

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

KRZYSZTOF SOBCZAK

Krajowa Rada Sądownictwa właściwie broni niezależności sądów – nieprzemyślane zmiany mogą to zepsuć – sprawozdanie z debaty

MARCIN MATCZAK

O rozbieżności pomiędzy sędziowskim i powszechnym rozumieniem sprawiedliwości oraz sposobach jej usuwania

ANDRZEJ FRISZKE

Przy Okrągłym Stole. O Polskę – demokratyczne państwo prawa

4
(37)

grudzień
2017



100-LECIE
SĄDU

NAJWYŻSZEGO
I SĄDOWNICTWA
POWSZECHNEGO
1917 - 2017



www.czasopisma.wolterskluwer.pl



KRAJOWA
RADA
SĄDOWNICTWA



Wolters Kluwer

Prawo o ustroju sądów powszechnych po zmianach



Cena: 69 zł

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych została uchwalona już ponad 16 lat temu. Od tego czasu była nowelizowana ponad siedemdziesiąt razy i w niewielkim już stopniu przypomina pierwotną wersję. Największe kontrowersje wywołały jednak jej zmiany wprowadzone przez ustawę z 12.07.2017 r., które dotyczą przede wszystkim:

- powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów,
- wprowadzenia systemu oceny informacji rocznych sporządzanych przez prezesów sądów,
- ocen okresowych i indywidualnych planów rozwoju sędziów,
- zwrócenia uwagi sędziemu pełniącemu funkcję prezesa, przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego wydziału albo kierownika sekcji,
- wizytacji i powoływania wizytatorów,
- zasad przydziału spraw sędziom i referendarzom,
- udostępniania akt sądowych Ministrowi Sprawiedliwości,
- dostępu do stanowiska sędziego sądu apelacyjnego,
- rozszerzenia katalogu instytucji, do których mogą być delegowani sędziowie,
- ujawniania w internecie oświadczeń majątkowych sędziów i dyrektorów sądów powszechnych.

Zamów w księgarni **profinfo.pl**
lub zadzwoń **22 535 80 72**



Wolters Kluwer

Krajowa Rada Sądownictwa

4
(37)

grudzień
2017

www.czasopisma.wolterskluwer.pl



Wolters Kluwer

REDAKTOR NACZELNY „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Krzysztof Grajewski

KOLEGIUM REDAKCYJNE „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Łukasz Bojarski
Justyna Kossak
Jan Kremer
Gabriela Ott
Waldemar Żurek

SEKRETARZ REDAKCJI „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Katarzyna Bojarska (tel. +48 668 618 561 e-mail: katarzyna.bojarska@wolterskluwer.com)

REDAKTOR STATYSTYCZNY „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Jan Czempas

PATRONAT HONOROWY „Krajowej Rady Sądownictwa”:
SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

Recenzentami KRS w 2016 r. byli: dr Katarzyna Gonera, Roman Kęska, dr Aneta Łazarska,
dr Dawid Miąsik, dr Małgorzata Niezgódka-Medek, dr Paweł Skuczyński, dr Jarosław Sułkowski,
prof. dr hab. Tadeusz Wiśniewski.

Autorzy zdjęć w numerze:
Borys Skrzyński; Biuro KRS – Adam Kryszkiewicz

Zgodnie z wykazem czasopism naukowych oraz informacją Departamentu Nauki
w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w związku z § 32 ust. 1 rozporządzenia
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12.12.2016 r. w sprawie przyznawania kategorii
naukowej jednostkom naukowym i uczelniom, w których zgodnie z ich statutami
nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych (Dz. U. poz. 2154),
za każdą publikację naukową w kwartalniku „Krajowa Rada Sądownictwa”

Autor otrzymuje 5 punktów.

Wskaźnik Index Copernicus Value (ICV) 2015: 54.72 punktu.

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe.



Wolters Kluwer

WYDAWCA:

Wolters Kluwer Polska SA, 01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych:

Klaudia Szawłowska-Milczarek, klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

Sekretariat: tel. 22 535 82 03

Biuro Reklamy: tel. 22 535 83 23, +48 604 113 564

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopisma można uzyskać pod numerem
infolinii 0 801 04 45 45; faks 22 535 82 05

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa

Nakład 300 egz.



Krajowa Rada Sądownictwa

K W A R T A L N I K

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

Krzysztof Sobczak

Krajowa Rada Sądownictwa właściwie broni niezależności sądów
– nieprzemyślane zmiany mogą to zepsuć – sprawozdanie z debaty 5

Marcin Matczak

O rozbieżności pomiędzy sędziowskim i powszechnym rozumieniem sprawiedliwości
oraz sposobach jej usuwania..... 22

Andrzej Friszke

Przy Okrągłym Stole. O Polskę – demokratyczne państwo prawa..... 29

Maciej Czajka

Sądownictwo w czasach rewolucji..... 48

Małgorzata Ciuksza

Siedem grzechów sędziego, czyli o konformizmie, posłuszeństwie wobec autorytetu,
pułapce zaangażowania, pośpiechu, wchodzeniu w rolę oraz innych przejawach
i mechanizmach wpływu społecznego w salach sądowych 59

LUDZIE I WYDARZENIA

Alicja Seliga

100-lecie odrodzonego sądownictwa w Polsce 68

Jacek Gudowski

Wystąpienie podczas obchodów 100-lecia odrodzonego sądownictwa polskiego
w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa, dnia 28 września 2017 r. 76

Krzysztof Grajewski

„Przegląd Konstytucyjny” – nowe czasopismo naukowe 82

Jerzy Jachnik, Janusz Sanocki

Jakich sądów potrzebują Polacy? Wymiar sprawiedliwości w ocenie organizacji
społecznych skupiających pokrzywdzonych przez państwo..... 84

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Karolina Janson-Ernert

Współpraca w ramach sieci ENCJ 96

Rafał Michalczewski

Wizyty, spotkania, konferencje 96

DOKUMENTY KRS

Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych
przez Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.07.2017 r. – 30.09.2017 r.,
których treść jest dostępna na stronie www.krs.pl 99

Krzysztof Sobczak

Krajowa Rada Sądownictwa właściwie broni niezależności sądów – nieprzemyślane zmiany mogą to zepsuć – sprawozdanie z debaty¹



Uczestnicy debaty (od lewej): Waldemar Żurek, Małgorzata Niezgódka-Medek, Krzysztof Strzelczyk, Teresa Flemming-Kulesza, Ryszard Piotrowski, Dariusz Zawistowski, Krzysztof Grajewski, Krzysztof Sobczak, Adam Strzembosz, Irena Kamińska, Jan Kremer, Łukasz Bojarski

Stojąca od 28 lat na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów Krajowa Rada Sądownictwa właściwie wypełniała swoje zdanie – uznali uczestnicy redakcyjnej debaty. Przyszli, że ten powołany w 1989 roku organ mógłby być zorganizowany inaczej, ale podkreślali, że KRS została zaprojektowana według najlepszych europejskich wzorów. Uczestnicy debaty uznali za możliwe pewne zmiany w zasadach powoływania członków tego organu, ale granicą nieprzekraczalną jest dla nich zasada, że sędziów do KRS wybierają sędziowie.

¹ Dnia 7.09.2017 r. w siedzibie Wolters Kluwer Polska S.A. odbyła się debata redakcyjna z udziałem zaproszonych gości, której tematyką była dotychczasowa działalność Krajowej Rady Sądownictwa i projektowane zmiany ustawodawcze dotyczące tego konstytucyjnego organu. W debacie udział wzięli obecni i byli członkowie KRS oraz eksperci zajmujący się problematyką wymiaru sprawiedliwości: prof. Adam Strzembosz, sędzia Krzysztof Strzelczyk, sędzia Irena Kamińska, sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Dariusz Zawistowski, sędzia Teresa Flemming-Kulesza, prof. Ryszard Piotrowski, prof. Krzysztof Grajewski, sędzia Gabriela Ott, sędzia Jan Kremer, sędzia Waldemar Żurek, Łukasz Bojarski. Dyskusję prowadził red. Krzysztof Sobczak.



Od lewej: Alicja Pollesch, Krzysztof Grajewski, Krzysztof Sobczak

Prof. Adam Strzembosz, były I prezes Sądu Najwyższego, przypomniał, że idea stworzenia KRS była reakcją na brak demokracji w PRL. – Koncepcja Krajowej Rady Sądownictwa została bardzo szczegółowo opracowana podczas prac Okrągłego Stołu, a konkretnie przy podstoliku do spraw prawa i sądów, któremu współprzewodniczyłem. I była odpowiedzią na sytuację, jaka miała miejsce wcześniej – oceniano, że najsłabszymi elementami systemu sądownictwa w okresie Polski Rzeczypospolitej Ludowej był sposób powoływania sędziów, zasady ich awansowania, a także zasady wyłaniania kierownictwa sądów. – Nasza Krajowa Rada została oparta na wzorze portugalskim, który był i jest uznawany za jeden z najbardziej nowoczesnych i odpowiadających potrzebom sądownictwa. Ze strony solidarnościowej nie została wtedy przez nikogo zakwestionowana – mówił. I przypomniał, że przy tym podstoliku pracował również Jarosław Kaczyński.

– Jeśli można mówić o pewnym radykalizmie przyjętych w tej koncepcji rozwiązań, to były one reakcją na doświadczenia sądownictwa w niedemokratycznym państwie. Ale takie rozwiązania były stosowane w państwach demokratycznych, w tym tych mających za sobą niedemokratyczne doświadczenia, jak Portugalia czy Włochy. A poza tym, traktowaliśmy to jako nie przejściowy, ale docelowy model funkcjonowania sądownictwa w tym zakresie, czyli powoływania i awansowania sędziów oraz strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W swojej działalności Rada miała różne okresy, lepsze i słabsze, ale generalnie przez te wszystkie lata dobrze wypełniła swój konstytucyjny obowiązek – mówił prof. Strzembosz.

Jego zdaniem niezwykle ważny był ten pierwszy okres, bo wtedy powstawały zręby Krajowej Rady Sądownictwa. Także w zakresie wewnętrznych regulacji, które decydowały o sposobie działania tego organu. – Niedawno w „Rzeczypospolitej” ukazał się artykuł o napięciu, jakie jest pomiędzy politykami i środowiskiem sędziowskim,

sugerujący, że tu potrzebny jest kompromis. Otóż Krajowa Rada Sądownictwa skonstruowana została właśnie z takim założeniem. Bo przecież w jej składzie miało się znaleźć sześciu polityków i jeden, który też może być politykiem, czyli przedstawiciel prezydenta. Włączenie takich osób do Krajowej Rady było wyrazem pewnego kompromisu. Osobną sprawą jest to, w jakim stopniu te osoby angażują się w pracę Rady. Z okresu, gdy byłem członkiem KRS, nie mam pod tym względem najlepszych wspomnień. Istotną rolę mógł spełniać w KRS, i przez pewien czas spełniał, przedstawiciel prezydenta, który już w czasie prac Rady mógł kwestionować niektóre jej decyzje, na przykład dotyczące kandydatów na sędziów, a także przekazywać swoje opinie prezydentowi. W każdym razie w czasie, gdy ja byłem członkiem KRS, ta współpraca z przedstawicielem prezydenta, bardzo aktywnym, układała się harmonijnie, z pożytkiem dla obu stron – mówił Adam Strzembosz.

Irena Kamińska, były członek KRS, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, podkreślała, że Rada została skonstruowana do współpracy trzech władz. – Powstanie Krajowej Rady Sądownictwa i nadane jej kompetencje całkowicie burzyły panujący wcześniej układ wszechwładzy czynników politycznych w zakresie powoływania sędziów i ich losów zawodowych. W tym zakresie było to rzeczywiście radykalne rozwiązanie, bo nagle okazało się, że to środowisko sędziowskie ma decydujący wpływ na karierę sędziego. To była bardzo istotna zmiana, odpowiadająca tym wszystkim zmianom, które wtedy wprowadzano – mówiła.

Sędzia Kamińska także uważa, że Rada dobrze wypełniała swoje konstytucyjne zadania, chociaż miała różne okresy. Przypominała, że były też zastrzeżenia środowiska sędziowskiego do różnych kadencji Rady. – To w dużym stopniu zależało od ludzi, którzy w niej się znaleźli, ale w jeszcze większym stopniu od warunków zewnętrznych. W tym od sytuacji politycznej i aktualnej większości sejmowej. Ja rozpocząłem pracę w Radzie w 1998 roku, a więc stosunkowo niedługo po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku. Akurat wtedy wszyscy byli pod wrażeniem tej nowej konstytucji i współdziałanie KRS z politykami, przynajmniej z tej opcji, która miała wtedy większość w parlamencie, było



Adam Strzembosz



Od lewej: Adam Strzembosz,
Irena Kamińska, Jan Kremer

wręcz komfortowe. Szczególnie gdy oceniam to z dzisiejszego punktu widzenia. Wtedy nawet etaty dzielone były między sądy z udziałem członka KRS – mówiła.

Jej zdaniem, w tym kontekście konstrukcja Krajowej Rady Sądownictwa jest obliczona na zgodne i harmonijne współdziałanie trzech władz, według zasady zapisanej w artykuł 10. Konstytucji. – Krajowa Rada spełnia swoje zadania, bo ma to zagwarantowane konstytucyjnie i ustawowo, ale żeby ona mogła skutecznie bronić niezawisłości sędziów i niezależności sądów, to musi się spotykać z dobrą wolą i zrozumieniem ze strony pozostałych władz. Nie może to być ze strony tych pozostałych czynników nastawienie z definicji nieprzyjemne. W takiej sytuacji Rada ma ogromne trudności z wykonywaniem swoich zadań. Gdy decyzje i stanowiska KRS są kwestionowane, to cierpi cel, dla którego została ona stworzona – podkreślała.

Zdaniem **Jana Kremiera**, członka KRS, sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie, kontekst, w jakim działa KRS w ciągu minionych 28 lat ulegał zmianom. – Oceniając działalność Krajowej Rady Sądownictwa nie należy zapominać o otoczeniu społecznym i politycznym, w jakim działa, a było ono zmieniane. Można powiedzieć, że w 21. wieku ten kontekst ulegał cały czas pogorszeniu. Trzeba też przy tej ocenie pamiętać, że zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym do początku 2007 r. Rada w sferze organizacyjnej i finansowej nie była organem w pełni samodzielnym, bo działała przy czy w ramach Kancelarii Prezydenta. Trzeba też brać pod uwagę zmieniające się kompetencje KRS, a szczególnie ograniczone możliwości oddziaływania w zakresie legislacji. Owszem, Rada zawsze opiniowała projekty ustaw, ale miała dość ograniczony wpływ na ich stanowienie. Politycy nigdy nie mieli dużych skłonności do uwzględniania propozycji czy uwag KRS.

W tej części swojej działalności, która jest związana z opiniowaniem kandydatów na urząd sędziego, Rada według mnie zawsze dobrze wypełniała swoje zdania, nawet jeśli czasem pojawiały się jakieś krytyczne opinie ze strony środowiska sędziowskiego – mówił sędzia.

Łukasz Bojarski, prezes Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS, były członek KRS, powołany przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, mówił, że jako osoba powołana

przez prezydenta do Krajowej Rady Sądownictwa traktował rolę tego organu trochę szerzej, niż to mogłoby wynikać z dosłownego rozumienia przepisów. – Uważam też, że ten przykład, który dał prezydent Bronisław Komorowski, powołując mnie jako przedstawiciela reprezentującego społeczeństwo obywatelskie, jest godny polecenia na przyszłość. Dobrze by było, gdyby z tego jedyne go dostępnego według obecnych przepisów miejsca do Rady trafiali przedstawiciele organizacji obywatelskich lub świata nauki – mówił.

Podkreślał, że widzi dużą rolę KRS jako platformy prowadzenia dialogu z rządem i uważa, że ta rola z różnych względów nie była dobrze realizowana. Przede wszystkim z powodu niechęci kolejnych rządów, ale też z powodu pewnej „nieśmiałości” członków Rady. – Uważam, że KRS powinna być w tym zakresie bardziej aktywna i wręcz inicjować taki dialog, nawet gdy partnerzy ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wychodzą z taką inicjatywą. Moim zdaniem Krajowa Rada Sądownictwa jest też dobrą płaszczyzną dialogu ze środowiskami pozasądowymi. To jest dobre miejsce do organizowania debat o problemach wymiaru sprawiedliwości, ale KRS mogłaby być też czymś w rodzaju prawniczego think-tanku, który podejmowałby szerszą refleksję na ten temat. Tak się zdarzało, ale według mnie w zbyt małym stopniu. Rada powinna być też bardziej aktywna w ocenie skutków regulacji *ex-post*, czyli powinna zlecać badania dotyczące efektów wprowadzania zmian w prawie dotyczącym sądownictwa, ale także ewaluację własnych działań – mówił Łukasz Bojarski.

Od Rady oczekiwałby on też większej aktywności w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem w imieniu własnym i całego środowiska sądowego, które przecież nie ma swojego samorządu. Jak mówił, to było w pewnym zakresie realizowane, ale według niego w niezadowalającym stopniu. – Szkoda na przykład, że nie udało się zrealizować dyskutowanej idei powołania rzecznika prasowego sądownictwa przy KRS. To powinna być ważna rola Rady. Moim zdaniem Krajowa Rada Sądownictwa powinna też być bardziej otwarta na kontrolę społeczną i wręcz patronować temu. Chodzi na przykład o takie mechanizmy jak udział nie sędziów w wyborze sędziów do KRS. Są w tej dziedzinie międzynarodowe standardy, które warto wdrażać także u nas. Tylko trzeba pamiętać, że chodzi o udział obywateli, a nie polityków – podkreślał.

Stwierdził też, iż przy okazji warto przypomnieć, że KRS ma dużą zasługę w organizowaniu wysłuchań publicznych, tylko nie przy wyborze sędziów, ale prokuratora generalnego. Jego zdaniem w tej dziedzinie Rada wyznaczyła dobry standard. Zasługą KRS są także wypracowane w 2015 r. wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości standardy komunikacji dla sądów. – Znakomitą rzeczą były też organizowane cyklicznie spotkania na temat implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących sądownictwa – mówił Łukasz Bojarski.

Zdaniem **Gabrieli Ott**, członka KRS, sędziego Sądu Okręgowego w Katowicach, minione ponad 25 lat działalności Krajowej Rady Sądownictwa należy ocenić pozytywnie w kontekście jej kompetencji. – Pewne ograniczenia lub nieskuteczność KRS w różnych dziedzinach wynikały – moim zdaniem – przede wszystkim z braku kompetencji do szerszych działań, które były od Rady oczekiwane przez różne środowiska. Często oczekiwano od Rady własnych propozycji legislacyjnych, ale trzeba pamiętać, że nie ma ona prawa inicjatywy ustawodawczej. Owszem, Rada zgłaszała takie projekty, ale musiała wtedy



Od lewej: Jan Kremer,
Łukasz Bojarski,
Gabriela Ott

korzystać z pośrednictwa innych organów, najczęściej prezydenta. Mogliśmy tylko prosić i apelować do polityków, by uznali za stosowne jakąś zmianę poprzec. Niestety, takie apele rzadko przynosiły efekty. Jeśli nawet jakiś projekt KRS został przyjęty, to finalnie i tak wola partii rządzącej decydowała o tym, jakiego kształtu te przepisy nabierały. Przykładem tego jest ustawa o asesorach sądowych, która została zaproponowana przez KRS, ale ta uchwalona zupełnie inaczej ukształtowała tę instytucję – mówiła.

Sędzia Ott bardzo pozytywnie oceniła natomiast wypełnianie tego zadania KRS, jakim jest obrona niezależności sądownictwa. – Wielokrotnie w tym minionym okresie władza wykonawcza próbowała ograniczać tę niezależność i Rada zawsze stawiała temu opór. Faktem jednak jest, że poza przyjmowaniem uchwał, czasem w dramatycznym tonie, Rada nie ma realnych środków pozwalających na natychmiastowe usuwanie takich naruszeń – stwierdziła.

Waldemar Żurek, członek KRS, sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie, uważa, że kompetencje Rady były odpowiednie, natomiast realnym problemem był opór ze strony różnych instytucji państwowych, gdy próbowano z tych kompetencji korzystać. – Na przykład bardzo często dyskutowaliśmy w Radzie, czy kierować do prokuratury doniesienia o pomówieniach pod adresem sędziów. A także, czy traktować to jako ataki na osoby czy na instytucje. I bardzo często rezygnowaliśmy z tego, uznając, że w efekcie możemy być potem krytykowani, iż to sędziowie sądzą sprawy dotyczące sędziów. Było więcej takiego samoograniczania się przez KRS – mówił.

Zauważył jednak, że jeśli przyjąć, iż głównymi celami Rady było kształtowanie jak najlepszego składu korpusu sędziowskiego i stanie na straży jego niezawisłości, to przez te minione lata dobrze ona wykonywała to zadanie. – Wszystkie badania realizowane wśród sędziów pokazują wyraźnie, że poczucie niezawisłości jest bardzo wysokie. Doprowadzenie do takiego stanu jest dużym sukcesem naszego państwa i KRS. A dodatkowym sukcesem KRS jest to, że gdy dochodzi do prób ograniczania niezawisłości, to sędziowie natychmiast informują o tym Radę – stwierdził sędzia Żurek.

Do dobrych aspektów działalności KRS zaliczył też działalność w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych. Jak mówił, szczególnie w ostatnich latach nastąpił w tej

dziedzinie wyraźny postęp jakościowy. Natomiast sędzia mniej zadowolony jest z działań Rady na rzecz tworzenia lepszych standardów komunikowania się ze społeczeństwem. To jego zdaniem jest jeszcze wyzwanie stojące przed KRS.

Małgorzata Niezgódka-Medek, były członek KRS, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, także uważa, że o tym, iż przez te ponad 25 lat Rada funkcjonowała dobrze, świadczy to, że sędziowie mają obecnie bardzo wysokie poczucie niezawisłości. Że to jest dla nich sprawą oczywistą. Ale, jak mówiła, otwarte jest pytanie, czy to poczucie niezawisłości będzie miało przełożenie na działalność sądów w najbliższej przyszłości, w kontekście zdarzeń, jakie obecnie obserwujemy. – Wierzę, że tak, ale niezależność sądów jest zagrożona, czego skutkiem może być także osłabienie niezawisłości sędziów. Jestem przekonana, że model ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, który został nakreślony przy Okrągłym Stole i utrwalony w Konstytucji z 1997 roku, jest modelem wzorcowym – mówiła. Jej zdaniem ten model z silną pozycją sędziów w organie, który ma stać na straży niezależności i niezawisłości, był odpowiedzią na to, co działo się w czasach PRL, czyli na brak niezależności sądów i łamanie niezawisłości sędziów. Jak jednak podkreślała, żeby ten model sprawdził się, niezbędne było współdziałanie wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa, a więc także zasiadających w niej polityków, z ministrem sprawiedliwości na czele. – Niestety, tego współdziałania zabrakło, a już szczególnie w ostatnim czasie. Rada została wymyślona jako płaszczyzna porozumienia trzech władz. To nigdy nie działało idealnie, a teraz widzimy próbę zdominowania tego organu przez władzę ustawodawczą i wykonawczą – skomentowała sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek.

Również **Krzysztof Strzelczyk**, sędzia Sądu Najwyższego, wiceprzewodniczący KRS w latach 2002–2004 i jej przewodniczący w latach 2004–2006, uważa, że koncepcja składu Rady, w której większość stanowią sędziowie, jest jak najbardziej właściwa. – Uznano ją za najlepszą wtedy, w 1989 roku, ale wiele wskazuje na to, że taka właśnie Rada jest bardzo potrzebna także teraz. Oczywiście, wyniki badań wskazujące na wysokie poczucie niezawisłości wśród sędziów są dobrą recenzją dla KRS. O istotnej roli Rady w tym



Waldemar Żurek,
Małgorzata
Niezgódka-Medek



Od lewej: Waldemar Żurek, Małgorzata Niezgódka-Medek, Krzysztof Strzelczyk, Teresa Flemming-Kulesza, Ryszard Piotrowski, Dariusz Zawistowski

zakresie świadczą obecne próby zmierzające do osłabienia czy też zdominowania tego organu przez polityków. Wszelkie dążenia do osłabienia, zmarginalizowania roli sędziów w Radzie świadczą o jej sile – mówił.

Teresa Flemming-Kulesza, były członek KRS, sędzia Sądu Najwyższego, stwierdziła, że warto zastanawiać się nad tym, dlaczego w Konstytucji tylko w odniesieniu do władzy sądowniczej jest stwierdzenie, że jest to władza odrębna i niezależna, a ustrojodawca nie uznał za konieczne zrobienia takich zastrzeżeń w stosunku do dwóch pozostałych władz. – To wynika z tego, że sądownictwo jest w tym trójpodziale władzą najsłabszą, ponieważ jest to władza rozporozszona i nie ma silnej centralnej reprezentacji. Dlatego za konieczne uznano stworzenie Krajowej Rady Sądownictwa, z takim umocowaniem konstytucyjnym, w takim składzie i z takimi uprawnieniami, jakie ten organ miał dotychczas. I ta idea sprawdziła się, potwierdziło się, że jest potrzeba istnienia organu, który będzie bronił niezależności sądów i niezawisłości sędziów – mówiła. Jej zdaniem nie do przecenienia jest drugi motyw powołania KRS, jakim jest stojące przed tym organem zadanie dokonywania wyboru kandydatów na sędziów. Jak wskazywała, po traumatycznym okresie stalinowskim, ale także po doświadczeniach późniejszych lat, gdy w gronie kierowniczym sądów zasiadali sekretarze PZPR, mający także wpływ na wybór kandydatów na sędziów, za niezwykle ważne uznano stworzenie takiego mechanizmu, w którym nie będą na to miały wpływu czynniki polityczne i administracyjne. Jak wskazywała, teraz próbuje się cofać historię i wracać do takich praktyk. – Ale dla mnie największym szokiem są próby inicjowania postępowań karnych przeciwko sędziom za ich decyzje orzecznicze. Trudno sobie wyobrazić większą ingerencję w niezawisłość sędziowską. Tego nawet w czasach

PRL nie było, nawet zwolnienie z aresztu Zbigniewa Romaszewskiego w stanie wojennym² nie skutkowało czymś takim. To stawia Krajową Radę Sądownictwa, ale też całe społeczeństwo w zupełnie nowej sytuacji. Nie będziemy mieli sądów, jeśli sędziowie będą bali się sądzić – podsumowała sędzia Flemming-Kulesza.

My sobie zdajemy obecnie sprawę z tego, jak działa i czemu służy Krajowa Rada Sądownictwa, ale gdy przypomnimy sobie, jak ona powstawała, gdy ją konstruowano przy Okrągłym Stole, to dopiero można sobie uświadomić, jak radykalna, można wręcz powiedzieć, że rewolucyjna była to zmiana w stosunku do wcześniejszego okresu – mówił **prof. Krzysztof Grajewski**, konstytucjonalista z Uniwersytetu Gdańskiego, redaktor naczelny kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”. I dla przypomnienia tego historycznego kontekstu przywołał wypowiedź prof. Adama Strzembosza z prac „podstolika” ds. sądownictwa, który zacytował fragment „Biblioteczki sędziego” z okresu PRL: „Partia wpływa na działalność sądów przez politykę kadrową (...) w sądownictwie i partyjną kontrolę działalności członków partii w sądach. Przewodnia rola partii wobec sądów powszechnych polega na: wytyczaniu programów działalności tych organów, wysuwaniu członków partii na kierownicze stanowiska, (...) wypracowywaniu odpowiedniej polityki oraz kontroli nad działalnością sądów”. – To historyczny dokument, a tymczasem on dramatycznie przypomina mi czasy obecne. Wystarczy partię marksistowsko-leninowską zamienić na partię współczesną – skomentował.

Prof. Ryszard Piotrowski, konstytucjonalista z Uniwersytetu Warszawskiego, podkreślał, że Krajowa Rada Sądownictwa jest instytucją mającą sens antyautorytarny. A politycy jego zdaniem popierają niezależność sądów dopóty, dopóki walczą o władzę. – Gdy już ją zdobędą, to walczą z tą niezależnością, ponieważ to jest ta część ustroju, która jest poza ich zasięgiem. Od momentu ustanowienia KRS i od początku obowiązywania obecnej Konstytucji mamy nieustanną walkę z sądami. A celem władzy politycznej jest dążenie do zmiany sędziów w urzędników państwowych, bo ten, kto ma władzę, chce jej mieć jeszcze więcej – mówił. Według niego to w praktyce oznacza, że Krajowa Rada Sądownictwa cały czas działała we wrogim otoczeniu. – Kolejni ministrowie sprawiedliwości, działający prawem kaduka, bo Konstytucja nie przewiduje dla nich takiej roli, próbowali uzyskać jak najwięcej kontroli nad sądami. Również prezydenci zbyt słabo angażowali się w obronę niezależności sądów, a także Trybunał Konstytucyjny zwykle nie stawał w ich obronie, gdy trafiały do niego na przykład sprawy dotyczące zakresu nadzoru ministra nad sądami – mówił.

Jednak mimo działania w tym wrogim otoczeniu, zdaniem prof. Piotrowskiego zasługą Rady jest to, że przetrwała i występowała wielokrotnie do Trybunału Konstytucyjnego z różnymi wnioskami dotyczącymi niezależności sądów i niezawisłości sędziów. – Zgadzam się z opiniami, że najlepszą recenzją dla KRS są proponowane przez rządzących polityków zmiany, które mają Radę osłabić i im podporządkować. Gdyby to była instytucja fasadowa, gotowa na wykonywanie poleceń polityków, to nie mieliby oni potrzeby jej reformowania – stwierdził.

² Zwolnienie z aresztu w stanie wojennym nie dotyczyło samego Zbigniewa Romaszewskiego, lecz jego współpracownicy – Joanny Szczęsnej.

Dariusz Zawistowski, przewodniczący KRS, sędzia Sądu Najwyższego, podziela opinie tych wszystkich, którzy pozytywnie oceniają dorobek Krajowej Rady Sądownictwa. – A jedną z największych jej zasług jest istotny, a wręcz decydujący udział w niemal całkowitej wymianie kadr w sądach. Praktycznie nie ma w sądach powszechnych takiego sędziego, który nie przeszedłby tej weryfikacji, czy to w procedurze powoływania na urząd, czy awansowania na wyższe stanowisko. Mamy już w tej dziedzinie zupełnie nową jakość. Drugą ważną zasługą Rady jest dość skuteczne radzenie sobie z tymi wyzwaniem, które stały przed nią w kontekście relacji sądownictwa z innymi władzami. A było co robić, ponieważ każda kolejna nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych to była próba wzmocnienia roli ministra sprawiedliwości kosztem sądów, samorządu sędziowskiego czy kompetencji prezesów sądów – mówił.

Zdaniem sędziego Zawistowskiego trzeba pamiętać, że te wszystkie działania, które podejmowała Krajowa Rada Sądownictwa, miały miejsce w takim cyklu, że cały czas minister sprawiedliwości próbował wzmocniać swoją pozycję. A sędziowie zasiadający w Radzie zawsze widzieli to zagrożenie i próbowali w miarę możliwości ograniczać te zapędy. – Takie projekty były z reguły negatywnie opiniowane, a w wielu przypadkach były kierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, te sygnały były zwykle lekceważone przez pozostałe władze. Przekonywano nas, że w poszerzaniu kompetencji ministra nie ma zagrożenia, bo przecież jest rozdział pomiędzy nadzorem administracyjnym nad sądami i działalnością orzeczniczą. Niestety, Trybunał Konstytucyjny taką interpretację zaakceptował. No i obecny stan tych relacji, a także kolejne projekty są – moim zdaniem – pokłosiem tej sytuacji – mówił przewodniczący KRS.

Uczestnicy debaty poproszeni zostali także o odpowiedź na pytanie, czy można sobie wyobrazić, że te zadania, które Konstytucja postawiła przed Krajową Radą Sądownictwa, wypełniałby inny organ? Jak mógłby być zorganizowany, jaki mieć skład, jak działać?

Prof. Adam Strzembosz stwierdził, że inne ukształtowanie Krajowej Rady Sądownictwa w świetle obecnie obowiązującej Konstytucji nie jest możliwe. – Można natomiast sobie wyobrazić Radę o innym składzie i inaczej pracującą, gdyby zmieniono Konstytucję. Wyobrażam sobie, że zamiast sześciu przedstawicieli Sejmu i Senatu mógłby być w niej przedstawiciel adwokatury, prokuratury, ale nie prokuratora generalnego, przedstawiciel organizacji społecznych zajmujących się wymiarem sprawiedliwości, mógłby to być dyrektor szkoły, która kształci sędziów. To jednak wymagałoby zmiany Konstytucji. A tymczasem Konstytucja obowiązuje i mówi wyraźnie, jaki ma być skład KRS. Stanowi też wyraźnie, że sędziów mają do niej wybierać sędziowie – stwierdził prof. Adam Strzembosz.

Zdaniem **Dariusza Zawistowskiego** mógłby to być inny organ, szczególnie jeśli chodziłoby tylko o inną nazwę. – Jeśli natomiast chodzi o samą ideę, to nie, bo przecież standardem międzynarodowym jest to, że ma to być organ niezależny. A ta niezależność jest przede wszystkim ważna w odniesieniu do powoływania sędziów, ale także wypełniania funkcji strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jeśli te warunki mają być spełnione, to trudno tu coś oryginalnego wymyślić – stwierdził. Uznał jednak, że można natomiast zastanawiać się, czy skład takiego organu nie mógłby być inny, ale to wymagałoby – zdaniem sędziego – zmiany Konstytucji. – Bo przecież z Konstytucji



Od lewej: Irena Kamińska,
Jan Kremer, Łukasz Bojarski,
Gabriela Ott

wynika, kto w skład Rady wchodzi. Ja opowiadałbym się za takim modelem, w którym w KRS znaleźliby się przedstawiciele obywateli, innych zawodów prawniczych czy nauki. W wielu krajach tak jest i to jest możliwe. Z jednym tylko ograniczeniem, bo to wynika z międzynarodowego standardu, że sędziowie w takim organie muszą stanowić większość. A także takim, że sędziów do Rady muszą wybierać sędziowie, bo tak stanowi Konstytucja – stwierdził przewodniczący KRS.

Sędzia **Waldemar Żurek** uznał, że można rozważać inne warianty organu stojącego na straży niezależności sądów, ale – jak podkreślał – trzeba pamiętać, że mamy w Polsce Radę w wariantcie modelowym, w pełni zgodnym z zaleceniami Rady Europy. – A one mówią, że sędziowie powinni stanowić całość takiego organu bądź jego znaczącą większość. To jest warunek niezbędny do zachowania trójpodziału władz. Ale też widziałbym w Radzie, na przykład zamiast posłów, przedstawicieli korporacji prawniczych czy wyższych uczelni – stwierdził.

Ryszard Piotrowski przypomniał, że także obecna Konstytucja nie wyklucza takiej sytuacji, iż posłowie czy senatorowie zasiadający w Radzie będą rzecznikami interesów społecznych, grup zawodowych, a nie tylko reprezentantami swojej partii. – Konstytucja tego nie wyklucza, ale praktyka polityczna raczej to uniemożliwia. Jeśli natomiast chodzi o skład tej sędziowskiej części Rady, to jest pewnym problemem mały udział sędziów rejonowych. Warto jednak pamiętać, że w pracy w KRS ważnym argumentem jest odporność na naciski. A sędzia dopiero planujący swoją karierę może być na nie bardziej podatny, niż sędzia sądu wyższej instancji. A już najbardziej na to odporni są sędziowie Sądu Najwyższego – mówił profesor UW.

Zdaniem **Gabrieli Ott**, stojąc na gruncie obowiązującej Konstytucji, można jedynie mówić o pewnych zmianach zasad wyboru sędziów do KRS. – Może nie wybory pośrednie a bezpośrednie. Nie ma wątpliwości, że sędziów mają wybierać sędziowie, ale można to robić inaczej. Niezłym rozwiązaniem mogłyby być wybory powszechne, w których uczestniczyliby wszyscy sędziowie, chociaż organizacyjnie byłoby to trudne do przeprowadzenia. Pojawiłby się wtedy problem organizacji kampanii wyborczej, jeśli miałyby to być wybory ogólnokrajowe. Sędziów jest około 10 tysięcy, nie znamy



Od lewej: Waldemar Żurek, Małgorzata Niezgódka-Medek, Krzysztof Strzelczyk, Teresa Flemming-Kulesza

się, potrzebna by więc była jakaś forma prezentacji kandydatów. Taki model też miałby swoje słabości – mówiła.

Natomiast **prof. Krzysztof Grajewski** stwierdził, że o ile można mówić o jakichś modyfikacjach zasad wyboru sędziów do KRS, o tyle bez złamania Konstytucji nie wchodzi w grę jakiegokolwiek inne ukształtowanie jej składu. Przypomniał, że to w ustaleniach przyjętych przy Okrągłym Stole zapisano, iż rada do spraw sądownictwa ma się składać między innymi z sędziów wybieranych przez zgromadzenia ogólne Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. – Jeśli więc chodzi o genezę Krajowej Rady Sądownictwa i zasady wyboru jej członków, to sprawa była od początku oczywista, zanim jeszcze dokonano zmiany konstytucji, zanim uchwalono ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i zanim uchwalono Konstytucję z 1997 roku – mówił. Uzupełnił swoją wypowiedź informacją, że w jednym z ostatnio wydanych komentarzy do Konstytucji autor rozważań do art. 187 nie poświęcił ani jednego zdania temu, kto ma wybierać do niej sędziów. – Dla autora było to tak oczywiste, że on nie napisał nawet zdania, że tych sędziów mają wybierać sędziowie.

Uczestniczący w debacie sędziowie i eksperci zastanawiali się również nad tym, jakie mogą być skutki zmian proponowanych przez prezydenta i PiS?

