

# Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

**RYSZARD PIOTROWSKI**Konstytucyjne granice reformowania  
sądownictwa**GRZEGORZ BORKOWSKI,  
RAFAŁ MICHALCZEWSKI**Skład i sposób wyboru sędziów  
do rad sądownictwa w krajach  
członkowskich Unii Europejskiej**ŁUKASZ BOJARSKI**Udział obywateli w zarządzaniu  
sądownictwem – społeczeństwo  
obywatelskie czy polityczny suweren?

100 LECIE

SĄDU

NAJWYŻSZEGO  
I SĄDOWNICTWA  
POWSZECHNEGO  
1917 - 2017[www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl)KRAJOWA  
RADA  
SĄDOWNICTWA

Wolters Kluwer



# Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego

czerwiec 2015 – marzec 2016

redakcja naukowa **Piotr Radzewicz, Piotr Tuleja**

Wojciech Białogłowski, Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor, Marzena Laskowska, Bogumił Naleziński, Agata Niżnik-Mucha, Maciej Pach, Piotr Radzewicz, Jarosław Sułkowski, Piotr Tuleja

Publikacja jest poświęcona nowelizacjom ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dokumentuje prace legislacyjne oraz postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące zmian organizacji i zasad działania sądu konstytucyjnego w latach 2015-2016. Przedstawia szczegółową analizę skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. (K 47/15), uwzględniając wszystkie dokumenty źródłowe wydane w trakcie uchwalania kolejnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz kolejnych postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym.

„(...) praca dotyczy sporu konstytucyjnego o zasadniczym znaczeniu ustrojowym, wywołującym ostre kontrowersje zarówno polityczne, jak i doktrynalne, zarówno w Polsce, jak i za granicą. Uczestnikami tego sporu były (...) wszystkie właściwe organy konstytucyjne w Polsce, a kolejne jego odłony stanowiły znakomitą ilustrację ogólniejszych procesów zachodzących w ciągu ostatniego roku w Polsce i pogłębiania się kryzysu konstytucyjnego, niemającego precedensu w doświadczeniach po 1989 roku. Nie ulega więc wątpliwości potrzeba naukowego opisywania tych wydarzeń, zarówno z punktu widzenia analiz doktrynalnych, jak i w perspektywie szczegółowej analizy faktów prawnych i politycznych.”

Prof. dr hab. Leszek Garlicki



# Krajowa Rada Sądownictwa

**2**  
(35)

czerwiec  
2017

[www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://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

**Autorzy zdjęć w numerze:**  
Anna Winiarska (archiwum Sądu Najwyższego), Foto-Gudi

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.



**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

**Ryszard Piotrowski**

Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa..... 5

**Grzegorz Borkowski, Rafał Michalczewski**

Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej..... 30

**Łukasz Bojarski**

Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren?..... 48

**Wiesław Kozieliwicz**

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne..... 65

**Jacek Przygucki**

Suwalskie sądownictwo po odzyskaniu przez Polskę niepodległości..... 78

## LUDZIE I WYDARZENIA

Wystąpienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego prof. Małgorzaty Gersdorf na Zebraniu Przedstawicieli Zebrań Sędziów Sądów Apelacyjnych oraz Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów, Warszawa, 30.01.2017 r. .... 88

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa ..... 91

Stanowisko Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex super omnia” w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości ..... 96

Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z 15.05.2017 r. w sprawie projektowanych zmian dotyczących sądownictwa w Polsce..... 97

**Krzysztof Sobczak**

Gdy państwo prawa zagrożone, trzeba odwoływać się do konstytucji  
– „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona  
kontrola zgodności prawa z Konstytucją”, konferencja w Katowicach, 3.03.2017 r. ... 98

**Krzysztof Sobczak**

Politycy nie doceniają znaczenia niezależności sądów – rozmowa z sędzią  
Sądu Najwyższego Jackiem Gudowskim ..... 103

**Waldemar Żurek**

Ostatni felieton ..... 112

**KALENDARZ WYDARZEŃ**

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę do pełnienia urzędu  
sędziego 24.01.2017 r. i 15.03.2017 r. .... 113

Wybrane sylwetki nowych sędziów ..... 115

- Bożena Lasota, SSA w Warszawie ..... 115
- Aleksandra Sędkowska, SWSA we Wrocławiu ..... 116
- Agnieszka Bluj-Miś, SSO we Wrocławiu ..... 117
- Katarzyna Pszczoła, SSO w Lublinie ..... 118
- Joanna Bilka-Passon, SSR w Raciborzu ..... 119
- Piotr Doba, SSR w Ostrzeszowie ..... 120
- Agnieszka Koziutko, SSR w Przemyślu ..... 121
- Robert Edward Wysocki, SSR w Czulchowie ..... 122

**WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA****Karolina Janson-Ernert**

Współpraca w ramach sieci ENCJ ..... 123

**Rafał Michalczewski**

Wizyty, spotkania, konferencje ..... 123

**POZA WOKANDĄ****Łukasz Bojarski**

Trudne równego traktowania początki. Recenzja książki „Ustawa o wdrożeniu  
niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.  
Komentarz”, Zofia Jabłońska, Karolina Kędziora (red. naukowy), Maciej Kułak,  
Krzysztof Śmiszek (red. naukowy), Warszawa 2017, ss. 278 ..... 126

**DOKUMENTY KRS**

Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych przez  
Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.01.2017 r.–31.03.2017 r.,  
których treść jest dostępna na stronie [www.krs.pl](http://www.krs.pl) ..... 131

Ryszard Piotrowski

## Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa

### 1. Ustrój sądownictwa a Konstytucja

Respektowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej wymaga szczególnej powściągliwości ze strony ustawodawcy, a także rządu, w inicjowaniu i uchwalaniu zmian dotyczących ustroju sądownictwa. Jednak to właśnie permanentne reformowanie sądownictwa, charakterystyczne dla praktyki ustrojowej ukształtowanej pod rządami obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, odzwierciedla stałą tendencję sprawujących władzę wykonawczą do podporządkowania sobie sędziów. Przejawem tego właśnie dążenia jest zarówno częstotliwość zmian – ponad 50 nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>2</sup> od 2001 r. – jak i mechanizm inicjowania tych zmian, który charakteryzuje się szczególną rolą Ministerstwa Sprawiedliwości w tej dziedzinie. Tymczasem odrębność i niezależność władzy sądowniczej wymaga trwałości reguł, niezależnych od koncepcji zmieniających się stosunkowo często ministrów sprawiedliwości, skłonnych traktować sądownictwo jak przedmiot oddziaływania mającego potwierdzić ich polityczną przydatność i reformatorskie talenty, a niekiedy także ułatwić dalszą karierę publiczną. Częste zmiany destabilizują władzę sądowniczą, osłabiają jej skuteczność, wywołują niezadowolenie społeczne, kształtują negatywny stosunek opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości<sup>3</sup> i uzasadniają potrzebę kolejnych reform, co powoduje inflację przepisów dotyczących sądownictwa.

Inflacja prawa to zjawisko charakterystyczne nie tylko dla państw współczesnych. Ustawodawstwo odzwierciedlające praktykę rządzenia przez reformowanie<sup>4</sup> jest zaprzeczeniem racjonalności prawodawczej, prowadzi do delegitymizacji systemu prawnego i osłabia państwo. Sprawowanie rządów przez większość parlamentarną, polegające na uchwalaniu wciąż nowych ustaw, przede wszystkim nowelizacyjnych, zaciera granice między władzą wykonawczą a ustawodawczą w skali konstytucyjnie niedopuszczalnej. Coraz bardziej szczegółowe i coraz mniej zrozumiałe przepisy zmieniają sens prawa, które traci wartość wynikającą ze stałości i jednoznaczności reguł. Jednak niestabilność przepisów regulujących ustrój sądownictwa jest szczególnie dotkliwa dla demokratycznego państwa prawnego, ponieważ podważa legitymizm władzy sądowniczej jako niezależnej

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Ustawa z 27.07.2001 r – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.).

<sup>3</sup> Por. przykładowo M. Bernatt, A. Bodnar, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 92 i n. Por. także R. Piotrowski, *Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 384 i n.

<sup>4</sup> Por. G. Sartori, *Democrazia*, Milano 1993, s. 150 i n.

i odrębnej od innych władz, a tym samym pozbawia sądy ich konstytucyjnej tożsamości wyrażającej się w niezależności i niezawisłości sędziów stanowiącej podstawową wartość konstytucyjną jako gwarancja prawa do sądu.

