

LEON KIERES

Uniwersytet Wrocławski

NIEZAWISŁY, BEZSTRONNY I NIEZALEŻNY SĄD
Z PERSPEKTYWY PUBLICZNEGO PRAWA
GOSPODARCZEGO

1. WPROWADZENIE

Problematyka działania wymiaru sprawiedliwości w sprawach, które wywołuje i kształtuje przedsiębiorczość (podejmowanie, wykonywanie, zakończenie działalności gospodarczej), należy wprowadzić do przedmiotu analiz w nauce publicznego prawa gospodarczego. Badania nad normatywnymi ujęciami postępowań przed sądami w związku z działalnością gospodarczą mają jednak zwykle charakter wspomagający czy uzupełniający wobec głównych nurtów rozważań, w których uwaga badawcza jest skupiona na materialnoprawnych zagadnieniach sytuacji przedsiębiorcy w stosunkach z innymi podmiotami przedsiębiorczości lub wobec władz publicznych¹. W tych rozważaniach na temat pozycji procesowej przedsiębiorcy nauka publicznego prawa gospodarczego kieruje uwagę raczej na dorobek nauki prawa konstytucyjnego², nauk o postępowaniach cywilnych lub administracyjnych i wykorzystuje jego owoce — z ewentualnym przywoływaniem specyficznych dla „spraw gospodarczych”³ ujęć regulacyjnych⁴. Takie „pasywne”

¹ Por. o kognicji sądów administracyjnych: M. Góreczna, G. Góreczny, *Kognicja sądów administracyjnych w sprawach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Przegląd Prawa Publicznego” 73, 2013, nr 3, s. 48 n.

² Prawo do sądu w ujęciu konstytucyjnym — por. B. Stępień-Załucka, *Problematyka wysokości opłat od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w kontekście prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 89 n.; L. Kieres, *Prawa podmiotowe w działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zdolność do skargi konstytucyjnej*, [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. i wstęp B. Popowska, Poznań 2013, s. 21 n.

³ O sprawach gospodarczych i ujęciu normatywnym postępowań spornych ze stosunków prawnych, w których stroną jest przedsiębiorca — zob. T. Szanciło, *Pozycja procesowa przedsiębiorcy po zmianach kodeksu postępowania cywilnego*, „Radca Prawny” 2012, nr 5, s. 11D; T. Szczurowski, *Pismo przygotowawcze w postępowaniu sądowym w sprawie gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 3, s. 22.

⁴ Por. M. Sieradzka, *Instytucja class action a powództwo o nakaz w celu ochrony interesów konsumentów*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 177 n.

podejście jest w pewnym stopniu refleksem systemowego nastawienia doktryny publicznego prawa gospodarczego przy wyborze kierunków badawczych i ich wartościowaniu z uwzględnieniem znaczenia dla tożsamości publicznego prawa gospodarczego. Nauka publicznego prawa gospodarczego kieruje swoją uwagę na poszukiwania i uzasadnienia elementów wyróżniających publiczne prawo gospodarcze jako dziedzinę odrębną — zwłaszcza wobec prawa administracyjnego czy dyscyplin prywatnoprawnych. W tak ustalonym przedmiocie zainteresowania uwagę nauki skupiają przede wszystkim procedury administracyjne załatwiania przez władze publiczne spraw indywidualnych przedsiębiorców w formach właściwych dla indywidualnych aktów władczych.

Można jednak zauważyć przykłady nowego podejścia nauki publicznego prawa gospodarczego przez sporządzanie pogłębionych analiz regulacji, które w swoim przedmiocie ujmują zagadnienia rozpatrywania sporów w związku z przedsiębiorczością (sprawy gospodarcze w stosunkach prywatnoprawnych czy sprawy sporne przedsiębiorcy z władzami publicznymi [postępowania administracyjne]⁵). Tak wyznaczona uwaga badawcza jest w pewnym stopniu przejawem reakcji na wprowadzane w regulacjach normatywnych odstępstwa (postępowania odrębne czy szczególne) od regulacji normatywnych, w których ukształtowano procedury ogólne rozpatrywania sporów, zawisłych przed sądami.