Sędzia **Waldemar Żurek** stwierdził, że jeśli zostanie wprowadzona zasada, iż Sejm będzie wybierał sędziów do KRS spośród kandydatów zaproponowanych przez grupy sędziów, można sobie wyobrazić, że Rada zostanie zdominowana na przykład przez sędziów wojskowych albo przez kandydatów wskazanych przez sędziów pracujących w Ministerstwie Sprawiedliwości. – Swoich kandydatów mogą też przeferosować prokuratorzy, którym ich szef wyda taką dyspozycję. Niedobrym zjawiskiem byłoby też ubieganie się przez sędziów o poparcie partii politycznych, bo tworzyłyby się wtedy mechanizmy wdzięczności i zależności – komentował.

Teresa Flemming-Kulesza wskazywała natomiast, że zmiany w składzie i sposobie działania Rady mogą negatywnie wpłynąć na proces powoływania nowych sędziów i awansowania już pracujących. – Dla mnie jest oczywiste, że ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziego musi należeć do organu niezależnego, a każdy inny wariant stwarza możliwości do promowania osób popadających w zależność wobec innych władz lub odrzucania takich, które z jakichś względów aktualnej władzy się nie podobają – mówiła.

Według **prof. Ryszarda Piotrowskiego** przygotowywane przez obóz rządzący zmiany nie mogą przynieść niczego dobrego, ponieważ prowadzone są wbrew regułom dobrej legislacji. A te reguły mówią, że należy zacząć od identyfikacji problemów i określenia zmian. – Jeżeli celem zmian jest – jak mówi prezydent – przybliżenie sądów do obywateli, likwidacja nierzetelności i stronnictwo, korupcji i nadmiernej biurokracji, to proponowana zmiana ustawy o KRS, a nawet zmiana Konstytucji w żaden sposób do tego celu nie prowadzi. Teoria racjonalnego stanowienia prawa głosi, że jak już się zidentyfikuje problem, to należy ustalić, czy istnieją inne, poza tworzeniem nowego prawa, środki do jego osiągnięcia. Tak, istnieją – trzeba lepiej kształcić sędziów, lepiej organizować ich pracę, trzeba stanowić lepsze prawo, trzeba wreszcie budować kulturę ufności do organów państwa i zaufania pomiędzy obywatelami, a nie nieufności i nienawiści, co obserwujemy obecnie – mówił. Jak dodał, według teorii racjonalnej legislacji zmiana prawa jest złem koniecznym. – Jeśli tylko można cel osiągnąć innymi metodami, to trzeba ich używać – podkreślał.

Zdaniem **Dariusza Zawistowskiego** proponowane przez prezydenta i PiS zmiany nie gwarantują zapewnienia obecności w składzie Rady przedstawicieli wszystkich szczebli i typów sądów. – Przedmiotem krytyki ze strony autorów tych projektów był między innymi zbyt mały udział w składzie KRS sędziów rejonowych, ale przecież te projekty w żadnym stopniu nie zapewniają reprezentacji wszystkich części wymiaru sprawiedliwości. Teraz jest przynajmniej wymóg, że w KRS muszą się znaleźć przedstawiciele Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, apelacyjnych, wojskowych oraz w ramach wspólnego zgromadzenia sędziów okręgowych i rejonowych, a po projektowanej zmianie może dojść do tego, że Sejm wybierze do KRS tylko sędziów rejonowych albo na przykład wojskowych.

Deбата redakcyjna odbyła się w czasie (7.09.2017 r.), gdy akurat trwały prace nad projektem Prezydenta dotyczącym ustawy o KRS, więc jej uczestnicy zostali także poproszeni o przedstawienie swoich sugestii dla prezydenta Andrzeja Dudy i jego doradców pracujących nad tym projektem.

Prof. Adam Strzembosz nawiązał w tym kontekście do informacji medialnych o tym, że prof. Michał Królikowski z Uniwersytetu Warszawskiego przyznawał się do udziału w pracach nad prezydenckimi projektami o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa. Jak przypominał prof. Strzembosz, mówił on w jednym z wywiadów, że Prezydent rozwija się na swoim urzędzie. – Trzeba więc mieć nadzieję, że to oznacza odstępnie od przynajmniej części poglądów wygłaszanych wcześniej na temat zmian w sądownictwie. Liczę więc, że zaproponuje rozwiązania bardziej racjonalne i przede wszystkim zgodne z Konstytucją. A jeśli tak, to ten projekt musi przewidywać wybór sędziów do Rady przez sędziów, bo tylko taka zasada będzie zgodna z Konstytucją – mówił prof. Adam Strzembosz.



Krzysztof Strzelczyk,
Teresa Flemming-Kulesza

Przewodniczący KRS **Dariusz Zawistowski** podkreślał, że to nie może budzić żadnych wątpliwości, iż przy obecnym brzmieniu Konstytucji sędziów do KRS mają wybierać sędziowie. – Uważam, że w Konstytucji jest to dostatecznie jasno wyrażone, a jeśli spojrzeć się na całość regulacji, to intencja ustrojodawcy, żeby tak rozumieć ten przepis była oczywista i przez cały okres istnienia KRS nikt nie miał co do tego żadnych wątpliwości. Apelowalbym natomiast do pana Prezydenta, by zadbał o odpowiednią reprezentację sędziów różnych typów sądów w KRS. Bo ta zawetowana przez niego ustawa umożliwiała zdominowanie Rady przez jakąś wąską grupę sędziów. Teraz jest przynajmniej taki parytet, że w KRS musi być jakiś sędzia sądu administracyjnego, wojskowego, sądów apelacyjnych, no i sędziowie wybierani z tego wspólnego zgromadzenia sędziów okręgowych i rejonowych. Można też rozważyć jakąś formę zwiększenia udziału sędziów rejonowych w składzie Rady – mówił.

Sędzia **Irena Kamińska** stwierdziła, że Prezydent nie powinien w swoim projekcie proponować wyboru sędziów do KRS przez Sejm, bo to byłoby całkowicie niezgodne z Konstytucją. – Ale gdyby upierał się przy tym rozwiązaniu, to sugerowałabym skorzystanie z rozwiązań stosowanych w wielu państwach, w których sędziów do takiego organu mianują przedstawiciele władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Tam ważne jest, spośród kogo one dokonują takiego wyboru. Gdyby na przykład ten projekt przewidywał, że kandydaci do Rady będą zgłaszani przez środowiska sędziów, przez instytucje naukowe, a prawa do zgłaszania ich nie mieliby politycy, to takie rozwiązanie byłoby łatwiejsze do zaakceptowania. Niebezpieczeństwa związane z takim modelem byłyby mniejsze niż wtedy, gdy o całym procesie wyłaniania kandydatów do KRS decydowałiby politycy – mówiła. Jak zauważyła, jeśli w zawetowanym przez Prezydenta projekcie była możliwość zgłoszenia kandydata przez 15 sędziów, to dostateczną ich liczbę do wyboru przez Sejm mogliby zgłosić nawet sędziowie pracujący w Ministerstwie Sprawiedliwości i innych centralnych instytucjach rządowych. Sejm mógłby w ten sposób zapłacić cały wymagany skład Rady jakimiś sędziami nastawionymi na zrobienie kariery w tym nowym rozdaniu. – Z nadzieją odebrałam wypowiedź prof. Michała Królikowskiego, że stworzenie w KRS dwóch izb naruszałoby Konstytucję.

Liczę, że Prezydent skorzysta z tej sugestii swojego doradcy. To też oznaczałoby mniejsze upolitycznienie Rady – podkreślała sędzia Kamińska.

Waldemar Żurek uznał, że istotnym problemem, z którym muszą się zmierzyć autorzy prezydenckiego projektu, są kadencje sędziów-członków KRS. – Obiecujące jest to, że doradzający prezydentowi prof. Michał Królikowski uważa, iż nie mogą one być przerwane. I ma rację, to jest zapisane w Konstytucji i jest nie do pominięcia. Oczekiwałem też poddania przez Prezydenta jego projektu szerokim konsultacjom społecznym. Żeby zaprosił do tej dyskusji prof. Adama Strzembosza, poważnych konstytucjonalistów, przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Żeby specjaliści mogli publicznie wyrazić swoją opinię na ten temat, a opinia publiczna żeby mogła sobie wyrobić zdanie na ten temat. Ale żeby to nie byli eksperci dobrani przez pana Prezydenta – mówił sędzia.

Prof. Ryszard Piotrowski wyraził natomiast nadzieję, że Prezydent odstąpi od swojej deklaracji ogłoszonej wraz z decyzją o zawetowaniu ustawy, iż nie kwestionuje przekazania Sejmowi prawa wyboru sędziów do KRS, oraz że nie zgłosiłby weta gdyby znalazł się w niej przepis o wyborze sędziów do KRS w Sejmie większością 3/5. – A więc dwie izby dobre, wybór przez Sejm dobry i wygaszenie kadencji sędziów też dobre. Otóż to nie było dobre i nie będzie dobre w ewentualnej przyszłej ustawie, bo to jest niezgodne z Konstytucją – powiedział.

Sędzia **Jan Kremer** przestrzegał autorów zmian przed przeniesieniem do prezydenckiego projektu idei dwóch izb w Krajowej Radzie Sądownictwa – sędziowskiej i politycznej. – Po pierwsze byłoby to sprzeczne z Konstytucją, a po drugie mogłoby prowadzić do wzajemnego blokowania przez te izby decyzji Rady. A to oznaczałoby brak decyzji o powołaniu nowych sędziów. Co ciekawe, nie blokowałoby to decyzji o powołaniu asesorów, ponieważ w ich przypadku w zawetowanej ustawie brak rozstrzygnięcia przez KRS w określonym terminie oznaczał, że uzyskiwaliby prawo do orzekania, ale w przypadku kandydatów na sędziów taka sytuacja wstrzymywałaby nominacje. To mogłaby być bardzo niebezpieczna sytuacja dla wymiaru sprawiedliwości – mówił.



Od lewej: Teresa
Flemming-Kulesza,
Ryszard Piotrowski,
Dariusz Zawistowski

Dla **Teresy Flemming-Kuleszy** sprawą kluczową i najważniejszą jest to, że ocena kwalifikacji zawodowych i osobowościowych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego musi należeć do organu niezależnego i złożonego w większości z sędziów. – Bo każdy inny wariant stwarza możliwości do promowania lub sekowania osób, które z jakichś względów nie podobają się aktualnej władzy. – Chciałabym też, by Prezydent zadbał o to, by w jego projekcie znalazły się solidne gwarancje dla kandydatów na sędziów, w tym prawo do odwołania się do Sądu Najwyższego od uchwały KRS w ich sprawie. To jest w obecnej ustawie i kandydaci często z tego korzystają – mówiła.

Sędzia **Gabriela Ott** podkreślała, że jeśli ta ustawa ma być zgodna z Konstytucją, to można zmienić tylko zasady wyboru sędziów do KRS. Czyli na przykład wprowadzić wybory bezpośrednie zamiast obecnych pośrednich. – Być może one nadal mogłyby być pośrednie, ale z zastrzeżeniem, że przedstawiciele zgromadzeń nie wybierają członków KRS tylko spośród siebie. Może dobrym rozwiązaniem byłoby, że wybierają spośród wszystkich sędziów, że kandydatami do KRS mogliby być także sędziowie niebędący delegatami na te zgromadzenia. A może jakimś rozwiązaniem byłyby wybory powszechne, przez wszystkich sędziów? To byłoby dość trudne do zorganizowania, ale jeśli chcemy wprowadzić do KRS jakąś pozytywną nową jakość, to może nad takimi rozwiązaniami należy pracować – mówiła.

Natomiast zdaniem **Łukasza Bojarskiego** zmianą, którą Prezydent może zaproponować bez naruszania Konstytucji, mogłyby być bardziej demokratyczne zasady wyboru sędziów do KRS. – Moim zdaniem niedobre było to, że w Radzie prawie nie było sędziów sądów rejonowych. Brakowało ich tam jako pasa transmisyjnego opinii i problemów z tej instancji, bo z moich obserwacji wynika, że nie są tym pasem transmisyjnym sędziowie wyższych instancji. Gdy rozmawia się z sędziami rejonowymi, to jest w nich autentyczny żal o to, że ich głos nie jest słyszalny, że nie są reprezentowani – mówił. Łukasz Bojarski uważa też, że powinna być w Radzie także reprezentacja geograficzna. – Z moich doświadczeń wynika, iż fakt, że jakaś apelacja nie jest reprezentowana w Radzie, ma wpływ na podejmowane przez nią decyzje. Bo nie ma kogoś, kto reprezentuje to środowisko, a tym samym łatwiej jest zmienić sugerowane przez to środowisko decyzje. Uważam, że jeśli już Prezydent chce zmian w Krajowej Radzie Sądownictwa, o właśnie takich powinien pomyśleć – mówił.

A sędzia **Małgorzata Niezgódka-Medek** apelowała do Prezydenta o wprowadzenie do projektowanej ustawy możliwie precyzyjnego katalogu kryteriów wyboru sędziów przez KRS. – W dotychczasowej ustawie one są, choć może niedoskonałe, ale w tej zawetowanej ich nie było. A więc gdyby te przepisy weszły w życie, nowa Rada oceniałaby kandydatów bez żadnych kryteriów. To z kolei prowadziłoby do iluzoryczności kontroli uchwał KRS w takich sprawach sprawowanej przez Sąd Najwyższy. Bo owszem, można odwołać się od niekorzystnej uchwały, ale Sąd Najwyższy porównuje zawarte w niej oceny z kryteriami, na podstawie których ta ocena została dokonana. Tak było w przypadku wielu wyroków, w których Sąd Najwyższy uchylał uchwały kadrowe KRS, na tym właśnie te orzeczenia się opierały. Jeśli nie będzie kryteriów wyboru, to jakie szanse na odwołanie się będą mieli odrzuceni kandydaci? Przydałyby się takie kryteria w ustawie i to lepsze od dotychczasowych – mówiła.

Summary

Krzysztof Sobczak, *National Council of the Judiciary defends courts' independence well – unprepared changes can spoil it – a report on the debate*

On 7 September 2017 a debate was hosted by Wolters Kluwer Polska S.A. publishing house to discuss, between the editorial board and the invited guests, the activity of the National Council of the Judiciary so far and the proposed legislative amendments concerning this constitutional body. The guests included current and former NCJ members and experts dealing with the administration of justice. The discussion was moderated by Krzysztof Sobczak, the editor. The National Council of the Judiciary, which has been defending the independence of courts and judges for 28 years, has discharged its task well, according to the debate participants. They have admitted that although the body, established in 1989, could have been designed differently, it nevertheless follows the best European examples of organisation. Debate participants consider that certain changes in the principles of appointing members of this body are possible, but believe that the line that cannot be crossed is the principle that it is judges who elect judges to the Council.

Słowa kluczowe: *Krajowa Rada Sądownictwa, wymiar sprawiedliwości, niezależność sądów, niezawisłość sędziów*

Keywords: *National Council of the Judiciary, administration of justice, independence of courts, independence of judges*

Krzysztof Sobczak

Autor jest redaktorem naczelnym serwisu Lex.pl.

Marcin Matczak

O rozbieżności pomiędzy sędziowskim i powszechnym rozumieniem sprawiedliwości oraz sposobach jej usuwania

W swoich pracach poświęconych władzy sędziowskiej nieżyjący już, niestety, prof. Artur Kozak wykazywał istnienie specyficznego „prawniczego rozumu”, będącego efektem wielowiekowej tradycji prawniczej oraz długotrwałego szkolenia, jakie prawnicy odbierają w czasie studiów i późniejszych aplikacji¹. Cechą charakterystyczną tego rozumu jest pojmowanie świata w nieco inny sposób niż pojmują go nieprawnicy. Ta odmienność związana jest ze specyficznym, systemowym podejściem do rozpatrywanych zagadnień, które to podejście prowadzi często do rozstrzygnięć systemowo (a więc całościowo) słusznym, jednak trudno akceptowalnym na poziomie konkretnego człowieka i jego sytuacji życiowej. Odmienność tę najlepiej oddaje znana powieść Cicerona: *Summum ius, summa iniuria*, wskazująca na to, że prawnicze stosowanie prawa, choć wierne temu prawu w najwyższym stopniu, może prowadzić na poziomie konkretnego rozstrzygnięcia do najwyższej niesprawiedliwości².

Różnice pomiędzy prawniczym i powszechnym rozumieniem świata oraz rozumieniem sprawiedliwości szczególnie uwidaczniają się w zjawisku nazywanym formalizmem prawniczym. Choć myślenie o charakterze formalnym jest niezbędne w pracy prawnika, ponieważ pozwala w sposób neutralny i systemowy traktować rozpatrywane przypadki, jest ono powszechnie postrzegane jako problematyczne, kiedy odnosi się je do jednostki. Formalizm prawniczych rozstrzygnięć wydaje się nieprawnikom bezduszny i źle wpływa na postrzeganie tych rozstrzygnięć. Główną przyczyną takiego postrzegania jest odmienność pomiędzy prawniczym a powszechnym postrzeganiem sprawiedliwości, którą prawnicy jako sędziowie, mają wymierzać. O ile myślenie prawnicze skupia się głównie na sprawiedliwości proceduralnej, skoncentrowanej na gwarancjach formalnych i systemowych, o tyle powszechne oczekiwanie społeczne skupia się na sprawiedliwości materialnej, skoncentrowanej na ocenie, czy dana jednostka otrzymała to, na co zasługuje. Kiedy instytucje sprawiedliwości proceduralnej zdają się nie realizować wymogów sprawiedliwości materialnej, pojawia się rozbieżność pomiędzy prawniczym a powszechnym rozumieniem sprawiedliwości. Ta rozbieżność oraz sposoby jej usuwania są tematem tego eseju.

Jednym z przejawów formalizmu prawniczego, który jest główną przyczyną rozbieżności między sędziowskim i powszechnym poczuciem sprawiedliwości, jest skłonność sędziów do rozstrzygania spraw na podstawie tzw. najbardziej lokalnej reguły, a więc

¹ A. Kozak, *Myślenie analityczne w nauce prawa i praktyce prawniczej*, Wrocław 2010, s. 19.

² Cicero, *De officiis* I, 10, 33.

precyzyjnej normy prawnej, zawartej w szczegółowej regulacji danej sprawy, przy jednoczesnym pomijaniu zasad ogólnych: czy to zasad konstytucyjnych, czy też zasad ogólnych formułowanych w poszczególnych gałęziach prawa, kodeksach czy ustawach³. Stosowanie najbardziej lokalnej reguły (np. szczegółowego przepisu Kodeksu postępowania cywilnego) zamiast współstosowania tej reguły z ogólną zasadą (stosowanie szczegółowego przepisu Kodeksu postępowania cywilnego w sposób uwzględniający prawo do sądu) wydaje się uzasadnione. Jeśli system prawa jest zbudowany tak, jak wyobrażał sobie to Kelsen, a więc na podobieństwo piramidy, w ramach której normy niższych szczebli są emanacją norm umieszczonych na wyższych szczeblach, oznacza to, że najbardziej lokalna reguła jest emanacją ogólnych zasad konstytucyjnych. Skoro jest ona elementem systemu prawa (a więc, na przykład, nie została z niego usunięta jako niezgodna z konstytucją), można przyjmować, że stosowanie tej lokalnej reguły jest w rzeczywistości pośrednim stosowaniem zasady ogólnej.

Preferencja dla najbardziej lokalnej reguły jest także uzasadniona z psychologicznego punktu widzenia – ponieważ jest ona szczegółowa i precyzyjna, łatwiej jest ją stosować, zwłaszcza kiedy sędzia jest obciążony bardzo dużą liczbą spraw, a ocena jego pracy zależy od czasu ich rozpatrzenia. Sądzenie z wykorzystaniem zasad jest bardziej praco- i czasochłonne – w przeciwieństwie do precyzyjnych reguł, które stosuje się w sposób zero-jedynkowy, zasady wymagają tzw. ważenia: analizy konkurencyjnych wartości i decyzji, która z nich w danej sytuacji powinna mieć szersze zastosowanie. W świecie idealnego, Dworkinowskiego sędziego Herkulesa jest czas na takie rozważanie. W świecie realnym sędziego sądu rejonowego czy okręgowego, mającego często nawet kilkanaście spraw na wokandzie jednego dnia, na luksus dogłębnego ważenia zasad rzadko można sobie pozwolić.

Problem w tym, że preferencja dla szczegółowych reguł i związane z nią niestosowanie zasad wcale nie są zgodne z hierarchicznym pojmowaniem prawa. Relacja pomiędzy normami wyższego rzędu a normami niższego rzędu w modelu Kelsenowskim jest tylko formalna, kompetencyjna. Norma niższego rzędu jest emanacją normy wyższego rzędu w tym sensie, że norma wyższa pozwala ustanowić normę niższą. Nie zapewnia to jednak zgodności treściowej między tymi normami – o tę musi zadbać prawnik stosujący prawo, na przykład wykładając normę niższego rzędu w sposób systemowy, prokonstytucyjny czy prowspółnotowy. Z tego właśnie względu teorii interpretacji prawniczej, w szczególności derywacyjna koncepcja wykładni prof. Macieja Zielińskiego, pozwalają na łączenie najbardziej lokalnych reguł (szczegółowych przepisów prawnych) z ogólniejszymi zasadami w procesie interpretacji. Koncepcja normy prawnej, konstruowana przez te koncepcje, zakłada budowanie tej normy z elementów zaczerpniętych z kilku różnych przepisów i nic nie stoi na przeszkodzie, aby przepisy te pochodziły z różnych hierarchicznie aktów prawnych. W szczególności nic nie stoi na przeszkodzie, aby wyinterpretowana norma prawna łączyła w sobie treści zaczerpnięte na przykład z ustawy i konstytucji, czy też ustawy i dyrektywy Unii Europejskiej.

³ F. Schauer, *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision Making in Law and in Life*, Oxford 1991, s. 188 i n.

Także benefity w zakresie ekonomiki orzekania, płynące z pomijania zasad ogólnych, nie wydają się uzasadniać strat związanych z preferowaniem najbardziej lokalnej reguły w procesie stosowania prawa. Wprawdzie szybkość postępowania jest narzędziem zwiększającym zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, jednak rozbieżność pomiędzy efektem takiego formalistycznego orzekania a oczekiwaniem społecznym przynosi skutek odwrotny: spadek zaufania do sądów. Tym samym skupianie się na najbardziej lokalnych regułach, bez jednoczesnego uwzględniania zasad, tylko pogłębia problem różnicy między sędziowskim a powszechnym rozumieniem sprawiedliwości. Funkcją zasad ogólnych prawa jest bycie zaworem bezpieczeństwa, narzędziem łagodzenia surowości prawa, oddanej inną znaną premią: *Dura lex, sed lex*. Stosowanie reguł nawet wtedy, gdy prowadzą do rezultatów niemożliwych do pogodzenia z zasadami prawa, na przykład takimi jak proporcjonalność, jest jedną z przyczyn „najwyższej niesprawiedliwości”, o której pisał Ciceron. Jak zresztą pokazują ostatnie lata, powszechne poczucie najwyższej niesprawiedliwości staje się dodatkowo pożywką dla coraz poważniejszych w skutkach ataków na jego niezależność.

Jak więc poradzić sobie z problemem, który wydaje się nierozwiązywalny: zmniejszenie różnicy pomiędzy sędziowskim i powszechnym poczuciem sprawiedliwości wymaga uwzględniania zasad, ale codzienność pracy sędziego nie zachęca do holistycznego stosowania prawa, opartego na zasadach. Sędziowie wypracowali pewne strategie radzenia sobie z tym problemem, które poniżej omówiono i oceniono. Strategie te są stosowane w momencie, kiedy sędzia ma świadomość, że zastosowanie reguły może doprowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznego z powszechnym poczuciem sprawiedliwości. Cechą wspólną tych strategii jest niestety pomijanie zasad przy jednoczesnym przekonaniu, że rozstrzyga się sprawę właściwie. Skutkiem ubocznym tych strategii jest brak rzeczywistej, transparentnej praktyki stosowania zasad, który tylko pozornie zmniejsza rozbieżność pomiędzy prawniczym a powszechnym poczuciem sprawiedliwości, w rzeczywistości uniemożliwiając jego systemowe usunięcie. Prezentując poszczególne strategie, wykorzystałem dla celów ilustracyjnych motywy z „Antygony” Sofoklesa. Ta klasyczna tragedia nadaje się, jak mało która, do ukazania napięcia pomiędzy efektem stosowania prawa pozytywnego (zakaz grzebania brata Antygony, wydany przez Kreona) a powszechnym poczuciem sprawiedliwości (moralny nakaz grzebania zmarłych). Napięcie to, jak powiedziano, sędziowie często rozpoznają i starają się je zmniejszać. Spróbujemy ocenić, czy robią to z sukcesem.

Najbardziej rozpowszechnioną sędziowską reakcją na dylemat: „czy stosować literę prawa, nawet jeśli prowadzi do poczucia niesprawiedliwości” jest przyjęcie postawy Kreona⁴. Mimo świadomości, że dylemat istnieje, sędziowie odwołują się do zasady *Dura lex, sed lex* i, podobnie jak Kreon, uznają, że wierność prawu jest wymogiem bezwzględny, nawet jeśli prowadzi do skutków, które trudno zaakceptować z perspektywy tak zwanego zwykłego człowieka. Wadą tego podejścia jest oczywiście pogłębienie rozbieżności

⁴ W wystąpieniu konferencyjnym, będącym podstawą niniejszego artykułu, nazwałem tę postawę postawą à la Prezydent Wałęsa, nawiązując do Jego słynnego powiedzenia „nie chcę, ale muszę”. Wskazywałem przez to, że sędzia rozpoznaje problem rozbieżności między formalistycznym rozstrzygnięciem a powszechnym poczuciem sprawiedliwości, jednak mimo to poczuwa się do obowiązku podążania za formalnie rozumianym prawem.

między sędziowskim a powszechnym poczuciem sprawiedliwości. Można jednak także wskazać zalety takiego podejścia: ostatecznie przecież obowiązuje nas prawo pozytywne i nie możemy dowolnie inkorporować do tego prawa elementów moralności, zwłaszcza jeśli miałyby one zmieniać czy wręcz unieważniać sens prawa pozytywnego. Gdyby każdy z nas miał możliwość oceniania prawa z punktu widzenia jakiejś moralności, bardzo szybko doszłoby do kompletnej anarchii.

Mimo wskazanych zalet, postawa Kreona jest współcześnie trudna do automatycznego zaakceptowania z jednego podstawowego powodu: duży ładunek moralności znajduje się obecnie wewnątrz systemu prawnego, ponieważ został zaakceptowany przez prawodawcę jako element prawa pozytywnego pod postacią wszelkiego rodzaju zasad ogólnych. Zazwyczaj są one umieszczane w konstytucjach, częściach ogólnych kodeksów, w aktach prawa międzynarodowego czy europejskiego. O ile założenia pozytywizmu prawniczego nie pozwalają, aby moralność zewnętrzna wobec prawa wpływała na jego stosowanie, o tyle nie ma przeszkód, aby zasady inkorporowane przez prawodawcę do prawa pozytywnego na to stosowanie wpływały. Powinny być one zatem współstosowane z najbardziej lokalnymi regułami, zwłaszcza że stanowią one narzędzie łagodzenia skutków zbyt surowego stosowania prawa. Dlatego postawa Kreona, a więc postawa sędziego, który stosuje najbardziej lokalną regułę prawną, nie dostrzegając istnienia zasad, na przykład takich, jak proporcjonalność, które mogłyby w danym przypadku zmiekczyć twarde prawo, nie jest postawą pełnej wierności wobec prawa. Jest to postawa jedynie częściowej wierności prawu – wierności wyłącznie szczegółowym, lokalnym regułom.

Wielu sędziów przyjmuje jednak inne postawy wobec sytuacji, w której ujawnia się rozbieżność pomiędzy sędziowskim a powszechnym poczuciem sprawiedliwości. Nie chcąc przyjąć bezwzględnej postawy Kreona, skłaniają się raczej ku postawie Antygony. Reprezentuje ona przekonanie, że – mimo jednoznacznego brzmienia najbardziej lokalnej reguły – istnieją zasady ważniejsze niż ta reguła, które powinny wpływać na jej stosowanie. O ile jednak postawa Antygony w dramacie Sofoklesa była w pełni transparentna w tym sensie, że publicznie ukazała konflikt między regułą a zasadą i od ponad dwóch tysięcy lat pozwala nam na jego publiczne rozważanie, o tyle sędziowie przyjmują postawy bardziej dyskretne. Jedną z nich jest postawa, którą można by określić mianem „Antygony *incognito*”. Polega ona na dostrzeżeniu konfliktu pomiędzy sędziowskim i powszechnym poczuciem sprawiedliwości, a nawet na jego usunięciu na rzecz tego ostatniego. Cały proces odbywa się jednak w sposób niejawni: opinia publiczna nie jest świadoma istnienia takiej rozbieżności, ponieważ sędzia jej nie ujawnia i próbuje rozwiązać samodzielnie. O przykładzie takiego działania pisał w swoich wspomnieniach sędzia Aleksander Mogilnicki:

„Pewnego dnia przyszedł do mnie jeden z sędziów, żeby się poradzić, co ma zrobić z takim przypadkiem. W pierwszej instancji zapadł wyrok uniewinniający; na skutek apelacji prokuratora Sąd Apelacyjny wyrok ten uchylił i skazał oskarżonego na 10 lat ciężkiego więzienia. Kasacja, doskonale napisana, wskazuje na jaskrawe uchybienie sądu II instancji, wobec których wyrok skazujący należałoby uchylić, ale... adwokat wniósł kasację o jeden dzień za późno (termin do złożenia kasacji był nieprzekraczalny, kasację wniesioną po upływie terminu Sąd Najwyższy powinien był pozostawić bez rozpoznania).

– Czy ktokolwiek podnosi tę kwestię? – zapytałem. – Nie, ja pierwszy to zauważyłem. – A czy kolega nie mógłby tego nie zauważyć? Ucieszył się. Nie zauważył, niesłuszny wyrok uchylono, człowiek, według wszelkiego prawdopodobieństwa niewinny, nie poszedł na dziesięć lat ciężkiego więzienia. Było to jednak odchylenie od nałożonych na sąd przez ustawę obowiązków. Zdawałem sobie sprawę, że takie odchylenie jest niebezpieczne, bo stwarza pochyłą równię, po której łatwo się stoczyć. To też nikomu o tym nie powiedzieliśmy, żeby nie dawać przykładu, że można od ustawy odstępować. Uważałem jednak, że takie odchylenie jest dopuszczalne, ale tylko w wypadkach szczególnie wyjątkowej kolizji ustawy ze słusnością, i to pod warunkiem że nikomu się przez to krzywda nie dzieje i że nie daje się złego przykładu⁵.

W omawianym przez sędziego Mogilnickiego przypadku udało się wprawdzie uchronić podsądnego od niesprawiedliwego wyroku, ale nie odbyło się to bez poważnych kosztów. I nie chodzi tu tylko o poważne naruszenie przez sędziego prawa pozytywnego i zasad sędziowskiej etyki. Chodzi także o to, że postawa Antygony *incognito* uniemożliwia prowadzenie publicznego dyskursu nad statusem zasad i aksjologii w prawie, ponieważ nie przedstawia opinii publicznej napięcia pomiędzy formalnością najbardziej lokalnych reguł a treścią ogólnych zasad. Niedotrzymanie terminu wniesienia apelacji musi powodować jej nieskuteczność, ponieważ tylko wtedy prawo jako system może funkcjonować. Pominięcie jednodniowego spóźnienia w celu zapobieżenia niesprawiedliwości wprowadza nas na równię pochyłą: dlaczego nie dopuścić spóźnienia tygodniowego, miesięcznego czy rocznego, skoro ważna jest realizacja sprawiedliwości, a nie formalizm reguł? W omawianej sytuacji więc nie jest rozwiązaniem przymknięcie oka na spóźnione złożenie apelacji, ale raczej ukazanie wartości, jaką niesie ze sobą formalność reguł rządzących terminami oraz wskazanie na możliwość wykorzystania innych narzędzi, którymi dysponuje prawo, w celu usunięcia rażącej niesprawiedliwości (takim narzędziem jest na przykład przysługujące prezydentowi prawo łaski). Rozwiązanie przyjęte przez sędziego w przykładzie Aleksandra Mogilnickiego usunęło pojedynczy konflikt między sędziowskim a powszechnym poczuciem sprawiedliwości, w żaden sposób jednak nie stanowiło lekcji, która pozwoliłaby na uniknięcie tego konfliktu w innych przypadkach.

Inną postawą, która jest przyjmowana przez sędziów w obliczu rozbieżności między ich zawodowym, najczęściej proceduralnym poczuciem sprawiedliwości a powszechnym poczuciem sprawiedliwości, jest postawa, którą można by z przymrużeniem oka określić jako postawa Antygony spryciuli. Postawa ta polega na uniknięciu konfliktu między surowym efektem rozstrzygnięcia a powszechnym poczuciem sprawiedliwości przez zastosowanie proceduralnego fortelu – formalnego pretekstu, który pozwala rozstrzygnąć sprawę w sposób zgodny z poczuciem sprawiedliwości w oparciu o argumentację niewnikającą w istotę konfliktu wartości. Przykładem takiego rozstrzygnięcia może być niedawny wyrok sądu w sprawie przedstawicieli stowarzyszenia „Obywatele RP”, którzy w czasie protestów przeciwko reformie sądownictwa weszli na teren Sejmu RP i zostali oskarżeni o naruszenie miru domowego Sejmu. Sprawa ta w rzeczywistości dotyczyła konfliktu między dwiema wartościami: z jednej strony ochroną prywatności, którą realizują

⁵ A. Mogilnicki, *Wspomnienia adwokata i sędziego*, Warszawa 2016, s. 256.

przepisy chroniące mir domowy, oraz wolnością zgromadzeń i wolnością słowa – z drugiej. Dodatkowym elementem rozstrzyganej sprawy było powszechne przekonanie, że użycie przez Marszałka Sejmu zarzutu naruszenia miru domowego było narzędziem ograniczenia wyrażania poglądów przez członków stowarzyszenia „Obywatele RP”. Rozstrzygnięcie sądowe w tej sprawie było zgodne z powszechnym poczuciem sprawiedliwości – osoby, które wkroczyły na teren Sejmu, zostały uniewinnione. Uzasadnienie tego orzeczenia nie dotknęło jednak nawet kwestii konfliktu wartości. Oparło się ono na argumencie z architektury, a mianowicie twierdzeniu, że naruszenie miru domowego nie miało miejsca, ponieważ budynek Sejmu nie jest ogrodzony. Orzeczenie to, z pewnością prawidłowe, nie pozwoliło na publiczne przemyślenie i przedyskutowanie przez sąd relacji pomiędzy prawem do prywatności a prawem do wyrażania poglądów. Relacja tych dwóch wartości jest po wydaniu orzeczenia tak samo niejasna, jak była wcześniej. Gdyby chcieć porównać to rozstrzygnięcie do zachowania Antygony, oznaczałoby ono całkowitą rezygnację z upublicznienia konfliktu między wartościami takimi jak podporządkowanie się prawu (zakaz pogrzebania brata) i wierność tradycji (konieczność grzebania zmarłych). Gdyby Antygona zachowała się w sposób podobny do decyzji sądu w sprawie stowarzyszenia „Obywatele RP”, konieczność pochowania brata uzasadniłaby argumentem neutralnym aksjologicznie, na przykład względami sanitarnymi. W ten sposób osiągnęłaby sprytnym fortem swój cel, jednak ukryłaby całkowicie fakt konfliktu wartości, a społeczeństwo współczesne tragedii Sofoklesa i my wszyscy jako spadkobiercy tradycji antycznej zostalibyśmy pozbawiani jednego z najważniejszych przykładów publicznej dyskusji nad relacją dwóch kluczowych wartości.

Dobrego przykładu przemawiającego za tym, że warto prowadzić dyskusję nad konfliktem wartości w sposób otwarty, dostarcza nam orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Sprawa, którą można by, *toutes proportions gardées*, porównać do sprawy stowarzyszenia „Obywatele RP”, to *Texas v. Johnson* (1989), a więc spór o to, czy spalanie flagi Stanów Zjednoczonych Ameryki jest jej zbezczeszczeniem. W sprawie tej Sąd Najwyższy nie uciekł się do rozważań technicznych, ale odważnie zderzył wartości takie, jak szacunek dla flagi państwowej oraz wolność wypowiedzi, i – jak powszechnie wiadomo – uznał spalanie flagi za akt mowy chroniony przez konstytucyjne normy zapewniające każdemu swobodę wypowiedzi. Dzięki temu ważnemu orzeczeniu, które było przykładem publicznej, otwartej dyskusji nad relacją pomiędzy ważnymi dla społeczeństwa wartościami, społeczeństwo amerykańskie lepiej rozumie tę relację i jest lepiej przygotowane do rozstrzygania podobnych zagadnień w przyszłości.

Postawy Antygony *incognito* oraz Antygony spryściuli są problematyczne właśnie dlatego, że – mimo uniknięcia ostrego konfliktu wartości – zamiatają ten konflikt pod dywan i uniemożliwiają jego publiczne przedyskutowanie. Jedną z funkcji postępowań sądowych, które nie bez przyczyny są zazwyczaj prowadzone publicznie, jest umożliwienie danemu społeczeństwu debaty nad relacją ważnych dla tego społeczeństwa wartości. Jeśli taka debata nie jest prowadzona, wartości te nie mają szansy się zderzyć i ukonkretnić, pozostają zatem abstrakcyjne i przegrywają w starciu z najbardziej lokalnymi regułami. W ten sposób postawy Antygony *incognito* oraz Antygony spryściuli powodują rozpowszechnianie się postawy Kreona, preferowanej przez zwolenników formalizmu.