Stale reformowanie władzy sądowniczej, nasilające się od początku tego stulecia, destabilizuje wymiar sprawiedliwości. Proces zarządzania sądami przez ich reformowanie, inicjowany przez kolejne rządy, niejednokrotnie przy sprzeciwie sędziów, względnie bez konsultacji z sędziami, nie tylko świadczy o przedmiotowym traktowaniu tego środowiska przez władzę ustawodawczą, lecz także jest niezgodny z wyrażoną we wstępie do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą, w myśl której prawa podstawowe oparte są na dialogu społecznym. Brak pewności prawa regulującego ustroj sądów uniemożliwia ich funkcjonowanie zgodne z wymaganiami kultury pracy ukształtowanej dzięki stabilnej, długotrwałej praktyce, odbierając sędziom poczucie pewności, które warunkuje ich niezawisłość i niezależność sądów. Częste zmiany prawa regulującego ustroj sądów, zwykle podporządkowane politycznym potrzebom większości parlamentarnej i przez nią forsowane, świadczą o ignorowaniu zasad tworzenia prawa. W świetle tych zasad zmiany w obowiązującym prawie powinny być rezultatem złożonego procesu poznawczego obejmującego: określenie celu, ustalenie potencjalnych środków realizacji celu, ustalenie potencjalnych środków prawnych realizacji celu, wybór określonego środka prawnego, ustalenie formy regulacji prawnej, ustanowienie obowiązujących przepisów prawa<sup>5</sup>.

W demokratycznym państwie prawnym, w którym władza większości jest ograniczona przez prawa przysługujące mniejszości, co znajduje odzwierciedlenie w formule demokracji konstytucyjnej, źródłem legitymizacji władzy sądowniczej nie jest wynik wyborów, w szczególności parlamentarnych, lecz zdolność orzekania niezależnie od woli i interesów partii politycznych. Kontrolują one władzę ustawodawczą, niekiedy także zależne od większości parlamentarnej sądy konstytucyjne. Kontrolują również władzę wykonawczą. Obywatel jest więc zasadniczo uzależniony od polityków, nawet jeśli nie udziela im poparcia wyborczego. Jedynie władza sądownicza może od tej zależności bronić, jeżeli sędziowie są niezawisli, a sądy niezależne. A zatem zachowanie tej właśnie właściwości sędziów i sądów wyznacza konstytucyjne granice reformowania sądownictwa. Granice te wynikają z ustrojowego usytuowania władzy sądowniczej, nierozzerwalnie związanego z wykluczeniem podporządkowania sędziów politykom, zarówno w procesie powoływania na urząd sędziego, jak i w sprawowaniu tego urzędu, co jest zarazem czynnikiem decydującym o legitymizacji władzy sądowniczej w państwie demokratycznym<sup>6</sup>.

Reformowanie sądownictwa nie może przekreślać zasady podziału władz w istotny sposób korygującej koncepcję suwerenności narodowej i współlistotną jej zasadę przedstawicielstwa. Sędziowie nie pochodzą wprawdzie z wyborów, mających taki charakter, jak wybory parlamentarne czy prezydenckie, ale wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, która – jak stanowi Konstytucja RP – jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z tej perspektywy są oni także przedstawicielami suwerena, zwłaszcza jeżeli się uzna

<sup>5</sup> Por. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985, s. 132 i n.

<sup>6</sup> Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 11 i n.



że w demokratycznym państwie prawnym suwerenem są w istocie prawa odzwierciedlające suwerenność wartości, które ograniczają władzę Narodu ze względu na prawa człowieka w rezultacie zmiany obejmującej „pojęcie suwerenności jako władzy najwyższej i nieograniczonej, zarówno w stosunkach wewnętrznych państwa, jak i jego stosunkach zewnętrznych”<sup>7</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (TK) w demokratycznym państwie prawnym dokonuje się zastąpienie „zasady suwerenności monarchy zasadą zwierzchnictwa narodu, ograniczonego przez prawa człowieka, mające swe źródło w nienaruszalnej godności ludzkiej”<sup>8</sup>. Suwerenem są zatem wartości znajdujące wyraz w prawie<sup>9</sup>.

Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa wyznaczone są zarówno przez postanowienia ustawy zasadniczej dotyczące miejsca władzy sądowniczej w systemie podziału władz, jak i przez postanowienia odnoszące się do ustrojowej roli Ministra Sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym.

## 2. Konstytucyjna tożsamość władzy sądowniczej

W demokratycznym państwie prawnym wartością konstytucyjną określającą tożsamość aksjologiczną ustroju jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, mająca szczególne znaczenie dla zagwarantowania zasady podziału i równowagi władz oraz prawa do sądu.

Wydawane przez sędziów wyroki mają niejednokrotnie doniosłe znaczenie polityczne. Prowadzi to do konfliktu między sędziami a politykami. Próby podporządkowania sędziów politykom miały już miejsce po 1989 r.<sup>10</sup> Nie były one jednak związane z tak fundamentalnym kwestionowaniem aksjologii ustroju, jak to jest obecnie.