Powyższe rozważania o postępowaniach podejmowanych dla rozstrzygania sporów, które powstają w związku z działalnością gospodarczą, inspirują do poszukiwań odpowiedzi na pytania o status organów rozstrzygających. Inspirację dla tych poszukiwań wyzwała art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi o „sądzie państwa członkowskiego”. Traktat nie ustala elementów znamienych, które charakteryzowałyby tożsamość sądu, wyróżnionego w art. 267. Przesądzające znaczenie przy ich wyróżnieniu ma dorobek orzecniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁶. Trybunał wprowadzie pozostawia państwom członkowskim możliwość przyjmowania swoistych regulacji

⁵ Por. o tym uzasadnienie do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. Akt SK 27/03, OTK 8/1A/2005.

⁶ Por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości; z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH., Zb. Orz. 1997, s. I-04961; z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 102/81 „Nordsee” Deutsche Hochseefischerei GmbH przeciwko Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & CO. KG i Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & CO. KG, Zb. Orz. 1982, s. 01095; z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie 61/65 wdowa po G. Vaassen-Goebbels przeciwko Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf; z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-24/92 Pierre Corbiau przeciwko Administration des contributions, Zb. Orz. 1993, s. I-01277; z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-407/98 Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist, Zb. Orz. 2000, s. I-05539; Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 201 r. w sprawie C-86/00 HSB-Wohnbau GmbH, Zb. Orz. 2001, s. I-05353.

i ustanawiania w nich organów właściwych⁷ oraz postępowań, które służą rozpatrywaniu roszczeń, wywodzonych z prawa unijnego. Swoboda regulacyjna państw członkowskich nie może jednak prowadzić do ograniczania lub unicestwiania możliwości dochodzenia roszczeń, opartych na prawie unijnym⁸.

Skutkiem tak określonej swobody prawodawczej państw członkowskich były regulacje, przyjmowane w krajowych systemach prawa, w których przekazywano kompetencje orzecznicze do właściwości organów, usytuowanych poza układem ustrojowym sądów. Tak ułożony system organizacyjny rozstrzygania sporów w związku z przedsiębiorczością prowadził do dyskusji, w których podnoszono wątpliwości odnośnie do możliwości uznawania orzeczeń władz niebędących sądami za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W orzecznictwie TSUE widać konsekwencję w przełamywaniu koncepcji o wiązaniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości z sądami, które sprawują ów wymiar sprawiedliwości na zasadach ukształtowanych w prawie wewnętrznym. Trybunał wskazuje na możliwość zaliczania do wymiaru sprawiedliwości i uznawania za sądy (władze sądowe) instytucji o szczególnym statusie prawnym. Wyróżnia zarazem elementy ich statusu prawnego, które pozwalają na uznanie ich za sądy oraz usprawiedliwiają sankcjonowanie ich rozstrzygnięć jako orzeczeń sądowych (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości).

Aktywność orzecznicza Trybunału, która prowadziła do wyróżniania elementów znamienych dla sądowego charakteru organu, miała swoje źródło w kierowanych do TSUE pytaniach prejudycjalnych sądów państw członkowskich, rozstrzygających sprawy (materialnoprawne, proceduralne) w związku z działalnością gospodarczą. W pytaniach tych wnoszono o wskazanie na elementy w sytuacji organów rozstrzygających spory, a nie zaliczonych w prawie krajowym do sądów, które pozwalają na uznawanie orzeczeń tych organów za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał wyróżnił owe cechy, znamienne dla organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, i związał je nie tylko z sytuacją władz, zaliczanych w prawodawstwie krajowym do sądów. Dopuszcza również możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez organy, których status wyznaczały cechy, charakteryzujące władzę sądowniczą. Spełnienie tego rygoru pozwala uznać „pozasądową” władzę orzekającą za sąd. Innymi słowy — rozstrzygnięcie sporu w sprawach gospodarczych, niezależnie od rozumienia tego określenia w ustawodawstwie, może być kwalifikowane jako orzeczenie sądowe (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości) przy spełnieniu szczególnych wymogów, które wyróżniają i charakteryzują status organu orzekającego. Pozbawienie organu rozstrzygającego spór pewnych przymiotów nie pozwala na uznanie takiego organu za sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości. Przyjmowane w judykatach TSUE

⁷ Organ ten winien jednak mieć status, z którego wynika sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu odnoszonym do sądów — por. M. Szydło, *Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w świetle prawa unijnego i prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 7, s. 15.