Tymczasem rzeczywiste usunięcie rozbieżności między proceduralnym, sędziowskim poczuciem sprawiedliwości a poczuciem powszechnym, skupionym na sytuacji jednostkowej, konkretnej, jest możliwe tylko wtedy, kiedy ogólne zasady prawa i wyrażane przez nie wartości staną się elementem codziennego procesu stosowania prawa. Aby tak się stało, konieczne jest ich stosowanie i dyskutowanie. O wiele łatwiej bowiem jest stosować zasady ogólne, kiedy zna się przykłady ich zastosowania do konkretnych przypadków i można się na tych przypadkach wzorować jak na precedensach. Jest przecież zjawiskiem dość znanym fakt, że o ile trudno jest zdefiniować *in abstracto* sprawiedliwość, o tyle łatwiej jest w konkretnym przypadku orzec, czy dana decyzja jest sprawiedliwa, czy też nie. Jeśli sądy, zwłaszcza sądy wyższych instancji, włączą w swoją praktykę orzeczniczą zasady i pokażą na przykładach, jak może wyglądać stosowanie zasady proporcjonalności, prawa do sądu czy zakazu dyskryminacji, te przykłady będą bardziej przemawiać do innych sądów niż abstrakcyjne sformułowania Konstytucji. Z tego powodu konieczne jest publiczne ważenie zasad ogólnych w orzecznictwie sądowym, nie zaś ukrywanie tego ważenia pod pozorem neutralnego, proceduralnego rozstrzygania. Tylko takie publiczne rozstrzyganie konfliktów wartości pozwoli na szersze wykorzystywanie zasad ogólnych w konkretnych, ludzkich sprawach, a tym samym pozwoli na rzeczywiste zmniejszenie rozbieżności między sędziowskim, proceduralnym poczuciem sprawiedliwości i jego powszechnym materialnym odpowiednikiem.

Summary

Marcin Matczak, *On the discrepancy between judicial and general understanding of justice and the manner of removing that discrepancy*

This essay discusses the difference between how judges perceive justice and how the lay people do, describing situations where the tensions between the two approaches are particularly high. These are the situations when an individual decision is correct from the formal point of view, but gives rise to a perceived injustice in the substantive sense. The author discusses how judges deal with the situations where such tensions arise, referring to Sophocles' Antigone.

Słowa kluczowe: *sprawiedliwość proceduralna, sprawiedliwość materialna, sądowe stosowanie prawa, zasady prawa, formalizm prawniczy*

Keywords: *procedural justice, substantive justice, judicial application of law, principles of law, legal formalism*

dr hab. Marcin Matczak, prof. UW

Autor jest profesorem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizuje się w teorii interpretacji prawniczej oraz teorii sądowego stosowania prawa.

Andrzej Friszke

Przy Okrągłym Stole. O Polskę – demokratyczne państwo prawa

Podporządkowanie sądownictwa dyspozycji partii komunistycznej było jedną z cech systemu zbudowanego w ZSRR. Po wojnie w Polsce realizowano tę zasadę stopniowo, ale konsekwentnie, dokonując wymiany sędziów, znosząc zasadę nieusuwalności sędziów i podporządkowując sądy kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości¹. W wyniku zmian 1956 r. nastąpiło ograniczenie rażących przejawów niepraworządności, niemniej sądownictwo nie uzyskało niezależności, a sędziowie niezawisłości. Służył temu między innymi system nomenklatury kadr, czyli rekomendowania na określone stanowiska konkretnych osób przez odpowiednie instancje PZPR. W nomenklaturze Biura Politycznego KC PZPR znajdowało się stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego, w nomenklaturze Sekretariatu KC prezesi Sądu Najwyższego, w nomenklaturze odpowiedniego sekretarza KC – w porozumieniu z Komitetem Wojewódzkim PZPR – stanowiska prezesów sądów wojewódzkich². Zasady te nie uległy zmianie do 1989 r. Awansowanie na niższych szczeblach hierarchii wymiaru sprawiedliwości także zależne było od opinii wystawianych przez odpowiednie jednostki aparatu PZPR, na szczeblu wojewódzkim przez Komitet Wojewódzki PZPR. Ponadto sądownictwo jako całość kierowało się wytycznymi Sądu Najwyższego faktycznie ustalonymi w Ministerstwie Sprawiedliwości w porozumieniu z Wydziałem Administracyjnym KC PZPR i odpowiednim sekretarzem KC. Odstępstwo w orzekaniu od tych wytycznych groziło tzw. wytykami (upomnieniami), przeniesieniem na inne stanowisko, a w ostateczności usunięciem z powodu „braku rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego”³. Wszystko to skutkowało sytuacją braku niezawisłości sędziów, ich podatności na naciski, zagrożeniem degradacją.

W systemie PRL prokuratura była powiązana z SB i MO, a często jedynie biernie akceptowała dokonywane przez te służby czynności. Sądy i sędziowie byli w pewnym stopniu oddaleni od aparatu MSW, ale nadzorowani przez złożone z osób pochodzących z faktycznej nominacji partyjnej kierownictwa Sądu Najwyższego i sądów wojewódzkich oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Niemniej naciski były, szczególnie wyraźne w sprawach uznawanych za polityczne, czyli podejmowania działalności opozycyjnej, rozpowszechniania nieocenzurowanych przez władze opracowań i programów lub utrzymywania kontaktów z ośrodkami politycznymi emigracji. Naciski miały miejsce także w sprawach

¹ Por. A. Rzepliński, *Sądownictwo w PRL*, Londyn 1989; J. Poksiński, „*My sędziowie nie od Boga...*”. *Z dziejów Sądownictwa Wojskowego PRL 1944–1956. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1996; G. Jakubowski, *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944–1950*, Warszawa 2002; P. Kładoczny, *Prawo jako narzędzie represji w Polsce Ludowej (1944–1956)*, Warszawa 2004.

² Archiwum Akt Nowych, PZPR 1682, k. 158–161. Dokument zatwierdzony przez Biuro Polityczne 1.04.1957.

³ A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 74–79.

dotyczących nadużyć gospodarczych, a zapewne też wielu innych, co jednak wymaga głębszych badań. W sprawach o wielkim znaczeniu politycznym treść aktu oskarżenia, skład ławy oskarżonych, termin procesu, a zapewne też skład sądzący i wysokość wyroku były ustalane w porozumieniu I prezesa Sądu Najwyższego, prokuratora generalnego, ministra spraw wewnętrznych, kierownika Wydziału Administracyjnego KC PZPR lub odpowiedniego sekretarza KC⁴. Praktyka ta była jedną z pilnie strzeżonych tajemnic reżimu.

Reguły nomenklatury i zależności były w znacznej części utajnione, zainteresowani mogli nie znać szczegółów, ale świadomość, że partia naciska na sądy i sędziów była raczej powszechna, budowała nieufność i przekonanie, że sądownictwo jest częścią opresyjnego aparatu władzy, choć opinie takie nie mogły być podnoszone w cenzurowanej prasie, a stawianie takich tez publicznie mogło prowadzić do wytoczenia sprawy karnej.

Postulat potrzeby poszanowania praworządności był jednym z najważniejszych podnoszonych przez krytyków systemu władzy PRL od 1956 r. Zarazem jednak, ze względu na wspomniane ograniczenia, sytuacja nie mogła być przejrzysto zdiagnozowana⁵.

Po raz pierwszy w sposób jednoznaczny o potrzebie praworządności w ramach pożądanego ustroju państwa demokratycznego mówiło 59 sygnatariuszy listu skierowanego do władz w grudniu 1975 r. Pisano wówczas, że konstytucyjna zasada kierowniczej roli jednej partii w systemie władzy oznacza, że „Sejm nie może być traktowany jako najwyższy organ władzy, rząd nie jest najwyższym organem wykonawczym, a sądy nie są niezawisłe”. Dodawano również: „Należy zapewnić niezależność sądów od władz wykonawczych”⁶. List 59 był deklaracją wartości opozycjonistów, którzy latem następnego roku rozpoczną akcję pomocy dla represjonowanych uczestników buntu społecznego w Radomiu i Ursusie, a 23 września 1976 r. utworzą Komitet Obrony Robotników.

Praktyka działania aparatu ścigania oraz sądów w sprawach robotników oskarżonych o udział w demonstracjach i towarzyszących im wystąpieniach 25 czerwca 1976 r. ukazywała ogrom bezprawia i łamania przez sądy elementarnych zasad postępowania⁷. Walka o uwolnienie aresztowanych i skazanych była istotą działalności KOR, a w jej trakcie liczne opisy bezprawia zostały opisane i szeroko rozpowszechnione poza zasięgiem cenzury. Choć batalia o uwolnienie robotników zakończyła się w lipcu 1977 r. sukcesem, czyli amnestią dla wszystkich skazanych, świadomość licznych faktów niepraworządności stała się powszechna w środowiskach opozycyjnych. Podnoszono ten problem wielokrotnie w enuncjacjach Komitetu Samoobrony Społecznej „KOR”, kierując odpowiednie

⁴ Por. T. Kozłowski, *Polityczne sterowanie systemem wymiaru sprawiedliwości PRL po 1956 r. Casus funkcjonowania „zespołów” do spraw procesów politycznych w latach 1964–1982*, „Dzieje Najnowsze” 2015/4.

⁵ Por. A. Steinsbergowa, *Widziane z ławy obrończej*, Paryż 1977, wyd. II z przedmową A. Friszke, Warszawa 2016. Por. też *Wymiar sprawiedliwości w PRL*, Paryż 1973.

⁶ J. Skórzyński, *List 59 i narodziny opozycji demokratycznej*, „Zeszyty Historyczne” 2008/163; A. Friszke, *Nikt nie ma prawa do monopolu. List 59 sprzed 40 lat – wtedy i dziś*, „Więź” 2016/1.

⁷ Por. J. J. Lipski, *KOR*, Londyn 1983; wyd. II, Warszawa 2006; P. Sasanka, *Czerwiec 1976. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 2006; A. Kutkowski, „...jak my ich nienawidzimy”. *Represje sądowe po radomskim Czerwcu 1976 r.*, Lublin 2016.

pisma do władz, składając skargi do prokuratury, z reguły bez rezultatu. Kierowała się ona bowiem dyrektywą przekazaną na przełomie 1977 i 1978 r. prokuratorom wojewódzkim: „Do nadzorowania poczyniń i dokonywania czynności procesowych w sprawach o działalność antysocjalistyczną wyznaczyć prokuraturę rejonową mającą siedzibę w mieście wojewódzkim. Sprawy te prowadzi jeden doświadczony prokurator. (...) Nie korespondować z wrogimi ugrupowaniami. Nadesłane skargi o treści obelżywej lub prowokacyjnej przysyłać do SB i MO bądź też do miejsca pracy lub uczelni piszącej osoby celem wyciągnięcia wniosków dyscyplinarnych”⁸. Jak wiadomo, działania prokuratury nie podlegały kontroli sądowej, więc droga odwołania od takich poczyniń nie istniała.

Strategia walki z opozycjonistami ustalona w kierownictwie PZPR zakładała poprzestawanie na represjach dokonywanych przez SB i MO, unikaniu wytaczania spraw karnych z oskarżeniami o czyny polityczne. Killakrotnie jednak podjęto próbę wytaczania opozycjonistom spraw o czyny kryminalne, co spotkało m.in. Kazimierza Świtonia (rzekome chuligaństwo) i Mirosława Chojckiego (kradzież powielacza). W sierpniu znajdowało się w więzieniach trzech opozycjonistów – Jan Kozłowski, Marek Kozłowski, Edmund Zadrożyński. Żądanie ich uwolnienia jako więźniów politycznych wysunął gdański Międzyzakładowy Komitet Strajkowy (MKS) w swoich słynnych 21 postulatach z 17 sierpnia 1980 r. Choć MKS nie odnosił się wprost do sądownictwa, formułował jednak stanowczo żądanie przestrzegania praw formalnie zagwarantowanych w konstytucji⁹.

W podpisanym 31 sierpnia 1980 r. porozumieniu między Komisją Rządową a MKS nie ma mowy o reformach sądownictwa, w kilku punktach jest natomiast mowa o gwarancjach praworządności, które dotyczyły funkcjonowania nowych związków zawodowych, podjęciu prac nad ustawą o związkach, prawie do strajku, ustawą o kontroli prasy i jej zasadach, zbadaniu zasadności zwolnień z pracy lub uczelni po strajkach 1970 i 1976 r. oraz przywróceniu praw niesłusznie zwolnionym, podjęciu przez ministra sprawiedliwości sprawy wymienionych wyżej trzech osób oraz przerwania odbywania przez nich kary do czasu zakończenia wznowionego procesu. Zasadą ogólną miało być „pełne przestrzeganie swobody wyrażania przekonań w życiu publicznym i zawodowym”¹⁰.

Praktycznie problem niezawisłości sądów stanął w wyniku decyzji Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z 24 października 1980 r., który dokonał zmian w złożonym do rejestracji statucie NSZZ „Solidarność”. Dokonane arbitralnie przez sąd zmiany statutu (ich źródłem były decyzje Biura Politycznego KC PZPR) wywołały silną reakcję w „Solidarności” i ujawniły zależność sądu od władz politycznych. Wyjście z groźnego kryzysu nastąpiło w wyniku kularowych tajnych negocjacji między reprezentującym Biuro Polityczne Tadeuszem Grabskim a przedstawicielami kierownictwa „Solidarności”. Ułożony wówczas kompromis rejestracyjny skutkował dodaniem aneksu do statutu, który w niezmienionej postaci zatwierdził Sąd Najwyższy 10 listopada 1980 r.¹¹ Sytuacja ta oznaczała faktyczne

⁸ AAN. Prokuratura Generalna 16/78.

⁹ *Zapis wydarzeń. Gdańsk-Sierpień 1980. Dokumenty*, oprac. A. Drzycimski, T. Skutnik, Warszawa 1999, s. 31.

¹⁰ *Protokoły porozumień. Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie. Statut NSZZ „Solidarność”*, Warszawa 1980. Por. J. Kuisz, *Charakter prawny porozumień sierpniowych 1980–1981*, Warszawa 2009.

¹¹ J. Kuisz, *Charakter prawny...*, s. 167–195. Por. A. Friszke, *Rewolucja Solidarności 1980–1981*, Kraków 2014, s. 125–155.

potwierdzenie przez obie strony konfliktu, że Sąd Najwyższy nie jest niezawisły, jego werdykt jest poprzedzony politycznym porozumieniem decydentów.

Inicjatywę zmian ustrojowych w sądownictwie podjęło samo środowisko sędziów. Z „Solidarnością” związało się prawie tysiąc sędziów, którzy skupili się wokół Krajowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Już 27 października 1980 r. KKK NSZZ „S” PWS przedstawiła żądania zabezpieczenia pełnej niezawisłości sędziów, ich nieusuwalności, uchylenia przepisów o kadencyjności Sądu Najwyższego, powoływania jego sędziów na czas nieoznaczony, likwidacji przepisów o „rękojmi” wykonywania obowiązków. Gwarancją niezawisłości powinien stać się samorząd zawodowy przejmujący większość kompetencji Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów w zakresie kształtowania kadry, sytuacji płacowej i socjalno-bytowej, a także prawa wyboru kandydatów na prezesów i wiceprezesów sądów, którzy jedynie byliby powoływani przez ministra. Podniesienie pensji było motywowane potrzebą ich porównywalności z zarobkami adwokatów, by hamować proces przechodzenia najlepszych prawników do adwokatury. Od końca listopada 1980 roku rozpoczęły się rozmowy z kierownictwem resortu, w wyniku których uzgodniono projekt porozumienia. Planowano stworzenie instytucji samorządowych, czyli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów wojewódzkich, w których mieli też partycypować sędziowie sądów rejonowych. Zgromadzenia ogólne miały mieć kompetencje wskazywania kandydatów na wakujące stanowiska asesorów i sędziów wszystkich szczebli.

Projekt przekazany 27 listopada 1980 r. ministrowi sprawiedliwości Jerzemu Bafii spotkał się z odmową podpisania i dalszego prowadzenia rozmów. W swoim sprzeciwie minister uzyskał wsparcie prezesów sądów wojewódzkich i – oczywiście – KC PZPR¹².

Dnia 17 stycznia 1981 r. z inicjatywy członka Prezydium KKK NSZZ „S” PWS sędziego sądu rejonowego w Krakowie Kazimierza Barczyka na Uniwersytecie Jagiellońskim odbyło się I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości – pierwszy od 1957 r. zjazd sędziów. Wzięło w nim udział 250 sędziów z 65 wojewódzkich i rejonowych sądów, także profesorów prawa, prokuratorów, adwokatów, radców. W konsekwencji tego zjazdu utworzono Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, które między innymi pracowało nad nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym oraz projektem prawa o ustroju sądów powszechnych. Udział w tych pracach brali między innymi sędziowie: Stanisław Rudnicki, Zofia Wasilkowska, Kazimierz Barczyk, Adam Strzembosz. Projekty nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o ustroju sądów powszechnych przedstawiono 13 czerwca 1981 r. na II Ogólnopolskim Forum Prawników. Dalszymi pracami nad projektami reform wymiaru sprawiedliwości zajmowała się powołana wówczas Społeczna Rada Legislacyjna. Stała się ona miejscem współpracy kilkudziesięciu prawników – sędziów, adwokatów, profesorów prawa, także zajmujących się sprawami praworządności dziennikarzy¹³. Większość przyszłych negocjatorów

¹² K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980–1981. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Oświęcim 2016, s. 67–71. Por. A. Strzembosz, *Między prawem i sprawiedliwością. Rozmawia Stanisław Zakroczyński*, Warszawa 2017.

¹³ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 76–78; *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.

strony solidarnościowej przy Okrągłym Stole związana była z pracami tej Rady. W ciągu kilku miesięcy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych przygotowało prawie 20 projektów aktów prawnych wraz z uzasadnieniami i opublikowało je do dyskusji w nakładzie po około 500 egzemplarzy¹⁴. Wśród projektów ustawodawczych był projekt ustawy o Sądzie Najwyższym opracowany przez Zofię Wasilkowską, sędziego SN i po październiku 1956 r. ministra sprawiedliwości. Projekt ten „stał się bez żadnych zmian postulatem «Solidarności» w czasie «okrągłego stołu»”¹⁵. Również projekty zmian w ustawach dotyczących ustroju sądów powszechnych stały się podstawą negocjacji przy Okrągłym Stole¹⁶.

Projekty reform prawa, w tym ustroju sądów, popularyzowano w prasie, między innymi w „Tygodniku Solidarność”, gdzie działem prawnym kierowała Wanda Falkowska, doświadczona dziennikarka, wcześniej związana z „Polityką”. Przychylność dla tej tematyki zapewniały też łamy „Tygodnika Powszechnego” i „Gazety Krakowskiej”.

Postulaty zmian w sądownictwie zostały zawarte w uchwalonym na Zjeździe NSZZ „Solidarność” programie związku, „Programie samorządnej Rzeczypospolitej”. Jego teza 24 brzmiała: „Sądownictwo musi być niezawisłe, a aparat ścigania poddany społecznej kontroli. Do realizacji tego konieczne jest:

- a) wprowadzenie pełnego samorządu sędziowskiego, który m.in. miałby decydujący głos w powoływaniu na wszystkie stanowiska sędziowskie oraz mianowaniu prezesa sądu;
- b) przestrzeganie zasady niełączenia funkcji sędziowskiej z żadną inną służbą publiczną, zwłaszcza w organizacjach politycznych, nieprzenoszenia i nieusuwania sędziów, którzy mogą być odwołani ze stanowiska jedynie w trybie dyscyplinarnym lub w związku z chorobą.

Gwarancje te powinny być zapisane w znowelizowanej ustawie o ustroju sądów powszechnych oraz w ustawie o Sądzie Najwyższym. (...)

W Sądzie Najwyższym konieczne jest ponadto zniesienie powoływania sędziów na okres kadencji”¹⁷.

Jak z tego przeglądu wynika, okres kilkunastu miesięcy wolności dyskusji i prac koncepcyjnych wykorzystano do stworzenia ośrodków postulujących głębokie reformy zmierzające do niezależności sądownictwa i ustalenia gwarancji niezawisłości sędziów, skupienia wokół tych dążeń wielu znakomitych prawników, uzgodnienia najważniejszych kierunków zmian, zaproponowania ich kształtu i poddania ich pod społeczną dyskusję. NSZZ „Solidarność” w najważniejszym dokumencie programowym udzielił temu kierunkowi zdecydowanego poparcia.

Od końca 1980 r. toczyły się rozmowy ministra sprawiedliwości z autonomicznym NSZZ Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości zakończone porozumieniem 11 lutego

¹⁴ *Obywatelskie inicjatywy...*, s. 10 i n. Omówienie projektów w K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 78–85.

¹⁵ S. Rudnicki, NSZZ „Solidarność” w Sądzie Najwyższym – refleksje z perspektywy lat [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 549.

¹⁶ A. Strzembosz, *Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i Społeczna Rada Legislacyjna z perspektywy 20 lat* [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 555.

¹⁷ *Program Samorządnej Rzeczypospolitej*, „Tygodnik Solidarność” nr 29, 16.10.1981 r.

1981 r. Minister zobowiązał się do powołania zespołów do opracowania kompetencji i form przyszłych struktur samorządu sędziowskiego na zasadach: zgromadzenia ogólnemu sędziów miały być podstawową jednostką samorządu; zapewnienie zgromadzeniu ogólnemu sędziów realnego wpływu na obsadzenie prezesów i wiceprezesów sądów oraz powoływanie sędziów; likwidacja „rękojmi” i „wytyków”. Porozumienie stało się punktem wyjścia do dalszych prac i dyskusji zakończonych w maju opracowaniem projektu funkcjonowania samorządu sędziowskiego, który skierowano do konsultacji, a przyjęto 10 czerwca 1981 r. Projekt, który zawierał koncepcję samorządu sędziowskiego, likwidował mechanizm nomenklatury kadr, proponował istotne gwarancje niezawisłości sędziowskiej, został jednak zablokowany przez nacisk aparatu KC PZPR¹⁸.

Po wprowadzeniu stanu wojennego projekty takich zmian zostały zablokowane, a związani z nimi sędziowie często poddani negatywnej weryfikacji. Na podstawie „braku rękojmi” pozbawiono stanowiska 23 sędziów, 11 złożyło rezygnację, wielu przeniesiono¹⁹. Działania władz w latach 1982–1985 zmierzały do przywrócenia zasad podległości sądownictwa partii, rezygnacji z projektów samorządowych, zarzucenia projektu nieusuwalności sędziów Sądu Najwyższego itd. Przygotowane w 1981 r. projekty choćby częściowych reform w 1982 i 1983 r. omawiała Komisja Prawa i Praworządności KC PZPR, negatywnie oceniając wszelkie dążenia do niezależności. Zakres negatywnych tendencji w zakresie zarówno organizacyjnym, jak i personalnym był wypadkową tarć między bardziej powściągliwym Ministerstwem Sprawiedliwości oraz radykalnym Wydziałem Administracyjnym KC PZPR.

Działalność podejmowana w 1981 r. przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych nie mogła być legalnie prowadzona, niektóre prace kontynuowano jednak w warunkach półkonspiracyjnych, z udziałem m.in. związanych z Krakowem prof. Stanisława Grodzkiego, prof. Andrzeja Zolla i Kazimierza Barczyka, redaktora podziemnego pisma „Paragraf”. Podobnie działano w Warszawie, choć – jak się wydaje – w większym rozproszeniu. Warto wspomnieć rozległe prace działającego w konspiracji Komitetu Helsińskiego (m.in. Marek A. Nowicki, Stefan Starczewski, Jerzy Ciemniowski), skupionego na monitorowaniu i opisywaniu w kolejnych raportach różnych przejawów łamania prawa w latach 80., oraz pismo „Praworządność” wydawane poza cenzurą. Trzeba wspomnieć Janinę Zakrzewską, blisko związaną z głównymi doradcami „Solidarności”, krąg sędziego Adama Strzembosza, a także inicjatywy takie, jak opracowanie przez dr. Andrzeja Rzeplińskiego projektu kodeksu karnego wykonawczego.

Najważniejszym dokumentem programowym, który stworzyło grono doradców i ekspertów związanych z nielegalną „Solidarnością”, był raport „Polska – pięć lat po Sierpniu”, opublikowany przez wydawnictwo podziemne w 1985 r. Raport stworzyły zespoły problemowe koordynowane przez Bronisława Gremka i Tadeusza Mazowieckiego, z pomocą Andrzeja Wielowieyskiego, Ryszarda Bugaja i innych. W konkluzjach rozdziału poświęconego praworządności pisano: „Przede wszystkim musi ulec zmianie sam sposób myślenia rządzących o prawie i sposób posługiwania się prawem przez władze.

¹⁸ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 103–122.

¹⁹ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 214, 223.

Z instrumentu dyktatu państwa wobec społeczeństwa i jednostki prawo musi się przekształcić w mechanizm tworzący system wzajemnych praw i obowiązków. Tylko przy takim pojmowaniu prawa można skutecznie domagać się, by było ono szanowane przez obywateli i przyczyniało się do wzrostu kultury i świadomości prawnej w społeczeństwie”. Dalej pisano: „Należy zapewnić niezawisłość sędziowską i niezawisły wymiar sprawiedliwości. Sądy nie mogą być traktowane jako instrument realizujący politykę rządu. (...) Należy zagwarantować samorządom swobodę działania zgodnego z wolą reprezentowanych środowisk”²⁰.

Trwająca od 1985 r. „pierestrojka” w ZSRR skłaniała władze PRL do skorygowania polityki, osłabiło także skrzydło „jastrzębi” w partii. W 1986 r. przeprowadzono kolejną amnestię, zrezygnowano z zamykania opozycjonistów w więzieniach. W 1987 r. utworzono urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, choć wprawdzie o ograniczonych kompetencjach. Ostrożne posunięcia zmierzające do złagodzenia napięć w Polsce okazały się niewystarczające.

Decyzja o podjęciu rozmów z opozycją przy Okrągłym Stole była wynikiem wielu czynników, ale przede wszystkim głębokości kryzysu ekonomicznego oraz poczucia zagrożenia rządzących możliwością dużego wybuchu społecznego, który zwiastowały strajki w maju i sierpniu 1988 r. Rozmowy z przedstawicielami „Solidarności” nie miały prowadzić do utraty władzy przez rządzących, ale głębokiego przebudowania instytucji władzy, tak aby opozycja poprzez wybory kontraktowe weszła w ich ramy (przede wszystkim do Sejmu i nowo tworzonego Senatu), a tym samym legitymizowała nowy porządek, co miało doprowadzić do osłabienia konfliktów politycznych i społecznych, a także ułatwić starania o niezbędną pomoc międzynarodową dla upadającej gospodarki. Zakładano też możliwość podzielenia opozycji na umiarkowaną i radykalną, a więc osłabienie przeciwnika. Decydując się na rozmowy, przywódcy „Solidarności” byli świadomi ryzyka, niemniej decydowali się, aby ofertę rozmów wykorzystać przede wszystkim do zwiększenia wolności w Polsce i umożliwienia organizowania się społeczeństwa. Stąd kluczowy postulat przywrócenia do legalnej działalności NSZZ „Solidarność” oraz zmian w wielu dziedzinach funkcjonowania aparatu państwa, w tym zmian w systemie stosowania prawa²¹.

W przewidywaniu rychłego rozpoczęcia rozmów Okrągłego Stołu pracujące od 1987 r. jako „sześćdziesiątka” grono działaczy i doradców „Solidarności” 18 grudnia 1988 r. uconstytuowało się jako Komitet Obywatelski przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie. Sekretarzem Komitetu został doc. Bronisław Geremek, od 1980 r. bliski doradca Wałęsy, zarazem intelektualista o rozległych kontaktach w środowiskach opozycyjnej inteligencji. Liczący 135 członków Komitet powołał 15 komisji problemowych, w tym Komisję Prawa i Wymiaru Sprawiedliwości, na której czele stanął Adam Strzembosz, mając do pomocy sekretarza komisji w osobie Jarosława Kaczyńskiego. Komisja, podobnie

²⁰ *Polska – 5 lat po Sierpniu*, Londyn 1986, s. 47–48. Por. na temat okoliczności powstania raportu A. Friszke, *Komitet Obywatelski. Geneza i historia* [w:] *Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie. Stenogramy posiedzeń 1987–1989*, oprac. M. Strasz, Warszawa 2006.

²¹ Por. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004; J. Skórzyński, *„Rewolucja Okrągłego Stołu”*, Kraków 2009.

jak inne, składała się z działaczy związkowych i ekspertów, wszyscy jednak mieli równe prawo głosu. Wśród 21 członków komisji należy wspomnieć sędzinę Jadwigę Skórzewską, Jerzego Ciemnińskiego, Andrzeja Malanowskiego, Andrzeja Milczanowskiego, Jana Olszewskiego, Zbigniewa Romaszewskiego, Jacka Taylora, Zofię Wasilkowską, Janinę Zakrzewską, Tadeusza Zielińskiego, Jerzego Jasińskiego oraz Andrzeja Zolla²². Z tego też grona rekrutowali się negocjatorzy strony solidarnościowej na rozmowy w podstoliku Okrągłego Stołu poświęconego prawu i praworządności.

Rozpoczęte 6 lutego 1989 r. obrady Okrągłego Stołu, prócz inauguracyjnej sesji, toczyły się w trzech zespołach: do spraw reform politycznych, do spraw gospodarki i polityki społecznej, do spraw pluralizmu związkowego. W dwu pierwszych zespołach działały podzespoły („podstoliki”). Zespołowi do spraw reform politycznych, gdzie współprzewodniczącymi byli Bronisław Geremek i Janusz Reykowski, podlegały podstoliki do spraw reformy prawa i sądów; do spraw środków masowego przekazu; do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego; do spraw nauki, oświaty i postępu technicznego; do spraw młodzieży. W podzespole do spraw reformy prawa i sądów przewodniczyli Adam Strzembosz i Łukasz Balcer (od października 1988 r. minister sprawiedliwości). Stronę solidarnościowo-opozycyjną tworzyli Zbigniew Bujak, Jerzy Ciemniński, Lech Falandysz, Jerzy Jasiński, Jarosław Kaczyński, Andrzej Milczanowski, Jan Olszewski, Zbigniew Romaszewski, Jadwiga Skórzewska, Adam Strzembosz, Jacek Taylor, Zofia Wasilkowska, Janina Zakrzewska, Tadeusz Zieliński, Andrzej Zoll. Były to zatem osoby o zróżnicowanych kompetencjach – sędziowie, naukowcy, adwokaci, działacze społeczni doświadczeni w walce o praworządność.

Po stronie koalicyjno-rządowej znalazło się dość zróżnicowane grono. Były w nim osoby widzące potrzebę głębokich zmian ustrojowych, jak prof. Kazimierz Buchała z UJ, członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, prof. Janusz Trzciniński z Uniwersytetu Wrocławskiego czy publicysta „Polityki” Stanisław Podemski. Do tej grupy można też zaliczyć ministra Balcera, związanego ze Stronnictwem Demokratycznym. Ich sojusznikami okazali się eksperci strony koalicyjno-rządowej doc. Leszek Galicki i doc. Zdzisław Kędzia. Kilku uczestników tej strony było urzędnikami Ministerstwa Sprawiedliwości, kilku sędziami. Twardą linię reprezentowali Lucjan Czubiński, wiceminister spraw wewnętrznych i były prokurator generalny (1972–1981), zajmujący od 1984 r. stanowisko zastępcy przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów do Spraw Przestrzegania Prawa, Porządku Publicznego i Dyscypliny Społecznej oraz zastępca prokuratora generalnego Hipolit Starszak (do 1983 r. dyrektor Biura Śledczego MSW). Jak się okazało, koncentrowali się oni w toku obrad na kwestionowaniu potrzeby zmian w prokuraturze, przepisach kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, zasadach pociągania do odpowiedzialności lub rehabilitowania represjonowanych, nie angażowali się natomiast w sprawy zmian ustroju sądownictwa²³.

²² Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie. *Stenogramy posiedzeń 1987–1989*, oprac. M. Strasz, Warszawa 2006, s. 345.

²³ *Okrągły Stół. Kto jest kim. Solidarność, opozycja*, Warszawa 1989, s. 320.

Zasadniczy cel negocjacji, tak jak go widziała strona solidarnościowa, wyłożył Bronisław Geremek 18 lutego 1989 r. na posiedzeniu zespołu do spraw reform politycznych. Mówił, że dla strony rządowej najważniejsza jest reforma centrum władzy. My kierujemy uwagę „w stronę prawa i sądów, w stronę stowarzyszeń, środków społecznej komunikacji i w stronę samorządu terytorialnego. Model demokratyzacji, który mamy na uwadze, stawia sobie, czy ma na celu stworzenie pewnej całości ustrojowej, która otwierałaby perspektywę dalszych przemian, a z drugiej strony chroniłaby cały system polityczny przed destabilizacją i dawałaby obu stronom niezbędne gwarancje”. Rozwijając tę myśl, dodawał, że „niezależne sądy i prawo, które staje się prawem, byłyby gwarancją, że państwo nie przekroczy swych uprawnień. Z drugiej strony taki układ obniżałby temperaturę konfliktów, dając rozstrzygnięcia akceptowane przez wszystkie strony”.

Częścią pożądaną zmiany powinno być „wprowadzenie lokalnej demokratycznej władzy”, „otwarcie pola dla stowarzyszeń” i partii politycznych oraz zmiany dotyczące środków masowego przekazu, przełamanie monopolu politycznego, wolny dostęp do mediów. Mówiąc o sprawie niezawisłości sądów i reformie prawa, za konieczne uznawał uchylenie przepisów naruszających prawa człowieka i obywatela. „Po drugie, sądzimy, że zagwarantowanie niezawisłości sądów wymaga powierzenia zgromadzeniom ogólnym sądów wyłącznego prawa zgłaszania kandydatów na sędziów, wymaga utworzenia najwyższej rady sędziowskiej, która powoływałaby i awansowała sędziów, wymaga rezygnacji z kadencyjności w Sądzie Najwyższym oraz porzucenia zasady odwoływania sędziego przez Radę Państwa na skutek tak zwanego braku rękojmi należytego wykonywania funkcji sędziowskich. Wymaga zakazu działalności politycznej sędziów, w tym zawieszenia ich przynależności do partii politycznych na czas pełnienia funkcji sędziowskich”²⁴. Były to generalne ramy, w jakich poruszała się strona opozycyjna w pracach przy podstoliku do spraw reformy prawa i sądów.

Podczas pierwszego posiedzenia zespołu 11 lutego 1989 r. w inaugurującym przemówieniu Adam Strzembosz przypomniał, że od 1423 roku w Rzeczypospolitej prawo stało ponad królem „i to jest nasza długowieczna tradycja”. Istnieje więc dążenie, aby wszystkie instytucje podlegały prawu. Zofia Wasilkowska w swoim wystąpieniu powiedziała, że „nasz system władzy powinien być na tym trójpodziale oparty, w szczególności na zapewnieniu niezależności sądownictwa, nie tylko niezawisłości sędziów jako ludzi, ale niezależności sądownictwa jako całej struktury organizacyjnej”. W dalszej części obrad Jacek Taylor wyjaśniał, że „istnieją dwa sposoby urządzania sądownictwa. Jeden zaproponowany przez Monteskiusza, klasyczny tego typu podział władzy (...) i drugi leninowski. My mamy ten drugi, to znaczy obowiązuje u nas zasada jednolitej władzy państwowej, w ramach której (...) wymiar sprawiedliwości zorganizowany jest w korpus funkcjonariuszy aparatu wymiaru sprawiedliwości”. Taylor zauważył, że potrzebna jest zmiana konstytucji oraz ustawy o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze i ustawy o Sądzie Najwyższym.

Występujący w imieniu strony koalicyjno-rządowej prof. Kazimierz Buchała opowiedział się za wyborem sędziów dożywotnio przez parlament; odwołanie sędziego mogłoby nastąpić jedynie w wyniku dokonania przestępstwa oraz za zgodą samorządu

²⁴ *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, red. W. Borodziej i A. Garlicki, t. 2, Warszawa 2004, s. 287.

sędziowskiego. Opowiedzenie się strony koalicyjno-rządowej za nieusuwalnością sędziów oznaczało krok we właściwą stronę, podobnie jak uznanie potrzeby istnienia samorządu sędziowskiego.

Przedstawiciele „Solidarności” chcieli jednak zasadniczej zmiany systemu, której projekt zreferowała Jadwiga Skórzewska: chodzi o „niepodporządkowywanie sądów przede wszystkim ministrowi sprawiedliwości i premierowi. Jest to pierwsza zasada wynikająca z trójpodziału władzy”. Druga, to „wyłączenie możliwości wpływania na orzecznictwo wszelkimi innymi formami, jak tylko formami przewidzianymi przez ustawę”. Trzecia zasada – „odebranie ministrowi sprawiedliwości uprawnień związanych z obsadzaniem stanowisk sędziowskich”. Minister mógłby ewentualnie oddziaływać na kierunki orzecznictwa jedynie przez zaskarżanie orzeczeń przez podległych mu prokuratorów. Propozycją „Solidarności” jest utworzenie Naczelnej Rady Sądowniczej złożonej z delegatów zgromadzeń ogólnych sądów, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i delegatów klubów poselskich. Na czele Naczelnej Rady Sądowniczej mógłby stać przewodniczący Rady Państwa lub prezydent. „Solidarność” domaga się też zlikwidowania kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego.

W dalszej wypowiedzi Skórzewska wskazała na stan istniejący – kandydatów na sędziów opiniuje kolegium sędziów danego sądu, wybranych w równej liczbie przez zgromadzenie ogólne oraz mianowanych przez prezesa sądu, który ma głos decydujący jako przewodniczący kolegium. „Zdarzają się tego rodzaju sytuacje, że kandydatury na sędziów są w dziesięcioosobowym składzie kolegium plus prezes jedenasty opiniowane w ten sposób, że dwóch sędziów się wstrzymuje od głosu, trzech sędziów jest przeciwko kandydaturze, a cały blok mianowanego kolegium przez prezesa jest za kandydaturą sędziego. Jakie to są w ogóle rozstrzygnięcia opiniodawcze?”. A zatem samorząd musi mieć kompetencje decyzyjne, a nie tylko opiniodawcze. Kandydatury powinny być wysuwane przez zgromadzenia ogólne sędziów sądu wojewódzkiego oraz – w wypadku Sądu Najwyższego – przez zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego²⁵.

