

Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym

pod redakcją

Dariusza Góreckiego



**Wokół rządu
w polskim
i litewskim
prawie
konstytucyjnym**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym

pod redakcją
Dariusza Góreckiego

Dariusz Górecki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT
Andrzej Szmyt

REDAKTOR INICJUJĄCY
Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI
Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: <https://commons.wikimedia.org/Coat of arms of Poland>
Coat of arms of Lithuania

© Copyright by Authors, Łódź 2019
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.09053.19.0.K

Ark. wyd. 18,4; ark. druk. 17,5

ISBN 978-83-8142-445-5
e-ISBN 978-83-8142-446-2

Spis treści

Dariusz Górecki	
Wstęp	7
Pratarmé	9
Robert K. Adamczewski	
Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi	11
Anna Chmielarz-Grochal	
Rola Rady Ministrów w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	31
Aldona Domańska	
Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów	51
Dariusz Górecki	
Rada Gabinetowa w Polsce	65
Agnė Juškevičiūtė-Vilienė	
Dokonywana przez Rząd Republiki Litewskiej reforma przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo	85
Ryszard P. Krawczyk	
Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym	107
Anna Michalak	
Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018	121
Anna Rakowska-Trela	
Powoływanie Rady Ministrów w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.	137
Egidijus Šileikis	
Podstawy statusu Rządu Litwy i aktualności konstytucyjne z lat 2016–2018	151
Haroldas Šinkūnas	
Odpowiedzialność materialna ministrów na Litwie	199

Konrad Skłodowski	
Wiceprezes Rady Ministrów w polskiej regulacji konstytucyjnej i praktyce politycznej	215
Krzysztof Skotnicki	
Rządowe Centrum Legislacji	229
Vaidotas A. Vaičaitis	
Porównanie statusu konstytucyjnego rządu w Polsce i na Litwie w kontekście semiprezydentckiej formy rządów	243
Tatiana Wrocławska	
Rada Dialogu Społecznego jako platforma współpracy rządu oraz strony społecznej	261

Wstęp

Polskę i Litwę łączy nie tylko wspólna, wielowiekowa historia, lecz także członkostwo w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim. Nie ma więc w tym nic dziwnego, że przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego z zainteresowaniem przyglądają się rozwiązaniom ustrojowym przyjętym u swych sąsiadów i stosowanej przez nich praktyce. Obie ustawy zasadnicze – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. – zostały przyjęte w referendum. Upływ czasu od ich uchwalenia nie tylko pozwolił na ukształtowanie się pewnej praktyki, ale też sprawił, że pojawiają się głosy postulujące ich nowelizację, a nawet istotne zmiany.

Wszyscy trudniący się nauką doskonale wiedzą, jak wielkie znaczenie dla jej rozwoju mają badania porównawcze. Poglębianie wiedzy w ten sposób przynosi niewątpliwe obustronne korzyści, mogące czasem mieć zastosowanie w praktyce. Prezentowana książka poświęcona jest problematyce rządu w Polsce i na Litwie. Jest ona owocem współpracy nawiązanej przez pracowników Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego z pracownikami Katedry Prawa Publicznego Uniwersytetu Wileńskiego.

W ramach tej współpracy ukazały się trzy monografie. Pierwsza z nich, *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, zawiera rozważania dotyczące zagadnień ustrojowych wzbudzających w różnym stopniu kontrowersje w trakcie prac nad konstytucjami oraz zagadnień rodzących wątpliwości, lecz mających znaczenie teoretyczne i praktyczne w obu państwach. Druga monografia, *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Parlamentas*, Vilnius 2016 (Aktualia litewskiego i polskiego prawa konstytucyjnego: parlament), poświęcona jest wybranym problemom z zakresu funkcjonowania organów władzy ustawodawczej. Trzecia monografia, *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017, obejmuje zagadnienia z zakresu uprawnień i praktyki głowy państwa w obu krajach. Obecna, czwarta już monografia, *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, zawiera omówienia wybranych zagadnień dotyczących organizacji i funkcjonowania podstawowego organu władzy wykonawczej. Każdy zawarty w niej artykuł zakończony jest dość obszernym streszczeniem w języku litewskim.

Informacja o współpracy między naszymi katedrami nie byłaby pełna, gdybym nie wspomniał, że w Wilnie trwają prace nad wydaniem monografii poruszającej

problematykę organów sądownictwa konstytucyjnego w obu państwach: *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Konstitucinis Teismas* (Aktualia prawa konstytucyjnego Litwy i Polski: Sąd Konstytucyjny). Warto dodać, że kolejna wspólna monografia, która zostanie wydana w Wilnie, poświęcona będzie problematyce dotyczącej pozostałych organów władzy sądowniczej.