⁸ Zob. wyrok NSA z 23.10.2013 r. (I OSK 1164/13).

wymogi uznawania organu za sąd zostały uporządkowane i skatalogowane przez M. Szpunara — rzecznika generalnego UE⁹.

2. NIEZALEŻNOŚĆ Z PERSPEKTYWY ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej skłania się przede wszystkim do wiązania z władzą sądowniczą (kognicją) cechy stałości (organ powołany na stałe), co odnosi się do jego usytuowania w systemie podmiotów uprawnionych do rozstrzygania sporów. Element stałości ma wymiar trwałego, a nie *ad hoc*, uprawnienia do rozsądzania spraw spornych.

Kolejny wymóg Trybunał odnosi do komponowania składu osobowego władzy rozstrzygającej. Sposób ukonstytuowania i wyłaniania składu orzekającego określają przepisy prawa. Tym samym na przykład orzeczenia sądów arbitrażowych mogą zostać uznane za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości tylko w sytuacji zdeterminowania substratu osobowego owych sądów arbitrażowych przez reguły ustalone w aktach normatywnych. Cechą znamionną arbitrażu gospodarczego jest uznawanie jego kognicji w zasadzie z woli stron sporu. Do nich należy wybór między arbitrażem lub właściwymi sądami w celu rozstrzygnięcia sprawy spornej. Warunkiem uznania wybranego organu za sąd oraz zaliczenia orzeczenia organu, wskazanego przez strony sporu, do kategorii orzeczeń sądowych jest jednak ujęcie alternatywnych systemów rozstrzygania w ustawodawstwie oraz sankcjonowanie orzeczeń wybranego organu rozsądzającego spór za równe z orzeczeniami sądów. Szczególnym wymogiem uznawania orzeczeń za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest charakter kontradiktoryjny postępowania przed organem rozstrzygającym, którym rządzi zarazem zasada równości stron postępowania.

Wreszcie, TSUE wyróżnia w statusie organu rozstrzygającego aspekt niezależności jako warunek uznania jego rozstrzygnięć jako orzeczeń władzy sprawującej wymiar sprawiedliwości. Niezależność owa winna zarazem podlegać sankcjonowaniu w prawie, a przez to kształtować jej treści w wymiarach zewnętrznym i wewnętrznym.

Szczególnym wymogiem odnoszonym do niezależności jest usytuowanie organu rozstrzygającego wobec innych władz (wymiar zewnętrzny). Jest ono charakteryzowane jako usytuowanie przez prawo w systemie organów orzekających. Cechy znamienne owego usytuowania determinuje wyłącznie prawo oraz orzecznictwo sądowe, a nie wola władz wykonawczych lub stron sporu. Przejawem tak

⁹ Opinia Rzecznika Generalnego Macieja Szpunara przedstawiona w dniu 8 kwietnia 2014 r. Sprawa C-377/13. Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, SA przeciwko Autoridade Tributaria e Aduaneira (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Arbitral Tributario (Portugalia)).

wysłowionej niezależności jest separacja organów rozstrzygających od organów administracyjnych (władz publicznych pozasądowych).

Aspekt wewnętrzny specyfikują cechy charakteryzowane jako bezstronność członków składu orzekającego oraz brak po ich stronie osobistego interesu w rozstrzygnięciu sporu. Bezstronność w rozumieniu rzecznika generalnego, który swoje stanowisko wywodzi z orzecznictwa TSUE, wyrażają zwłaszcza gwarancje ochrony członka składu orzekającego przed negatywnymi konsekwencjami przyjętych rozstrzygnięć. W ocenie tak pojmowanej bezstronności ważne znaczenie mają przesłanki faktyczne, związane z sytuacją członka organu arbitrażowego („osoby o samodzielnej pozycji, dla których funkcja arbitra nie jest główną działalnością zawodową”).