Na kolejnym posiedzeniu podzespołu 21 lutego 1989 r. zarówno Adam Strzembosz, jak i Zofia Wasilkowska mocno stawiali sprawę wysuwania kandydatur na sędziów przez zgromadzenia ogólne sędziów. Kandydatury w zwiększonej liczbie powinny być przedstawiane organowi powołującemu. Zarazem stwierdzono istnienie znacznych zbieżności z projektem samorządu sędziowskiego wysuniętym przez Zenona Jankowskiego, prezesa Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, uczestniczącego w rozmowach w ramach strony koalicyjno-rządowej. Sędzia Wasilkowska proponowała, by norma o nieusuwalności sędziego została zapisana w konstytucji. Sędzia, który popełnił czyn hańbiący, który dyskwalifikuje do dalszego pełnienia czynności, mógłby być usunięty jedynie decyzją sądu dyscyplinarnego.

W podsumowaniu tego wątku dyskusji prof. Buchała stwierdził zgodność obu stron co do potrzeby powołania Naczelnej Rady Sądowniczej złożonej zarówno z sędziów, jak i posłów. Jednym z wątków diskutowanych była sprawa trójpodziału władz. W tej

²⁵ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z pierwszego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 11 lutego 1989 r.*

kwestii wypowiedział się między innymi Jarosław Kaczyński. Zasada jedności władzy państwowej była „mocno związana z tą, miejmy nadzieję, już odchodzącą epoką. To była zasada funkcjonalna wobec realnego ustroju, nie tego fasadowego, ale realnego ustroju istniejącego w Polsce w ciągu ostatnich 40 lat, to była po prostu część stalinowskiej teorii prawa i państwa”. Następnie dodał, że powoływanie prezesów sądów także powinno być związane z funkcjonowaniem samorządu²⁶.

Następnego dnia, 22 lutego 1989 r., na kolejnym posiedzeniu podzespołu przewodniczący Adam Strzembosz stwierdził osiągnięcie zgodności obu stron w sprawach: zniesienia kadencyjności, pełnego samorządu sędziowskiego, uchylenia przepisów o rękojmi wykonywania zawodu, stworzenia Najwyższej Rady Sądowniczej oraz konsensusu w zakresie kadencyjności prezesów sądów. Dyskusja potoczyła się wokół kwestii przynależności partyjnej sędziów. Strona solidarnościowa opowiadała się za zwolnieniem sędziego z rygorów członka partii w okresie sprawowania funkcji, by wykluczyć nacisk polityczny na decyzje sędziego. Uzasadnienie tego stanowiska dał Jerzy Ciemniewski, którego poparł Jarosław Kaczyński. Sądy nie są miejscem, gdzie powinna mieć miejsce walka polityczna w jakimkolwiek sensie. „Nam chodzi o to – mówił Kaczyński – aby sądownictwo w tej nowej strukturze politycznej, czy powiedzmy sobie do końca, [sądy] w nowym ustroju politycznym Polski, mogły odgrywać rolę arbitra zarówno w sporach indywidualnych, jak i w sporach zbiorowych, szerszych sporach społecznych, w życiu publicznym także. No i tutaj, ta neutralność polityczna, neutralność wobec sił politycznych, które aktualnie kontrolują ośrodki dyspozycyjne władzy wykonawczej, administracji, jest rzeczą po prostu konieczną z powodów, których – jak sądzę – tutaj nie trzeba tłumaczyć”²⁷. Wątek bezpartyjności sędziów był dla strony koalicyjno-rządowej trudny i powracał w dalszych negocjacjach.

Większość dyskusji tego dnia pochłoniął problem prokuratury. Zarówno strona solidarnościowa, jak i część strony partyjno-rządowej opowiadały się za poddaniem prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości, niezmienności istniejącego rozwiązania bronili zwłaszcza Lucjan Czubiniński i Hipolit Starszak. Istotę sporu wskazał Adam Strzembosz: „Ja powiem zupełnie szczerze, że jako bardzo wiele lat orzekający sędzia i również wizytator w sądzie wojewódzkim, obserwowałem praktyczne relacje zachodzące między sądem, prokuraturą i organami milicji. I te nieprawidłowe relacje zaczynały brać źródło z pewnego układu sił politycznych. W Warszawie od parudziesięciu lat zawsze każdorazowy komendant wojewódzki milicji obywatelskiej (...) był członkiem egzekutywy komitetu [PZPR]. Prokurator, jako ten prokurator-papież zawsze był członkiem plenum [KW PZPR]. Prezes sądu wojewódzkiego był w organie rewizyjnym partii albo nie był w tych władzach wcale. Tego rodzaju stan rzeczy powodował, iż jak to obserwowałem codziennie, to na imieniny komendanta dzielnicy MO, prokurator, szef dzielnicy, szedł z kwiatami, a nie było odwrotnie. Te głębokie źródła pewnych dysproporcji w pozycji politycznej prowadziły do tego, że nadzór prokuratury nad organami MO był niedostateczny”. Nadzór nad prokuraturą

²⁶ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z drugiego posiedzenia Podzespołu do Spraw reformy prawa i sądów w dniu 21 lutego 1989 r.*

²⁷ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z trzeciego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 22 lutego 1989 r.*

ze strony Rady Państwa jest iluzoryczny. „Ja wolę, by minister sprawiedliwości, nadzorując wykonywanie swoich zadań przez prokuraturę, miał świadomość, że wszystkie jej potknięcia odbijają się na jego sytuacji. Być może zostanie odwołany ze składu rządu (...) i by ta świadomość uczulała go na wszystkie te nieprawidłowości, które są sygnalizowane, a właśnie funkcjonowania prokuratury dotyczą”. To wystąpienie Strzembosza ujawniało istotne powody, dla których Czubiński i Starszak bronili dotychczasowego istnienia hierarchicznej prokuratury podlegającej jedynie Radzie Państwa²⁸.

Posiedzenie 27 lutego 1989 r. było zdominowane przez różne problemy prawa karnego i jego stosowania. Spory osiągnęły, zwłaszcza pod koniec obrad, wysoką temperaturę, gdyż Czubiński i Starszak odmawiali ustępstw dotyczących podstawy i zasad ścigania za zbiegowiska, demonstracje, odmawiali uznania, że dotychczasowe praktyki były niewłaściwe i wymagają zmian. W pewnym momencie Zbigniew Romaszewski przypomniał sprawy represji w Radomiu w 1976 r. (za co odpowiedzialny był Czubiński). Impas był wyraźny, gotowości do rewizji spraw dotychczasowych nie można było zauważyć. Opozycjoniści podejrzewali, że władza może w sprzyjającej sytuacji powrócić do stosowanych niedawno praktyk represji przy użyciu niezmienionych przepisów prawa i procedur²⁹.

Dyskusja o możliwych zmianach w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego była kontynuowana 28 lutego. Starszak bronił między innymi zapisów o ochronie flagi i godła (by nie były nadużywane przez demonstrantów) oraz przeciw zakłócającym odbiór radia i telewizji (co było wymierzone w podziemne radio „S”). Lech Falandysz zauważył, że jeśli stosować istniejące przepisy „przed sądem powinniśmy stanąć wszyscy razem dlatego, że bierzemy udział w związku, który albo [jest] rozwiązany, albo któremu odmówiono legalizacji. To jest śmieszny przykład właściwie tej paradoksalnej sytuacji, tej paranoicznej praworządności, jaka istnieje dzisiaj. (...) Widzę, że pan prokurator Starszak się śmieje. To prawda, bo w takich związkach tyle milionów ludzi było i nagle stali się przestępcami, mówię potencjalnymi, bo przecież wymiar sprawiedliwości ich wszystkich nie wchłonie, ale tę etykietę mają. (...) Ważne jest podkreślenie, że się dekryminalizuje jednak stowarzyszenia, co byłoby wyjściem naprzeciw zasadzie wolności stowarzyszeń”.

Mimo braku porozumienia w tych sprawach, powrócono do dyskusji nad reformą prawa i sądów, ściślej skróconą wersją przyjętych postanowień. Adam Strzembosz zauważył, że skrót oznacza zawężenie przyjętych rozwiązań, na co minister Łukasz Balcer replikował, że końcowy dokument Okrągłego Stołu może być krótki, sprawy sądownictwa nie mogą więc być nadmiernie rozbudowane. Ponadto napisanie szczegółowych przepisów należy do Sejmu. Mimo tego stanowiska, dyskusja potoczyła się w kierunku szczegółowych uściśleń.

Prof. Kazimierz Buchała podkreślił, że należy zrezygnować z „rękojmii”, zarówno przy powoływaniu, jak i ewentualnym odwoływaniu sędziego. Przewodniczący (zapewne Adam Strzembosz) opowiedział się za wprowadzeniem do konstytucji zasady nieusuwalności sędziów z jednoczesnym określeniem wyjątków od tej zasady.

²⁸ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z trzeciego posiedzenia...*

²⁹ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z czwartego posiedzenia podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 27 lutego 1989 r.*

Wniosek poparła Zofia Wasilkowska, powracając do sprawy Najwyższej Rady Sądowniczej, która powinna mieć kompetencje decydujące. „Dlatego też zastrzeżenie budzi u mnie pkt 4³⁰, który mówi wprawdzie o powołaniu specjalnego organu składającego się z przedstawicieli władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej, na przykład Krajowej Rady Sądownictwa. No, kwestia nazewnictwa może nie jest taka istotna, ale mnie by się stanowczo więcej podobała ta pierwotna propozycja Najwyższa Rada Sądownictwa, bo słowo «krajowa», tak językowo biorąc, bardziej pasuje do jakichś organizacji typu społecznego czy samorządowego, podczas gdy tutaj chodzi jednak o organ państwowy, który miałby podejmować decyzje”. W propozycji jest mowa o współdecydowaniu w ważniejszych sprawach personalnych sędziów, np. przedstawianiu kandydatów na stanowiska sędziów. Tymczasem nasze propozycje, „a jak mnie się wydaje także i nasze ustalenia szły w tym kierunku, że ta Najwyższa Rada Sądownictwa powoływałaby zarówno sędziów, jak i prezesów sądów”. Także inny punkt, o współdecydowaniu samorządu przy obsadzaniu stanowisk prezesów, nie odpowiada ściśle dotychczasowej dyskusji. Mówiliśmy, by organy samorządu, szczególnie zgromadzenia ogólne sędziów, zarówno w sądach niższych instancji, jak i w Sądzie Najwyższym, wybierały kandydatów na sędziów w liczbie co najmniej dwukrotnie większej od wolnych miejsc i kandydatury przedstawiały Najwyższej Radzie Sądownictwa. Wprowadzenie do konstytucji zasady nieusuwalności sędziów wymaga odpowiedniej zmiany przepisów zarówno prawa o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawy o Sądzie Najwyższym. Przeredagowania wymaga zapis dotyczący „rękojmi”, by nie pozostała jako jedna z przesłanek do objęcia stanowiska sędziego.

Zofia Wasilkowska przypomniała, że zostało uzgodnione, iż kolegia sędziowskie będą w całości wybierane przez zgromadzenie ogólne, a nie – jak jest w projekcie – w połowie powoływane przez prezesów sądów. Postulowała także, by wyłączyć nadzór zwierzchni Ministerstwa Sprawiedliwości nad sądami, gdyż „skoro się wyłącza sądownictwo spod zakresu działania władzy wykonawczej i tworzy się specjalny organ, któremu to sądownictwo podlega, więc tym samym ten nadzór staje się nieaktualny”. Powinno to być jednoznacznie zapisane.

Minister Łukasz Balcer, nie podejmując sporu, zgłosił wątpliwości, czy do Krajowej Rady Sądownictwa powinni wchodzić przedstawiciele sądów rejonowych lub asesorzy. Przewodniczący (Strzembosz?) opowiedział się za powoływaniem wszystkich sędziów w tym trybie, a poparli go inni przedstawiciele „Solidarności”. Minister Balcer podtrzymywał swoje wątpliwości dotyczące sędziów sądów rejonowych, argumentując, że KRS ma być ciałem dość szczupłym, nie powinna być nadmiernie liczna. Swoje obawy wyraził jednak miękko i dodał: „jeśli nie mam wsparcia, to gotów jestem ustąpić”.

Wasilkowska domagała się ścisłego zapisu, że sędziów powołuje Najwyższa Rada Sądownictwa, sprzeciwiała się również przyznaniu przewodniczącemu Rady Państwa prawa odmowy powołania, ale przyznawała, że gdyby powstał urząd prezydenta, „to może rzeczywiście takie uprawnienie byłoby na miejscu”. Minister Balcer zgodził się na zapis,

³⁰ Do stenogramu nie dołączono projektu dokumentu opracowanego przez grupę roboczą, nad którym dyskutowano. Utrudnia to odtworzenie dyskusji.

że „KRS nie wskazuje, a przedstawia przewodniczącemu Rady Państwa” do powołania kandydatury sędziów. Proponował też, by po Okrągłym Stole minister sprawiedliwości wystąpił z inicjatywą ustawodawczą opracowania nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych, bez czekania na nową konstytucję. Oceniając, że przyjęta konstrukcja powoływania sędziów jest próbą współdziałania samorządu sędziowskiego z władzą wykonawczą i ustawodawczą, opowiedział się za udzieleniem Radzie Państwa prawa weta w sprawie powołania sędziego. Propozycję uściślił doc. Garlicki: „Krajowa Rada wskazuje, czy przedstawia przewodniczącemu Rady Państwa kandydatów, przewodniczący Rady Państwa powołuje, a może odmówić powołania, natomiast nie może mianować osoby, której KRS nie zaproponuje”.

Pod koniec posiedzenia raz jeszcze zabrała głos Wasilkowska, stawiając problem uściślenia zapisów dotyczących sędziów Sądu Najwyższego. Kandydatów na prezesów Sądu Najwyższego powinno wskazywać Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego w liczbie podwójnie większej, by powołująca ich Najwyższa Rada Sądownicza miała po dwóch kandydatów do wyboru na wakujące miejsce. Gdy chodzi o Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego może należałoby zrobić wyjątek, by był powoływany przez Sejm. Minister proponował, by sprawy te rozstrzygnięto w ustawie, która musi być przygotowana. W dalszej dyskusji prof. Kazimierz Buchała postulował, by Sejm powoływał I prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów zgłoszonych przez KRS. Zastępców mógłby powoływać prezydent, także na wniosek KRS³¹.

Posiedzenie 7 marca 1989 r. było skoncentrowane na bieżących sprawach, relacjach aresztowany – aparat władzy. Przewodniczący Adam Strzembosz przedłożył w imieniu przedstawicieli Komitetu Obywatelskiego projekt minimalnych zmian w kodeksie postępowania karnego, zwłaszcza ograniczenia prawa zatrzymania obywatela przez milicję z 48 do 24 godzin oraz umożliwienia złożenia skargi na zatrzymanie do sądu. Propozycję, choć popierane przez prof. Buchałę, wywołały stanowczy sprzeciw prokuratora Hipolita Starszaka. Uzasadniał on potrzebę niedokonywania zmian w istniejącym systemie. W toku dalszej dyskusji nie godził się też na postulat ustawowego ograniczenia czasu tymczasowego aresztowania decyzją prokuratora do roku, posługując się problemem istnienia przypadków szczególnych, przy tej okazji wymienił nazwisko mordercy chłopców – Trynkiewicza. Gdy Strzembosz przytoczył dane z okresu 16 sierpnia – 7 listopada 1988 r. o zatrzymaniu 373 osób, z których 40 brutalnie pobito, oraz zauważył, że z owych 373 aż 149 było studentami, spośród których pobito 18, Starszak ocenił, że może to być skutek uprawnionego użycia „środków przymusu bezpośredniego”, czyli pałek. Opozycja musiała mieć poczucie całkowitego niepowodzenia, które w niewielkim tylko stopniu łagodziło zaproszenie przez ministra Balcera ludzi „Solidarności” do komisji kodyfikacyjnej, w której miały być dyskutowane te sprawy.

To posiedzenie było najbardziej dramatyczne ze wszystkich posiedzeń podstolika. W pewnym momencie na propozycję sporządzania protokołu rozbieżności Czubiński zasugerował możliwość odbywania osobnych posiedzeń zespołu partyjno-rządowego i przychodzenia na obrady z jednolitym stanowiskiem. Taka procedura, dyscyplinująca

³¹ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z piątego posiedzenia podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 28 lutego 1989 r.*

stronę partyjno-rządową, groziłaby zablokowaniem podstolika, gdzie dotąd zasadą było zajmowanie kompromisowego stanowiska przez poszczególne osoby reprezentujące władzę.

Adam Strzembosz powiedział, że na stoliku politycznym padła kwestia powołania jakiegoś ciała, które by się zajęło kwestią osób usuniętych w stanie wojennym z pracy w trybie dyscyplinarnym. W rozmowie kularowej minister negatywnie odniósł się do możliwości powołania zespołu, który by rozpatrywał sprawy nadające się do rewizji nadzwyczajnej. Powiedział, że słyszał, iż sprawa ta była omawiana między gen. Kiszczakiem i prof. Geremkiem. Krajowa Komisja Wykonawcza „Solidarności” podjęła uchwałę o konieczności dokonania zmian w kodeksie karnym i zachodzi potrzeba powrotu do tej sprawy.

Jedynym osiągnięciem było zaakceptowanie zgłoszonej przez Janinę Zakrzewską propozycji redakcyjnej dotyczącej KRS: „Celem wzmocnienia gwarancji niezawisłości sędziowskiej należy powołać Krajową Radę Sądownictwa jako organ zajmujący się sprawami nominacji sędziowskich, awansów z jednego sądu do drugiego, przeniesień sędziowskich oraz podejmujący ogólne kwestie sądownictwa i praworządności”³². Na propozycję zgodził się minister Balcer, mimo wątpliwości, czy podstolik nie zanadto wkracza w kompetencje ustawodawcy.

Próba przyjęcia zredagowanego zapisu uzgodnień wywołała uwagi i żądania dalszych uściśleń głównie ze strony sędzi Zofii Wasilkowskiej, która wskazywała na luki w zredagowanym tekście, m.in. dotyczące prezesów Sądu Najwyższego. Minister Balcer zauważył, że zapisy zawierają uzgodnione już kwestie, a obecnie podejmuje się próbę otwarcia dyskusji na nowo. Minister nie krył irytacji. Do takiej sytuacji doszło po raz pierwszy³³.

Posiedzenie podzespołu 10 marca 1989 r. poświęcone było sprawom trybu przyspieszonego i kolegiom karno-orzekającym. Przedstawiciele „Solidarności” wskazywali na liczne i konkretne przykłady krzywd oraz innych przejawów niepraworządności. Dyskutowano też problemy ławników sądowych. Kwestie konieczności zmian w ustawie o MSW oraz prawa więźniów poruszano podczas posiedzenia 16 marca 1989 r., ale poważniejszych zmian nie wynegocjowano. Zofia Wasilkowska wysunęła propozycję, by w następstwie odbytych już dyskusji zaproponować wprowadzenie do konstytucji zapisów reasumujących przyjęte postanowienia. Proponowała trzy punkty: „A) Władza sądowa jest niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej. B) orzeczenie sądowe nie może być (...) zmienione ani przez władzę wykonawczą, ani ustawodawczą. C) Naczelnym organem władzy sądowej jest Najwyższa, względnie Krajowa Rada Sądownictwa”. Ponadto powinny być uchylone: nadzór administracyjny ministra sprawiedliwości oraz przepisy dotyczące nadzoru I Prezesa Sądu Najwyższego i prezesów Izb nad orzecznictwem Sądu Najwyższego. Naruszeniem niezawisłości sędziowskiej jest też zapis w ustawie o Sądzie Najwyższym dający prezesom poszczególnych Izb uprawnienia w zakresie orzecznictwa w danej Izbie.

Propozycje Wasilkowskiej dotyczące potrzebnych zmian w konstytucji wywołały ożywioną dyskusję. Minister Balcer proponował uchwałę, że podzespół rekomenduje, aby podmioty

³² Zakrzewska wyjaśniła, że nazwę KRS zaproponował Zenon Jankowski, prezes Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, członek strony partyjno-rządowej. Po stronie solidarnościowej popularniejsza była nazwa Najwyższa Rada Sądownictwa, ale uznano, by nie kruszyć kopii o nazwę.

³³ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z szóstego posiedzenia podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 7 marca 1989 r.*

wyposażone w inicjatywę ustawodawczą wystąpiły do Sejmu o niezwłoczne uchwalenie przepisów dotyczących sądownictwa. Wasilkowska nalegała, by odpowiedniej zmiany dokonał jeszcze ten Sejm, co poparli inni ze strony „solidarnościowej”, gdyż – jak uzasadniał ten wniosek Strzembosz – „kiedy będziemy następnie tę konstytucję zmieniać? Pewnie nie prędko”.

Dyskutowano też dalej problem zmian w prawie karnym i kontroli sądowej nad postępowaniami, osiągając jednak mały postęp, głównie wskutek silnego oporu Lucjana Czubińskiego. Janina Zakrzewska wniosła sprawę zniesienia kary śmierci, postulując tymczasem jej moratorium na 3 lata. Wywołało to dyskusję nad karą śmierci. Czubiński argumentował, że postulat jej zniesienia nie ma przyzwolenia społecznego, opowiadał się też za społeczną dyskusją nad moratorium. Większość skłaniała się za ogłoszeniem tymczasem moratorium³⁴.

Na ostatnim posiedzeniu podstolika – 17 marca 1989 r. – minister Balcer poinformował, że projekt ustawy dotyczący niezależności sądów jest już w Sejmie. Dyskusja dotyczyła przyjęcia końcowego dokumentu, który miał stać się częścią ogólnego porozumienia.

Przyjęte 5 kwietnia 1989 r. Porozumienie otwierała deklaracja dotycząca zasad generalnych. „Podstawą porozumienia są zasady przyszłego systemu politycznego wypływające z niezbywalnego prawa obywateli do życia w państwie, które w pełni urzeczywistnia suwerenność narodu. Oznacza to:

- pluralizm polityczny, znajdujący swój wyraz przede wszystkim w prawie do swobodnego zrzeszania się w ramach demokratycznego ładu konstytucyjnego w organizacjach politycznych, społecznych i zawodowych;
- wolność słowa, w tym stwarzania realnych możliwości dostępu do wszystkich rodzajów środków przekazu różnorodnym siłom politycznym;
- demokratyczny tryb powoływania wszystkich przedstawicielskich organów władzy państwowej tak, by o tym, kto sprawować będzie władzę, decydowali wyborcy;
- niezawisłość sądów i ich ustawowe uprawnienia kontrolne w stosunku do innych organów powołanych do strzeżenia praworządności i porządku publicznego;
- silny pełnia praw i swobodnie wybrany samorząd terytorialny³⁵.

W dalszych zapisach ujmowano wynegocjowane zasady powoływania organów państwowych – Sejmu, Senatu, Prezydenta PRL, a także zmian w sądownictwie. „Niezawisłości sędziowskiej strzec będzie Krajowa Rada Sądownictwa składająca się w większości z sędziów delegowanych przez zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. Będzie ona przedstawiała Prezydentowi do powołania na stanowisko sędziego lub awansowania do wyższego sądu jednego z dwóch kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sądów z okręgu, w którym powstała potrzeba powołania sędziów. Niezawisłość sędziowska będzie opierać się na zapisanej w konstytucji zasadzie nieusuwalności sędziów (poza przypadkami określonymi w ustawie) i nieprzenoszenia sędziów, wbrew ich woli, na inne miejsce urzędowania³⁶.

³⁴ Biblioteka Sejmowa, *Okrągły Stół. Stenogram z ósmego posiedzenia podzespołu do spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 16 marca 1989 r.*

³⁵ *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały...*, t. 4, s. 9.

³⁶ *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały...*, t. 4, s. 12.

W dalszej części jako załącznik przedstawiano rozbudowane „Sprawozdanie z posiedzeń Podzespołu do spraw Reformy Prawa i Sądów”.

Uzgodniono stanowisko w sprawach:

„1. Niezależność sądów oraz niezawisłość sędziowska mają podstawowe znaczenie dla praworządnego funkcjonowania państwa oraz ochrony praw i interesów obywateli”. W związku z tym Podzespół rekomendował o niezwłoczne wprowadzenie do systemu prawa następujących rozwiązań:

- „1) wprowadzenie do konstytucji zasady nieusuwalności sędziów, z jednoczesnym określeniem ustawowych wyjątków od tej zasady – z powodu stanu zdrowia, orzeczenia dyscyplinarnego, orzeczenia kary zakazu wykonywania zawodu sędziego lub prokuratora (załącznik nr 1);
- 2) zniesienie kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego (art. 61 ust. 3 konstytucji);
- 3) rezygnację z wymogu rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego przy powoływaniu i odwoływaniu sędziów;
- 4) konstytucyjne ustanowienie Krajowej Rady Sądownictwa składającej się z przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, która współdecydowałaby o sprawach kadrowych sędziów, w szczególności przedstawiałaby kandydatów na stanowiska sędziów (załącznik nr 2);
- 5) rozszerzenie uprawnień organów samorządu sędziowskiego poprzez, między innymi, współdecydowanie w obsadzaniu stanowisk prezesów sądów (załącznik nr 3);
- 6) wybór członków kolegium sądu wojewódzkiego w całości przez zgromadzenie ogólne;
- 7) wprowadzenie kadencyjności na stanowiskach prezesów sądów (załącznik nr 3);
- 8) zmodyfikowanie instytucji wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej wydawanych przez Sąd Najwyższy w taki sposób, aby nie naruszały one zasady podległości sędziów tylko ustawom”.

Dalsze punkty dotyczyły między innymi prawa składów sądzących do kierowania pytań do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność ustawy lub innego aktu normatywnego z konstytucją; poszerzenia prawa do sądu przez poddanie sądom nowych kategorii spraw – prawa zrzeczania się, sporów gospodarczych, decyzji administracyjnych; podniesienia roli i pozycji ławników ludowych, ustalenia wynagrodzeń dla sędziów.

Ujawniono istnienie rozbieżności między stroną solidarnościowo-opozycyjną a koalicyjno-rządową dotyczącej projektu ustawy o zmianie Konstytucji, który nie był przedmiotem obrad Podzespołu. Nie uzgodniono także zasady podnoszonej przez stronę solidarnościową, by sędziowie na czas pełnienia funkcji zawiesili swe członkostwo w partiach politycznych, czemu sprzeciwiała się strona koalicyjno-rządowa. Rozbieżności dotyczyły też usytuowania prokuratury, która zdaniem strony solidarnościowej powinna być podporządkowana ministrowi sprawiedliwości. Strona solidarnościowa opowiadała się za zniesieniem kary śmierci, koalicyjno-rządowa – za zajęciem stanowiska po konsultacjach społecznych.

Ogromny, zajmujący kilka stron druku, był protokół rozbieżności dotyczących zmian w kodeksie karnym, kodeksie wykroczeń, kodeksie postępowania karnego, w sprawach

dotyczących zatrzymania, tymczasowego aresztowania, możliwości odwołania do sądu od decyzji kolegium. Strona solidarnościowa opowiedziała się „za pełną rehabilitacją osób represjonowanych za działalność opozycyjną w latach osiemdziesiątych”, koalicyjno-rządowa za rozważaniem takich spraw w trybie indywidualnym, np. w drodze rewizji nadzwyczajnych³⁷.

Dnia 7 kwietnia 1989 r. Sejm uchwalił zmiany w konstytucji, wprowadzając w art. 60: „1. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. 2. Sędziowie są nieusuwalni z wyjątkiem przepisów określonych w ustawie. 3. Uprawnienia, skład i sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa”. Wprowadzono także art. 61 ust. 4: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz odwoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta, a prezesi Sądu Najwyższego – przez Prezydenta”.

Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa została uchwalona przez Sejm 20 grudnia 1989 r., w zupełnie już nowej sytuacji politycznej.

Przyjęte przy Okrągłym Stole zapisy dotyczące niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów zostały w wielkiej mierze wypracowane w 1981 r. przez środowisko prawnicze związane z NSZZ „Solidarność” i poparte przez Związek w oficjalnym programie. Chodziło o zniesienie mianowania sędziów przez monopolistyczną władzę oraz uniezależnienie sędziów i sądownictwa od nacisków politycznych. Celem generalnym było przywrócenie trójpodziału władz, w tym wypadku niezależności iuridikatury. Istotą i gwarancją niezależności sądownictwa miał być samorząd, między innymi wyłaniający kandydatów na sędziów. Tę wypracowaną w 1981 r. konstrukcję przeniesiono przez ciężkie lata stanu wojennego i następne, by przedstawić je w toku obrad Okrągłego Stołu.

Problemy, które dyskutowano w zespole do spraw reformy prawa i sądów, można podzielić na dwa kompleksy, bardzo różnie traktowane. W zakresie zmian ustrojowych dotyczących niezależności sądownictwa i jego gwarancji strona solidarnościowa znajdowała zrozumienie wśród prawników strony koalicyjno-rządowej i w toku negocjacji osiągnięto daleko idące porozumienie. Dotyczyło to także Krajowej Rady Sądownictwa i jej głównych kompetencji w zakresie wyłaniania kandydatów na sędziów oraz wskazywania na stanowiska kierownicze. Bez sporu osiągnięto gwarancje niezależności Sądu Najwyższego, kadencyjności na stanowiskach kierowniczych, a także likwidacji innych przepisów krępujących lub ograniczających sędziowską niezawisłość. Nie udało się natomiast przełamać impasu w zakresie zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego, traktowania zatrzymanego i aresztowanego, a także statusu prokuratury jako władzy niezależnej i *de facto* niekontrolowanej. Ten pakiet spraw znajdował się wyrażnie po stronie koalicyjno-rządowej w gestii Lucjana Czubieńskiego i Hipolita Starszaka, związanych w stanie wojennym z MSW i Prokuraturą Generalną. Mieli oni w zespole koalicyjno-rządowym silną pozycję i nie poddawali się „liberałom”. Twardo bronili dotychczasowych rozwiązań, dających policji i prokuratorom pełną kontrolę nad zatrzymanym

³⁷ Okrągły Stół. Dokumenty i materiały..., t. 4, s. 26–30.

i aresztowanym, także określającym sytuację, w których zatrzymanie i aresztowanie jest zasadne. Najwyraźniej bronili też zasad i praktyki działania stosowanej w okresie stanu wojennego i w latach następnych, zarazem odmawiając uznania tych praktyk za wadliwe lub naganne. Dlatego też o mur odbijały się podejmowane przez przedstawicieli „Solidarności” próby dokonania choćby niewielkich zmian, czy podniesienia problemu niesłusznie skazanych lub w inny sposób represjonowanych.

Klimat polityczny, w jakim następowała realizacja zapisów Okrągłego Stołu, radykalnie zmieniły wyniki wyborów 4 czerwca 1989 r., a następnie powstanie rządu Tadeusza Mazowieckiego. Strona solidarnościowa stała się stroną rządzącą Polską i to ona wcielała w życie podjęte postanowienia. Mogła też podjąć te sprawy, które przy Okrągłym Stole pozostały zapisami w protokole rozbieżności.

Summary

Andrzej Friszke, *At the Round Table. For Poland – a democratic rule-of-law state*

In the autumn of 1980, after the August strikes and the creation of 'Solidarity' Independent Self-Governing Trade Union, judges prepared their proposals of institutional reforms whose aim was to restore the judiciary's autonomy of the communist party's authorities and the minister of justice, as well as judges' independence. The key demands included establishing judges' self-governments that were to nominate candidates for positions in courts and adopting the principle of irremovability of judges, including Supreme Court judges. These demands gained support of 'Solidarity', among others at the Union's convention in September 1981. When the martial law was introduced on 13 December 1981, the reform proposals were abandoned, while some judges associated with these proposals lost their positions. It was these proposals that the Solidarity side of the Round Table talks returned to in their negotiations with the party-and-government side in February and March of 1989. During the negotiations that this article discusses an agreement was reached concerning a radical reform of the judiciary, which assumed self-government of judges, as manifested by the establishment of the National Council of the Judiciary, made judges irremovable, and deprived the minister of justice of the right to arbitrarily decide about nominations for judicial positions. Also, the procedure of appointing irremovable Supreme Court judges was agreed upon. The system based on these agreements was implemented in the following months.

Słowa kluczowe: *samorząd sędziowski, Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, „Solidarność”, Okrągły Stół, rok 1989, niezawisłość sędziów*

Keywords: *judges' self-government, National Council of the Judiciary, Supreme Court, 'Solidarity', Round Table, year 1989, independence of judges*

prof. dr hab. Andrzej Friszke

Autor jest profesorem w Instytucie Studiów Politycznych PAN, członkiem-korespondentem PAN, historykiem zajmującym się dziejami politycznymi PRL, byłym przewodniczącym Rady „Archiwum Przełomu”, inicjatywy Kancelarii Prezydenta RP i Kancelarii Senatu dla badania przełomu ustrojowego 1989.

Maciej Czajka

Sądownictwo w czasach rewolucji¹

1. Uwagi wprowadzające

Wydarzenia z końca lipca tego roku² sprawiły, że kształt polskiego wymiaru sprawiedliwości nigdy nie będzie już taki sam jak w ostatnich latach. Co prawda uchwalone przez Parlament ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i innych ustaw³ i ustawa o Sądzie Najwyższym⁴ spotkały się z wetem Prezydenta, ale jednocześnie zapowiedziano szybkie prace nad zmianami w funkcjonowaniu tych dwóch konstytucyjnych organów.

Oczekiwanie z nadzieją autorskie projekty zmian, przedstawione Sejmowi 26.09.2017 r. przez Prezydenta RP, o tyle rozczarowały, że powtórzyły główne założenia poprzednio zawetowanych ustaw, wprowadzając zmiany, które w niczym nie zmieniły krytycznych ocen⁵. Dodatkowo tryb konsultacji nad propozycjami został ograniczony w sposób niemający wcześniej precedensu i w rzeczywistości stał się polem walki między rządzącymi.

Wcześniej, bo 12.08.2017 r. weszła w życie ustawa nowelizująca ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶, która w sposób zdecydowany domyka nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami, wyposażając go w bezpośrednie instrumenty nacisku na prezesów sądów, a w ten pośredni sposób także na szeregowych sędziów.

Spojrzenie z szerszej perspektywy funkcjonowania Państwa pozwala stwierdzić, że proponowane reformy są wyrazem realizacji koncepcji jednolitej władzy państwowej, z uprzywilejowaniem władzy wykonawczej. Z kolei poszczególne rozwiązania zmierzają do gwałtownej i jednorazowej wymiany kadr zarządzających sądownictwem, ustanowienia politycznie podporządkowanej KRS i wymiany sędziów zajmujących stanowiska sędziów SN.

2. Kilka słów o przedpolu wprowadzanych zmian

Zasadniczy problem w istniejącym od lat napięciu między władzą wykonawczą a sądowniczą leży w tym, że przedstawiciele władzy wykonawczej, a także większości

¹ Tekst został oddany do druku 29.10.2017 r.

² Chodzi to zarówno o prace w parlamencie, jak i protesty pod hasłem „Wolne Sądy”.

³ Ustawa z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1697 Sejmu VIII kadencji), www.sejm.gov.pl.

⁴ Ustawa z 20.07.2017 r. o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727 Sejmu VIII kadencji), www.sejm.gov.pl.

⁵ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2002 Sejmu VIII kadencji; przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003 Sejmu VIII kadencji.

⁶ Ustawa z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452).

parlamentarnej, pozostają w przekonaniu (rzeczywistym bądź pozornym), że sędziowie nie są zainteresowani ani wymierzaniem sprawiedliwości, ani sprawnym działaniem sądów. Jedynym zaś lekarstwem jest centralizacja decyzji organizacyjnych i uprawnień kontrolno-nadzorczych w ręku przedstawiciela władzy wykonawczej oraz dowolne wyznaczanie osób mających realizować politykę kadrową Ministra Sprawiedliwości. Takie przekonanie nabrało najostrzejszego wyrazu w obecnych zmianach w ustawie o ustroju sądów powszechnych i propozycjach zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie o Sądzie Najwyższym.

Z tego też powodu wiodącym motywem proponowanych (i częściowo wprowadzonych w życie) zmian jest przekazanie większości uprawnień w ręce Ministra Sprawiedliwości, jednocześnie Prokuratora Generalnego lub Prezydenta. Minister stał się superprezesem sądu i pośrednio supersędzią, a politycy mają stać się architektami Sądu Najwyższego i zajmować się „stanem na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów” poprzez wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa (w tym także sędziów).

Komplementarność ustaw przegłosowanych w Parlamencie w lipcu 2017 roku oraz zaproponowanych przez Prezydenta jest aż nadto widoczna. Nawet teoretyczny podział kompetencji w praktyce miałby zbiegać się w jednym miejscu: albo w rękach polityka, albo osób wybranych przez polityków, każdorazowo rządzącej większości parlamentarnej. Co za tym idzie, wprowadzone w ustawach gwarancje, takie jak prawo odwołania się do KRS czy udział sądu dyscyplinarnego, miałyby charakter fasadowy, a nie rzeczywiście kontrolny.

Tymczasem truizmem jest już to, że polski wymiar sprawiedliwości niemal od zawsze cierpi na brak spójnej wizji reformy, która będzie wypracowana w modelu publicznej debaty, zaczynającej się od postawienia hipotezy, następnie jej weryfikacji przy pomocy danych, później określenia przyczyny istniejącego stanu rzeczy, celu, jaki chcemy osiągnąć, doboru odpowiednich, najmniej kosztownych (także społecznie) metod działania, zmiany stanu rzeczy, sprawdzenia skutków podjętych działań w kontekście wcześniej planowanych efektów. Nie sprzyja przeprowadzeniu i zrozumieniu zmian traktowanie sędziów jak masy będącej tylko przedmiotem zarządzania (na wielu szczeblach zależności służbowej), a nie rzeczywistych partnerów do rozmowy. I w końcu – swobodne podejście do konstytucyjnych zasad: niezależności sądów, trójpodziału władzy i prawa w ogóle, jako ozdóbek przeszkadzających w uzyskaniu zamierzonego efektu, specyficznie rozumianej jednoosobowo „sprawiedliwości”, która przekłada się na słupki popularności, dopełnia obrazu sytuacji, w jakiej się znajdujemy.