Wyodrębnienie władzy sądowniczej jako niezależnej od innych władz jest współistotne zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie podziału władz i ich roli w dziedzinie zagwarantowania praw jednostki „przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”<sup>11</sup>. Podstawowy cel regulacji konstytucyjnej, a więc zagwarantowanie wolności i godności jednostki, wymaga podziału i równowagi władz, którym preambuła do Konstytucji RP nakazuje „dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Podobnie jak pozostałym władzom, preambuła nakazuje władzy sądowniczej uczynić godność człowieka „niewzruszoną podstawą” ustroju państwa.

W świetle orzecznictwa TK zasada podziału władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich

<sup>7</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108.

<sup>8</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.11.2010 r., K 32/09.

<sup>9</sup> Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji...*, s. 12.

<sup>10</sup> Por. przykładowo R. Piotrowski, *Pozycja ustrojowa sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych [w:] Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 169.

<sup>11</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 9.11.1993 r., K 11/93, OTK 1993/2, poz. 37.

istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy<sup>12</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą się opierać na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>13</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego „tylko (...) wobec władzy sądowniczej «rozdzielenie» oznacza zarazem «separację», gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw jednostki (...)»<sup>14</sup>. W myśl orzecznictwa konstytucyjnego wprawdzie rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”<sup>15</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. „Sam jednak podział władz nie eliminuje wszelkich powiązań między władzami. Sędziów powołuje Prezydent RP, jako organ władzy wykonawczej, a Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi. Podstawy działalności sądów stanowią akty parlamentu, a więc władzy ustawodawczej. Wskazane powiązania nie mogą naruszać odrębności władzy sądowniczej, co oznacza, że pozostałym władzom nie można powierzać wymiaru sprawiedliwości”<sup>16</sup>.

Przepis art. 173 Konstytucji RP w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej

<sup>12</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119.

<sup>13</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14.04.1999 r., K 8/99, OTK 1999/3, poz. 41.

<sup>14</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia TK z 21.11.1994 r., K 6/94, OTK 1994/2, poz. 39.

<sup>15</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK-A 2004/2, poz. 8.

<sup>16</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 19.07.2005 r., K 28/04, OTK-A 2005/7, poz. 81.

na władzę sądowniczą, wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji RP zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych<sup>17</sup>. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji RP zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji RP. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy.

W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji RP, należy „rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej”<sup>18</sup>. Koncepcja i zakres nadzoru w Prawie o ustroju sądów powszechnych są z przytoczonym stanowiskiem doktryny sprzeczne, ponieważ ich podstawą jest założenie zgodności z ustawą zasadniczą opartego na ustawie daleko idącego oddziaływania władzy wykonawczej na strukturę i funkcjonowanie sądownictwa.

Tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „niebędący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły” oraz „niepodlegający czyjemuś wpływowi”<sup>19</sup>.

Dotychczasowe orzecznictwo TK pozwala uznać, że wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej może być dokonywane wyjątkowo i powinno znajdować uzasadnienie w określonej wartości konstytucyjnej.

Konstytucja RP w art. 10 stanowi o równowadze władz i nie chroni nierównowagi, z którą mamy do czynienia w praktyce, nacechowanej wynikającą z rozwiązań ustawowych przewagą władzy wykonawczej wobec sądowniczej. Stosunki między podmiotami współsprawującymi każdą z trzech władz (ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą) charakteryzują się własną dynamiką i nie są wolne od napięć.

Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zawiera – w świetle stanowiska doktryny – następujące elementy:

- 1) wskazanie zasady niezawisłości sędziowskiej,
- 2) bezpośrednie odniesienie jej do sfery sprawowania urzędu przez sędziego,
- 3) ustanowienie podległości sędziego Konstytucji RP oraz ustawom<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Tak L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 89.

<sup>18</sup> Tak J. Trzeciński, uwagi do art. 173 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11.

<sup>19</sup> Por. B. Dunaj, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

<sup>20</sup> Tak L. Garlicki, uwagi do art. 178 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6.

Celem zasady niezawisłości jest stworzenie warunków należytego wykonywania funkcji wymiaru sprawiedliwości. Utrzymywanie statusu niezawisłości jest obowiązkiem sędziego w myśl orzecznictwa TK, według którego: „poszanowanie i obrona poszczególnych elementów niezawisłości są (...) także konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”<sup>21</sup>. Ustawodawca może jednak stworzyć warunki utrudniające sędziemu realizację obowiązku niezawisłości.

Według TK treścią zasady niezawisłości jest:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,
- 2) niezależność wobec organów pozasądowych,
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych,
- 4) niezależność od wpływu czynników politycznych,
- 5) wewnętrzna niezależność sędziego<sup>22</sup>.

Niezawisłość jest sprawą sumienia sędziego. Ma ona aspekt subiektywny i obiektywny; TK zauważyła: „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji niezawisłej”<sup>23</sup>.

