

Adam Redzik: Idea niezawisłości sędziowskiej w Konstytucji marcowej

Bardziej lub mniej szczegółowe pomysły na ustrój Polski pojawiały się od dawna, jednak dopiero utworzenia Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, sprawiło, że nad ustrojem przyszłej Polski zaczęto pracować instytucjonalnie. Początkowo zakładano, że Odrodzona będzie – jak przed 1795 r. – królestwem – pisze Adam Redzik w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „1921. Konstytucja dla Niepodległej”.

Większość nowożytnych konstytucji europejskich potwierdziło fundamentalną dla podziału władzy zasadę, że sędziowie są w sprawowaniu urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom. Wpisanie jej do konstytucji bez obudowujących ją gwarancji byłoby pustosłowiem. Gwarancje owe pojawiły się już pod koniec XVII w. w prawie angielskim, kiedy to wprowadzono postulat dożywotności sędziów oraz stałego i godnego wynagradzania ich. Tymczasem w Europie kontynentalnej – zdominowanej przez absolutnych władców – idea niezawisłości sędziowskiej poszukiwała długo zrozumienia. W monarchii habsburskiej dopiero konstytucja z 1867 r. wprowadziła formalne gwarancje niezawisłości sędziowskiej. W II Rzeszy niemieckiej nastąpiło to jeszcze później, w 1877 r., kiedy to przyznano sędziom przywileje dożywotności i nieusuwalności. Zastrzeżono jednakże, że rząd może przenieść sędziego na inne miejsce w przypadku zmiany organizacji sądownictwa,. Także w Rosji w 1864 r. zreformowano sądownictwo, oddzielając je od administracji,

wprowadzając ograniczone gwarancje niezawisłości jak niezmiennosc sędziów, odpowiednie zabezpieczenie finansowe i prestiż w hierarchii społecznej.

Podział władzy, jak i idea niezawisłości sędziowskiej znajdowały powszechną akceptację wśród twórców kolejnych projektów konstytucji dla wolnej Polski.

Jak wiadomo, konstytucja marcowa z 1921 r. powstała w wyniku ścierania się różnych wizji Polski i była efektem wyteżonych prac prowadzonych w wielu zespołach, począwszy od 1917 r. Procesy te opisał przed ponad czterdziestu laty Stanisław Krukowski (Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r., Warszawa: LSW 1977), rozpoczynając od prac zainicjowanych przez rząd Jędrzeja Moraczewskiego. Pominął wcześniejsze projekty, w tym bardzo cenny projekt opracowany pod auspicjami Tymczasowej Rady Stanu.

Zestawienie wszystkich projektów z lat 1917-1920 zobrazowałoby, jak kształtowały się kolejne przepisy konstytucji, ukazałyby też, że pewne podstawowe idee były wspólne większości projektów. Takimi są te dotyczące niezależnego sądownictwa. Inne – szczególnie dotyczące kreowania i sprawowania władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą – zasadniczo różniły kolejne projekty

Bardziej lub mniej szczegółowe pomysły na ustrój Polski pojawiały się od dawna, jednak dopiero utworzenia Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, sprawiło, że nad ustrojem przyszłej Polski zaczęto

Sędziowie, choć formalnie byli urzędnikami państwa, posiadali gwarancje zapewniające im niezawisłość, sądy zaś w sferze orzeczniczej były niezależne. To był już standard

pracować instytucjonalnie. Początkowo zakładano, że Odrodzona będzie – jak przed 1795 r. – królestwem. Próbowano nawiązać do stanowiącej ważny symbol narodowy Konstytucji z 3 maja

1791 r., jednakże powołana przez Marszałka Koronnego Tymczasowej Rady Stanu, Wacława Józefa Niemojewskiego, na początku 1917 r. Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu, składająca się z wybitnych prawników, działaczy społecznych i polityków, szybko doszła do wniosku, że konstytucja majowa z końca XVIII w. nie przystaje do współczesności. Postanowiono więc jedynie uwzględnić jej ducha i stylistykę – w miarę możliwości. Wskazywano, że – co prawda idea podziału władzy znana była w XVIII w. i dostrzegana w konstytucji majowej, to jednak przemiany drugiej połowy XIX w. spowodowały, iż treść idei podziału władzy stała się szersza, szczególnie w aspekcie funkcji sądowniczych władzy państwa, czyli tzw. władzy sądowniczej. Związane było to z wyodrębnieniem się w tym czasie sądownictwa ze ścisłego aparatu urzędniczego państwa. Sędziowie, choć formalnie byli urzędnikami państwa, posiadali gwarancje zapewniające im niezawisłość, sądy zaś w sferze orzeczniczej były niezależne. To był już standard.

Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu, którą tworzyli juryści tej klasy co Stanisław Bukowiecki, Józef Buzek, Zygmunt Cybichowski, Władysław Maliniak, Michał Rostworowski, Stanisław Starzyński, a korespondencyjnie też Oswald Balzer czy Stanisław Kutrzeba, już w drugiej połowie 1917 r. przedstawiła projekt konstytucji dla Królestwa Polskiego. Wydany został w 1918 r. nakładem Rządu Polskiego. Podkreślić należy, że pozostaje on jedynym tak kompletnym, a jednocześnie tak obszernie uzasadnionym projektem konstytucji dla Odrodzonej Polski – i jednym przewidującym Polskę jako monarchię. Mimo iż wkrótce, bo w listopadzie 1918 r., zaraz po objęciu władzy przez Józefa Piłsudskiego postanowiono, że Polska będzie rzeczywiście republiką, gwarantującą równe prawa obywatelom, to niektóre z postanowień projektu TRS przeniesiono do kolejnych projektów, w tym do mającego ogromne znaczenie dla ostatecznego kształtu Konstytucji, projektu Ankiety Konstytucyjnej, zredagowanego przez komisję powołaną przez rząd Ignacego Jana Paderewskiego. Stało się tak dlatego, że wielu z twórców projektu konstytucji dla Królestwa Polskiego, tworzyło potem projekt konstytucji dla Rzeczypospolitej, w tym Stanisław Bukowiecki, Michał Rostworowski, Stanisław Starzyński.

Przykładem postanowień projektu, które nie uległy istotnym zmianom, były te dotyczące władzy sądowniczej. Projekt Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu stanowił już w art. 2, że władza sądownicza miała być sprawowana przez „sądy konstytucyjnie niezależne”, orzekające w imieniu Króla. Sędziowie mieli być **powoływani dożywotnio** przez Króla lub w jego imieniu (art. 101). Projekt stanowił, że „**sędziowie są samodzielni i niezawiśli w wykonywaniu swego urzędu, podlegając tylko ustawom**”. W artykule 102 zapisano, że „władza przełożona może sędziego zawiesić w urzędowaniu tylko przy równoczesnym przekazaniu sprawy

właściwemu sądowi. Sędzia może być przeniesiony na inne miejsce lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sędziowskiego i tylko w wypadkach i trybem ustawowo przewidzianym. Zastrzeżenia te nie dotyczą wypadków, kiedy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest potrzebne na skutek zmian w organizacji sądów, lub ich okręgów”. Projekt przewidywał też utworzenie Sądu Najwyższego dla spraw sądowych cywilnych i karnych, sądownictwa administracyjnego oraz Trybunału Kompetencyjnego.

Projekt Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu stanowił już w art. 2, że władza sędziowska miała być sprawowana przez „sądy konstytucyjnie niezależne”, orzekające w imieniu Króla

W projekcie Ankiety Konstytucyjnej, na który największy wpływ mieli Michał Bobrzyński, Stanisław Bukowiecki, Stanisław Starzyński i Michał

Rostworowski, po

uprzedniej dyskusji, jednogłośnie przyjęto, że „Władza zwierzchnia w państwie należy do narodu. Organem narodu w zakresie ustawodawstwa jest sejm, w zakresie władzy wykonawczej – prezydent Rzeczypospolitej, a w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy”. Szerzej sądownictwo uregulowano w rozdziale IV projektu. Na kolejnych spotkaniach komisji Ankiety zagadnienia organizacji sądownictwa nie powodowało kontrowersji. Nie może to dziwić, gdyż znany jurystom galicyjskim model wpisany w projekcie TRS powtórzono w projekcie Ankiety. Kolejne artykuły rozdziału IV (art. 72-80) stanowiły m.in., że „sędziowie są **mianowani stale** przez Prezydenta Rzeczypospolitej, o ile odpowiednia ustawa nie zawiera odmiennego postanowienia. Urząd sędziowski może objąć tylko osoba,

odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym (art. 74). Artykuł 75 w ustępie 1 stanowił, że „**Sędziowie są w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości niezawisli i podlegają tylko ustawom**” i dalej: „Sędzia może być złożony z urzędu tylko w wypadkach ustawowo przewidzianych. Władza przełożona może sędziego zawiesić w urzędowaniu tylko przy równoczesnym przekazaniu sprawy właściwemu sądowi. Sędzia może być przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach i trybem ustawowo przewidzianym. Zastrzeżenia te nie dotyczą wypadków, kiedy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest potrzebne na skutek zmian organizacji sądów, lub ich okręgów” (art. 75). W następnym artykule przewidziano, że sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych, jak również dekretów prezydenta należycie ogłoszonych (dekrety prezydenta dopisane zostały na wniosek Bukowieckiego, Cybichowskiego i Chrzanowskiego). Przewidziano utworzenie Sądu Najwyższego dla spraw cywilnych i karnych, Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz Trybunału Kompetencyjnego, złożonego z członków SN i NTA dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy SN a NTA, któremu miał przewodniczyć marszałek Senatu.

Już pobieżne porównanie przywołanych wyżej projektów z regulacją Konstytucji marcowej w części dotyczącej organizacji sądownictwa wskazuje na ciągłość propozycji, poczynając od projektu TRS. Bliższe przyjrzenie się nim mogą nasuwać pewne wątpliwości i pytania, np. dlaczego przepis przewidujący utworzenie sądownictwa administracyjnego w konstytucji marcowej znajduje się w rozdziale o władzy wykonawczej (art. 73), podczas gdy zarówno projekt TRS, jak i projekt Ankiety – przewidywał tę regulację w rozdziale poświęconym

sądownictwu. Dodajmy, że w obowiązującej konstytucji regulacja przewidująca sądownictwo administracyjne znajduje się w rozdziale VIII (Sądy i Trybunały).

Art. 77 Konstytucji stanowił ziszczenie się idei przyświecającej kolejnym projektom: „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom”

Nie ulega jednak wątpliwości, że art. 77 Konstytucji stanowił ziszczenie się idei przyświecającej kolejnym projektom: „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu

sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom”. Jednakże gwarancji nieusuwalności wyrażonej w sposób zbliżony do omówionych projektów nie przewidywała. Jedynie w artykule 78 stanowiła, że „sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych. Przepis ten nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy”. Nie jest to jednak tożsame z nieusuwalnością. Słusznie wskazywali więc krytycy, że w perspektywie reformy Konstytucji marcowej, o której zaczęto mówić nazajutrz po jej uchwaleniu, należy nie tylko dążyć do tego, aby silne postanowienia o niezawisłości sędziowskiej w Konstytucji pozostały, ale też zbyt ogólnikowe wyrażenie użyte w art. 78, że sędzia może być wbrew swej woli przeniesionym lub usuniętym tylko „w wypadkach w ustawie przewidzianych” uściślić, tak aby „wypadków w ustawie

przewidzianych” nie można było namnażać w drodze zwykłego ustawodawstwa, a tym samym istotnie ograniczać gwarancję niezawisłości.

Jak wskazano, idea niezawisłości sędziowskiej znalazła powszechną akceptację w dwóch bardzo ważnych, a może najważniejszych, projektach konstytucji dla Polski, jak i w uchwalonej kilka minut przed siedemnastą 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż regulacja konstytucyjna nie w pełni gwarantowała nieusuwalność sędziów i nie odnosiła się do uposażenia sędziów.

Od uchwalenia Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. mija sto lat. Jak dalece zmienił się od tego czasu świat (także w konsekwencji wojen i totalitaryzmów) dowodzi także współczesne podejście do kwestii niezawisłości sędziowskiej, a właściwie zmiana treści pojęcia, które stanowiło i powinno stanowić podstawę władzy sądowniczej zagwarantowaną przede wszystkim nieusuwalnością i pewnością godnego sprawowania urzędu w sferze szacunku społecznego i zabezpieczenia finansowego. Choć w obowiązującej Konstytucji RP regulacja niezawisłości sędziowskiej jest potwierdzeniem tego, co wypracowano w ostatnich stuleciach i co znalazło wyraz w Konstytucji marcowej, to narracja doktrynalna i orzecznicza coraz częściej zlewa pojęcia niezawisłości z bezstronnością, nie koncentrując się na istocie niezawisłości sędziowskiej i pochodzenia (legitymizacji) władzy sądenia, ale na kwestiach natury pozaprawnej.

Adam Redzik