Dlatego też trzeba cały czas powtarzać, że sędziowie (oprócz samych obywateli) są najbardziej zainteresowani sprawnym działaniem wymiaru sprawiedliwości. Któż bowiem nie chciałby być częścią modelowego mechanizmu, który pozwalałby wydawać trafne decyzje, z pełnym zabezpieczeniem, wysoko wykwalifikowanej i dobrze opłacanej kadry administracyjnej, cieszącego się szacunkiem i poważaniem. Tylko szalenie świadomie konserwowałby wokół siebie nieporządek, niekompetencję, przerost obowiązków i obawy przed zwyczajnie ludzkimi pomyłkami w takich warunkach pracy.

Jeżeli takie założenie, a jest ono logiczne i oczywiste dla każdego człowieka, zostanie przyjęte, wówczas trzeba będzie potraktować sędziów jako partnerów w rozmowie

na temat lepszej organizacji sądów⁷. Tymczasem wiedza o reformach dociera do sędziów drogą okrężną, a zamiast otwartej debaty, enigmatyczne plany były przedstawiane w wąskim gronie spotkań z przedstawicielami NSZZ „Solidarność” pracowników wymiaru sprawiedliwości⁸, a nacisk kładziony jest na polityczną stronę projektów.

Reforma sądów ma być przeprowadzona dla obywatela – nie dla sędziów, a na pewno nie dla Ministra Sprawiedliwości, a może nawet powinna być tak przeprowadzona, aby utrudnić mu jego ministerialne życie. Dlaczego? Dlatego że powierzenie instytucjonalnej władzy jednej osobie (łącznie w sobie funkcje administracyjne – ministerialne i procesowe – prokuratorskie) zawsze jest niebezpieczne. Zwłaszcza, jeżeli ma być to władza nad sędziami, czyli tymi, którzy powinni być w połowie drogi między obywatelem a Państwem, którzy muszą także kontrolować działania samego Ministra i podległych mu prokuratorów.

Skoro reforma ma być przeprowadzona dla obywatela, powinna wypracować model samonaprawiający się, transparentny, z niewielką możliwością ręcznego sterowania i różnymi mechanizmami zabezpieczającymi, podkreślający odrębność władz, szczególnie w sytuacji, w której jedną nich reprezentuje jednocześnie Prokurator Generalny. Wszystko po to, aby zapewnić prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezależny sąd. Należy za każdym razem podkreślać, że kwestie organizacyjne potencjalnie mogą być wykorzystywane do ingerencji w merytoryczny sposób orzekania, czego najbardziej jaskrawym przykładem jest nowelizowana ustawa o ustroju sądów powszechnych.

3. Nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych

W świetle przedstawionych rozważań uchwalona nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych nie spełnia żadnego ze wskazanych wcześniej założeń. Przygotowana została bez jakiegokolwiek szerszej debaty, a zbudowany na jej podstawie system nadzorczy Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nad sądami pozwala w dużej mierze na dowolne kształtowanie kadry zarządzającej administracją sądową.

System ten umożliwia powstanie niebezpiecznego układu zależności⁹, zbudowanego na podstawie zasady *do ut des*, gdzie każdorazowy Minister Sprawiedliwości, mając możliwość gratyfikacji i karania funkcyjnych sędziów, wraz z szerokimi kompetencjami do ich wymiany, może wymuszać posłuszeństwo w wykonywaniu poleceń administracyjnych.

⁷ Ciekawymi rozważaniami są uwagi przygotowane przez sędziego Jacka Ignaczewskiego zawierające diagnozę, a także próby wskazania konkretnych rozwiązań najbardziej palących problemów sądownictwa. Zob. www.imponderabiliasadowe.pl

⁸ Inna sprawa, że zgodnie z informacjami przekazanymi wówczas, z perspektyw dzisiejszej, projekty zmian są wprowadzane zgodnie z zapowiedzianym harmonogramem. Zob. <http://gs.org.pl/debata-o-reformie-sadownictwa> (dostęp 21.08.2017 r.).

⁹ O zwiększonym ryzyku korupcji w związku z wpływami polityków na sądy pisze w komunikacie Agencja Moody's, zob. https://www.moody.com/research/Polands-Judiciary-Reforms-Risk-Credit-Negative-EU-Sanctions-Issuer-Comment--PBC_196690 (dostęp 21.08.2017 r.). W Polsce pisała o tym „Gazeta Wyborcza”, zob. <http://wyborcza.pl/7,155287,22170831,agencja-ratingowa-moody-s-gani-polske-za-zmiany-w-ustroju-sadow.html> (dostęp 21.08.2017 r.).

Od tego już tylko krok do wpływu polityków na orzecznictwo poszczególnych sędziów, w ramach mgliście zarysowanego ustawowo rozróżnienia nadzoru¹⁰.

System ocen oraz kar i nagród został w ustawie stworzony w postaci piramidy, gdzie prezesi sądów poszczególnych szczebli oceniają sprawozdania roczne prezesów sądów na obszarze ich właściwości (art. 37h § 1a i 1b oraz § 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych¹¹), a sprawozdanie prezesa sądu apelacyjnego ocenia Minister Sprawiedliwości (art. 37h § 1 i 3 p.u.s.p.). Dodatkowo same informacje oraz ich ocena mają zostać dokonane w takich terminach, że ostateczny kontrolujący – Minister Sprawiedliwości – ma możliwość oceny kontroli wykonanej przez bezpośrednio podległego mu prezesa sądu apelacyjnego nad sądami okręgowymi i – co oczywiste w swojej konsekwencji – także sądami rejonowymi (art. 37h § 3 i 4 p.u.s.p.).

Zgodnie z art. 37h § 11 i 12 p.u.s.p. prezes sądu oceniającego informację ma możliwość obniżenia dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia (przy negatywnej ocenie informacji rocznej składanej przez prezesa sądu okręgowego lub prezesa sądu rejonowego, a Minister Sprawiedliwości w stosunku do prezesa sądu apelacyjnego), w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku, na okres od miesiąca do roku.

Z kolei dokonanie oceny pozytywnej z wyróżnieniem może być połączone z podwyższeniem dodatku funkcyjnego do 150% maksymalnej wysokości tego dodatku wskazanej w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 91 § 8 p.u.s.p., na okres do roku.

W każdym czasie Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu apelacyjnego (prezesi sądów – prezesom sądów im podległych) uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych, i żądać usunięcia jego skutków. Zwrócenie uwagi może być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia, w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku, na okres od miesiąca do sześciu miesięcy (art. 37ga § 1 i 5 p.u.s.p.).

Nie trudno jest zauważyć, że nacisk systemu kar i nagród na prezesa sądu apelacyjnego przekłada się na jego nacisk na podległych mu prezesów. System ten premiuje jednostki posłuszne, chętnie surowiej oceniające, niezgłaszające zastrzeżeń Ministrowi Sprawiedliwości, np. na jego zaniechania w polityce kadrowej lub finansowej, z obawy przed ewentualnymi konsekwencjami przy ostatecznej ocenie. Należy także zwrócić uwagę na to, że szkolna skala ocen jest w zasadzie oderwana od konkretnych kryteriów, a określony jest jedynie jej przedmiot, czyli sposób wykonania zadań powierzonych prezesowi sądu (por. art. 37h § 1 p.u.s.p.). Skoro więc prezes sądu jest oceniany z wykonywania powierzonych mu zadań, a zadania te związane są z wewnętrznym nadzorem nad sądami, to w ten prosty sposób kompetencje Ministra Sprawiedliwości niweczą – i tak już wątpliwy konstytucyjnie – podział nadzoru sprawowanego nad sądami na wewnętrzny i zewnętrzny (art. 9a p.u.s.p.)¹².

¹⁰ Na ten temat w świetle poprzednich zmian zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012/5, s. 67 i n.

¹¹ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.) – dalej p.u.s.p.

¹² W przedstawionej ocenie niczego nie zmienia zaprojektowany tryb odwoławczy zwieńczony decyzją Krajowej Rady Sądownictwa (art. 37h § 8 p.u.s.p.), który jest właśnie dowodem na fasadowość rozwiązania, jeżeli weszłaby w życie ustawa nowelizująca ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, i dowodem na komplementarność zmian we wszystkich trzech ustawach, o czym była mowa na wstępie.

Należy bowiem pamiętać, że wewnętrzny nadzór nad sądami to też np. prawo prezesa sądu lub wskazanego sędziego do wglądu w czynności sądów, możliwość żądania wyjaśnień oraz usunięcia uchybień oraz obecność na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności (art. 37 § 1 p.u.s.p.). W przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego prezes sądu może zwrócić na nie uwagę na piśmie i żądać usunięcia skutków tego uchybienia (art. 37 § 4 p.u.s.p.).

Niewątpliwie aktywność prezesów w powyższym zakresie (który jest nierozłącznie związany z procesowymi kompetencjami składu orzekającego) także będzie podlegała analizie w ramach oceny i może stanowić jeden z motywów karania lub przyznania dodatkowego wynagrodzenia.

Brak jasnych kryteriów sprawia, że system kar i nagród może mieć w tle także te działania, do których formalnie prezes sądu nie jest upoważniony, ale są one mile widziane przez urzędników ministerialnych (mogących działać samodzielnie w imieniu Ministra Sprawiedliwości – por. znowelizowany art. 9aa p.u.s.p.).

Opisany system kar i nagród będzie według ustawy stosowany wobec prezesów, którzy będą dowolnie powołani przez Ministra Sprawiedliwości.

Nowelizacja ustawy pozwala na powoływanie sędziów na prezesów sądów bez zasięgania jakiegokolwiek opinii, a odwoływanie ich może nastąpić w czterech, tak niedookreślonych, że w zasadzie pozwalających na dowolność, przypadkach (art. 27 § 1 p.u.s.p.):

- 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych;
- 2) gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości;
- 3) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych;
- 4) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji.

Brak jasnych kryteriów powoływania prezesów opisany w omawianej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz brak procedury opiniodawczej są zaprzeczeniem transparentności w działaniach władzy publicznej¹³. Zwłaszcza że ustawa nie przewiduje żadnych sposobów zewnętrznej kontroli kompetencji powoływanych osób. Ten brak przejrzystości w powoływaniu konkretnych osób na stanowiska funkcyjne może także nasuwać podejrzenia o kumoterstwo. Szczególnie w kontekście przepisu przejściowego umożliwiającego odwołanie wszystkich prezesów sądów w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 17 ustawy zmieniającej¹⁴). Ustawa rozszerza także krąg osób, które mogą być powołane na stanowisko prezesa, o osoby z sądów niższego szczebla (art. 23–25 p.u.s.p.). Dodatkowo prawo do powoływania na stanowisko przewodniczących wydziałów także asesorów (art. 11 § 2 p.u.s.p.) umożliwia wykształcenie zarządzającej kadry w pełni

¹³ Brak transparentności zawsze będzie budził wątpliwości co do powodów powołania konkretnej osoby na stanowisko prezesa, a to systemowo podważa zaufanie do niezależności sądów. Tak się stało np. w przypadku Prezesa Sądu Okręgowego w Suwałkach, który został powołany na to stanowisko w niedługim czasie po spotkaniu z wiceministrem sprawiedliwości i po wydaniu wyroku uchylającego wyrok sądu I instancji w sprawie działaczy Komitetu Obrony Demokracji, o czym informowały media.

¹⁴ Ustawa z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452).

podporządkowanej Ministrowi nie tylko w zakresie administracyjnym, lecz także pośrednio orzecznictwem¹⁵.

Realność zamiaru takiego wpływu jest widoczna w innych zmianach w ustawie. O ile przepis umożliwiający w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy odwołanie każdego prezesa sądu ma pozory dokonywania zmian w sferze administracji sądowej, o tyle nowelizacja np. art. 64 p.u.s.p. już wprost wskazuje, że zamiarem ustawodawcy jest wpływ Ministra Sprawiedliwości na orzecznictwo poprzez wymianę kadr sędziowskich sądów wyższych szczebli.

W art. 64 p.u.s.p., który określa kryteria powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, zrezygnowano z co najmniej 6-letniego okresu pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora, w tym co najmniej 3-letniego okresu pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej na rzecz 10-letniego stażu na stanowisku sędziego i prokuratora, aby umożliwić ubieganie się o awans z pominięciem jednego szczebla kariery zawodowej, co ma prowadzić do szybszej wymiany kadr (podobny cel – już wyrażony wprost – miała zawetowana ustawa o Sądzie Najwyższym).

Jasne jest, że zmiany te są sprzeczne z poglądami wypowiedzianymi przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.01.2009 r.¹⁶, w którym wyraźnie powiedziano, że „nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk [funkcyjnych – dop. M.C.] lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone przez organ władzy wykonawczej może powodować nieuprawniony wpływ ministra za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa, na działalność orzeczniczą” oraz że „w celu zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania i odwoływania prezesów sądów. Minister Sprawiedliwości – jako administrator wszystkich sądów – musi mieć także w tym procesie udział. Jego głos nie może być jednak dominujący, inaczej naruszałoby to zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z zasady podziału władzy”¹⁷.

W świetle nowych przepisów ustawy należy więc ocenić, że została naruszona zasada niezależności sądów, a prezesi sądów powinni być postrzegani (instytucjonalnie, a nie personalnie) jako swego rodzaju urzędnicy ministerialni (którzy mogą być dowolnie nagradzani i karani), przedłużenie ramienia samego Ministra Sprawiedliwości. Z tego też powodu należy rozważyć pozbawienie ich na czas sprawowania funkcji możliwości orzekania (tak jak dotyczy to sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości – por. art. 77 § 2b p.u.s.p.), ze względu na niebezpieczeństwo braku bezstronności, w wyniku wpływu, jaki może na nich wywierać Prokurator Generalny (Minister Sprawiedliwości) w ramach uprawnień administracyjnych.

¹⁵ Należy pamiętać, że wymienione przepisy pozwalają na stosunkowo szybki awans (także materialny) sędziów niższego szczebla i asesorów, co może dodatkowo wzmacniać ich dyspozycyjność. System przyjęty w nowej ustawie będzie miał też tzw. efekt mrozący.

¹⁶ Wyrok TK z 15.01.2009 r., K 45/07 (Dz.U. poz. 57). Wyrok ten był przedmiotem kontrowersji i – sankcjonując kompetencje Ministra Sprawiedliwości na ówczesnym etapie zmian – niewątpliwie przyczynił się do dalszych nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych, dając Ministrowi Sprawiedliwości legitymację do większego wpływu na sądy. Na temat konstytucyjnych wątpliwości na kanwie zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych, w tym dotyczących nadzoru Ministra, zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności...*, s. 65.

¹⁷ Wyrok TK z 15.01.2009 r., K 45/07.

Przedstawione zmiany wydają się więc zapoczątkowywać tworzenie zależności w sądach na podobieństwo organizacji prokuratury, z jej hierarchiczną podległością, która ułatwia wydawanie poleceń. Zwłaszcza że na szczycie tej piramidy stanął Prokurator Generalny, który przy okazji zajmuje stanowisko Ministra Sprawiedliwości. Zmiany te zmierzają w przeciwnym kierunku niż postulaty od lat zgłaszane przez sędziów, aby sądownictwo z autonomicznym budżetem było nadzorowane przez niezależny organ, np. I Prezesa Sądu Najwyższego (funkcjonującego na podstawie obecnego stanu prawnego, a nie zaproponowanego w projekcie Prezydenta). Zamiast niezależności otrzymaliśmy większe powiązanie z władzą wykonawczą, które dodatkowo wpływa na zmniejszenie zaufania do wymiaru sprawiedliwości, jako bezstronnych organów państwa.

4. Jak chronić niezależność sądów i niezawisłość sędziów?

Wydaje się, że przeciwdziałanie naruszaniu niezależności sądów i ingerowaniu w niezawisłość sędziów jest możliwe w trojaki sposób. Po pierwsze, jest to wypracowanie modelu zarządzania, a nie nadzoru w dzisiejszym rozumieniu. Po drugie, ustanowienie niezależnego centrum decyzyjnego i kontrolnego (lub niezależnych centrów) w zakresie zarządzania sądami, tylko minimalnie powiązanego z władzą wykonawczą. Po trzecie, w dużej mierze, poprzez szerokie zaangażowanie obywateli w publiczną debatę o sądach. Tylko obywatele świadomi swoich praw mogą przeciwstawić się zakusom władzy, a także na bieżąco wykonywać funkcje kontrolne, także w zakresie orzecznictwa sądowego.

Dużą rolę odgrywa tutaj bezpośrednio zaangażowanie obywateli w orzekanie. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przewiduje art. 182 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Przepis ten co prawda odsyła do ustawy ustrojowej, ale należy go postrzegać jako nakaz dla ustawodawcy do zapewnienia rzeczywistego, a nie tylko formalnego udziału obywateli w wymierzaniu sprawiedliwości. Tymczasem od wielu lat udział ławników jest systematycznie ograniczany. Przepis art. 47 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁹ jeszcze do 1.07.1996 r. statuował orzekanie w składzie jednego sędziego i dwóch ławników²⁰. Od tej chwili kolejne zmiany jedynie ograniczały udział ławników. Działo się to w wyniku zmian wchodzących w życie 7.10.2005 r.²¹, 28.07.2007 r.²², 13.06.2009 r.²³ W obecnym kształcie ławnicy biorą udział jedynie w części spraw z zakresu prawa pracy i w części spraw ze stosunków rodzinnych – jak widać – zostali przede wszystkim odsunięci od orzekania w najliczniejszej kategorii spraw, tj. sprawach cywilnych.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

¹⁹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.).

²⁰ Ustawa z 1.03.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 189).

²¹ Ustawa z 1.07.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1413).

²² Ustawa z 15.03.2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 766).

²³ Ustawa z 6.11.2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1431).

Z kolei Kodeks postępowania karnego²⁴ przewidywał udział ławników jako regułę do 28.07.2007 r. Od tej chwili ławnicy mają udział w orzekaniu zasadniczo tylko w sprawach o zbrodnie²⁵.

Obecny kształt udziału czynnika społecznego w orzekaniu wydaje się nie respektować art. 182 Konstytucji RP, właśnie z uwagi na znikomy rzeczywisty zakres udziału ławników w orzekaniu. W ślad za tym idzie przekonanie o braku rzeczywistej łączności orzekających sędziów z poczuciem sprawiedliwości zwykłych obywateli, a co za tym idzie, łatwa do utrwalenia jest teza o „odwróceniu się sędziów od obywateli”, gdy tymczasem to ustawodawca postanowił w dużej mierze zamknąć sądy przed społeczeństwem.

Wydarzenia ostatnich miesięcy, zaangażowanie obywateli w obronę niezależności sądów oraz doświadczenie kilkunastu lat ograniczania udziału społeczeństwa w orzekaniu przekonują, że ówczesne decyzje były błędne. Teraz warto ponownie zmierzyć się z argumentacją, która przyświecała wówczas ustawodawcy. Przedstawiono ją w jednym z projektów ustaw, który po uchwaleniu jako ustawa wszedł w życie 28.07.2007 r., i który warto obszernie zacytować.

„Projekt niniejszy jest kolejnym przejawem potrzeby zminimalizowania instytucji sądów ławniczych na rzecz sądownictwa zawodowego, wysoko kwalifikowanego i usytuowanego na poziomie uwieńczenia kariery prawniczej (...). Sprawy są coraz bardziej skomplikowane, proporcjonalnie do stopnia skomplikowania funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa. W ślad za tym idzie także znaczny stopień skomplikowania prawa, wymagający profesjonalnego przygotowania do jego stosowania. Nie bez wpływu na to ograniczenie miała również potrzeba ponoszenia niebagatelnych kosztów społecznych (ponad 200 milionów złotych rocznie), wynikających z udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w bardzo szerokim zakresie. Koszty społeczne instytucji ławników to nie tylko znaczące w skali kraju koszty ryczałtowych wynagrodzeń za udział w posiedzeniach, to także koszty odrywania od pracy tej części ławników, która jest aktywna zawodowo. Trzeba doliczyć też koszty odroczonej spraw albo rozpoznawanych od początku z uwagi na brak subordynacji ławników lub na stan zdrowia często starszych osób. Przede wszystkim zaś to najszerzej rozumiane koszty braku rzeczywistej kolegialności orzekania pomimo ustawowych deklaracji i wymogów”²⁶.

Odwołując się do uzasadnienia zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, dokonanych w 1996 r., projektodawca dodatkowo wskazał, „że udział ławników w postępowaniu cywilnym ma charakter wyłącznie formalny, gdyż nie posiadają oni wiedzy prawniczej koniecznej przy rozpoznawaniu spraw cywilnych”²⁷.

²⁴ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.).

²⁵ Ustawa z 15.03.2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 766). Należy jednakże odnotować wprowadzoną od 1.07.2015 r. możliwość orzekania w składzie ławniczym na zarządzenie prezesa sądu ze względu na zawilość lub wagę sprawy (jednak chyba w praktyce w ogóle niewykorzystywaną).

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 639 Sejmu V kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/639.htm>; dostęp 21.08.2017 r.).

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego...

Jak widać, ustawodawca tkwił w błędnym przekonaniu, że profesjonalizm sędziego jest wystarczającym elementem do rozstrzygania sporów, ale stracił z pola widzenia komunikację ze społeczeństwem. Wydaje się także, że ustawodawca zamiast próbować usprawnić pracę, schował się za argumentami finansowymi oraz obiegowym przekonaniem o „starszych osobach” będących ławnikami.

Przedstawione argumenty nie wytrzymują konfrontacji z rzeczywistością, gdyż cytowany „profesjonalizm” składów jednoosobowych zamknął sądy w swoich budynkach, a politykom dał pożywkę do stworzenia nieprawdziwego zderzenia między „bezdusznymi sądami” a „pokrzywdzonymi ludźmi”.

Przywrócenie rzeczywistego udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest dużym wyzwaniem ustrojowym, technicznym i finansowym. Niemniej jednak w ostatecznym rozrachunku i perspektywie musi się opłacać. Nie do przecenienia są walory edukacyjne takiego rozwiązania, poczucie wspólnej odpowiedzialności za wymierzaną sprawiedliwość oraz poczucie sprawiedliwości wymierzonej innym obywatelom przez obywateli – niezawodowych sędziów.

Kształt przyszłych zmian pozostaje otwarty. Dotychczas pojawiły się jedynie dość ogólne postulaty wprowadzenia tzw. sądów pokoju czy też sędziów pokoju, ale nie wyszły one poza hasłowość rozwiązania²⁸.

Planując wzmocnienie udziału społeczeństwa w orzekaniu, należy mieć na względzie przede wszystkim przepisy Konstytucji RP.

Jeżeli zamiarem byłoby utworzenie odrębnych jednostek organizacyjnych (sądów pokoju), to – chcąc osiągnąć standard konstytucyjny – należałoby umieścić te sądy w strukturze sądów powszechnych zgodnie z art. 177 Konstytucji RP, który stanowi, że „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Umieszczenie tych sądów w strukturze sądów powszechnych (przez zmianę art. 1 § 1 p.u.s.p.) jednocześnie obejmowałoby je wszystkimi gwarancjami niezależności, jakimi powinny cieszyć się sądy powszechne.

Zasadniczym problemem byłaby obsada tychże sądów, aby spełniały one gwarancje wymagane przez art. 45 Konstytucji RP i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁹. Jednakże Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wykluczył możliwości rozstrzygania spraw przez osoby niebędące sędziami zawodowymi, jako uczestniczące w wydaniu orzeczenia w większości bądź nawet samodzielnie, pod warunkiem spełniania kryteriów niezależności i bezstronności³⁰.

W tym zakresie można wykorzystać istniejące regulacje dotyczące ławników, które dotychczas nie zostały zakwestionowane co do ich zgodności z Konstytucją i wspomnianą Konwencją.

²⁸ Między innymi taki postulat sformułowało Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w deklaracji 5 x TAK dla wolnych sądów – zob. <http://www.iustitia.pl/informacje/1846-5-x-tak-dla-wolnych-sadow-tresc-postulatow> (dostęp 21.08.2017 r.).

²⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 10).

³⁰ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23.04.1987 r., sprawa Ertl v. Austria, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57484> wraz z cytowanym tam wcześniejszym orzecnictwem.

Należałoby jednak mieć na uwadze, że rozstrzyganie spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym nie oznacza, że są to sprawy proste czy też niewymagające pewnej wiedzy z zakresu stosowania prawa (materialnego i procesowego). Stawianie znaku równości między tymi dwoma twierdzeniami może doprowadzić do zlekceważenia ich znaczenia, a w konsekwencji niezapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej obywatelom w sądach pokoju. Dlatego też ważnym elementem doboru sędziów pokoju powinny być odpowiednio skonstruowane warunki, które z jednej strony możliwie szeroko pozwalałyby obywatelom brać udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ale z drugiej strony gwarantowałyby pewien profesjonalizm działania³¹.

Należy natomiast odrzucić pomysł, aby sędziami pokoju stawiali się absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury i byłby to pierwszy etap ich kariery zawodowej, gdyż sądy pokoju miałyby (oprócz odciążenia zawodowych sędziów) spowodować przekazanie rozpoznawania drobnych spraw obywatelom pochodzącym z powszechnych wyborów (pośrednich lub bezpośrednich).

Trudno jest dziś określić przyszły model ewentualnych sądów pokoju, ale na pewno powinny być to organy z dużymi uprawnieniami mediacyjnymi, załatwiające sprawy lokalne, drobniejsze, na ogół w drodze rozwiązania konfliktu, poddane kontroli sądowej w tym zakresie, w jakim nie doszło do porozumienia i musiał zapaść wyrok.

W związku z powyższymi rozważaniami perspektywę wprowadzenia sądów pokoju należy ocenić na kilka lat, więc wydaje się, że rozwiązaniem, które obecnie powinno być promowane, jest powrót do składów ławniczych, przynajmniej w niektórych rodzajach, bardziej wrażliwych społecznie spraw. Jest to jednak działanie doraźne. Istniejące ramy prawne wymagają bowiem jednak zmian.

De lege ferenda należy więc zaproponować całkiem nowy model sędziego społecznego, także atrakcyjny dla kandydatów, o zróżnicowanych cechach (wieku, pozycji społecznej, wykształceniu itp.) nowoczesny, otwierający pole dla różnorodnej reprezentacji, przystosowany do sądowych realiów; przedstawić go w konsultacjach, uzyskać odpowiedź, czy spełnia on oczekiwania społeczne i wówczas ocenić, czy projekt ma szanse powodzenia. Zaproponowanie nowego modelu sędziów społecznych (trybu naboru, wynagradzania, wymogów itd.) musi być skorelowane z uproszczeniem procedur, aby potencjalny ławnik nie spędził całego życia w sądzie na jednej sprawie czy z ograniczeniem kognicji sądów, aby sędzia zawodowy miał czas z nim podyskutować.

Tymczasem jesteśmy świadkiem instrumentalnego wykorzystania pojęcia „ławnik” poprzez propozycję udziału osób wybieranych przez Senat (art. 60 § 2 prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym) w składach orzekających Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz w sprawach skarg nadzwyczajnych (art. 58 § 1 prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym). Rozwiązanie to jest całkiem nieprzystające do pożądanej roli sędziów społecznych, jaką powinni odgrywać, zwłaszcza, że Sąd Najwyższy jest sądem prawa, a nie sądem faktów. Także procedura wyłaniania takich członków składów sądujących nie ma nic wspólnego z udziałem społeczeństwa w orzekaniu, a bardziej z udziałem politycznych nominatów, których zadanie podlega na „pilnowaniu” zawodowych sędziów.

³¹ Być może w tym zakresie należałoby skorzystać z doświadczenia ławników.

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że niespodziewanie jesteśmy w sytuacji, w której przede wszystkim należy się skupić na podkreślaniu tak oczywistej zasady, jak niezależność sądów. Budowanie niezależności sądów jest wielostopniowe. Musi ono rozpocząć się od stworzenia odpowiedniego modelu zarządzania sądownictwem w miejsce dotychczasowych form nadzoru i poddania go kontroli niezależnych organów minimalnie powiązanych z władzą wykonawczą.

Jednocześnie widać jasno, że niezależność tę można zachować jedynie wtedy, gdy będą się o nią upominać obywatele świadomi swoich praw i mający realny wpływ na działanie wymiaru sprawiedliwości. Wpływ ten nie może się odbywać przy pomocy polityków, ale powinien mieć charakter bezpośredni, w jednostkowych sprawach, tak aby społeczeństwo mogło mówić o sądach – „nasze sądy”. To wyzwanie, które stoi przed każdym, komu na sercu leży dobro wspólne – Rzeczpospolita.

Summary

Maciej Czajka, *The judiciary in times of revolution*

From a systemic point of view, the legislative activities undertaken with regard to the functioning of general courts, the Supreme Court and the National Council of the Judiciary are intended to ensure control of the executive over the judiciary, as well as lead to replacement of judges. The recent amendments to the Act – Law on the System of General Courts extended the powers of the Minister of Justice with regard to judges holding administrative positions in general courts, including the possibility of imposing financial penalties or granting financial awards, as well as almost unlimited power to appoint and revoke them. This creates the danger of indirect and real influence of the Minister of Justice - who is at the same time the Prosecutor General – on the adjudicating activity of individual judges, which is – in the light of Constitutional Court’s case law – inconsistent with the Basic Law. It is possible to protect independence of courts and judges when citizens become involved in adjudicating on a broader scale, pursuant to Art. 182 of the Polish Constitution. Consequently, their involvement should be increased by considering the introduction of ‘justices of the peace’ and in the near future by extending the scope of cases in which lay judges participate, so that administration of justice becomes one of the areas of civic participation.

Słowa kluczowe: ustawa o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, prezes sądu, niezależność sądów, niezawisłość sędziów, sędziowie pokoju, laurnicy

Keywords: Act on the System of General Courts, Minister of Justice, Prosecutor General, court president, independence of courts, independence of judges, justices of the peace, lay judges

dr Maciej Czajka

Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie, członkiem zarządu Stowarzyszenia Sędziów „Themis”.

Małgorzata Ciuksza

Siedem grzechów sędziego, czyli o konformizmie, posłuszeństwie wobec autorytetu, pułapce zaangażowania, pośpiechu, wchodzeniu w rolę oraz innych przejawach i mechanizmach wpływu społecznego w salach sądowych

Czy „rozumni” sędziowie ulegają wpływowi społecznemu? Czy sędzia powinien przedkładać formalizm nad prawdę? Dlaczego lepsza jest przewlekłość postępowania niż pośpiech? Jak wielką siłę ma autorytet sądów wyższych w hierarchii? Czy wszyscy sędziowie są konformistami?

Przyjrzyjmy się typowym mechanizmom psychologicznym oraz najslawniejszym eksperymentom w historii psychologii, które pokazują złą stronę natury ludzkiej. Czy podobne zjawiska można zaobserwować w sądach? Jaki wniosek z nich płynie dla współczesnego wymiaru sprawiedliwości?

1. Wchodzenie w rolę społeczną

W latach 70. XX wieku prof. Philip Zimbardo w piwnicy wydziału psychologii Uniwersytetu Stanforda zamknął 24 ochotników, których losowo podzielił na dwie 12-osobowe grupy¹. Połowa z nich miała wejść w rolę więźniów, a druga odgrywać rolę strażników. Eksperyment miał za zadanie zbadać psychologiczne efekty symulacji życia więziennego. Był zaplanowany na dwa tygodnie, jednak skończył się po niecałych siedmiu dniach. Dlaczego? Otóż dlatego, że strażnicy zaczęli dopuszczać się wobec więźniów coraz bardziej gorszących i brutalnych praktyk, w tym m.in. zmuszali więźniów do symulowania aktów homoseksualnych.

Wniosek z eksperymentu był taki, że ludzie zdrowi psychicznie w specyficznych warunkach wcielają się w role oprawców i ofiar. Te zachowania nie są wcale spowodowane zaburzeniami ludzkiej psychiki, lecz wynikają z siły wpływu otoczenia na człowieka. Innymi słowy, wbrew temu, co mogłoby się wydawać, przypisana rola i jej atrybuty decydują o zachowaniu człowieka bardziej niż indywidualne cechy osobowości. Czy podobne prawidłowości można zaobserwować w sądownictwie?

W żargonie prawniczym jest takie pojęcie jak „syndrom łańcuchowy”. Oznacza to mniej więcej takie zachowanie zazwyczaj młodego stażem sędziego, które polega na – delikatnie mówiąc – nieprzyjaznym podejściu na sali sądowej do podsądnych, świadków, pełnomocników czy innych osób spoza hierarchii sądowej. Wynika to z tzw. „powagi sądu” czyli wagi stanowiska, które sędzia zajmuje. Wyraża się to natomiast m.in.: w nieuprzedzaniu pełnomocników

¹ P.G. Zimbardo, *Efekt Lucyfera. Dlaczego dobrzy ludzie czynią zło?*, Warszawa 2008, s. 116.

o odwołanych rozprawach, spóźnianiu się na wokandę, nieszanowaniu czasu stron postępowania, w nierozumieniu pracy pełnomocników i wytykaniu im błędów w obecności klientów, w zakładaniu złej woli stron, w podkreślaniu swojej ważności, bronienu przez prezesów struktury i hierarchii sądu za wszelką cenę, używaniu podniesionego głosu czy traktowaniu innych z góry. Choć według badań zwracanie się do stron w sposób niekulturalny lub agresywny stanowi na szczęście tylko 3% obserwowanych zachowań, to ocena tych zachowań zawsze jest bardzo subiektywna. Z kolei spóźnianie się na wokandę dotyczy aż 54% rozpraw². Ze świecą szukać jednak uczestników rozpraw – w tym pełnomocników, którzy nie słyszeli określeń typu „proszę zwracać się do sądu”, „proszę nie szeptać”, „proszę nie dyskutować”, „proszę nie pytać”, „proszę nie powtarzać tego, co było na apelacji, sąd wie, co w niej jest”, „sąd nie ma czasu”, „proszę mówić do sądu w pozycji stojącej”. To są właśnie przykłady, najczęściej zupełnie nieświadomego, wchodzenia w społeczną rolę sędziego, traktowanego często w Polsce jako osobę wysoko usytuowaną w hierarchii społecznej, wszechwiedzącą, wszechwładną, groźną i karzącą. Konsekwencją tego podejścia zarówno opinii publicznej, jak i części sędziów jest brak świadomego kierowania się przez sędziów wartościami, ideami, zasadami i celami systemu sądownictwa oraz przede wszystkim zapominanie, że decydują o ludzkim losie. Część sędziów zamiast rozmawiać ze stronami wydaje arbitralne nakazy lub zakazy tak, jakby był to jedyny możliwy sposób komunikacji. Prawdopodobnie wynika to z przekonania, że taka autorytarna postawa najlepiej chroni ich przed zarzutem braku niezawisłości oraz niesprawiedliwego procesu. Wyniki badań międzynarodowych³ potwierdzają, że w rzeczywistości ocena tego, czy sąd sprawiedliwie rozpatrzył sprawę, może być pozytywna nawet wtedy, gdy treść wyroku jest dla strony niepomysłna. Warunkiem jest, aby: 1) uczestnicy postępowania mieli zapewnioną możliwość przedstawienia własnego stanowiska, 2) by sąd odnosił się do nich z szacunkiem, a także 3) by skład sędziowski wypowiadał się w sposób zrozumiały dla wszystkich uczestników postępowania. W takiej sytuacji strony mają poczucie uczestnictwa w rzetelnym procesie, nawet jeżeli orzeczenie nie jest przez nie postrzegane jako korzystne.

Eksperyment Zimbardo dowiódł, że w każdym z nas drzemie jakiś pierwiastek zła i że w pewnych okolicznościach może się on zaktywizować. Dla sędziów wnioski z tych badań płynię takie, że ważne jest, aby kontrolować te okoliczności, mieć świadomość społeczną i psychologiczną swojej roli, a przede wszystkim mieć do niej dystans i szanować innych uczestników procesu.

2. Konformizm

Solomon Asch, amerykański psycholog polskiego pochodzenia, w latach 50. poprzedniego wieku postanowił sprawdzić, na ile człowiek jest w stanie bronić swojego zdania, gdy znajdzie się w grupie, która ma przeciwne zdanie do niego⁴. W tym celu Asch przeprowadził eksperyment, w którym prosił jego uczestników, by jak najdokładniej przyjrzyli się trzem liniom (X, Y, Z) i zdecydowali, do której z nich najbardziej podobny jest odcinek A narysowany obok. Gdy

² B. Pilitowski, S. Burdziej, *Obywatelski Monitoring Sądów 2016/2017*, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2017, s. 31 i 52.

³ B. Kociolowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski, *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*, Fundacja Court Watch Polska, maj 2017, s. 10.

⁴ B. Wojciszke, *Człowiek wśród ludzi*, Warszawa 2006, s. 247.

uczestnicy badania wykonywali zadanie w samotności, udzielali prawidłowych odpowiedzi w ponad 99% przypadków. Odpowiedzi dramatycznie zmieniały się, gdy badanie przeprowadzane było grupowo, gdy uczestnicy byli w grupie aktorów będących pomocnikami eksperymentatora. Wyniki pokazały, że presja wywierana przez innych uczestników ma wymierny wpływ na udzielane odpowiedzi. Otóż, w grupie, w której uczestnicy znajdowali się wśród aktorów, aż jedna na trzy osoby udzielała nieprawidłowej, sugerowanej przez grupę odpowiedzi.