### 3. Pozycja ustrojowa Ministra Sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym

Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości<sup>24</sup>. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji RP) czy premiera (art. 148 Konstytucji RP), ani też z postanowień Konstytucji RP dotyczących Ministra Sprawiedliwości (art. 187 Konstytucji RP stanowi, że Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa; jako jej członek ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co jest jego konstytucyjnym zadaniem). W świetle art. 173 Konstytucji RP należy uznać za niedopuszczalną taką wykładnię ustawy zasadniczej, która stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK 1998/4, poz. 52.

<sup>22</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.06.1998 r., K 3/98.

<sup>23</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007/9, poz. 108.

<sup>24</sup> Por. K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2917.

<sup>25</sup> Por. R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 38 i n.

Zdaniem TK nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności „pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości”<sup>26</sup>. Trybunał stwierdził, że kompetencje budżetowe sądów i trybunałów „nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy”, a zatem nie przesądzają one „czy zachowana zostanie niezależność sądów i niezawisłość sędziów”<sup>27</sup>. Jednak kompetencje takie „mają znaczenie z punktu widzenia zachowania zasady podziału i równowagi władzy, która umożliwia ich harmonijne współdziałanie”<sup>28</sup>. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>29</sup>. Tym samym jednak TK nie wyklucza możliwości uznania ministerialnej ingerencji w sferę działania sądów za niezgodną z zasadami konstytucyjnymi<sup>30</sup>.

Z art. 173 Konstytucji RP wynika, że w odniesieniu do władzy sądowniczej podział władz oznacza separację tej władzy od innych. W stosunkach zatem pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą element równowagi „sprowadza się jedynie do obowiązku «działania na podstawie i w granicach prawa» (art. 7) oraz podległości «konstytucji oraz ustawom» (art. 178 ust. Konstytucji RP)”<sup>31</sup>.

Orzecznictwo TK wprowadza istotną modyfikację art. 173 Konstytucji RP, polegającą na uzupełnieniu treści tego artykułu o słowa „w zakresie orzekania”, których w ustawie zasadniczej nie ma. Konstytucja RP nie stanowi, że Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz w zakresie orzekania, lecz ustanawia zasadę odrębności i niezależności władzy Sądów i Trybunałów, od której przewiduje wyjątki<sup>32</sup>.

W świetle orzecznictwa TK art. 173 Konstytucji RP, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, „nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. (...) rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji RP). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami”<sup>33</sup>.

W orzecznictwie TK zaakceptowano dotychczasową rolę Ministra Sprawiedliwości w zakresie oddziaływania na władzę sądowniczą. Trybunał wprawdzie zwraca uwagę na dopuszczalne konstytucyjnie zróżnicowanie rozwiązań dotyczących nadzoru, ale

<sup>26</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 9.11.2005 r., Kp 2/05, OTK-A 2005/10, poz. 114.

<sup>27</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1, poz. 3.

<sup>28</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r., K 45/07.

<sup>29</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r., K 45/07.

<sup>30</sup> Por. R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP* ..., s. 40.

<sup>31</sup> Tak J. Trzciński, uwagi do art. 173 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*..., s. 10.

<sup>32</sup> Por. R. Piotrowski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2010/1, s. 20 i n.

<sup>33</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK-A 2004/2, poz. 8.

pogląd ten nie znajduje odzwierciedlenia, na jakie zasługuje. Zdaniem TK „podstawowym kryterium ustalenia granic wymiaru sprawiedliwości musi być rozgraniczenie dziedziny, w której sędziowie są niezawisli, oraz sfery wymiaru sprawiedliwości. W tej konfiguracji nakładają się na siebie dwie struktury: struktura sądów jako organów jurysdykcyjnych oraz struktura administracyjna, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. W niektórych wypadkach sfery te mogą pozostawać w konflikcie”<sup>34</sup>.

Jednak TK „świadom tego, że istnieją różne systemy relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w zakresie wymiaru sprawiedliwości”, zaliczył do tych systemów sprawowanie administracji wymiaru sprawiedliwości przez władzę wykonawczą lub też władzę sądowniczą, względnie system, w którym obydwie władze administrację tę wykonują<sup>35</sup>. Trybunał uznał, że nie może „przejmować odpowiedzialności za ustawodawcę i poszukiwać najlepszego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów”<sup>36</sup>. Wydaje się jednak, że ustawodawca najwyraźniej nie prowadził poszukiwań zmierzających w kierunku separacji władzy sądowniczej zgodnie z literą art. 173 Konstytucji RP i w tym zakresie nie wprowadzono w życie regulacji zawartej w ustawie zasadniczej. Było to zapewne wynikiem ciśnienia dotychczasowych doświadczeń<sup>37</sup>, nawiązania „do zastanych rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza jeśli mają one długą tradycję”<sup>38</sup>. Należy jednak pamiętać, że tradycja rządów autorytarnych, szczególnie eksponujących rolę Ministra Sprawiedliwości wobec sądów, nie może powodować erozji zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego.