Wskazane wyżej okoliczności sprawowania wymiaru sprawiedliwości stanowią refleks stanowiska TSUE, formułowanego w orzeczeniach Trybunału w sprawach podejmowania lub wykonywania przedsiębiorczości, należących do kognicji sądów krajowych i innych organów sprawujących wymiar sprawiedliwości w owych sprawach gospodarczych. Wprawdzie wymogi „europejskie” odnoszone do władzy sądowniczej (sądów) oraz do innych władz (organów) uznawanych za sądy nie prowadzą do uzupełnienia konstytucyjnego katalogu sądów, wprowadzają jednak nową perspektywę w rozumieniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez wyróżnienie cech znamienych owego sprawowania. Cechy te mają charakter podmiotowy w tym znaczeniu, że wiążą sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie z instytucjami, których status charakteryzują wartości wyróżnione przez TSUE.

3. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ A WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Trybunał Konstytucyjny rozważał w swoich orzeczeniach treści, wysłowione w Konstytucji z 1997 roku w pojęciach „sądu” i „sędziego”¹⁰. Rozważania i konstrukcja stanowiska Trybunału zostały odniesione do szerszej perspektywy, jaką wyznacza konstytucyjne ujęcie miejsca sądów w ustroju państwa — zwłaszcza wobec władz publicznych. Szczególne znaczenie w stanowisku ustrojodawcy zajmuje rozwiązanie (art. 182 Konstytucji), dopuszczające udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (sądeniu). Ustawodawca odsyła zarazem do ustawy, która ureguje rozumienie owego udziału.

Polski ustrojodawca w wysłowieniu cech znamienych sądu i prawa do sądu, przyjętych w polskiej Konstytucji w art. 45, uwzględnia stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w swoim orzecznictwie nawiązuje do treści art. 6 „Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

¹⁰ Por. m.in. wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Z.U. 2007/9A/108.

Wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r.”¹¹. Wyróżnione w tych rozwiązaniach prawo do sądu pozostaje prawem pustym bez ukształtowania warunków, umożliwiających podmiotom (każdy podmiot) korzystanie z prawa do sądu (środki gwarancyjne). Na państwie (ustawodawcy) ciąży tym samym konstytucyjny obowiązek stworzenia warunków ustrojowo-proceduralnych, zwłaszcza przez ukształtowanie w ustroju państwa pozycji organów władzy sądowniczej, sprawujących wymiar sprawiedliwości, a także odnośnie do wewnętrznego ustroju sądownictwa oraz sądu — w sposób zapewniający, że prawo do sądu nie pozostanie tylko ornamentem słownym. Organizacja wymiaru sprawiedliwości (usytuowanie w państwie organów sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ich ustrój) ma zarazem charakter służebny wobec szczególnych wartości, które winny charakteryzować sprawowanie wymiaru sprawiedliwości; wartościami tymi są bezstronność i niezawisłość.

4. PRAWO DO SĄDU JAKO PRAWO PODSTAWOWE

Usytuowanie władzy sądowniczej w państwie uwzględnia zasadę podziału, ale także zasadę równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji). Podział władz oznacza „separację” władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji)¹². Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że separację tę wyraża niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Podział władz prowadzi także do ich równoważenia przez ustanowienie gwarancji konstytucyjnych, które zapewniają poszanowanie organizacji i kompetencji każdej władzy¹³. Władze te są zobowiązane zarazem do współdziałania „w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych”. Współdziałanie władz, wyróżnionych w Konstytucji (władze konstytucyjne), powinno prowadzić do wzajemnego wspierania się władz¹⁴ — z poszanowaniem konstytucyjnych gwarancji, odniesionych do wymiaru sprawiedliwości.

Niezależność sądownictwa i sądów oznacza obowiązek pozostałych władz poszanowania funkcjonalnej odrębności sądów, niezawisłości sędziów, uznawanie wyłącznie ustawowej formy regulowania ustroju sądów, a także wykluczenie możliwości tworzenia sądów nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje też na takie elementy niezależności sądów, jak posiadanie odrębnych środków finansowych, które winny zapewniać sprawne funkcjonowanie sądów, dysponowanie przez sądownictwo wewnętrznym systemem kontroli, prawne gwarancje ochrony przez sądy swoich uprawnień czy zagwarantowanie udziału samorządu sędziowskiego w sprawach organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (na przykład w postępowaniach powoływania sędziów czy prezesów sądów).