Eksperyment powtarzany był później wielokrotnie, a wyniki kolejnych były tożsame. Badacze uznali, że dzieje się tak nie dlatego, że ludzie nie wierzą w to, co widzą na własne oczy, ale dlatego, że ludzie chcą być zgodni z większością i ukrywają swoje opinie.

Czy takie konformistyczne zachowanie można zaobserwować w sądach?

Można przytoczyć następującą anegdotę o pewnej sędzi sąd rejonowego z północy Polski, która trafiła do wydziału (karnego) tego sądu z południa kraju. Miała ona zupełnie inną, nazwijmy ją „południową”, metodę wydawania bodajże wyroków łącznych. Przez pierwsze pół roku, pomimo zwracania uwagi przez koleżanki i kolegów – sędziów z wydziału, że na północy wyroki łączne wydaje się inaczej, pani sędzia konsekwentnie robiła swoje, według własnego przekonania, wbrew sędziom z wydziału i przy wielkim zdziwieniu obrońców. Działała tak mniej więcej przez pół roku, czyli do czasu, kiedy sąd drugiej instancji uchylił jej któryś wyrok z rzędu. Konformizm i wygoda najwyraźniej wzięły górę.

Podobna, „konformistyczna” historia dotyczyła sędziego, który – jeszcze za czasów znacznie większego udziału ławników w sprawach karnych – opowiadał, jak to niepokorni ławnicy przegłosowali go przy wyrokowaniu. Mówił, że od tego czasu w sądzie dobierało się ławników pod kątem cech ich osobowości, by czasem nie mieli odwagi wyjścia przed szereg. Dobierali więc tych uległych, bardziej obojętnych, bez własnego zdania, jednym słowem – konformistów.

Konformizm zdaje się być mechanizmem zagrażającym niezawisłości sędziowskiej nawet według samych sędziów. Z badań⁵ przeprowadzonych wśród 621 polskich sędziów, w których mieli oni odpowiedzieć na pytanie, które z wymienionych elementów wpływają na niezawisłość sędziów w ich własnej opinii, można dowiedzieć się, że najwięcej, bo 48% ankietowanych sędziów, zgodziło się ze stwierdzeniem, iż władze sądu oczekiwały od nich rozstrzygnięcia sprawy w określonym czasie. 13% respondentów zgodziło się, że musiało orzekać zgodnie z wytycznymi sędziów swojej rangi, a 5% przebadanych sędziów przyznało, że presję na orzekanie w określony sposób wywierało na nich kierownictwo sądu. 19% polskich sędziów zgodziło się, że w ciągu ostatnich dwóch lat w Polsce dochodziło do podejmowania decyzji pod wpływem telewizji, radia czy prasy. Z kolei w merytoryczne podstawy awansu sędziów wątpiło aż 36% badanych, a 28% nie miało wyrobionej opinii w tej kwestii. Nie są to więc przypadki incydentalne. Łatwo więc w takich okolicznościach, niczym w eksperymencie Milgrama, zamiast słuchać własnego sumienia przy wyrokowaniu, poddać się presji, opiniom i wytycznym innych osób.

3. Nowe technologie – słuchać maszyn czy własnej intuicji?

Opisane zjawisko konformizmu może być niebezpieczne w kontekście nowych technologii, które coraz szybciej wchodzą również do sądów. Wniosek, że duża część ludzi woli być zgodna

⁵ B. Kociolowicz-Wisniewska, B. Pilitowski, *Ocena polskiego sądownictwa...*, s. 15–16.

z większością i ukrywa swoje opinie, może być również prawdziwy dla zjawiska polegającego na byciu zgodnym z... maszyną. Jak to możliwe? Otóż, a w niektórych stanach Stanów Zjednoczonych Ameryki w wydawaniu wyroków już teraz biorą udział tak zwane „black box”, czyli czarne skrzynki⁶. Coś, co jeszcze niedawno wydawało się *science fiction*, już istnieje. „Black box” to aplikacje informatyczne, które szczytują zdjęcia twarzy więźniów i na ich podstawie oraz na podstawie historii przestępczości danego więźnia w połączeniu ze skomplikowanym algorytmem oceniają prawdopodobieństwo recydywy wśród oskarżonych i skazanych⁷. Niektórzy twierdzą, że są w tym lepsze od człowieka⁸. Jeżeli dany sędzia widzi, że „black box” wyświetla informacje, iż prawdopodobieństwo recydywy wynosi 95%, to trudno znaleźć takiego, który zamiast maszyny posłucha swojej intuicji. Ciężko jest bowiem na wypadek błędu kłaść na szali swój spokój sumienia. Z kolei z drugiej strony, jak czułby się sędzia, któremu algorytm podpowiadałby, że ma skazać człowieka, a jego intuicja i większość dowodów byłyby za uniewinnieniem?

4. Dobry Samarytanin – pośpiech ważniejszy niż ideologia

John Darley i Bibb Latane to amerykańscy psycholodzy, którzy zaaranżowali eksperymenty z sytuacją zbliżoną do tej opisanej w przypowieści ewangelicznej o dobrym Samarytaninie. Miały one przynieść odpowiedź na pytanie, jakie czynniki sytuacyjne i osobowościowe mają wpływ na udzielanie pomocy przez ludzi osobom, które znalazły się w krytycznej sytuacji⁹.

W tym celu badacze do eksperymentu zaprosili grupę studentów seminarium duchownego. W pierwszej części badania połowa z nich miała przygotować referat o biblijnej historii o dobrym Samarytaninie, a druga połowa miała przygotować się do wygłoszenia referatu o ich przyszłej pracy. Część studentów otrzymała więcej czasu i nie musiała się spieszyć z przygotowaniem referatu, podczas gdy pozostali byli pod presją czasu. Po pierwszej części badania uczestnicy zostali poproszeni o przejście ulicą do drugiego budynku celem wygłoszenia przygotowanych referatów. Każdy z uczestników po drodze do drugiego budynku napotykał człowieka leżącego na chodniku, który wyraźnie potrzebował pomocy. Był to aktor, który grał swoją rolę na potrzeby eksperymentu. Osoby, które czytały historię Samarytanina, wcale nie zatrzymywały się częściej, by pomóc potrzebującemu, niż ci, którzy mieli wygłosić referat o swojej przyszłej pracy. Jedynym czynnikiem, który miał wpływ na skłonność do pomagania, była presja czasu. Studenci, którzy się spieszyli, pomagali o 60% rzadziej. Modyfikacje tego eksperymentu doprowadziły badaczy do przekonania, że należy brać pod uwagę nie tylko czynnik pośpiechu, ale też ważność celu, do którego realizacji spieszą. Prawdopodobieństwo udzielenia pomocy przez osoby, które twierdziły, że mają ważny cel do zrealizowania, było znacznie mniejsze niż w przypadku osób, które również się śpieszyły, jednak cel swojego pośpiechu uznały za mniej ważny.

⁶ M. Smith, *In Wisconsin, Backlash Against Using Data to Foretell Defendants' Futures*, https://www.nytimes.com/2016/06/23/us/backlash-in-wisconsin-against-using-data-to-foretell-defendants-futures.html?_r=0, dostęp: 23.10.2017 r.

⁷ M. Maj, *Algorytm podpowiada sędziemu, że warto kogoś wsadzić na dłużej. Sprawiedliwość?*, <http://di.com.pl/algorytm-podpowiada-sedziemu-ze-warto-kogos-wsadzic-na-dluzej-sprawiedliwosc-55097>, dostęp: 12.10.2017.

⁸ W. Youyou, M. Kosinski, D. Stillwell, *Computer-based personality judgments are more accurate than those made by humans*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4313801/>, dostęp: 23.10.2017.

⁹ J. Śliwak, *Spoleczne i sytuacyjne uwarunkowania zachowań altruistycznych – przegląd badań*, „Roczniki Psychologiczne”, t. 3, Lublin 2000, s. 37–44.

Jaki wniosek płynie z tego eksperymentu dla sądownictwa i czy podobne zachowania można zaobserwować w sądach? Co jest celem sędziów i sądownictwa w ogóle – wydać sprawiedliwy wyrok czy szybko zakończyć sprawę i dbać o statystyki? O ile odpowiedź na poziomie deklaracji wydaje się oczywista, o tyle w praktyce i tak królują liczby i tabelki, a w konsekwencji – brak czasu i pośpiech.

Zdaniem 48% Polaków przewlekłość jest jednym z trzech najistotniejszych problemów polskiego sądownictwa¹⁰. Rzecz jasna wina leży w dużej mierze w okolicznościach, czyli w systemie, który jest zbudowany tak, iż daje prymat statystykom i sprzyja pośpiechowi. Nie oznacza to jednak, że nie należy ograniczać prawa do wypowiedzi uczestnikom postępowań – w tym stronom czy pełnomocnikom, tłumacząc się brakiem czasu. I w drugą stronę, gdy w charakterze świadka słuchana jest pokrzywdzona będąca ofiarą gwałtu, to celem uniknięcia wtórnej wiktylizacji należałoby zorganizować i przeprowadzić jej przesłuchanie tak, by zajęło to jedną rozprawę, a nie zarządzać przerwy i dzielić ją na części z powodu złego zaplanowania rozpraw. Warto też przytoczyć przykład sędziego, który oprócz pośpiechu, z wyraźną pogardą nie tylko w oczach, lecz także w słowie pokazywał swój stosunek do oskarżonego. Nie ma co nadmieniać, że na wokandzie było około dziesięciu posiedzeń tego dnia i już przy trzeciej sprawie było godzinne opóźnienie. Nawet gdyby tej pogardy czy pouczeń w słowach sędziego nie było, to zdaje się, że cała idea sprawiedliwego procesu i tak zawsze przegra w walce z pośpiechem. Jaki z tego wniosek? Zdaje się, że taki, iż lepiej, by „klienci sądów” (jak trafnie ich nazwał pewien sędzia) narzekali na przewlekłość swoich spraw, niż by sędziowie kierowali się pośpiechem, zapominając o celach i zasadach procesu, a w konsekwencji zatracali wartości.

5. Wygodny mózg

Neuropsycholodzy – czyli badacze ludzkich mózgów – jednoznacznie twierdzą, że nasze mózgi robią wszystko, by uniknąć wysiłku myślowego. Ten jest bowiem sporym obciążeniem energetycznym i zabiera dużo glukozy. Myślimy na skróty, stereotypowo, automatycznie, stosujemy duże uproszczenia rzeczywistości, nasza pamięć zapisuje tylko to, co chce zapisać¹¹. Lubimy to, co znane, szybkie i proste. Jak te naukowe tezy mają się do orzekania w sądach? Choćby tak, że sędziom łatwiej jest powołać się na tak zwane „zasady prawidłowego rozumowania oraz wskazania wiedzy i doświadczenia życiowego”, niż zgłębiać teoretyczne szczegóły praktycznie mało prawdopodobnego zdarzenia. Dla przykładu, zobrazujmy sobie taką sytuację: „sprawa karna, w której żona jest oskarżona o zabójstwo męża”. Na te słowa zwykle w wyobraźni człowieka pojawia się „typowy” obraz przebiegu zabójstwa męża przez żonę, czyli mniej więcej taki obraz: patologiczna rodzina, żona w kuchni z nożem w ręku wbija nóż w swojego męża, który przyszedł do domu pijany i po raz kolejny chciał ją pobić lub zgwałcić. Przekazana informacja składała się z sześciu słów: żona jest oskarżona o zabójstwo męża. Całą resztę mózg ludzki jest w stanie sam sobie „dopisać” na podstawie zapisanych w nim, wcześniej zebranych uogólnionych reprezentacji zdarzeń lub działań, które zawierają informacje o typowym ich przebiegu. Umysł ludzki

¹⁰ B. Kociolowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski, *Ocena polskiego sądownictwa...*, s. 5.

¹¹ R. Cialdini, *Wyswieranie wpływu na ludzi*, Gdańsk 1996, s. 18–22.

ma więc zapisane na swoim „twardym dysku” klasyczne elementy i sytuacje dla danego zdarzenia, które powtarzają się w większości przypadków: jeśli zabójstwo męża przez żonę, to nożem w kuchni, jeśli rozprawa w sądzie, to na sali na pewno siedzi prokurator, jeśli recydywista, to na pewno i w tym przypadku winny... A rzeczywistość pokazuje, że wcale niekoniecznie tak jest... Wydając wyrok, warto pamiętać o tych pułapkach myślenia.

6. Siła autorytetu

Stanley Milgram¹² – wybitny psycholog społeczny – na początku lat 60. poprzedniego wieku przeprowadził eksperyment, który polegał mniej więcej na tym, że osoba badana nazywana „nauczycielem” miała za zadanie na polecenie stojącego przy niej eksperymentatora zadawać za pomocą elektrowstrząsów ból swojemu „uczniowi” w wypadku, gdy uczeń ten źle wykonał zadanie. Osobę badaną, czyli „nauczyciela”, informowano, że bierze udział w badaniu dotyczącym „wpływu kar na pamięć”, co oczywiście nie było prawdą. Reguła była taka, że przy kolejnych błędach nakazywano nauczycielowi zwiększać siłę wstrząsu, od mocy 15 do 450 woltów. Elektrowstrząsy „ucznia”, tak samo jak jęki z bólu, były sfingowane, o czym „nauczyciel” nie wiedział. Wyniki eksperymentu były takie, że najsilniejszy wstrząs zaaplikowało uczniowi 65% badanych „nauczycieli”. Z kolei 80% badanych kontynuowało wstrząsy przy sile 300 woltów mimo tego, że uczeń wspominał, iż ma kłopoty z sercem i krzyczał, że chce wyjść. Nikt nie wycofał się, gdy uczeń wyraźnie o to prosił, ani też wtedy, gdy zaczął wołać o pomoc czy wydawać jęki z bólu. To badanie przeszło do historii psychologii. Pokazuje ono, jak wielką siłę ma stojący obok nas autorytet – w tym wypadku eksperymentatora.

Stanley Milgram, projektując opisany eksperyment, zastanawiał się nad przyczynami ślepego posłuszeństwa wobec władzy, które doprowadziło zwyczajnych, wydawałoby się, ludzi do ludobójstwa w obozach koncentracyjnych podczas drugiej wojny światowej. Odpowiedź uzyskał w sile autorytetu. Takich eksperymentów z uwagi na wątpliwy ich wydźwięk etyczny dziś się już nie przeprowadza. Jednak siłę autorytetu można bardzo łatwo zaobserwować na salach sądowych.

Każdy pełnomocnik wie, że najłatwiej przekonać sąd do siebie orzeczeniem sądu wyższej instancji – co najmniej apelacyjnego, a najlepiej Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, zapadłym w podobnym stanie faktycznym. Wówczas nasz sąd będzie miał najlepszy argument do wydania wyroku. Oczywiście sprzyja to jednolitości orzecznictwa i samo w sobie nie jest złe. Złe i niebezpieczne staje się w okolicznościach, gdy dane orzeczenie sądu wyższego w hierarchii przyjmowane jest przez sąd wydający wyrok zupełnie bezrefleksyjnie, w oderwaniu od niuansów sprawy i tylko dlatego, że zostało wydane właśnie przez ten wyższy sąd. W konsekwencji wyrok taki powoduje nieodwracalną krzywdę ludzką, której świadkiem sąd już oczywiście nie będzie. Na podobnej zasadzie sprawdzano wśród studentów prawa jednego z uniwersytetów¹³, jaki wpływ ma autorytet Sądu Najwyższego w formie uchwały ewidentnie niezgodnej z przepisami na wyrok, jaki wydaliby ci studenci jako sędziowie sądu rejonowego. Wyniki były bardzo podobne do tych uzyskanych u Milgrama. Mniej więcej dwie

¹² S. Milgram, *Posłuszeństwo wobec autorytetu*, Sopot 2017, s. 12

¹³ Badania własne, Gdańsk 2009.

trzecie studentów wydałaby wyrok wbrew prawu – tj. zgodnie ze sfingowaną uchwałą Sądu Najwyższego, i kompletnie wbrew temu, o czym uczyli się przez lata studiów.

7. Pułapka zaangażowania

To, że jako ludzie ulegamy wpływom, jesteśmy konformistami, ulegamy autorytetom, jesteśmy zależni od środowiska i sytuacji, jest wobec powyższych przykładów niepodważalne. Pytanie, dlaczego tak się dzieje? Tłumaczy to wiele mechanizmów, ale najważniejsze z punktu widzenia sądownictwa sprowadzają się do mechanizmu zwanego pułapką zaangażowania. Inicjuje on dużą liczbę procesów sprawiających, że działanie wykonujemy mimo poważnych kosztów, na jakie nas to naraża¹⁴. Mamy z nim do czynienia w sytuacji, gdy np. kupiliśmy drogi bilet do kina i siedzimy w nim do końca czterogodzinnego seansu nawet wtedy, gdy film jest nudny i rozsądniej byłoby po prostu wyjść. Podobnie w wypadku wybranego zawodu – gdy dopiero w połowie aplikacji odkryliśmy, że zawód sędziego oraz żaden inny zawód prawniczy nam się nie podoba, to prawdopodobnie i tak będziemy wykonywać ten zawód, pomimo że on nas męczy. Podobnie na sali sądowej, jeżeli w trakcie postępowania dowodowego obrona na tyle podważy akt oskarżenia, że uniewinnienie powinno być tylko formalnością, to prokuratura i tak będzie brnąć w kierunku skazania, bo prokuratorzy bardzo napracowali się, by znaleźć dowody świadczące za ich teorią i nie potrafią przyznać się do błędu. Gorzej, gdy sąd również brnie w tym kierunku i na przykład, z uwagi na niemożność ustalenia adresu świadków, zawiesza postępowanie, co dla oskarżonego walczącego o uniewinnienie nic dobrego nie znaczy. Taka pułapka poniesionych kosztów, czyli motywacja do odzyskania dóbr zainwestowanych w dotychczasowe działania, trzyma nas przy podjętym działaniu. Jeżeli w uzyskanie jakiegoś efektu włożyliśmy wiele wysiłku, bardziej go sobie cenimy niż to, co przychodzi nam bez wysiłku.

8. Podsumowanie

Czy Pani/Pan jako sędzia zachował się choć raz na sali sądowej konformistycznie, był bezrefleksyjnie posłuszny wobec autorytetu, uległ pułapce zaangażowania, działał w pośpiechu, tracąc z oczu zasady czy cele lub wszedł przesadnie w swoją rolę społeczną?

Na co dzień bronimy swojego ego po to, by czuć się dobrze. Rzadko przyznajemy się do tego, że sami błądzimy. Raczej błądzą wszyscy inni poza nami. Podobnie ze świadomością. Badania wskazują, że jesteśmy przekonani o tym, iż wyborów dokonujemy racjonalnie, choć w rzeczywistości nie mamy pojęcia o tym, jak dużo nieświadomych zjawisk ma na nas wpływ¹⁵.

Wszystkie opisane przejawy i mechanizmy wpływu społecznego są zjawiskiem naturalnym w tym sensie, że duża część ludzi zachowuje się właśnie tak, jak opisują to powyższe badania i eksperymenty. Tych ciemnych stron – w tym zachowań konformistycznych i bezrefleksyjnych – jest rzecz jasna mniej niż więcej, ale to te właśnie ciemne, a nie jasne strony widzą inni.

Prawdą jest, że wszystkie te „grzechy sędziów”, czyli opisane negatywnie oceniane zachowania jak konformizm, ślepe posłuszeństwo wobec autorytetu czy przedkładanie pośpiechu nad wartości

¹⁴ B. Wojciszke, *Człowiek wśród ludzi*, Warszawa 2006, s. 255–257.

¹⁵ E. Aronson, C. Tavis, *Błądzą wszyscy (ale nie ja)*, Sopot 2014, s. 12.

i cele postępowania, wynikają nie tyle ze złej woli sędziów, ile bardziej z okoliczności – tj. między innymi ze zbyt skomplikowanego prawodawstwa, źle zorganizowanego systemu sądownictwa i w konsekwencji – z nadmiaru spraw na wokandach. Pytanie, na ile pojedynczy sędzia, czy nawet większość z nich jako grupa, ma siłę i możliwość przeciwstawienia się tym okolicznościom?

Sędziom w Polsce sądzić jest trudno. Zawsze są pod ostrzałem pretensji innych – uczestników procesu, opinii publicznej oraz rządzących. Jakie jest na to lekarstwo? Trudno to traktować jako chorobę, może bardziej jako aktualną „właściwość” zawodu sędziego, więc jeszcze trudniej jest znaleźć jedno lekarstwo. Na pewno na poziomie pojedynczego sędziego warto jest ćwiczyć empatię, czyli wchodzić w rolę stron i ich pełnomocników, starać się ich zrozumieć, zakładać ich dobrą wolę, dawać możliwość wypowiedzania się na sali rozpraw, traktować ich jako partnerów do rozmowy. Warto również świadomie kierować się wartościami, zasadami i celami danego postępowania, a nie pośpiechem, a także próbować znaleźć złoty środek pomiędzy tym, co nieuniknione, czyli wpływem nowych technologii na sądownictwo, a własną, ludzką intuicją.

Summary

Małgorzata Ciuksza, *The seven sins of a judge, that is, on conformism, obedience towards authority, trap of activism, haste, getting into a social role and other manifestations and mechanisms of social influence in courtrooms*

The article describes the best-known experiments in the history of psychology - ones that revealed the dark side of the human nature - while the conclusions from these experiments are referred to the situation of judges and the whole court system in Poland. Using specific examples and results of Court Watch Poland studies, the typical 'sins' of judges are listed. They include conformism, obedience towards authority, haste or excessive getting into a social role. While listing them, the author tries to answer questions such as: Do the 'rational' judges succumb to social influence? Should a judge put formalism above truth? Why is it better if proceedings are protracted rather than hasty? How great authority do courts that are higher in the hierarchy have? Describing the typical manifestations and mechanisms of social influence in the courtrooms, the author educates and at the same time defends judges. On the basis of conclusions from science and her own observations, she also formulates an interesting message for the contemporary administration of justice.

Słowa kluczowe: konformizm, autorytet, pułapka zaangażowania, przewlekłość postępowania, rola społeczna, wpływ społeczny na sali sądowej, eksperyment psychologiczny, empatia, intuicja, nowe technologie w sądownictwie, badania Court Watch Polska

Keywords: conformism, authority, trap of activism, protracted proceedings, social role, social influence in the courtroom, psychological experiment, empathy, intuition, new technologies in courts, Court Watch Poland studies

Małgorzata Ciuksza

Autorka jest radcą prawnym, wcześniej wykonywała zawód adwokata. Z wykształcenia jest również psychologiem. Zajmuje się m.in. popularyzacją prawa. Interesuje się zastosowaniem psychologii w praktyce prawniczej i neuropsychologią.

Alicja Seliga

100-lecie odrodzonego sądownictwa w Polsce



Uczestnicy uroczystości

Z okazji obchodów 100-lecia odrodzonego sądownictwa polskiego w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa 28.09.2017 r. odbyła się uroczystość wręczenia medalu „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”. Medal otrzymali:

- Maciej Bobrowicz, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych
- Nuria Díaz Abad, Przewodnicząca Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)
- Nils Engstad, Przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE)
- Thomas Guddat, Prezes Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Sędziów i Wiceprzewodniczący Stowarzyszenia „Europejscy Sędziowie i Prokuratorzy na Rzecz Demokracji i Wolności” (MEDEL)
- Sędzia profesor Krystian Markiewicz, Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”
- Danuta Przywara, Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

- Jacek Trela, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej.

Przyznanie medalu osobom spoza grona sędziów w stanie spoczynku jest formą szczególnego podziękowania za ich wkład w budowę demokratycznego państwa prawa i ochronę trójpodziału władzy. Od 2007 roku, kiedy medal został ustanowiony, otrzymywali go głównie sędziowie, którzy przechodzili w stan spoczynku i wyróżniali się wyjątkowym zaangażowaniem w pracę orzeczniczą, a także pozaorzeczniczą.

W drugiej części uroczystości prof. dr hab. Arkadiusz Berezka w wystąpieniu „Początki odrodzonego sądownictwa polskiego” przedstawił kalendarium wydarzeń sprzed 100 lat, a sędzia Sądu Najwyższego Jacek Gudowski podzielił się faktami i refleksami związanymi z reformami sądownictwa w II Rzeczypospolitej¹.

¹ Wystąpienie sędziego Jacka Gudowskiego zamieszczono na s. 76.



Medale „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”



Od prawej między innymi: sędzia dr Grzegorz Borkowski, Szef Biura KRS, dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich, dr. hab. Hanna Machińska, zastępca rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Adam Strzembosz, prof. Roman Hauser, SNSA Andrzej Jagiełło



Medal otrzymuje Nils Engstad, Przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE)



SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Maciej Bobrowicz, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych



Nuria Díaz Abad, Przewodnicząca Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) i SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa



SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa i Thomas Guddat, Prezes Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Sędziów



SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa i sędzia, prof. UŚ Krystian Markiewicz,
Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”



SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Danuta Przywara, Prezes Zarządu Helsińskiej
Fundacji Praw Człowieka



Jacek Trela, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa



Prof. Małgorzata Gersdorf, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego



Od prawej: prof. Małgorzata Gersdorf, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, prof. Marek Zirk-Sadowski, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego



Dr Adam Bodnar,
Rzecznik Praw Obywatelskich



Nuria Diaz Abad, Przewodnicząca Europejskiej Sieci Rad
Sądownictwa (ENCJ)



Maciej Bobrowicz,
Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych



Jacek Trela,
Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej



Danuta Przywara,
Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka



Sędzia, prof. UŚ Krystian Markiewicz, Prezes Stowarzyszenia
Sędziów Polskich „Iustitia”



Prof. dr hab. Arkadiusz Bereza



SSN Jacek Gudowski

Jacek Gudowski

Wystąpienie podczas obchodów 100-lecia odrodzonego sądownictwa polskiego w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa, dnia 28 września 2017 r.

Szanowny Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo Prezesi, Szanowni Państwo!

Uprzejmie dziękuję za zaproszenie do wygłoszenia krótkiej prelekcji o reformach, a ściślej – o tworzeniu ujednolitego sądownictwa powszechnego w Drugiej Rzeczypospolitej. Traktuję to jako miły obowiązek sędziowski, ale jednocześnie jako okazję do spuentowania i zamknięcia moich osobistych, kiedyś bardzo ścisłych związków z Krajową Radą Sądownictwa. Ponad 27 lat temu jako członek pierwszego składu Rady brałem w latach 1990–1994 czynny udział w jej ukonstytuowaniu i rozruchu, a potem w latach 1998–2002 m.in. współuczestniczyłem w tworzeniu i wprowadzaniu w życie nowych, w pełni demokratycznych ustaw ustrojowych sądownictwa opartych na Konstytucji – o ustroju sądów powszechnych i o Krajowej Radzie Sądownictwa – z 2001 r. oraz ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – z 2002 r.

Drodzy Państwo!

Zgodnie z ideą *iustitia fundamentum regnorum*, przyświecającą budowniczym Drugiej Rzeczypospolitej – także zresztą przemianom dokonywanym na przełomie lat 1989–1990 – intensywne prace nad jednolitym prawem ustroju sądów powszechnych rozpoczęły się niemal od razu, już w 1919 r. Toczyły się najpierw dwutorowo, gdyż przyjęto wówczas, zapożyczoną od państw ościennych, koncepcję unormowania oddzielnie ustroju sądów, a więc struktury i kompetencji

sądów, a także administracji sądowej, oraz tzw. pragmatyki sędziowskiej, obejmującej status sędziów, ich prawa i obowiązki, stosunek służbowy, sposób szkolenia itd.

Formalnie prace rozpoczęły się 11 listopada 1919 r., nazajutrz po uroczystym inauguracyjnym posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej na Zamku Królewskim w Warszawie, które otworzył pierwszy prezydent Komisji, wielki procesualista krakowski, ojciec procesualistyki polskiej, Franciszek Ksawery Fierich, słowami często później cytowanymi: „Wiekopomny akt sprawiedliwości powołał do życia naszą Ojczyznę. Poczucie prawa dało nam wolność. Niechaj wolność zapewni nam prawa!”. Słowa te ziściły się, o czym świadczy ogromny, niedający się przecenić dorobek Komisji Kodyfikacyjnej, obejmujący kilkadziesiąt projektów ustawodawczych oraz ok. 150 druków i wydawnictw. Z dorobku Komisji nauka, legislacja i praktyka sądowa korzystają do dziś.

Jest całkiem zrozumiałe, że wśród członków Komisji – podobnie jak przy uchwalaniu projektów innych ustaw – toczyły się zaciekle spory dotyczące wizji polskiego sądownictwa. I tutaj zderzyły się dwa modele: rosyjski, a w gruncie rzeczy francuski, przetworzony w rosyjskiej ustawie o organizacji sądownictwa z 1864 r., obowiązującej w Królestwie Polskim od 1874 r., oraz germański, ukształtowany i obowiązujący w dzielnicach pruskiej i austriackiej.

Kazimierz Kierski, jurysta warszawski, sędzia sądu obywatelskiego, podsumowując dziesięć lat pracy Komisji Kodyfikacyjnej,

piisał, wprowadzie nieco stronniczo, ale zasadniczo celnie: „Zarysowały się dwa obozy: jeden – to prawnictwo warszawskie, wychowane na Kodeksie Napoleona, piastujące z całym nabożeństwem tradycje dawnego polskiego sądownictwa i mające je niejako we krwi; drugi – to prawnicy z b. zaboru austriackiego, wychowani na prawie niemieckim i przesiąknięci, mimo swej wiedzy i woli, umysłowością niemiecką, tak obcą duchowi polskiemu. Te dwa obozy ustawicznie się ze sobą ścierają nie tylko co do podstawowych zasad, ale nawet co do terminologii prawniczej”.

Główny referent projektu Kamil Stefko był orędownikiem modelu germańskiego, czemu trudno się dziwić, gdyż był profesorem Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, natomiast myśl rosyjską (francuską) prezentował Aleksander Mogilnicki, co też wydaje się dość oczywiste, skoro reprezentował środowisko warszawskie, któremu zawsze bliższe były rozwiązania pochodzenia romańskiego.

Powstało wiele wersji projektów, zdania odrębne do nich, rodziły się różne koncepcje dotyczące mianowania sędziów, prezesów, szukano miejsca dla zgromadzeń ogólnych etc. Wtedy pojawił się m.in. pomysł poddania sądów powszechnych nie tylko nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego, ale także nadzorowi pozajudykacyjnemu, administracyjnemu, co było tym bardziej uzasadnione, że Sąd Najwyższy – wówczas sąd powszechny – stał na szczycie ustrojowej hierarchii sądów. Był, jak ogłosił Stanisław Gołąb, a co potem wielokrotnie powtarzano, kopułą, która wieńczy i chroni sądownictwo oraz budowę jednolitego prawa. Pytano, dlaczego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ma mieć mniejszą władzę niż każdy prezes sądu niższego szczebla. Dlaczego np. „władza prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie obejmuje 1/3 terytorium byłego zaboru rosyjskiego, władza zaś Pierwszego Prezesa – tylko nr 5 domu na placu Krasińskich”.

Zwyciężyła jednak koncepcja Kamila Stefki, „nacechowana – jak pisał Mogilnicki – duchem germańskiej supremacji władzy

administracyjnej nad sądownictwem”. Stefko widział Sąd Najwyższy jako „czysty typ sądu mającego za wyłączne zadanie troskę o jednolitość orzecznictwa”. Z kolei krytycy Stefki zarzucali, że w ten sposób obniża się także autorytet Pierwszego Prezesa w oczach innych władz. Pytano „jak może taki prezes reprezentować całe sądownictwo, skoro sprawuje władzę nadzorczą jedynie tylko nad swoim sądem”. Na nic się zdały te krytyki i już w łonie Komisji, pozostającej jednak pod przemożnym wpływem rozwiązań niemieckich i austriackich, koncepcja nadzoru Sądu Najwyższego nad sądami upadła.

Tak czy inaczej udało się uchwalić projekt ostateczny – powtarzam słowo „uchwalić”, bo wtedy wszystkie projekty i poprawki do nich, nie tak jak dzisiaj, były uchwalane w drodze głosowania, w sposób jawny i przejrzysty – zwany wówczas jeszcze projektem ustawy „o sądach zwyczajnych”. Podkomisja przyjęła go 30 listopada 1923 r., a 15 grudnia 1924 r. prezydent Komisji Kodyfikacyjnej Franciszek K. Fierich – jak podają źródła, o trzeciej po południu, w lokalu Komisji przy ul. Mokotowskiej 14 m. 8 – uroczyście „z radością” oznajmił, że prace nad projektem ustawy o ustroju sądów powszechnych zostały zakończone.

W czasie, gdy losy projektów ustaw o ustroju sądów powszechnych i o służbie sędziowskiej – oczekujących na kontynuację prac legislacyjnych i uchwalenie – zbiegły się, nadszedł rok 1926, rok zamachu majowego, który nie tylko sparaliżował prace Sejmu, ale przede wszystkim wpłynął na metody oraz aksjologię tworzenia prawa. Bez wątpienia rok 1926 był punktem zwrotnym nie tylko w toku prac nad projektowanymi ustawami, ale przede wszystkim w sposobie myślenia o ustroju sądów, o sędziach, o ich niezawisłości, o władzy sądowniczej w ogólności. Obydwa projekty – wprowadzie już wcześniej krytykowane przez polityków – ale jednak utrzymujące wysoki formalnie standard ustrojowy i w dostateczny sposób chroniące pozycję sędziów i władzy sądowniczej, stały się obiektem szkodliwych manipulacji i niejasnej gry politycznej.

Przypomnijmy, że ustawą z 2 sierpnia 1926 r. Sejm upoważnił Prezydenta do wydawania – oczywiście także w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz porządkowania stanu prawnego – rozporządzeń mających moc ustawy. Bez wątpienia ten sposób stanowienia prawa przyniósł wiele wymiernych korzyści, jednak dla prawa ustroju sądów okazał się zgubny.

Wtedy bowiem przy pracach nad ustrojem sądów, toczących się już oczywiście poza Komisją Kodyfikacyjną, po raz pierwszy pojawił się Stanisław Car, wówczas wiceminister sprawiedliwości, pod Aleksandrem Meysztowiczem, którego – dość niewydarzonego ministra, a raczej figuranta – niebawem zresztą „wypchnął” z urzędu; Car, osoba, która odegrała w tych pracach bardzo istotną, ale mało chwalebą rolę. Człowiek o mrocznej naturze, niezwykle ambitny i bez skrupułów realizujący swe polityczne cele, niewyżyty adwokat i niespełniony sędzia, zaangażowany wolnomularz, piewca marszałka Piłsudskiego i jego przyboczny, wiceminister i minister sprawiedliwości, później wicemarszałek i marszałek Sejmu. Jawny nieprzyjaciel sądownictwa, współtwórca Konstytucji kwietniowej, autor polskiej koncepcji autorytaryzmu, ówczesny mistrz naciągania prawa, znany z niepohamowanej skłonności do narzucania i naciągania wykładni prawa w sposób możliwie najkorzystniejszy dla celów politycznych.

Car jest autorem słów wypowiedzianych w 1927 r.: „Jam jest wydawcą »Dziennika Ustaw« i do mnie należy decyzja, co jest prawem, a co nim nie jest”. W ten sposób odpowiedział na monit marszałka Sejmu Macieja Rataja, upominającego się o publikację uchwały uchylającej dwa dekrety prasowe. „W tej sprawie – kontynuował Car – zwołał minister sprawiedliwości specjalną konferencję prawników, która ma rozstrzygnąć ostatecznie tę sprawę. A póki co, oczywiście, że jakieś tam wypociny sejmowe w »Dzienniku« nie będą publikowane – szkoda papieru”. Dodajmy, że publikacja i druk „Dziennika Ustaw” należały w owym czasie do Ministra Sprawiedliwości.

Car był także autorem tezy, ogłoszonej na II Zjeździe Prawników Polskich, który odbył się we wrześniu 1929 r. w Warszawie, którą usłyszałem także 10 lat temu z ust pewnego polityka krytykującego orzeczenie Sądu Najwyższego, że zadaniem państwa jest „wytworzenie jednolitego typu prawnika, który by przy stosowaniu ustaw kierował się wyłącznie polską racją stanu”.

Często się zastanawiam, dlaczego Stanisław Car wciąż pozostaje na marginesie historii. I to właśnie dzisiaj! Jego osoba i jego dzieło – choć nie zostawił po sobie widocznych śladów w doktrynie, wyłącznie dokonania polityczne i prawodawcze (doprowadził m.in. do uchwalenia Konstytucji kwietniowej) – odcisnęły ogromne piętno na polskiej historii, także – o paradoksie – historii PRL-u, i współcześnie mógłby on być ikoną dokonywanych zmian. Zapytałem o to publicznie wybitnego profesora, znawcę ustroju państwa i ustroju sądów, i odpowiedział, że ożywieniu Cara przeszkadza jego niefortunne nazwisko. Rzeczywiście, zupełnie „niepiarowskie”, myślę jednak, że przyczyny nieprzyznawania się do Cara są dużo głębsze. Nawiasem mówiąc, gdy żył, był – ze względu na swoje talenty w manipulowaniu prawem – określany „*Jewo Interpretatorskoje Wieliczestwo*”.

Do przygotowanego projektu Komisji Stanisław Car zgłosił wiele zastrzeżeń, krytykując przede wszystkim proponowane unormowania dotyczące powoływania sędziów i prezesów; stało się jasne, że władza wykonawcza chce uzyskać jak największy wpływ nie tylko na obsadę stanowisk sędziowskich, lecz także – również w drodze innych zabiegów legislacyjnych – na całą władzę sądowniczą.