Dariusz Górecki

Pratarmė

Lenkiją ir Lietuvą jungia ne tik daugiaamžė istorija, bet ir narystės Europos Sąjungoje ir Šiaurės Atlanto sutartys. Todėl nenuostabu, kad šių šalių konstitucionalistai su dideliu dėmesiu stebi kaimyninėse šalyse priimtais teisiniais sprendimais ir su ja susijusia konstitucine praktika. Svarbu pabrėžti, jog abiejų šalių pagrindiniai įstatymai – 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucija buvo ratifikuoti tautos referendumuose. Tačiau praėjus tam tikram laikui nuo jų priėmimo, buvo ne tik apibendrinta tam tikra šių šalių konstitucinė praktika, bet kai kuriuos politinio proceso dalyvius paskatino kalbėti ir apie konstitucinių nuostatų mažesnių ar didesnių pokyčių reikalingumą.

Visi mokslininkai puikiai supranta, kokia svarbi mokslui yra lyginamoji analizė, kuri kartais gali pasitarnauti ne tik teorijai, bet ir būti puikiai pritaikyta praktikoje. Ši knyga, skirta vyriausybės statuso analizės klausimams Lenkijoje ir Lietuvoje aptarti, yra bendras Lodzės universiteto Konstitucinės teisės katedros ir Vilniaus universiteto Viešosios teisės katedros mokslininkų bendradarbiavimo vaisius.

Čia galima pasidžiaugti, jog tai yra jau ketvirtoji knyga, atsirandanti, kaip šio bendradarbiavimo pasekmė. Pirmoji iš jų, *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015 (Lenkijos ir Lietuvos konstitucinės teisės aktualios problemos), pasistengė identifikuoti įvairias konstitucines problemas, dėl kurių dažniausiai kyla nesutarimų, tačiau kurios turi ne tik teorinę, bet ir didelę praktinę reikšmę abiejose šalyse. Antroji monografija, *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Parlamentas*, Vilnius 2016, yra skirta konstitucinėms problemoms, susijusioms su mūsų įstatymų leidžiamosios valdžios statusu. Trečioji monografija, *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017 (Prezidento institucija Lenkijos ir Lietuvos konstitucinėje teisėje), kelia klausimus dėl valstybės vadovo galių ir jų pritaikymo praktikos abiejose šalyse. Tuo tarpu dabartinė, ketvirtoji, monografija, *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym* (Apie vyriausybės statusą Lenkijos ir Lietuvos konstitucinėje teisėje), analizuoja įvairius probleminius klausimus, susijusius su

pagrindinio vykdomosios valdžios organo konstituciniu statusu. Beje, kiekvienas monografijoje esantis straipsnis lenkų kalba baigiamas su gana išsamia santrauka lietuvių kalba.

Tačiau mūsų katedrų mokslininkų bendradarbiavimo pristatymas būtų nepilnas, neužsiminus ir apie ateities planus: štai Vilniuje šiuo metu rengiama bendra monografija lietuvių kalba, skirta abiejų šalių konstitucinės justicijos institucijoms analizuoti: *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Konstitucinis Teismas*. Pagaliau, verta pridurti ir tai, kad ateityje Vilniuje planuojama išleisti dar vieną bendrą monografiją, kuri bus skirta ordinarinių ir specializuotų teismų konstituciniam statusui analizuoti.

Dariusz Górecki

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 prawnego¹. 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 sądowniczej² 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 RP³. 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 sądowniczą⁴. 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 państwa⁵.

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 administracji⁶. Powyższe rozwiązanie zostało ugruntowane w rozporządzeniu Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷, 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 wyższych⁸. 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 powszechnych⁹, do której przeniesiono podstawowe instytucje z rozporządzenia, w tym w szczególności utrzymano system nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi, sprawowany przez ministra sprawiedliwości¹⁰.

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 powszechnych¹¹ (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 władz¹². 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 zakresie¹⁵.

Obecnie właściwość ministra sprawiedliwości do kierowania sprawami z zakresu sądownictwa przewiduje ustawa o działach administracji rządowej¹⁶, 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 Sprawiedliwości¹⁷.

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 Sprawiedliwości¹⁸. 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 służby¹⁹. Zauważyć należy, że uszczegółowienie zasad przeprowadzania nadzoru zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego pozostawiono rozporządzeniu wykonawczemu²⁰, co może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia określoności przepisów prawa i standardów w zakresie wytycznych do rozporządzeń²¹.

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 nadzorowanych²³. 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. Sobierski, 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. Sobierski, *Nadzór w sądownictwie*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny*, Wrocław 2006, s. 315.