¹¹ Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 384 ze zm.

¹² Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39.

¹³ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, ZU OTK nr 1A/2009, poz. 3.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, ZU OTK nr 2A/2004, poz. 8.

Sądy sprawują wymiar sprawiedliwości z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Przesłanki niezależności, bezstronności i niezawisłości zostały odniesione do sądu w każdej instancji. Trybunał Konstytucyjny, wskazując na wyróżnione wyżej przesłanki uznawania instancji rozstrzygającej (sprawującej wymiar sprawiedliwości) za sąd, wiąże je zarazem z prawem do sądu. Prawo to urzeczywistnia tylko taki sąd, którego status kształtują przesłanki wyrażające jego niezależność.

Trybunał określa prawo do sądu przez wyróżnienie elementów, które kształtują jego treść. Prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do wszczęcia postępowania sądowego; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia¹⁵. Prawo do sądu wyraża tym samym zasadę monopolu kompetencyjnego sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wyłączność ta wyklucza odebranie tego prawa sądom i przyznanie uprawnienia do sprawowania wymiaru sprawiedliwości pozostałym władzom (ustawodawcza, wykonawcza). Taki transfer sprawowania wymiaru sprawiedliwości prowadziłby w istocie do odejmowania przysługującego każdemu prawa do sądu. Inną natomiast kwestią jest sytuacja, kiedy owo przekazywanie prawa do orzekania poza sądy nie prowadzi do naruszenia prawa do rozstrzygnięcia sprawy przed niezależnym i niezawisłym organem o charakterze sądowniczym — o czym była mowa wyżej; „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza możliwości przyjmowania szczególnych regulacji w sprawach struktury, składu orzekającego lub działania władzy sądowniczej. Regulacja taka jest dopuszczalna tylko w sytuacjach określonych w Konstytucji. Regulacja nie może jednak prowadzić do ingerowania w konkretne rozstrzygnięcia sądów (ich organów). Skutkowałaby bowiem podważeniem niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Konstytucja dopuszcza, wreszcie, powierzanie sądom kompetencji, które nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez rozpatrywanie spraw, o których stanowi Konstytucja w art. 45. Trybunał Konstytucyjny wyróżnia tym samym trzy rodzaje kompetencji sądów: 1) kompetencje oznaczające sprawowanie wymiaru sprawiedliwości; 2) inne kompetencje powierzone przez Konstytucję; 3) kompetencje pozakonstytucyjne, powierzone przez ustawę (na przykład prowadzenie rejestrów lub ewidencji określonych podmiotów)¹⁷.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, ZU OTK nr 5/2000, poz. 143; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 285 n.

¹⁶ Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 ZU OTK nr 9A/2007, poz. 108; P. Sarnecki, *Uwagi do art. 45, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

5. NIEZAWISŁOŚĆ I NIEZALEŻNOŚĆ Z PERSPEKTYWY ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoich orzeczeniach na rozumienie cechy godności urzędu sędziego i wiąże ją z prestiżem sędziów. Godność jako szczególna wartość, przypisana do zawodu sędziego, została wprawdzie wyróżniona w Konstytucji, rozumienie istoty tej godności dookreślają jednak ustawy (na przykład przez ustanowienie elementów treści ślubowania, składanego przez każdego sędziego). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że godność sędziego, odnoszona do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (sądzenie), przejawia się przez właściwe kwalifikacje moralne (nieskazitelność charakteru, ograniczenie dodatkowego zarobkowania) i zawodowe sędziów, co kształtuje prestiż sędziów. Prestiż ten jest wymagany przede wszystkim ze względu na sprawowanie przez sędziów szczególnej funkcji społecznej. Sędzia jest bowiem arbitrem w konfliktach społecznych, co wymaga szczególnego kredytu zaufania publicznego. „Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego”¹⁸. Państwo winno gwarantować sędziom warunki sprzyjające utrwalaniu obrazu sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji) jako szczególne znamię sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁹ oraz wartość, której ochrona stanowi gwarancję realizacji prawa do sądu²⁰. Niezawisłość tę odnosi także do obywateli, którzy uczestniczą w składzie sądu na zasadach określonych w ustawie albo sami sprawują wymiar sprawiedliwości, kiedy ustawa przyznaje im konstytucyjną pozycję sędziego²¹. Trybunał wyróżnił zarazem cechy niezawisłości sędziego. Jest on niezależny w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, gdy podlega tylko normie prawnej oraz własnemu wewnętrznemu przekonaniu. Tak pojmowana niezawisłość sędziowska obejmuje: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów (instytucji pozasądowych); 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego.