Burzliwa dyskusja i próby znalezienia rozwiązania kompromisowego nie przyniosły rezultatu. Podczas jednej z narad Stanisław Car oświadczył stanowczo, że przygotowany projekt „tchnie nieufnością” do Ministra Sprawiedliwości i nie daje mu należytych wpływów na sądy – choć te wpływy były doprawdy niemałe – w związku z czym powołał nową komisję, pod własnym

przewodnictwem, złożoną z osobiście wybranych wysokich urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości. Oświadczył też, że „należy liczyć się z warunkami zrealizowania projektu ustrojowego w chwili obecnej i z wymogami ustalenia ścisłej kolaboracji władzy sądowniczej i wykonawczej oraz istotnego wpływu władzy wykonawczej na sprawę wymiaru sprawiedliwości”.

Trudno się dziwić tym słowom i wszystkim późniejszym posunięciom Cara, gdyż Polska energicznie wkraczała w fazę autorytaryzmu, zwanego wówczas z odrobiną litości cezaryzmem demokratycznym. Już wtedy pojawiało się zjawisko przesuwania pól semantycznych terminów politologicznych oraz zmiękczania ich brzmienia.

Prace komisji Stanisława Cara trwały prawie pół roku, a przygotowany projekt od razu otrzymał atrybut oficjalnego projektu Ministerstwa Sprawiedliwości. Przeprowadzono publiczną dyskusję nad projektem, ale była ona pozorna, gdyż proponowanych zmian wiceminister Car nie uwzględnił, dodając za to kilka nowych własnych pomysłów; w sposób nieznaną całej ówczesnej cywilizowanej Europie rozszerzył kompetencje nadzorcze prezesów, wyposażając ich w uprawnienie arbitralnego decydowania o legalności lub nielegalności zarządzeń sądu i uchylania ich (później ten pomysł zniknął), a ponadto tak zaprojektował sposób zmian siedzib i granic okręgów sądowych, że możliwe stało się dowolne przenoszenie, a nawet usuwanie sędziów.

Stanisław Car był także pomysłodawcą kolegium administracyjnego, organu sądu, składającego się z kilku sędziów, z których mniejszość była wybieralna, mającego być przeciwwagą dla zgromadzeń ogólnych, których kompetencje drastycznie zredukowano, a w konsekwencji znacznie wypaczono ich funkcje.

Wobec takiej postawy komisji środowisko sędziowskie zostało właściwie bezradne i bezbronne, co podkreślali – niekiedy w dramatycznych słowach – wybitni wówczas prawnicy i sędziowie Sądu Najwyższego, członkowie Komisji Kodyfikacyjnej, np. Władysław Seyda,

Aleksander Mogilnicki czy szczególnie aktywny w publicystyce Janusz Jamontt.

Rada Ministrów projekt przyjęła i 21 stycznia 1928 r. uchwaliła, a na podstawie art. 44 ust. 6 konstytucji marcowej i ustawy z 2 sierpnia 1926 r. Prezydent Rzeczypospolitej 6 lutego 1928 r. wydał ów projekt jako rozporządzenie z mocą ustawy. Zaraz po wejściu w życie prawa o ustroju sądów powszechnych, Stanisław Car – który zastąpił Aleksandra Meysztowicza na stanowisku Ministra Sprawiedliwości – skorzystał z art. 284 § 1, zawieszającego na trzy miesiące zasadę nieusuwalności sędziów Sądu Najwyższego, na rok sędziów sądów apelacyjnych i na dwa lata pozostałych sędziów, i zwolnił ze służby większość swoich głównych oponentów, m.in. pierwszego prezesa Sądu Najwyższego Władysława Seydę oraz prezesa tego Sądu Aleksandra Mogilnickiego, a także kilku prezesów sądów apelacyjnych, m.in. w Toruniu i w Katowicach. Ta historia stała się nam bliższa dzięki wydanym niedawno wspomnieniom sędziego Aleksandra Mogilnickiego. Nawiasem mówiąc, Car, „przepychając” ten przepis, tłumaczył, że zawieszenie zasady nieusuwalności jest mu potrzebne, żeby oczyścić polskie sądownictwo z sędziów narodowo obcych – zwłaszcza pochodzenia rosyjskiego i ukraińskiego – którzy zresztą, co pokazały późniejsze oceny, byli dobrymi, polskimi sędziami.

W wyniku wejścia w życie Prawa o ustroju sądów powstały jednolite sądy grodzkie do rozstrzygania spraw drobnych, sądy okręgowe jako pierwsza instancja w sprawach poważniejszych i jako instancja apelacyjna od orzeczeń sądów grodzkich, a także sądy apelacyjne, w zasadzie wyłącznie jako druga instancja dla sądów okręgowych. Na szczycie stanął Sąd Najwyższy z siedzibą w Warszawie jako sąd kasacyjny, choć – jak wspomniałem – bez uprawnień pozajudkacyjnych.

Sędziowie pokoju, przewidziani w Konstytucji marcowej, nigdy nie zostali powołani, a mocą Konstytucji kwietniowej oraz ustawy z 9 kwietnia 1938 r. zostali na stałe wyeliminowani z polskiego ustroju sądów. Działały

natomiast sądy przysięgłych; funkcjonowały w sądach okręgowych i składały się z trybunału (skład zawodowy – przewodniczący i dwóch sędziów) oraz ławy składającej się z 12 przysięgłych. Orzekały o najcięższych zbrodniach i przestępstwach politycznych. Zostały zniesione wymienioną ustawą z 9 kwietnia 1938 r. Ich działanie przedstawia – ogólnie bardzo wierny realiom sądowym międzywojnia – niezły film Janusza Majewskiego „Sprawa Gorgonowej”.

W strukturze sądów powszechnych istniały również wydziały handlowe w sądach pierwszej instancji oraz sądy dla nieletnich, a poza sądownictwem powszechnym pozostały sądy wojskowe, sądy pracy oraz – właściwe w niektórych sprawach małżeńskich – sądy duchowne. Na odrębnym statusie ustrojowym funkcjonowały także: Trybunał Stanu, Trybunał Kompetencyjny, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Sąd Kartelowy oraz Inwalidzki Sąd Administracyjny, przekształcony następnie w Trybunał Ubezpieczeń Społecznych.

Jednoznaczna ocena prawa o ustroju sądów z 1928 r. z dzisiejszej perspektywy nie jest łatwa. Bez wątpienia wielką zasługą ustawodawcy była unifikacja ustroju sądów na całym obszarze państwa, stanowiąca wstępny, nieodzowny krok poprzedzający wprowadzenie nowych, jednolitych procedur sądowych. Na uznanie – mimo rozlicznych zastrzeżeń i krytyk – zasługuje także umiejętne połączenie oraz skuteczne przeszczepienie do nowej rzeczywistości ustrojowej pierwiastków dwu „konkurujących” modeli – rosyjskiego i germańskiego; tym samym nowa organizacja sądów dobrze przyjęła się na obszarze całej Polski i szybko okrzepła. Nie budziła uwag regulacja immunitetu sędziowskiego, za niezły trzeba również uznać przyjęty system szkolenia sędziów, jak też system ulokowania prokuratorów przy poszczególnych sądach. Zaletą było także utworzenie zgromadzeń ogólnych sędziów, które nie miały wprawdzie oczekiwanych kompetencji, ale stały się istotnym elementem struktury organizacyjnej sądów, która przetrwała do dziś.

Niestety, nowy ustrój miał jednak dużo więcej wad, które – co gorsza – dotyczyły kwestii dla władzy sądowniczej pryncypialnych, jak niezależność sądów oraz powoływanie, niezawisłość i nieusuwalność sędziów. Z przepisów prawa o ustroju sądów emanowała wprost przewaga administracji nad sędziami, zarówno w postaci szerokich uprawnień Ministra Sprawiedliwości i innych urzędników, jak i w postaci bardzo rozbudowanej władzy prezesa. Wiele norm było tak skonstruowanych, że jakkolwiek w warstwie werbalnej nie budziły zastrzeżeń, to jednak po bliższej analizie okazywały się zakamuflowanym orężem władzy wykonawczej przeciwko sędziom.

Spoglądając z perspektywy historycznej, można postawić tezę, że były dwie główne przyczyny, które spowodowały zignorowanie lub – jak kto woli – znaczne zmarginalizowanie przez prawodawcę zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Bez wątpienia, pierwsza przyczyna leżała w uwarunkowaniach społecznych i nastrojach, jakie przeważały, nie bez wpływu polityków, w społeczeństwie oraz wśród elit intelektualnych odradzającej się Rzeczypospolitej. Entuzjastom w odbudowie państwa i nowego systemu sądownictwa oraz wiążanym z tym nadziejom – bezpośrednio po zakończeniu wojny pracę w sądach podejmowali najwybitniejsi prawnicy, znani adwokaci oraz profesorowie – od początku towarzyszyły niechęć władzy wykonawczej i wręcz nieżyczliwość w stosunku do organów wymiaru sprawiedliwości.

Drugą, równie istotną przyczyną umniejszenia znaczenia władzy sądowniczej były względy czysto polityczne; dzisiaj możemy rzec – historyczne.

W okresie międzywojennym, w fazie cezaryzmu demokratycznego, polski wymiar sprawiedliwości przechodził wyraźną ewolucję od klasycznego modelu liberalnego, pozostawionego przez zaborców i umocnionego w pierwszych latach niepodległości, upatrującego główną funkcję sądów w ochronie praw obywateli i opierającego się na monteskiuszowskiej teorii podziału władz, do modelu

charakteryzującego się – najpierw w praktyce politycznej i ustawodawstwie zwykłym, a następnie w konstytucji kwietniowej – tendencjami antydemokratycznymi i podporządkowaniem sądów władzy wykonawczej. Końcowe prace przy tworzeniu prawa o ustroju sądów powszechnych przypadły, o czym już była mowa, na czas bardzo dla sądów niekorzystny, a na dodatek na osoby, wśród nich na osobę ministra Stanisława Cara, sądom wybitnie nieprzychylnie. W efekcie, jak podniesiono w piśmiennictwie, sądownictwo polskie pozostało „duszą nie mającą znikąd ratunku”.

W ramach ustrojów autorytarnych są zasadniczo dwie metody redukcji roli sądów powszechnych; albo nie ogranicza się ich niezależności, ograniczając za to drastycznie ich właściwość i przekazując rozpoznawanie „wybranych” spraw sądom specjalnym (tak uczyniła np. Rosja), albo uzależnia się te sądy od władzy wykonawczej, nie zmieniając ich właściwości. Polska wybrała wówczas ten drugi model.

Tylko kilka lat obowiązywania prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. wystarczyło, żeby doprowadzić do całkowitej pauperyzacji zawodu sędziego i masowych odejść z sądów. Pensje sędziowskie dalekie były od wynagrodzeń uzyskiwanych w innych zawodach prawniczych, panowały fatalne nastroje, rosły zaległości, wzrastała się uzasadniona krytyka społeczna. Rychło doszło do zjawiska, które określano „kryzysem sądownictwa”, a rachuby tych, którym zdawało się, że uzależnienie sądów, „sterowanie” nimi przez władzę wykonawczą i szykany wobec sędziów, stanowią remedium na uzdrowienie wymiaru sprawiedliwości, okazały się całkiem płonne.

Dla oceny prawa o ustroju sądów powszechnych jest także bardzo znamienne, że ustawodawca powojenny, który rychło odzegał się od całego niemal prawodawstwa z okresu Drugiej Rzeczypospolitej, a w każdym razie od wszystkich ustaw o charakterze polityczno-ustrojowym, nie uchylił rozporządzenia

o ustroju sądów powszechnych ani nie dokonał w nim przełomowych zmian (wprowadzenie ławników ludowych, wyeliminowanie zasady apolityczności sędziów oraz ustanowienie systemu dwuinstancyjnego). Pytanie, dlaczego tak się stało i dlaczego prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. obowiązywało aż do 30 września 1985 r., a jego podstawowe instytucje, przeniesione do ustawy z 20 czerwca 1985 r., praktycznie do 1990 r., nie wymaga odpowiedzi. Ta odpowiedź jest oczywista; ustrój oparty na jednolitości władzy państwowej i dyktaturze proletariatu nie mógł przegapić tego „daru z niebios”.

Dużo trudniejsza jest odpowiedź na pytanie, dlaczego ponad 70 lat po wejściu w życie prawa o ustroju sądów powszechnych, 12 lat po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r., w styczniu 2009 r., Trybunał Konstytucyjny w známym wyroku wygłosił pochwałę fundamentu tego prawa, stwierdzając w jego uzasadnieniu m.in., że nadzór ministra sprawiedliwości nad sądami jest zgodny z zasadą trójpodziału władz. Zostawiam to pytanie jako retoryczne i uważnie, nie bez lęku, przyglądam się skutkom tego wyroku, który – nawiasem mówiąc – ożywił we mnie refleksję, że wydawanie wyroków wymaga także dużej wyobraźni.

Szanowni Zebrani! Państwo Sędziowie!

W czasie prac nad ustrojem sądów powszechnych przeciwnicy forsowanych przez Cara rozwiązań, powołujący się na wartości demokratyczne i na Konstytucję marcową, stale spotykali się z cierpką uwagą: „Rocznice uchwalenia konstytucji świętuje się raz w roku, a wy chcielibyście świętować ją codziennie”.

Pamiętając więc o Mogilnickim, o Seydzie, o Jamontcie, o Nowodworskim i całej rzeszy obrońców demokratycznych sądów, obchodźmy i świętujmy rocznicę powołania Sądu Najwyższego i sądów powszechnych co rok, co pięćdziesiąt, co sto lat, jak wypadnie, ale rocznicę uchwalenia Konstytucji czcimy – jak oni – codziennie!

Jacek Gudowski

Autor jest Sędzią Sądu Najwyższego.

Krzysztof Grajewski

„Przegląd Konstytucyjny” – nowe czasopismo naukowe

W poprzednim numerze „Krajowej Rady Sądownictwa” opublikowano kilka tekstów informujących o nowych inicjatywach mających związek z istotnymi problemami natury ustrojowej, będącymi obecnie przedmiotem zarówno kontrowersyjnych działań legislacyjnych, jak i debaty polityczno-ustrojowej w Polsce. O Forum Współpracy Sędziów pisał Mariusz Królikowski, o portalu konstytucyjny.pl – Marcin Krzemiński i Maciej Pach, o Stowarzyszeniu Przyjaciół Konstytucji – Łukasz Chojniak, o pracach zespołu ekspertów prawnych przy fundacji im. Stefana Batorego – Piotr Radziejewicz, o Obywatelskim Obserwatorium Demokracji – Julia Kluczyńska, a o Akademickim Projekcie Kodeksu Cywilnego – Fryderyk Zoll.

Z radością i uznaniem należy przyjąć pojawienie się na polskim rynku wydawniczym „Przeglądu Konstytucyjnego”, a więc zupełnie nowego czasopisma naukowego poświęconego szeroko rozumianym problemom konstytucjonalizmu. Pierwszy numer tego kwartalnika ukazał się w lipcu 2017 r. Jak wskazano w krótkiej informacji pochodzącej od Komitetu Redakcyjnego, inicjatywa utworzenia czasopisma zrodziła się w gronie osób tworzących do marca 2016 r. Komitet Redakcyjny wydawanego od 1993 r. „Przeglądu Sejmowego”¹, który w zeszłym roku, jak powszechnie wiadomo, został w całości rozwiązany. Osoby wchodzące w skład Komitetu uznały „za zasadne kontynuowanie działalności polegającej na wydawaniu pisma naukowego, które powinno stanowić ważny ośrodek polskiej

myśli konstytucyjnej”². Członkami Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Konstytucyjnego” aktualnie są: Jerzy Ciemniewski (INP PAN), Monika Florczak-Wątor (sekretarz redakcji, UJ), Leszek Garlicki (UW), Mirosław Granat (UKSW), Andrzej Szmyt (UG), Piotr Tuleja (redaktor naczelny, UJ), Zbigniew Witkowski (UMK), Krzysztof Wójtowicz (UWr), Jerzy Zajadło (UG), Marek Zubik (UW). Ponadto została powołana Rada Programowa, w której skład wchodzi 12 osób, zarówno z Polski, jak i z zagranicy (Niemcy, Włochy, Francja). „Przegląd Konstytucyjny” jest współwydawany przez Uniwersytet Jagielloński i Krakowski Instytut Prawa Karnego.

Pierwszy numer „Przeglądu Konstytucyjnego” w znacznej mierze został poświęcony przyczynom, przebiegowi oraz skutkom polskiego kryzysu konstytucyjnego. Główną część numeru stanowią cztery opracowania autorstwa Leszka Garlickiego (*Trybunał Konstytucyjny jako współtwórca polskiej kultury prawnej*), Marka Safjana (*Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*), Krzysztofa Wojtyczka (*Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*) oraz Marcina Matczaka (*Demokratyczne czy prawne? Uwagi na tle Raportu Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego*). Ponadto w numerze można znaleźć dwa sprawozdania. Pierwsze, autorstwa Andrzeja Szmyta, poświęcone jest konferencji z okazji jubileuszu 30-lecia Trybunału Konstytucyjnego, która odbyła się w dniach 16–17.10.2016 r.

¹ Od Komitetu Redakcyjnego, „Przegląd Konstytucyjny” 2017/1, s. 5.

² Od Komitetu..., s. 5.

w Gdańsku. Miejsce i formuła uroczystości, jak powszechnie wiadomo, miały bezpośredni związek z bezprecedensowym ograniczeniem budżetu Trybunału Konstytucyjnego, które uniemożliwiło zorganizowanie tego wydarzenia w formie przyjętej zazwyczaj, a więc międzynarodowej konferencji, która zakładałaby udział przedstawicieli władz Rzeczypospolitej Polskiej, właściwych organów Unii Europejskiej, polskich środowisk prawniczych i akademickich oraz przedstawicieli zagranicznych sądów i sądów konstytucyjnych³. Drugie sprawozdanie, autorstwa Katarzyny Kos, jest również poświęcone konferencji związanej z jubileuszem Trybunału Konstytucyjnego. W tym przypadku chodzi o konferencję zorganizowaną przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego 12.09.2016 r.

Poszczególne numery czasopisma są wydawane w postaci papierowej, która jest wersją

podstawową (referencyjną). Są też dostępne na stronie internetowej (<http://www.przeglad.konstytucyjny.law.uj.edu.pl/>). Obecnie można się już zapoznać z zawartością numeru 2 z 2017 r. (wydanego we wrześniu 2017 r.), w którym zamieszczono m.in. opracowania Aleksandry Dębowskiej i Moniki Florczak-Wątor (*Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*), Krzysztofa Wójtowicza (*Prawne aspekty wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej*), oraz Macieja Pacha (*Niemiecka koncepcja demokracji zdolnej do obrony*). Warto dodać, że internetowe wersje tekstów są dostępne bezpłatnie.

Jak się wydaje, zarówno skład, jak i przyjęta przez Kolegium Redakcyjne koncepcja czasopisma mająca nawiązywać do tej, która została opracowana przed laty na potrzeby „Przeglądu Sejmowego”, a także choćby pobieżna lektura opracowań zawartych w dwóch pierwszych numerach „Przeglądu Konstytucyjnego” wskazuje, że czasopismo znajduje swoje istotne miejsce wśród wydawnictw poświęconych problematyce ustrojowej.

³ A. Szmyt, *Konferencja z okazji jubileuszu 30-lecia Trybunału Konstytucyjnego (Gdańsk, 16–17 października 2016)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017/1, s. 115.

dr hab. Krzysztof Grajewski, prof. UG

Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego oraz redaktorem naczelnym kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”.

Jerzy Jachnik, Janusz Sanocki

Jakich sądów potrzebują Polacy? Wymiar sprawiedliwości w ocenie organizacji społecznych skupiających pokrzywdzonych przez państwo¹

1. Wstęp

Artykuł ma na celu przedstawienie postulatów naprawy polskiego wymiaru sprawiedliwości wypracowanych w środowisku osób poszkodowanych przez polskie sądy i prokuraturę, a także przedstawienie w zarysie krótkiej historii tego społecznego, całkowicie otwartego ruchu obywatelskiego, po to przede wszystkim, żeby pokazać społeczne warunki, w których zrodziły się prezentowane propozycje, ale także, by zachęcić decydentów, polityków, prawników – wszystkich od których będzie zależeć kształt ustrojowy „trzeciej władzy” w Polsce – do wyjścia do społeczeństwa z debatą na temat kształtu sądownictwa. Wszak trudno wyobrazić sobie wprowadzenie trwałych i akceptowanych rozwiązań ustrojowych, bez udziału obywateli, którzy w debacie o kształcie własnego państwa mają prawo brać udział jako pełnoprawni jej uczestnicy, a nie tylko jako odbiorcy takiej czy innej propagandy.

Autorzy postawili wręcz tezę, że obecna atmosfera konfliktu społecznego, protestów ulicznych i politycznego sporu wokół „reformy wymiaru sprawiedliwości” zaproponowanej przez rząd wynika wprost ze sposobu, w jakim propozycje te zostały Polakom przedstawione

– z całkowitym pominięciem zdania obywateli. W ten sposób Lud z suwerena został sprowadzony do roli „wielkiego niemowy”, co nie tylko jest niepokojącym świadectwem pewnego wyobcowania klasy politycznej, ale także z góry wyklucza opracowanie stabilnych i akceptowanych rozwiązań. Jesteśmy zdania, że w debacie o reformie wymiaru sprawiedliwości absolutnie konieczny jest podmiotowy udział szerokich kręgów społecznych, w tym osób poszkodowanych przez sądy i prokuraturę.

Środowiska osób poszkodowanych przez wymiar sprawiedliwości mają bowiem do przedstawienia nie tylko listę krzywd, lecz także w ramach swoich działań opracowały wiele propozycji zmian ustrojowych, łącznie z propozycją nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych.

Przedstawienie tych propozycji jest celem niniejszego artykułu.

2. Obywatele przeciw bezprawiu sądów i prokuratur

W 1990 r. po Okrągłym Stole mieliśmy nadzieję, że będziemy żyć w sprawiedliwym państwie. Ufaliśmy, że – przekazując władzę sądowniczą sędziom – nie doczekamy czasów, w których wymiar sprawiedliwości przekształci się w wymiar bezprawia i bezkarności. Niestety w ciągu 27 lat w sądownictwie działo się coraz gorzej. Wpływ na ten stan rzeczy miała także władza ustawodawcza

¹ Tekst powstał na zamówienie Redakcji. Ukazuje spojrzenie na problem reformy sądownictwa z perspektywy ruchów i organizacji społecznych postulujących zmiany w obrębie władzy sądowniczej.

przez uchwalanie niechlujnych ustaw, a potem ciągle ich nowelizacje.

Uchwalona 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej² w art. 4 stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to Naród sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Z kolei art. 182 Konstytucji RP gwarantuje udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W praktyce jednak, jaka wytworzyła się na podstawie przepisów rozdziału VIII Konstytucji RP i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych³ system zapewnia władzy sądowniczej całkowitą autonomię od jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej. Sędziowie sami siebie wybierają, sami kontrolują i sami awansują.

Sytuacja taka musiała wcześniej czy później doprowadzić do zapaści i konfliktów. Regułą bowiem jest, że każda niekontrolowana władza z czasem się zdegeneruje. Tak też stało się w Polsce z władzą sądowniczą.

Najsprawniej i najbardziej obiektywnie sądy działały – naszym zdaniem – w latach 1990–1995, natomiast pogorszenie jakości orzeczniczej następuje nieprzerwanie od 1997 r. Samozadowolenie środowiska sędziowskiego i wypływająca zeń arogancja znajduje potwierdzenie w słynnej wypowiedzi sędzi Ireny Kamińskiej, że sędziowie są specjalną, „zupełnie nadzwyczajną kastą ludzi”.

Od 2004 r. w Polsce zaczynają masowo powstawać autentyczne organizacje pozarządowe: w Bielsku-Białej, Nysie, Lublinie, Rzeszowie, Warszawie, Krakowie i innych miastach, sprzeciwiające się bezprawiu policji, prokuratury i sądów. W latach 2012–2015 w całym kraju odbyły się ogólnopolskie konferencje i spotkania stowarzyszeń skupiających osoby poszkodowane przez wymiar

sprawiedliwości⁴. W 2012 r. na I zjazd osób pokrzywdzonych przez sądy przyjechało do Pałacu Kultury 3000 osób – choć zjazd odbywał się w dniu roboczym⁵.

W marcu 2013 r. w Gdańsku odbyło się ogólnopolskie spotkanie pn. „Platforma Oburzonych”. Organizatorami byli Paweł Kukiz, Jerzy Jachnik, Janusz Sanocki i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, reprezentowany przez przewodniczącego Piotra Dudę.

W różnych stacjach telewizyjnych emitowane są programy interwencyjne, dokumentujące patologiczne zjawiska w polskim wymiarze sprawiedliwości: „Sprawa dla reportera”, „Interwencja”, „Państwo w państwie”, „Uwaga”, „Superwizjer”, „Studio Polska”, obrazujące tysiące krzywd ludzkich, których sprawcami byli prokuratorzy i sędziowie.

Także autorzy artykułu – Jerzy Jachnik i Janusz Sanocki, których prawie 20-letnia walka z bezprawiem doprowadziła aż do Sejmu RP – tworzyli organizacje społeczne skupiające pokrzywdzonych przez sądy. Dzisiaj, będąc w Sejmie i wyrażając opinie środowiska osób poszkodowanych, chcemy radykalnie zmienić wymiar sprawiedliwości i instytucje obrony i ochrony praw obywatelskich. Nie akceptujemy jednak budowy wymiaru sprawiedliwości podległego partiom politycznym. Chcemy wymiaru sprawiedliwości dla

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.).

³ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.).

⁴ Kongres Protestu w Warszawie – 2.04.2012 r., <http://jow.pl/kongres-protestu-obywateli-w-warszawie/>; Konferencja w Stalowej Woli, kwiecień 2012 r., <https://niepokonani2012.wordpress.com/2012/05/03/stalowa-wola-ii-spotkanie-grupy-inicjatywnej-niepokonani/>; Ogólnopolska konferencja „Platforma Oburzonych”, Gdańsk 16.03.2013 r., <http://www.stefczyk.info/wiadomosci/polska/spotkanie-platformy-oburzonych-w-gdansk>, 6960096528; II Kongres Niepokonanych, Warszawa 13.05.2014 r., <https://www.google.pl/search?q=palac+kultury+niepokonani+2012&client=firefox-b-ab&dcr=0&tbm=isch&tbo=u&source>.

⁵ I Kongres Niepokonanych, Warszawa, 31.05.2012 r., <http://www.pomocpodatnikom.pl/problem/kongres-niepokonanych-2012-administracja-i-sadownictwo-zmora-przedsiębiorcow/80/>.

obywateli. Pragniemy realizacji art. 45 Konstytucji RP – prawa do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

3. Konferencje w Sejmie

Autorzy, Jerzy Jachnik i Janusz Sanocki, jako posłowie weszli w skład Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a także zaraz na początku kadencji (20.11.2015 r.), widząc potrzebę zmian w sądownictwie, zainicjowali powstanie Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji.

Jednym z głównych tematów pracy Poselskiego Zespołu miało być wypracowanie propozycji zmian ustrojowych w sądach i prokuraturze. Żeby jednak owe propozycje nie były jedynie wynikiem studyjnych prac naukowców, prawników czy polityków, inicjatorzy postanowili odwołać się do opinii osób poszkodowanych. W tym celu zorganizowali w Sejmie dwie ogólnopolskie konferencje osób poszkodowanych przez wymiar sprawiedliwości. Pierwsza konferencja odbyła się 16.01.2016 r. Do Sali Kolumnowej Sejmu przybyło z całej Polski ponad 500 osób. Efektem konferencji było wydanie „Raportu nr 1”⁶, zawierającego opis 56 najbardziej drastycznych przypadków sądowego i prokuratorskiego bezprawia – łamania procedury, arbitralnego pomijania dowodów, łamania prawa, przewlekłości postępowań, jawnej stronniczości funkcjonariuszy państwowych.

Zgłoszeń, jakie przysłały zostały przez poszkodowanych z całej Polski, było znacznie więcej, organizatorzy wybrali jednak tylko przypadki niepodważalne i oczywiste, ponieważ „Raport” zawiera nazwiska sędziów i prokuratorów odpowiedzialnych za opisane przykłady bezprawia.

Efektem pierwszej konferencji było również opracowanie ankiety konstytucyjnej dotyczącej proponowanych zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Ankieta zawierała 14 pytań na temat ustroju sądów. Wypełniła ją i nadesłała do organizatorów – Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji 1376 osób.

Na podstawie wyników ankiety Poselski Zespół przyjął wstępny projekt ustawy o ustroju sądów powszechnych, który został przedstawiony w „Raporcie nr 2”⁷, przygotowanym dla poszkodowanych na II Konferencję, jaka została zorganizowana w Sejmie 25.06.2016 r. Tym razem frekwencja była jeszcze większa – w Sali Kolumnowej Sejmu pojawiło się ponad 700 osób poszkodowanych z całej Polski. Oprócz omówienia wyników ankiety ustrojowej i projektu ustawy o ustroju sądów „Raport nr 2” Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji zawierał opis kolejnych 37 drastycznych przykładów sądowo-prokuratorskiego bezprawia i krzywd obywateli.

4. Jakich sądów chcą Polacy?

Postulaty ustrojowe zasad, na jakich powinna się opierać prawdziwa reforma polskiego wymiaru sprawiedliwości, wypracowane w środowisku osób poszkodowanych przez sądy i prokuratury, przedstawiono poniżej. Zawierają one propozycje różnych poziomów ustrojowych – od przywrócenia poszanowania dla fundamentalnych zasad konstytucyjnych (art. 4 Konstytucji RP) po propozycje zmian proceduralnych. Lista propozycji zawiera 13 punktów.

4.1. Przywrócić w sądownictwie art. 4 Konstytucji RP

Polski wymiar sprawiedliwości dotknięty jest – naszym zdaniem – głębokim kryzysem

⁶ Raport nr 1 Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji, Warszawa, 16.01.2016 r., <http://nowakonstytucja.org.pl/dokumenty/>.

⁷ Raport nr 2 Poselskiego Zespołu na rzecz Nowej Konstytucji, Warszawa, 25.06.2016 r., <http://nowakonstytucja.org.pl/dokumenty/>.

strukturalnym, ustrojowym. Przede wszystkim należy wskazać na pogwałcenie w konstrukcji ustrojowej sądownictwa zasady suwerenności Narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP, który stwierdza, że władzę zwierzchnią sprawuje Naród albo za pomocą swoich przedstawicieli, albo bezpośrednio. W konstrukcji polskiego sądownictwa zasada ta została złamana. Sędziowie nie są bowiem wybierani przez obywateli ani bezpośrednio, ani pośrednio. Takie rozwiązanie prowadzi do zaniku jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli nad działalnością sędziów.

Tymczasem środowiska opozycji skupione wokół Platformy Obywatelskiej i Nowoczesnej zarówno w Sejmie, jak i w publicznych wystąpieniach prezentują pogląd, że jedynym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości jest przewlekłość postępowań. Jako receptę podają zwiększenie zatrudnienia asystentów i wprowadzenie drobnych zmian proceduralnych. Nie można się z taką diagnozą zgodzić.

Z kolei strona rządowa w swych propozycjach zadowala się próbami przejęcia kontroli bezpośredniej nad obecnymi – wadliwie naszym zdaniem skonstruowanymi – instytucjami. Rozwiązania te – z niewielkimi wyjątkami – nie mogą rościć sobie prawa do określenia „reformy sądownictwa”. Nie każda zmiana jest bowiem „reformą”.

Postulujemy zatem dokonywanie wyboru kandydatów na sędziów przez obywateli w trybie wyborów pośrednich. Wyboru kandydatów dokonywałyby Wojewódzkie Rady Sądownictwa powoływane w trybie wyborów bezpośrednich przez obywateli. Tak wyłonieni kandydaci przedstawiani byłiby następnie Krajowej Radzie Sądownictwa, która dokonywałaby oceny merytorycznej kandydata i – po akceptacji – przedstawiała jego kandydaturę Prezydentowi.

Wojewódzkie Rady Sądownictwa pełniłyby także funkcje kontrolne wobec sędziów. Wydaje się nam konieczne wprowadzenie do kontroli dyscyplinarnej czynnika społecznego.

4.2. Sędziowie pokoju

Powszechna jest świadomość nadmiernego obciążenia sądów powszechnych sprawami różnej wagi, co jest jedną z przyczyn przewlekłości postępowań. Postuluje się od lat zmniejszenie kognicji sądów rejonowych i przekazanie spraw drobnych (wykroczeniowych) sędziom pokoju. Zdecydowanie popieramy ten postulat. Instytucja sędziego pokoju została ujęta w projekcie ustawy o sądach powszechnych przyjętym przez Poselski Zespół na rzecz Nowej Konstytucji.

4.3. Czynniki społeczny, ławy przysięgłych

Konieczne – naszym zdaniem – jest zwiększenie jawności i udziału czynnika społecznego zgodnie z art. 182 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie do polskiego sądu ław przysięgłych złożonych z ławników pochodzących z powszechnego wyboru.

Uważamy także, że nie ma przeszkód do wprowadzenia wyborów powszechnych 15 sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Opowiadamy się za pełnym dopuszczeniem udziału organizacji pozarządowych na równych zasadach w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych – bez obecnych ograniczeń ustawowych dla różnych spraw, np. art. 90 Kodeksu postępowania karnego⁸ i 61 Kodeksu postępowania cywilnego⁹.

4.4. Jawność

Od lat domagamy się powszechnego nagrywania postępowań przygotowawczych w prokuraturze, sądach karnych, cywilnych i administracyjnych, które to nagrania pełniłyby przynajmniej funkcję kontrolną protokołu. Postulujemy wprowadzenie jawności nie tylko

⁸ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904) – dalej k.p.k.

⁹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.).

rozpraw sądowych, lecz także posiedzeń, a także pełną jawność przy zgłaszaniu nominacji i awansów sędziów wszystkich instancji wraz z liczbą wydanych wyroków, uchylonych wyroków, skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i skarg obywateli, a następnie transmitowanego przez internet posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa rozpatrującego nominację.

4.5. Wprowadzenie rozpoznawania spraw dzień po dniu

Dzisiaj sędzia czy prokurator prowadzi nawet kilkaset spraw równocześnie. Taki system pracy sądów jest oczywistą przyczyną przewlekłości, a także oznacza w praktyce, że sędzia może nie znać akt sprawy. Często nie wie nawet, jakie w aktach sprawy są dowody z dokumentów. Z tego względu najchętniej przesłuchuje świadków, pozorując czynności, po czym po kilku miesiącach i tak zeznań tych nie pamięta. Z powodu nadmiaru spraw sędzia ustala termin wydania orzeczenia w zależności od tego, ile ma terminowych uzasadnień. To jedna z przyczyn wieloletniego prowadzenia spraw.

W naszej ocenie przyjęcie trybu prowadzenia procesu „dzień po dniu” usunęłoby wiele mankamentów polskiego wymiaru sprawiedliwości i poprawiło jakość orzecznictwa. Tryb „dzień po dniu” oznaczałby prowadzenie niewielu spraw, szybkie ich rozpoznawanie, a dopiero po ich zakończeniu rozpoczynanie następnych. Takie prowadzenie spraw byłoby także korzystne dla stron procesowych.

Obecnie procedura nie zabrania takiego prowadzenia procesu, jednak ze względu na statystyki dotyczące liczby spraw, a także – jak można sądzić – bezwładność systemu i brak zewnętrznych bodźców motywujących system procesu „dzień po dniu” nie jest wprowadzany.

4.6. Sędzia – korona zawodów

Uważamy, że funkcja (zawód) sędziego powinna (powinien) być koroną zawodów

prawniczych i wskazujemy, iż jedną z głównych przyczyn niesprawności w polskim wymiarze sprawiedliwości jest fakt, że sędziami zostają ludzie bez odpowiedniego doświadczenia życiowego. Zdecydowana większość sędziów zaczęła orzekać (jako asesory) w wieku 27–29 lat, tuż po studiach i aplikacji. W ten sposób ich doświadczenie życiowe zostało ograniczone jedynie do sali sądowej. Bardzo często ten oczywisty brak doświadczenia w rażący sposób odbija się na orzecznictwie.

Postulujemy zatem przyjęcie kardynalnej zasady, że funkcja sędziego ma być ukoronowaniem kariery zawodowej prawnika, a zatem postulujemy likwidację Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury i dotychczasowego systemu dostępu do stanowiska sędziego.

Postulujemy także, by kandydatów na sędziów wybierali obywatele (pośrednio lub bezpośrednio) spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach i odpowiednio długim stażu w innym zawodzie prawniczym. Absolutnie niezbędne do pełnienia funkcji sędziego są bowiem – oprócz fachowej wiedzy prawniczej – także walory osobowości kandydata. A te mogą być oceniane tylko przez czynnik zewnętrzny. Konstytucja RP w art. 4 wskazuje wyraźnie, że czynnikiem tym mają być obywatele czyli Naród.

4.7. Badania psychiatryczne sędziów i prokuratorów

Konieczne jest podjęcie ustawowych zmian umożliwiających okresowe badania psychologiczno-psychiatryczne, np. raz na 5 lat wszystkich funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziów i prokuratorów. Jak podaje Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁰, aż 8 mln dorosłych obywateli Polski (22% populacji) cierpi na różnego rodzaju problemy i zaburzenia psychiczne. Według RPO rozwód, stresująca praca, choroba, nalogi – to wszystko może być przyczyną załamania psychicznego, którego

¹⁰ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-prasowa-w-biurze-rpo-4-maja-g-1200>.

może doświadczyć każdy z nas. Wymienione przyczyny (m.in. stresująca praca) dotyczą również prokuratorów i sędziów. Utrzymywanie sytuacji, w której sędzia od momentu nominacji aż do stanu spoczynku (70 lat) nie jest badany, jest niedopuszczalne i wymaga natychmiastowych zmian.

4.8. Skarga nadzwyczajna

Popieramy propozycję Prezydenta wprowadzenia instytucji skargi nadzwyczajnej. Mamy świadomość wszystkich zagrożeń dla jej właściwego funkcjonowania, jednak w sytuacji kiedy tysiące osób zostało skazanych w jawnie niesprawiedliwych, prowadzonych w skandaliczny sposób procesach karnych lub okradzionych w procesach cywilnych czy administracyjnych, umożliwienie takiej drogi do przywrócenia sprawiedliwości jest – naszym zdaniem – konieczne.