Według TK sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami przez Ministra Sprawiedliwości znajduje uzasadnienie ze względu na konieczność zapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania sądownictwa oraz prawidłowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo. Zdaniem Trybunału do ustawodawcy „należy wybór, czy nadzór (...) zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane (...) władzy wykonawczej”<sup>39</sup>. Jednak nadzór ministra „może się rozciągać na działalność administracyjną organów władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym, jakkolwiek jest niedopuszczalny w stosunku do sprawowania władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym”<sup>40</sup>.

Zagadnienie nadzoru władzy wykonawczej nad funkcjonowaniem sądów stanowi materię konstytucyjną, a nie ustawową. Ustawa zasadnicza nie może być przecież interpretowana z punktu widzenia treści ustaw, ponieważ stanowiłoby to naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego jest ona najwyższym prawem. W związku z tym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądów powszechnych nie mogą być w ustawach interpretowane rozszerzająco. Tego rodzaju interpretacja sprowadza bowiem immanentne ryzyko niezgodności z konstytucyjnym umocowaniem kompetencyjnym Ministra Sprawiedliwości.

<sup>34</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1, poz. 3.

<sup>35</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r., K 45/07.

<sup>36</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r., K 45/07.

<sup>37</sup> Por. R. Piotrowski, *Władza sądownicza w Konstytucji...*, s. 24.

<sup>38</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 7.11.2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8, poz. 121.

<sup>39</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 7.11.2013 r., K 31/12.

<sup>40</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 7.11.2013 r., K 31/12.



Ustawowe rozszerzanie zakresu uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa jest tym bardziej konstytucyjnie wątpliwe, że w świetle obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze<sup>41</sup> to właśnie Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów kierującym ich działalnością. Ustawa – Prawo o prokuraturze sytuuje Ministra Sprawiedliwości w roli swego rodzaju zwierzchnika jednej ze stron występujących przed sądami. Nie może on zatem występować w podobnej roli w stosunku do sądów, ponieważ w zasadniczy sposób podważałoby to ich niezależność i niezawisłość wobec jednej ze stron toczących się przed sądami postępowań. Byłoby to równoznaczne z istotnym ograniczeniem społecznej wiarygodności sądownictwa<sup>42</sup>.

#### 4. Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa a Konstytucja

##### 4.1. Uwagi ogólne

W świetle orzecznictwa TK niezależność Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) od władzy ustawodawczej i wykonawczej jest wartością konstytucyjną mającą szczególne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym ze względu na rolę niezależności sądów i niezawisłości sędziów w tym państwie.

Projektowana ustawa<sup>43</sup> zmieniająca ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>44</sup> przewiduje rozwiązania zmieniające ustrojową pozycję KRS bez zmiany Konstytucji RP, a także sprowadzające ryzyko ograniczenia sprawności KRS w wypełnianiu wyznaczonej w ustawie zasadniczej roli strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>45</sup>. Artykuł 187 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że ustroj, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Jednak ustawodawca nie może zmieniać określonych w art. 187 Konstytucji RP ustrojowych funkcji Rady w ten sposób, że – obchodząc postanowienia Konstytucji RP – wzmacnia rolę czynnika pozasądowego. Nadmierny w stosunku do określonego w Konstytucji RP wpływ tego czynnika na powoływanie sędziów spowoduje w konsekwencji ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. Twórcy Konstytucji RP zdawali sobie sprawę z istnienia tego rodzaju ryzyka i dlatego opowiedzieli się za zaliczeniem do materii konstytucyjnej wielu szczegółowych reguł dotyczących składu KRS<sup>46</sup>.

Projektowana ustawa zawiera rozwiązania, które zmieniają ustrojową pozycję KRS bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP.

<sup>41</sup> Ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.).

<sup>42</sup> Por. R. Piotrowski, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, przygotowana dla Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, wykorzystana w niniejszym artykule.

<sup>43</sup> Druk sejmowy 1423 Sejmu VIII kadencji – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1423>; dalej projekt.

<sup>44</sup> Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.) – dalej ustawa o KRS.

<sup>45</sup> Por. R. Piotrowski, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, przygotowana dla Biura Analiz Sejmowych, wykorzystana w niniejszym artykule.

<sup>46</sup> Por. zwłaszcza dyskusja na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 5.09.1995 r., „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995/XXIV, s. 20 i n.