Tolerowanie warunków orzekania przez sędziów z naruszeniem zasady ich niezawisłości lub sprzyjanie takim okolicznościom prowadzi do naruszania bezstronności sędziowskiej. Trybunał wskazał na cechy bezstronności. Występuje ona przede wszystkim wówczas, kiedy sędzia jest obiektywny w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Obiektywizm ten przejawia się w traktowaniu uczestników

¹⁸ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, ZU OTK nr 9A/2007, poz. 108.

¹⁹ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 118 n.

²⁰ Wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48.

²¹ Por. przywołany wyżej wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. SK 7/06.

postępowania równorzędnie. Sędzia nie powinien stwarzać korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron (uczestników) postępowania, co Trybunał odnosi zarówno do toczącej się przed sądem sprawy, jak i do orzekania. Bezstronność sędziego ma wymiar obiektywny, kiedy w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiada warunkom niezawisłości i bezstronności. Reguły wyłączenia sędziego służą budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, co sprzyja kształtowaniu także bezstronności obiektywnej.

Trybunał wskazuje na sytuacje i towarzyszące im przesłanki, kiedy dochodzi do naruszenia obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności. Uwzględnianie przez sędziego w orzeczeniach sugestii czy poleceń innych podmiotów lub też spełnianie życzeń tych podmiotów w oczekiwaniu na wypływające z takiego orzekania korzyści materialne niewątpliwie znamionuje postawę określaną jako dyspozycyjną.

Trybunał wyróżnia również obowiązki państwa, które mają służyć zapewnieniu po stronie sędziego występowania poczucia bezstronności (subiektywna bezstronność sędziego). Trybunał Konstytucyjny wskazuje na zakaz uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż wymagania prawa. Naruszenie tego zakazu prowadzi zwykle do pojawienia się zjawiska „sędziego dyspozycyjnego”. „Niezależność sędziów wyraża się zaś przede wszystkim w tym, że działają oni wyłącznie na podstawie prawa, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem”²².

6. GWARANCJE NIEZAWISŁOŚCI, BEZSTRONNOŚCI I NIEZALEŻNOŚCI

Trybunał Konstytucyjny wskazuje na obowiązki ustawodawcy uwzględniania w aktach ustawowych, które regulują status sędziego i sądów, przesłanek materialnych, służących niezawisłości sędziego i niezależności sądu. Immunitet sędziego (art. 181 Konstytucji) jest podstawową wartością, która zapewnia niezawisłość sędziowską. Wprawdzie Konstytucja dopuszcza możliwość ingerencji ustawodawcy przez naruszenie tej wartości przez wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu, który naruszył zasady godności urzędu lub też przepisy prawa karnego. Celem postępowania dyscyplinarnego²³ może być uchylenie sędziemu immunitetu, co w takich przypadkach prowadzi zwykle do wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego. Trybunał wskazuje na obowiązek zapewnienia sędziemu w postępowaniu dyscyplinarnym prawa do obrony.

Inaczej natomiast rzecz przedstawia się wobec wykonywania przez sędziów (czynności) administracyjnych związanych na przykład z administrowaniem są-

²² Wyrok TK z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, ZU OTK nr 10A/2009, poz. 148.

²³ Por. art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2015, poz. 133).

dami, które nie są związane z orzekaniem. Czynności te mogą pozostawać poza gwarancjami niezależności i niezawisłości, jeżeli nie wpływają na jurysdykcję sądu i niezawisłość sędziego²⁴.