Nie można się bowiem zgodzić, by w demokratycznym państwie prawnym w obiegu były jawnie niesprawiedliwe wyroki. Stanowisko nasze potwierdza wiele faktów, w tym np. zupełnie bezprawne wyroki, ujawnione w toku działalności nadzwyczajnej komisji do spraw reprivatyzacji w Warszawie, czy liczne wyroki polskich sądów uznane za bezprawne przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu. Trzeba też stwierdzić, że wiele bezprawnych wyroków nie może być wniesionych do ETPC z powodów formalnych.

Uważamy jednocześnie, że fakt uznania wyroku za bezprawny – czy to w trybie przysługującej skargi nadzwyczajnej czy też przez ETPC – powinien skutkować postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów, którzy taki wyrok wydali i zatwierdzili.

4.9. Subsydiarny akt oskarżenia

W sprawach karnych konieczne jest dalsze uproszczenie i przyspieszenie możliwości składania subsydiarnych aktów oskarżenia (art. 55 k.p.k.), natychmiast po pierwszym

umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania karnego przez prokuraturę. Co prawda nowelą Kodeksu postępowania karnego z 29.03.2007 r.¹¹ wprowadzono zmiany w Kodeksie postępowania karnego, zgodnie z którymi na postanowienie prokuratury o umorzeniu śledztwa lub jego odmowie służy zażalenie do sądu zamiast do prokuratury okręgowej (art. 306 w zw. z art. 465 k.p.k.), to jednak nadal przepis ten umożliwia prokuratorom i sądom przeciąganie spraw.

Niestety przez lata obowiązywania tego przepisu żaden z sądów nie zauważył, że regulacja ta jest niezgodna z art. 176 pkt 1 Konstytucji RP, ponieważ wyklucza dwuinstancyjność postępowania sądowego. W ten sposób w demokratycznym państwie od 12.07.2007 r. dochodzi do rażącego łamania Konstytucji RP, a sam przepis nazbyt często służy do prawomocnego umarzania postępowań przez prokuraturę i sprawowania fikcyjnej kontroli sądowej, bowiem nadzwyczajny środek zaskarżenia w postaci kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich lub Prokuratora Generalnego nie jest prawie nigdy stosowany.

Statystyki informują, że kilkaset tysięcy spraw rocznie umarzane jest przez prokuraturę. Aż w 99% przypadków pokrzywdzeni składają zażalenia, a sądy utrzymują w mocy postanowienia prokuratur, wklejając mechanicznie uzasadnienie prokuratorskie. W rzeczywistości więc o oskarżeniu lub umorzeniu sprawy decyduje jednoosobowo prokurator.

Proponujemy zatem przyznanie obywatelowi możliwości natychmiastowego złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, jeśli nie zgadza się on z umorzeniem lub odmową wszczęcia postępowania karnego (art. 55 k.p.k.). W ten sposób postępowanie sądowe będzie mogło być dwuinstancyjne i zgodne z art. 176 pkt 1 Konstytucji RP. Kolejną zaletą takiego rozwiązania będzie odciążenie sądów

¹¹ Ustawa z 29.03.2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 432).

od przepisywania i wydawania wątpliwych merytorycznie, prawomocnych postanowień o utrzymaniu w mocy decyzji prokuratora. Taka zmiana treści art. 55 k.p.k. ma także kolejną zaletę, umożliwi bowiem rzeczywistą kontrolę sądową prokuratorskich umorzeń. Jeśli bowiem prokurator odmówi wszczęcia śledztwa, a później pokrzywdzony uzyska prawomocny wyrok karny, to będzie oczywiste, że prokurator działał niewłaściwie. Sąd miałby obowiązek z urzędu zgłaszać takie przypadki do Prokuratora Regionalnego. Tym samym umarzający wcześniej niesłusznie sprawę prokurator byłby pod rzeczywistą kontrolą sądu i swojego przełożonego i w takich przypadkach powinien ponieść karę zgodnie z ustawą o prokuraturze.

4.10. Koszty sądowe

Konieczne jest zmniejszenie opłat sądowych – szczególnie w sprawach cywilnych. Nasze sądy należą do najdroższych w Europie – mimo że wśród europejskich państw jesteśmy jednymi z najbiedniejszych.

Według organizacji pozarządowych wysokie opłaty sądowe w Polsce utrudniają walkę o sprawiedliwość i blokują równy dostęp obywateli do sądu. W sprawach cywilnych, gdy chcemy walczyć o miedzę, zwrot kamienicy, odszkodowanie za wypadek, wadliwy towar, zwrot długu czy o pieniądze z niezapłaconej faktury, to musimy zapłacić wpisowe, najczęściej w wysokości pięciu procent żądanej sumy. Maksymalnie wpisowe może sięgać nawet 100 tysięcy złotych. Często nawet w niezbyt skomplikowanych sprawach trzeba opłacić także koszty biegłego – przeciętnie kilka tysięcy złotych. Osobno płacimy także za każde zażalenie. Kolejne opłaty to apelacja, skarga kasacyjna czy skarga o wznowienie postępowania – pomimo że jest to najczęściej jedna do dwóch rozpraw.

Suma opłat sądowych w prostych sprawach cywilnych to często minimum kilkadziesiąt tysięcy złotych, a w sprawach gospodarczych są to kwoty znacznie wyższe

i niemające nic wspólnego ze stopniem skomplikowania sprawy.

4.11. Wyłączenie sądu

Konieczna jest likwidacja zupełnie nieprzystającego do rzeczywistości prawa do wyłączenia sądu. Obecna konieczność składania osobnych wniosków w stosunku do każdego sędziego powoduje, że prawo przeniesienia sprawy do innego sądu jest czysto teoretyczne.

4.12. Prawdziwy system skargowy

W Polsce niezbędne jest wprowadzenie realnego systemu skargowego. Należy wprowadzić odrębne i wyłączone ze struktur sądów sądownictwo dyscyplinarne dla sędziów. Analogiczne rozwiązania proponujemy dla prokuratury.

4.13. Sądy i prokuratury – powiatowe i wojewódzkie

Uważamy, że powinno się dostosować strukturę sądów i prokuratur do podziału administracyjnego kraju i wprowadzić zamiast sądów rejonowych – sądy powiatowe, a zamiast okręgowych – wojewódzkie. Podobnie należy uczynić z prokuraturą. Obecna odrębność nomenklatury i podziału jest jakimś dziwactwem ustrojowym.

5. Zakończenie

Debata o naprawie polskiego wymiaru sprawiedliwości, wraz z propozycjami Ministra Sprawiedliwości i po złożeniu przez Prezydenta weta do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym – naszym zdaniem – dopiero się rozpoczyna. Ustawy do tej pory przyjęte przez Sejm obecnej kadencji niestety mają charakter rozwiązań cząstkowych, nie zostały osadzone na fundamencie zasad ogólnych, nie zostały też (łącznie z propozycjami Ministra i Prezydenta) poprzedzone zasięgnięciem opinii

obywateli, a jedynie dopasowane indukcyjnie do interesów politycznych obecnego układu parlamentarnego. Trzeba wszak przyznać, że propozycje Prezydenta zawierają kilka korzystnych dla obywateli i proponowanych od dawna przez środowiska osób poszkodowanych – rozwiązań, jak choćby instytucja skargi nadzwyczajnej.

To jednak rozwiązanie częściowe, które – dając możliwość osobom poszkodowanym naprawienia niesprawiedliwości sprzed lat – nie usuwa przyczyn patologii, czyli mankamentów ustrojowych całego systemu wymiaru

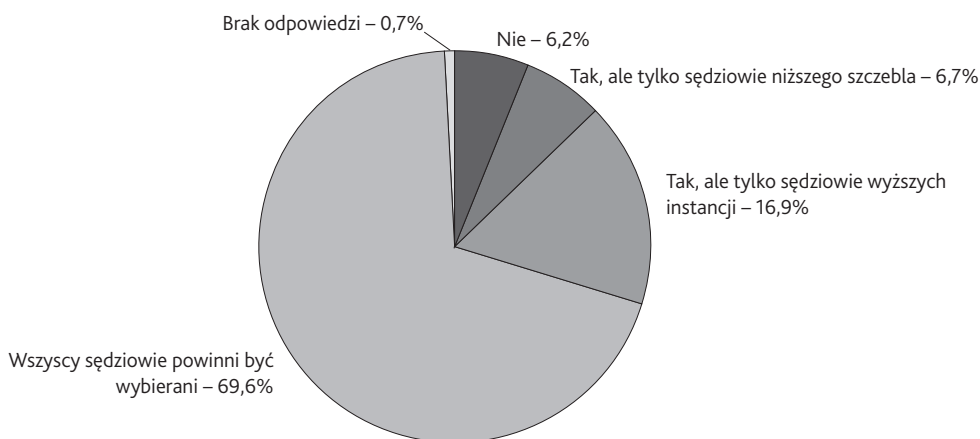
sprawiedliwości. Naszym zdaniem konieczna jest szeroka, obywatelska, ponadpartyjna debata na temat tego, jakich sądów i jakiej prokuratury chcą Polacy?

W niniejszym artykule przedstawiono propozycje do tej pory wypracowane przez środowiska osób poszkodowanych przez wymiar sprawiedliwości, skupionych w stowarzyszeniach działających w różnych częściach Polski. Jednak trwała i skuteczna reforma wymaga szerokiej i pogłębionej debaty na ten temat, a środowiska osób poszkodowanych deklarują swój udział w takiej dyskusji.

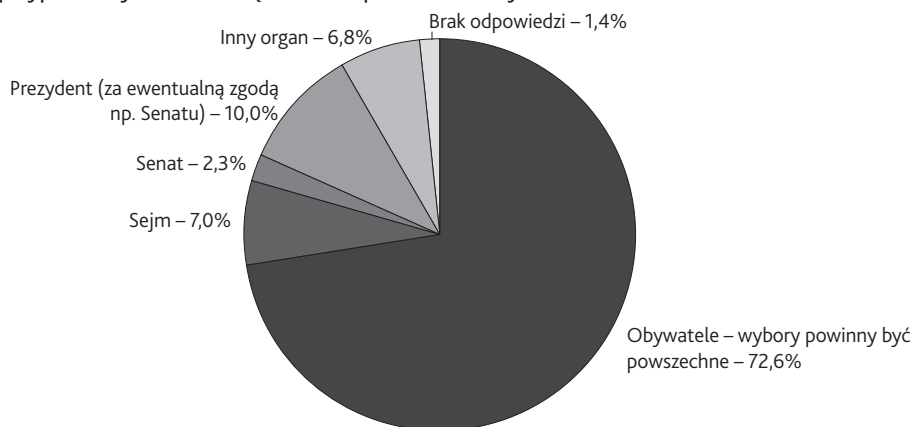
Poselski Zespół na rzecz Nowej Konstytucji, Ankieta konstytucyjna, luty 2016 r.

Liczba respondentów: 1376 osób

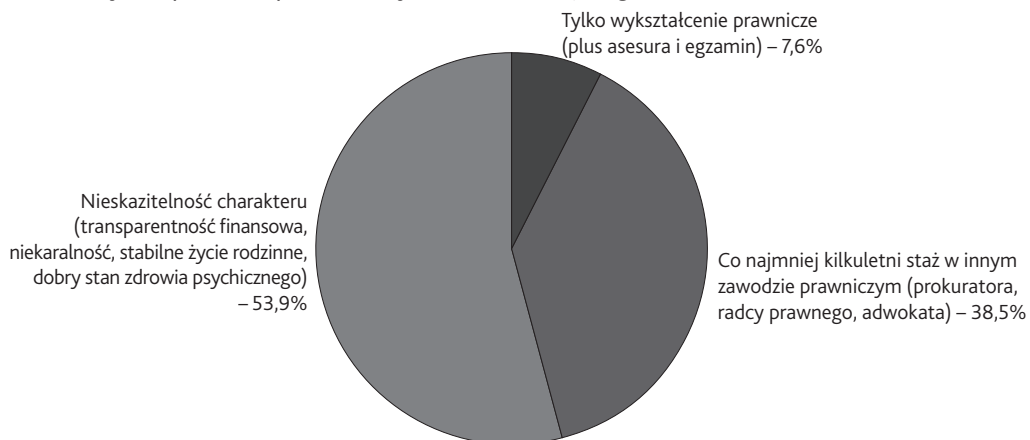
1. Czy sędziowie powinni być wybierani?



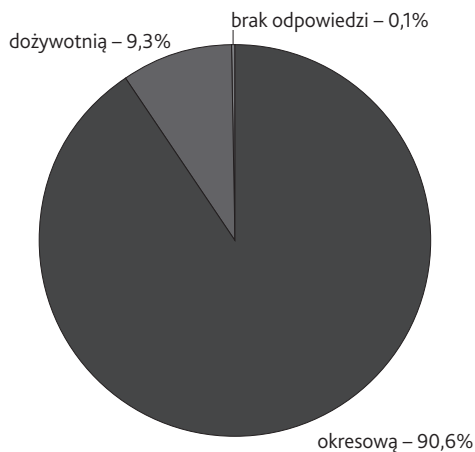
2. W przypadku wybieralności sędziów kto powinien ich wybierać?



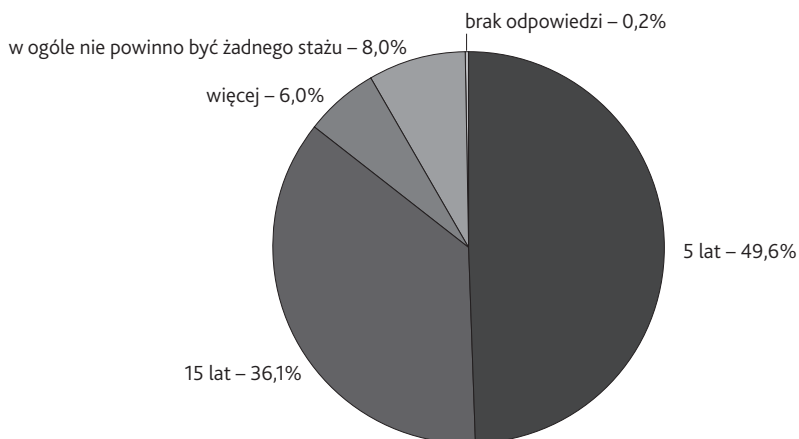
3. Jakie kryteria powinien spełniać kandydat do zawodu sędziego?



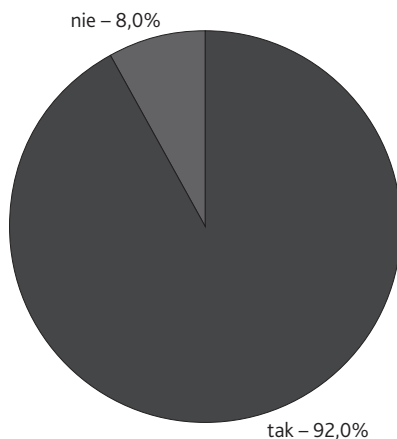
4. Czy sędzia powinien mieć nominację:



5. Staż w zawodzie prawniczym dla kandydata na sędziego powinien wynosić:

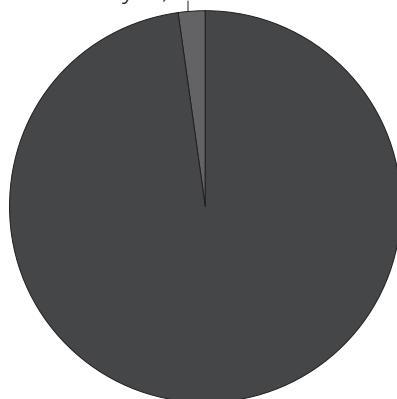


6. Czy sędzia powinien być poddawany okresowym badaniom psychologiczno-psychiatrycznym:



7. Czy sędzia, któremu udowodniono wydawanie bezprawnych, uchylanych, nieprawidłowych wyroków, powinien zostać usunięty ze stanowiska?

Nie, sędzia jest nieusuwalny – 2,1%



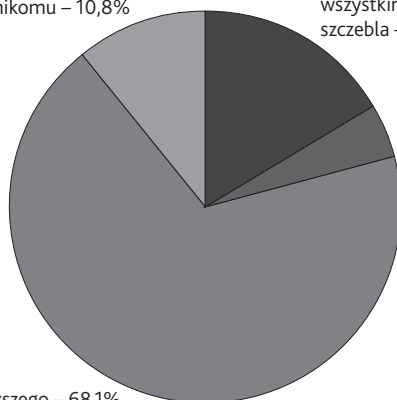
Tak, po dokładnym zbadaniu sprawy przez odpowiedni organ – 97,9%

8. Nieusuwalność sędziego powinna przysługiwać:

nikomu – 10,8%

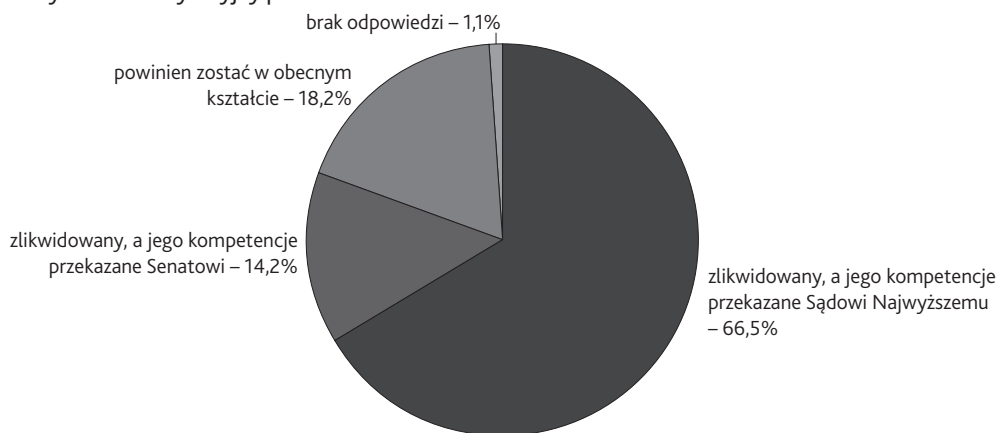
wszystkim sędziom od najniższego szczebla – 16,4%

sędziom od szczebla sądu apelacyjnego – 4,7%

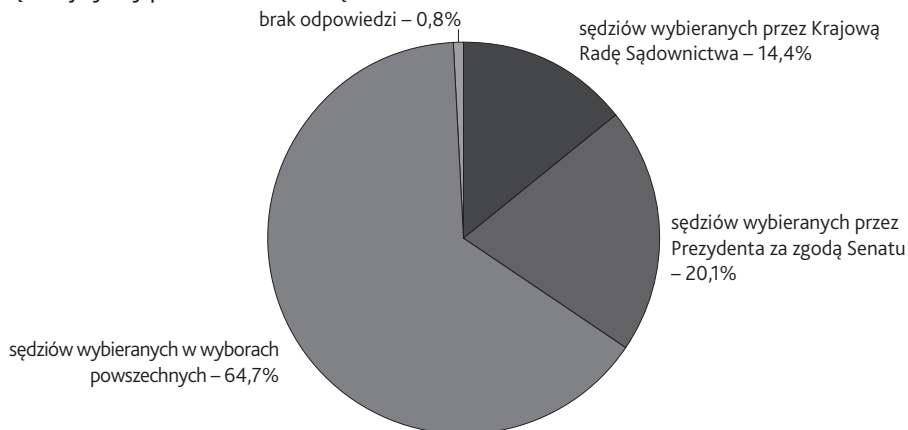


tylko sędziom Sądu Najwyższego – 68,1%

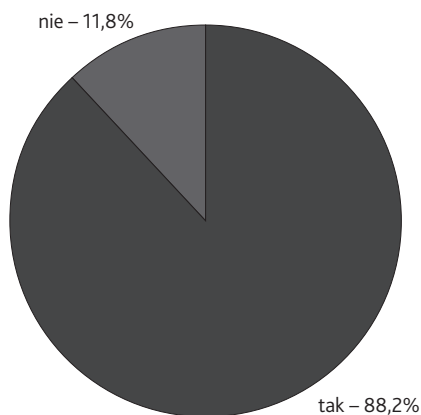
9. Trybunał Konstytucyjny powinien zostać:



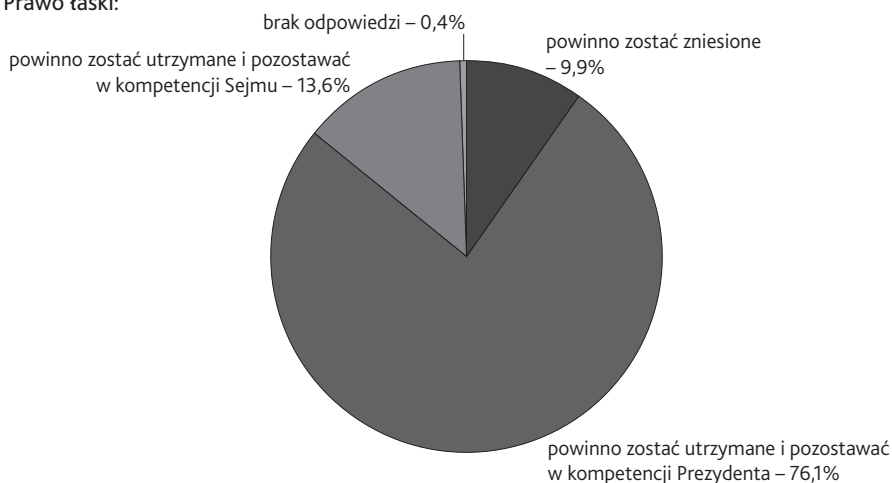
10. Sąd Najwyższy powinien składać się:



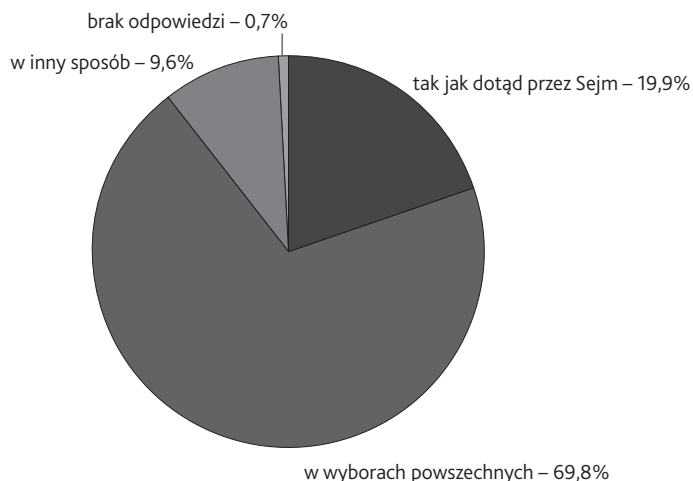
11. Czy do polskiego procesu powinna być wprowadzona ława przysięgłych, złożona ze zwykłych obywateli, spełniających warunki niekaralności i dobrej opinii, która orzekałaby o winie?



12. Prawo łaski:



13. Czy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być wybierany:



Jerzy Jachnik

Autor jest posłem na Sejm obecnej kadencji (Klub Kukiz'15), członkiem Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, wieloletnim przewodniczącym Stowarzyszenia „Przeciw Bezprawiu Sądów i Prokuratur” z siedzibą w Bielsku-Białej.

Janusz Sanocki

Autor jest posłem na Sejm obecnej kadencji (poseł niezrzeszony), członkiem Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej, założycielem opolskiego Stowarzyszenia „Obywatele Przeciw Bezprawiu”.

Współpraca w ramach sieci ENCJ

W latach 2017–2018 Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) postanowiła kontynuować swoje działania przy tworzeniu i wprowadzaniu w życie planu strategicznego, czyli planu definiującego najistotniejsze cele strategiczne tej organizacji. Każdemu celowi strategicznemu odpowiadają cele operacyjne realizowane poprzez konkretne projekty. Jak w roku poprzednim, każdy projekt trwa przeciętnie 12 miesięcy i, co do zasady, jest realizowany przez grupę do spraw projektu składającą się ze specjalistów z różnych dziedzin.

Zarząd sieci ENCJ zdecydował, że w latach 2017–2018 członkowie i obserwatorzy implementują następujące projekty:

- „Niezależność i odpowiedzialność wymiaru sprawiedliwości”, kontynuacja prac grupy 2016/2017;
- „Zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości”, nowy projekt.

Każda grupa zajmująca się danym projektem przygotowuje i akceptuje kartę projektu, która umieszczana jest w aktach projektu

(zawierają one m.in. cel projektu, ramy czasowe, krótki opis metodologii i działania).

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa reprezentują interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości w następujących projektach: członek KRS – sędzia Sławomir Pałka – oraz szef biura KRS – sędzia Grzegorz Borkowski uczestniczą w pracach grupy do spraw projektu „Niezależność i odpowiedzialność wymiaru sprawiedliwości”, członek KRS – sędzia Katarzyna Gonera – uczestniczy w pracach grupy do spraw projektu „Zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości”.

Pierwsze spotkanie integracyjne, wspólne dla wszystkich projektów, odbyło się w dniach 5–6.10.2017 r. w Wilnie.

Dnia 28.09.2017 r. w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa odbyły się obchody „100-lecia odrodzonego sądownictwa w Polsce”, w których uczestniczyła Przewodnicząca ENCJ Nuria Diaz Abad. Podczas obchodów Przewodnicząca ENCJ została uroczystie uhonorowana przez KRS medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”.

Karolina Janson-Ernert

Spotkania, wizyty i konferencje

Trzeci kwartał 2017 r. był czasem dużej aktywności Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) w sprawach o charakterze międzynarodowym. Tym razem w większym stopniu niż na spotkaniach opierała się ona na konsultacjach z różnymi organami i instytucjami. Na wstępie warto wspomnieć o pytaniach prawnych przesyłanych do KRS – w ostatnich miesiącach Rada otrzymała pięć tego typu pytań: z Rumunii, Francji, Holandii, Litwy i Czech.

Obiektem zainteresowania innych Rad była także sytuacja Krajowej Rady Sądownictwa. W następstwie rozpoczętych w lipcu 2017 r. prac ustawodawczych nad projektem

ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz innymi zmianami w prawie, w ślad za Europejską Siecią Rad Sądownictwa, swoje stanowisko w sprawie reform sądownictwa w Polsce i statusu KRS zajęły liczne międzynarodowe organizacje i instytucje zajmujące się kwestią rządów prawa lub zrzeszające przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Wśród nich można wymienić: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODiHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Europejskie Stowarzyszenie Sędziów (EAJ), Radę Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE), Stowarzyszenie Sędziów Europejskich na rzecz

Demokracji i Wolności (MEDEL), Prezydium Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), Amnesty International oraz Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) oraz Europejskie Stowarzyszenie Sędziów Administracyjnych (AEAJ) poświęciły sytuacji KRS i polskiego sądownictwa część swoich raportów tematycznych, zaś swoje uwagi przekazał też władzom polskim Sekretarz Generalny Rady Europy. Nowe zażalenie w kwestii praworządności w Polsce, odnoszące się do kwestii związanych z sądownictwem, w tym do projektowanej ustawy o zmianie regulacji dotyczących KRS, wydała 26.07.2017 r. Komisja Europejska.

Jednym z elementów aktywności międzynarodowej Krajowej Rady Sądownictwa jest współpraca z Radą Europy oraz organami i organizacjami działającymi przy Radzie Europy. W ciągu ostatnich miesięcy Rada uczestniczyła, we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w konsultacjach i przygotowywaniu stanowiska odnośnie do statusu sędziów orzekających w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, po ich powrocie do kraju po zakończeniu kadencji w Strasburgu.

Członek Rady sędzia Katarzyna Gonera uczestniczyła w ostatnich miesiącach w procesie prac Grupy Roboczej Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE-GT) nad przygotowaniem dwudziestej Opinii CCJE dla Komitetu Ministrów Rady Europy „Rola sądów w odniesieniu do jednolitego stosowania prawa”. Ostateczna wersja Opinii została przedstawiona do akceptacji na posiedzeniu plenarnym CCJE w Strasburgu 7–9.11.2017 r.

Krajowa Rada Sądownictwa odbyła również w minionym kwartale wiele spotkań roboczych z delegacjami oraz przedstawicielami sądownictwa i innych instytucji przebywającymi w Polsce.

Dnia 6.09.2017 r w siedzibie Rady odbyło się spotkanie przedstawicieli KRS (wiceprzewodniczący Piotr Raczkowski, Rzecznik Prasowy Rady Waldemar Żurek oraz Szef Biura dr Grzegorz Borkowski) z 19-osobową delegacją sędziów i prokuratorów przebywających w Polsce na stażu w ramach Programu Wymian Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), na zaproszenie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Goście reprezentowali liczne kraje europejskie, takie jak: Litwa, Niemcy, Bułgaria, Holandia, Rumunia, Szwecja, Hiszpania, Włochy i Portugalia. Przybyli goście zapoznali się ze specyfiką pracy Rady, jej kompetencjami oraz planami i perspektywami dalszych działań KRS.

Dnia 13.09.2017 r. na spotkanie z członkami Krajowej Rady Sądownictwa przybył Reinier van Zutphen, Ombudsman Holandii. Gość przebywał w Polsce 12–14.09.2017 r. na zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, który towarzyszył mu również podczas wizyty w Radzie. Gospodarzem wizyty byli: wiceprzewodniczący KRS Piotr Raczkowski oraz Krzysztof Wojtaszek, jak również sędziowie Katarzyna Gonera, Jan Kremer, Waldemar Żurek i Szef Biura Grzegorz Borkowski.

Oprócz aktualnych wydarzeń związanych z wymiarem sprawiedliwości w Polsce obiektem zainteresowania gościa, który przez wiele lat również orzekał jako sędzia, był ludzki wymiar spraw sądowych. Reinier van Zutphen podkreślił konieczność humanitarnego podejścia do osób – uczestników procesów sądowych, a w szczególności ofiar przestępstw i osób pokrzywdzonych, dla których jest to często jedyny kontakt z wymiarem sprawiedliwości. Szczególny nacisk położył na podjęcie działań systemowych na rzecz jak najszybszego rozstrzygania spraw sądowych i zapobiegania powstawaniu zatorów w orzecznictwie spowodowanych opóźnieniami.

W dniach 11–22.09.2017 r. odbywała się w Warszawie konferencja dotycząca tzw. wymiaru ludzkich działań OBWE, organizowana

przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODiHR). W części wydarzeń dotyczących zasady praworządności (prawo do uczciwego procesu, niezależność sądownictwa, zakaz tortur i kary śmierci, demokratyczny proces ustawodawczy) udział wzięł 19.09.2017 r. szef Biura KRS sędzia dr Grzegorz Borkowski.

Dnia 28.09.2017 r. w siedzibie KRS odbyły się organizowane przez Radę obchody 100-lecia odrodzonego sądownictwa w Polsce, połączone z konferencją. Uroczystości miały również wymiar międzynarodowy. Obchody zaszczylicili swoim udziałem także przedstawiciele dyplomatyczni kilku państw europejskich, jak również członkowie istotnych organizacji sądownictwa europejskiego: Przewodnicząca Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) Nuria Diaz (która wygłosiła krótkie wystąpienie na temat niezależności sądów i niezawisłości sędziów), Wiceprzewodniczący Stowarzyszenia Sędziów Europejskich na rzecz Demokracji i Wolności (MEDEL), Thomas Guddat (będący jednocześnie Prezesem Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Sędziów), Przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) Nils Engstad (cała trójka otrzymała

medale „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”) oraz Prezes Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Priit Pikamäe.

Dnia 29.09.2017 r. roboczą wizytę w Krajowej Radzie Sądownictwa złożyła Renate Trenz – sędzia Sądu Administracyjnego oraz członek Trybunału Konstytucyjnego Kraju Saary (Niemcy), przebywająca w Polsce w dniach 24.09.2017 r.–7.10.2017 r. na zaproszenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach programu wymiany sędziów European Judicial Training Network (EJTN). Gościa z Niemiec przyjął rzecznik prasowy Rady sędzia Waldemar Żurek. Ze względu na zakres obowiązków i specjalizację zawodową Renate Trenz szczególnie interesowały sprawy związane z sądownictwem administracyjnym, kontrolą konstytucyjności norm prawnych oraz szeroko pojęte prawo azylowe i uchodźcze. Sędzia zapoznała się również z aktualnym ustawodawstwem dotyczącym KRS i sądownictwa powszechnego oraz perspektywami i wyzwaniem stojącymi w związku z tym przed Radą, podzieliła się też doświadczeniami niemieckimi w zakresie organizacji sądownictwa.

Rafał Michalczewski

Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.07.2017 r. – 30.09.2017 r., których treść jest dostępna na stronie www.krs.pl:

- Opinia KRS z 7.07.2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1697)
- Opinia KRS z 7.07.2017 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości zmieniających rozporządzenia w sprawie:
 - ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu;
 - ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu;
 - opłat za czynności adwokackie;
 - opłat za czynności radców prawnych.
- Opinia KRS z 18.07.2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727)
- Opinia KRS z 28.07.2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o prawach konsumenta
- Opinia KRS z 27.07.2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym
- Opinia KRS z 27.07.2017 r. w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
- Opinia KRS z 27.07.2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo telekomunikacyjne
- Opinia KRS z 27.07.2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 1760)
- Opinia KRS z 26.07.2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
- Stanowisko KRS z 28.07.2017 r. w przedmiocie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 14.09.2017 r. w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych
- Opinia KRS z 15.09.2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o europejskiej partii politycznej i europejskiej fundacji politycznej
- Opinia KRS z 15.09.2017 r. w przedmiocie rządowego projektu o Krajowym Rejestrze Zadłużonych
- Stanowisko KRS z 15.09.2017 r. w przedmiocie działań prokuratury stwarzających istotne zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej
- Stanowisko KRS z 15.09.2017 r. w przedmiocie odwołania wiceprezesów Sądu Okręgowego w Warszawie
- Stanowisko KRS z 15.09.2017 r. w przedmiocie zagrożeń niezawisłości sędziowskiej związanych z przekraczaniem granic nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości
- Stanowisko KRS z 14.09.2017 r. dotyczące prowadzenia kampanii medialnej przez Polską Fundację Narodową na temat zmian w sądownictwie

WARUNKI PRZYJMOWANIA TEKSTÓW DO DRUKU

Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) i ewentualnym listem polecającym prosimy przysyłać pocztą elektroniczną na adres sekretarza redakcji: katarzyna.bojarska@wolterskluwer.com. Autor, przekazując redakcji tekst, przenosi na wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania zmian w tekstach przeznaczonych do publikacji. Materiały niezamówione nie będą zwracane. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie podpisanej umowy do Wydawnictwa.

Podstawowe zasady recenzowania tekstów naukowych oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publicacji-w-czasopismie>.

Dodatkowe informacje o Kwartalniku zamieszczono na stronie czasopisma: <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/krajowa-rada-sadownictwa#spis>.

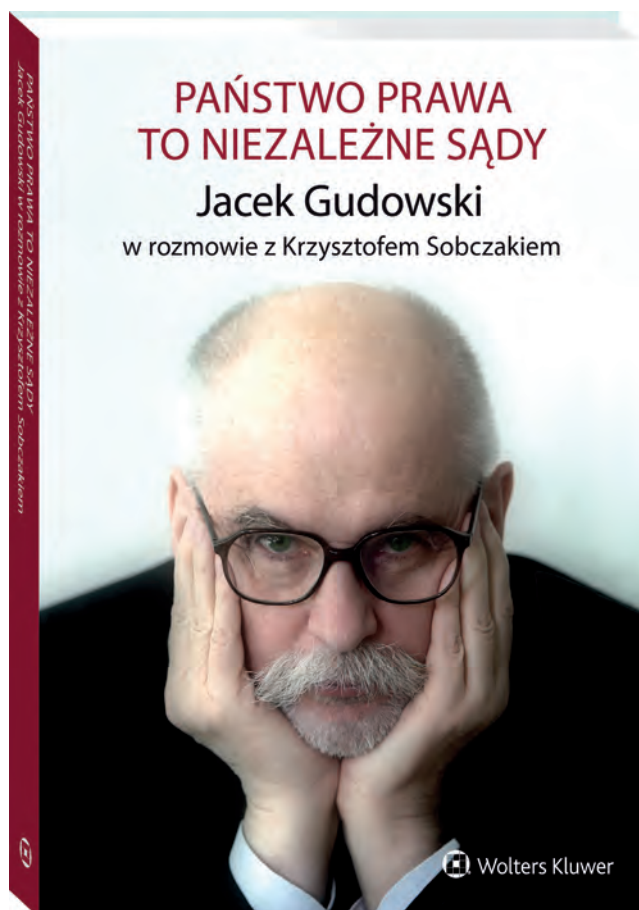
Redakcja

NOWOŚĆ!

Jacek Gudowski, Krzysztof Sobczak

Państwo prawa to niezależne sądy

Cena: 39 zł



Rola i miejsce wymiaru sprawiedliwości w państwie i społeczeństwie, szacunek dla Konstytucji i uznawanie trójpodziału władz, tworzenie dobrego prawa i rozumne jego stosowanie – to tematy rozmów z sędzią Jackiem Gudowskim: rozmów o potrzebie traktowania prawa jako ostoji Rzeczypospolitej, ale częściej, niestety, o lekceważeniu tych wartości.

O ostantacyjnym łamaniu Konstytucji przez tych, którzy powinni stać na jej straży, o stanowieniu złego prawa, wreszcie o podważaniu społecznego zaufania do sądów. A w końcu – o burzeniu konstytucyjnych organów, które zaczęliśmy już uznawać za trwałe elementy demokratycznego państwa prawa. To rozmowy niedokończone, bo ta historia trwa...

 **Wolters Kluwer**

Zamów w księgarni internetowej **Profinfo.pl** lub telefonicznie **22 535 80 72**



CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)
Indeks 404381
PKWiU 2008 58.14.12.0