#### 4.2. Nowe zasady wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa

W myśl wspomnianego projektu wyboru sędziów do KRS dokonuje Sejm spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu, a zgłoszonych Marszałkowi przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów (nowe brzmienie art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy o KRS nadane przez art. 1 pkt 1 projektu).

W orzecznictwie TK znalazł wyraz pogląd, że „regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady”<sup>47</sup>.

Uzasadnienie projektu wskazuje na wielość i zróżnicowanie sposobów powoływania sędziów sądów powszechnych we współczesnych państwach zaliczanych do demokratycznych. W ustroju demokratycznym kształtowanie składu organu przedstawiającego kandydatów na sędziów może odzwierciedlać różne założenia modelowe, jednakże pod warunkiem, że konkretyzacja tych założeń w ustawie będzie zgodna ze standardem konstytucyjnym.

Konstytucja RP stanowi w art. 187 ust. 1 pkt 2, że w skład KRS wchodzi „piętnastu członków wybranych spośród sędziów”.

Projektowane zmiany sposobu wyboru sędziów do KRS wprowadzają całkowicie nowe reguły postępowania wyborczego. Obowiązujące zasady wyboru przewidują, że wybór sędziów następuje odrębnie w ramach kategorii sędziów oraz że został powiązany z istniejącym systemem samorządu sędziowskiego, co różnicuje siłę udziału sędziów sądów poszczególnych szczebli, przy czym wybór sędziów do KRS przez organy samorządu sędziowskiego nie oznacza, że Rada jest organem samorządu sędziowskiego<sup>48</sup>.

W doktrynie nie budzi wątpliwości, że w świetle Konstytucji RP chodzi o wybór dokonany spośród sędziów przez sędziów, a nie np. przez Sejm, Prezydenta czy Radę Ministrów. Wskazano, że to „poszczególne sądy wymienione w art. 187 ust. 1 pkt 2 mają dokonać wyboru 15 członków KRS”<sup>49</sup>, a „w składzie KRS wyraźną przewagę liczbową posiadają przedstawiciele władzy sądowniczej, a wśród nich – sędziowie wybrani przez swoje środowiska. Jest to logicznym następstwem powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tym bardziej, że pozostałe władze zachowują inne środki oddziaływania na skład i funkcjonowanie sądownictwa”<sup>50</sup>. Wskazano nawet, że Konstytucja RP zawiera „zasadę wyboru sędziów przez sędziów”<sup>51</sup>. Projekt w omawianym zakresie jest niezgodny z tak rozumianym art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP

<sup>47</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 16.04.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008/3, poz. 44.

<sup>48</sup> Por. M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 50 i n.

<sup>49</sup> Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 820; podobnie P. Mikuli, *Konstytucyjność wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/4, s. 11.

<sup>50</sup> Tak L. Garlicki, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2 i n.

<sup>51</sup> Tak M. Masternak-Kubiak, M. Haczkowska, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 475.



w związku z art. 186 i art. 10 oraz 173 Konstytucji RP, ponieważ projektowane rozwiązanie narusza zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także zasadę podziału władz i zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Projektowane zmiany sposobu wyboru sędziów do KRS mogą spowodować zmniejszenie jej sprawności w działaniu na rzecz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Są zatem niezgodne z preambułą do Konstytucji RP, w myśl której działanie instytucji publicznych powinny cechować „rzetelność i sprawność”.

#### **4.3. Wygaśnięcie mandatu członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 5 ust. 1 projektu)**

Konstytucja RP stanowi w art. 187 ust. 3, że kadencja wybranych członków KRS trwa 4 lata. W świetle stanowiska doktryny oznacza to, że „tej grupy członków Rady nie można odwołać przed upływem kadencji”<sup>52</sup>. W doktrynie wskazano, że „odwołanie członka Rady przed upływem kadencji (...) nie kłóciłoby się z charakterem tego organu”, ale „odwołanie może być dokonywane przez podmiot, który dokonał wyboru, a nigdy przez samą Radę”. Jednakże projekt nie dotyczy odwołania poszczególnych członków Rady, ale wygaszenia mandatów wszystkich członków KRS wybranych spośród sędziów.