W sposób szczególny Trybunał Konstytucyjny odniósł się w swoim orzecznictwie do nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. Nadzór ten ma charakter zewnętrzny i administracyjny, a jego przedmiot należy rozumieć wąsko. Obejmuje wyłącznie czynności sądów o charakterze administracyjnym. Czynności te mieszczą się w sferze pozakonstytucyjnych kompetencji sądów służących zapewnieniu warunków technicznych, organizacyjnych oraz finansowych w sposób, który zapewnia właściwe wykonywanie przez sądy zadań, mieszczących się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości²⁵.

Nadzór nie może natomiast obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach czy czynności z zakresu ochrony prawnej. Trybunał wskazał, że nie jest dopuszczalne wykorzystywanie przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień nadzorczych do ingerencji w niezawisłość sędziowską i niezależność sądów. Sprawowanie nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych należy bowiem do Sądu Najwyższego (art. 183 Konstytucji). Za niezgodne z niezawisłością sędziego uznano utrzymanie przez sędziego kompetencji do orzekania także po delegowaniu go do Ministerstwa Sprawiedliwości. Trybunał uznał taką sytuację za niezgodną z zasadą podziału i równowagi władzy.

Gwarancją niezawisłości sędziego jest konstytucyjny zakaz jego usuwalności lub przenoszalności do innego sądu bądź na inne stanowisko, chyba że taka jest wola zainteresowanego sędziego²⁶. Ustanowiono również zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu oraz zakaz zawieszania sędziego w sprawowaniu urzędu. Wyjątki od tych zakazów zostały przewidziane w ustawodawstwie z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny. Uznał on za zgodne z Konstytucją czasowe delegowanie sędziego do orzekania w innym sądzie, jeżeli nastąpiło ono za zgodą sędziego²⁷. Delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości bez zgody sędziego jest także dopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny wskazał jednak, że decyzje takie powinny podlegać zaskarżeniu do sądu. Sędziego wolno także przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych.

²⁴ Por.: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, ZU OTK nr 1A/2009, poz. 3; wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, ZU OTK nr 9A/2006, poz. 146; wyrok TK z dnia 17 listopada 2009, sygn. SK 64/08, ZU OTK nr 10A/2009, poz. 148.

²⁵ Por.: art. 8 ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. K 45/07, ZU OTK nr 1A/2009, poz. 3.

²⁶ Por.: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. K 45/07, ZU OTK nr 1A/2009, poz. 3; wyrok TK z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, ZU OTK nr 10A/2009, poz. 148.

²⁷ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, ZU OTK nr 1A/2009, poz. 3.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał za Konstytucją w orzeczeniach, że sędzia jest objęty zakazem przynależności do partii politycznych i związków zawodowych. Nie może także prowadzić takiej działalności publicznej, która uzasadnia ocenę zachowania sędziego jako niezgodnego z zasadami niezależności i niezawisłości.

Konstytucja stanowi w art. 178 ust. 2j o obowiązku zapewnienia sędziemu warunków pracy i wynagrodzenia, które odpowiadają godności urzędu oraz zakresowi obowiązków. Gwarancje te są niezbędne do prawidłowego wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wprowadzić z Konstytucji nie można wywieść prawa podmiotowego sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości czy też szczegółowych rozwiązań dotyczących tych wynagrodzeń. Trybunał wskazał jednak na nieprzekraczalne „warunki brzegowe” dla władzy ustawodawczej i wykonawczej, kiedy decydują o wynagrodzeniu sędziów. Trybunał Konstytucyjny odniósł owe „warunki brzegowe” do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków. Władze publiczne są obowiązane uwzględnić następujące przesłanki przy kształtowaniu wynagrodzeń sędziów:

— Wynagrodzenia sędziów i sędziego powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość — zwłaszcza przez uzależnienie wysokości wynagrodzenia od indywidualnej pracy sędziego;

— Wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej;

— Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenia w sferze budżetowej;

— W trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami;

— Niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (art. 216 ust. 5 Konstytucji)²⁸.

7. PODSUMOWANIE

Przedstawione wyżej problemy konstytucyjnego ujęcia sądu pozostają w istotowych związkach z ujęciem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Określenie to zostało przypisane do sądu, który ustrojodawca oraz — w wykonaniu stanowi — ustawodawca charakteryzują przez pryzmat niezależności sądu oraz niezawisłości sędziego. Przymioty te mają charakter niezbywalny i stanowią o tożsamości sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości.

Ustawodawca dopuszcza zarazem przyznanie instytucjom szczególnym, które nie są sądami, uprawnienia do rozstrzygania sporów związanych z działalnością gospodarczą, co dotyczy przede wszystkim spraw spornych ze stosunków cywil-

²⁸ Wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, ZU OTK nr 6/2000, poz. 189.

noprawnych (sprawy gospodarcze). Uprawnienie to jest kształtowane przez ustanowienie wyłączności kompetencyjnej do rozstrzygania sporów na rzecz wskazanych w ustawach organów, co oznacza stworzenie odrębnej, „pozasądowej” i wyłącznej zarazem dla określonej kategorii sporów (spraw) drogi rozstrzygania spraw spornych określonego rodzaju (Krajowa Izba Odwoławcza w sprawach zamówień publicznych). Strony sporu zostały w takich sytuacjach pozbawione prawa do przekazania sądowi do rozsądzenia sporu między nimi. Wreszcie kognicja organów, niezaliczonych wprost do sądów, może wynikać z woli samych stron sporu. Ustawodawca dopuszcza możliwości tworzenia instytucji mediujących lub arbitrażowych i odnosi do nich uprawnienie do rozstrzygania o wzajemnej wobec siebie sytuacji stron prowadzących spór.

W regulacjach prawnych znajdują się pewne zróżnicowane stanowiska ustawodawcy co do charakteru prawnego przyjmowanych przez takie instytucje orzeczeń (zagadnienie ich prawomocności). Kluczowe dla rozstrzygnięcia o kwalifikacji takich rozstrzygnięć jest zwłaszcza ustalenie, czy stanowią one przejaw sprawowania wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu wyżej wyłożonym. Problem ten jest aktualny także w związku z przywoływanymi orzeczeniami TSUE — w tym w sprawie statusu polskiej Krajowej Izby Odwoławczej. Ustalane przez rzecznika generalnego przesłanki, które mają charakter znamieny do uznania instytucji orzekającej za władzę sądowniczą, uznają co do zasady za przesadzające w ocenie sytuacji polskich instytucji rozsądających spór (instytucja uznana za sąd) oraz ich orzeczeń (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości). Inną natomiast kwestią jest ich implementacja w sytuacji konkretnych organów rozstrzygających w Polsce, co powinno podlegać wartościowaniu w ocenach każdej instytucji rozsądzącej spór.

Wyróżnione przez Trybunał Konstytucyjny elementy uzasadniające uznanie sądu za niezależny i bezstronny oraz odnoszone do niezawisłości sędziowskiej należy niewątpliwie uwzględniać przy charakteryzowaniu konkretnych instytucji orzekających w sprawach spornych, wywołanych przez działalność gospodarczą. Natomiast odrębnym wyzwaniem w takich analizach jest rozstrzygnięcie, czy wszystkie z tych przesłanek, wiązanych ze statusem sądu i sędziego, winny znaleźć swoje usytuowanie w sytuacji pozasądowych organów, orzekających w postępowaniach spornych jako warunek uznawania tych postępowań jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu TSUE. Inny kierunek uznania tych organów za sądy stwarza rozumowanie, że za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości można uznać orzekanie przez organy uznane za sąd w związku z występowaniem w ich sytuacji elementów władzy sądowej, zaliczanych do podstawowych i istotnych. Katalog tych przesłanek znajdujemy w przywołanej wyżej opinii polskiego rzecznika generalnego.

INDEPENDENT AND IMPARTIAL COURT FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ECONOMIC LAW

Summary

Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union talks about the “court of a member state”. No determinants characterizing such a court are indicated in this article. These determinants were specified primarily in rulings of the Court of Justice of the European Union. The Court also granted the member states a power to appoint the bodies that hear cases involving European Union law. States use this power and delegate competences to give rulings to bodies situated outside the system of courts and tribunals.