Według projektodawcy „Zmiana sposobu wyboru członków Rady pozostawiona ustawodawcy zwykłemu może determinować konieczność skrócenia kadencji poszczególnych osób wybranych do Rady” (s. 5 uzasadnienia projektu). Jednakże wbrew twierdzeniu projektodawcy konstytucyjne zobowiązanie ustawodawcy do ustawowego uregulowania danego zagadnienia nie oznacza upoważnienia do zmiany Konstytucji RP. Byłoby to niezgodne z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego jest ona najwyższym prawem i – w konsekwencji – nie może być zmieniana ustawami zwykłymi, co wyraźnie wyklucza art. 235 Konstytucji RP, określający procedurę zmiany ustawy zasadniczej. Według projektodawcy „Jedynym sposobem wprowadzenia kiedykolwiek w życie nowego modelu wyborczego jest przerwanie istniejących kadencji indywidualnych członków wybranych spośród sędziów” (s. 6 uzasadnienia projektu). Jednakże – w świetle art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl której jest ona najwyższym prawem – nawet deklarowany przez projektodawcę cel nie uprawnia do uchwalania ustawy niezgodnej z Konstytucją RP. W warunkach obowiązywania art. 8 ust. 1 Konstytucji RP „jedynym sposobem” pozostaje stosowna zmiana ustawy zasadniczej.

Niezależność KRS czyni nieodzownym zapewnienie respektowania postanowień Konstytucji RP dotyczących kadencji wybranych do KRS sędziów. Zdolność ich działania jako strażników niezależności sądów i niezawisłości sędziów byłaby zasadniczo podważona, gdyby ustawodawca miał możliwość skracania kadencji tych sędziów tylko dlatego, że postanowił zmienić reguły wyborcze odnoszące się do tej grupy członków KRS.

<sup>52</sup> Tak K. Szczucki, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1123.

Zakończenie kadencji wybranych członków KRS w drodze ustawy oznaczałoby nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania KRS – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru<sup>53</sup>. W orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, TK konsekwentnie wskazywał, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję”<sup>54</sup>. W orzecznictwie TK znalazł wyraz pogląd, że „zmiana mechanizmów regulacyjnych (...) winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji)”<sup>55</sup>. Według TK złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności<sup>56</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych”<sup>57</sup>.

Skrócenie kadencji wybranych członków KRS oznaczałoby wprowadzenie w ustawie zwykłej zmiany Konstytucji RP bez dokonania zmiany w art. 187 ust. 3 obowiązującej ustawy zasadniczej. Byłaby to zarazem zmiana tożsamości ustrojowej KRS polegająca na odejściu od przejawiającej się w trwałości kadencji wybranych sędziów zasadniczej niezależności tej Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Wcześniejsze w stosunku do terminu wynikającego z Konstytucji RP zakończenie kadencji KRS należy oceniać, mając na względzie stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS). Trybunał – w związku z zakończeniem kadencji węgierskiego inspektora ochrony danych osobowych – wskazał, że stworzenie tego rodzaju rozwiązania w ustawie zwykłej musiałoby prowadzić do uzależnienia członków organu, którego miałyby to dotyczyć, od czynnika politycznego. Według Trybunału Sprawiedliwości, gdyby w Unii Europejskiej „każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności

<sup>53</sup> Por. ocenę ingerencji o takim charakterze w uzasadnieniu wyroku TK z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK-A 2007/7, poz. 80. Por. także R. Piotrowski, *Uwagi o konstytucyjnych granicach zmian ustawowych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016, s. 63 i n.

<sup>54</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków TK z: 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1, poz. 3; 10.04.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002/2, poz. 18; 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26.

<sup>55</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK-A 2007/7, poz. 80.

<sup>56</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 18.07.2007 r., K 25/07.

<sup>57</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 16.04.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008/3, poz. 44.

(...). Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach<sup>58</sup>.

#### 4.4. Dwa Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa

Projekt wprowadza zasadę (w art. 21a i 21b ustawy w brzmieniu projektu), zgodnie z którą Rada wykonuje kompetencję przez Pierwsze (Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, osoba powołana przez Prezydenta, czterech posłów i dwóch senatorów) oraz Drugie (15 sędziów wybranych przez Sejm) Zgromadzenie Rady, przy czym wydaniem przez Radę pozytywnej oceny o kandydacie na urząd jest wydanie pozytywnej oceny przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady (art. 31b ust. 1 ustawy w brzmieniu projektu).

Artykuł 187 Konstytucji RP wyklucza podział Rady na „zgromadzenia”. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że „mieszany charakter składu Rady nie oznacza jej wewnętrzного podziału na kurie czy zespoły. Krajowa Rada Sądownictwa działa jako jednolity organ kolegialny, wszystkim jej członkom przysługuje jednakowa pozycja w jej składzie, a w szczególności jednakowe prawo głosu”<sup>59</sup>, co gwarantuje przewagę liczbową przedstawicielom władzy sądowniczej, a wśród nich – sędziom wybranym przez sędziów. Projekt – wbrew Konstytucji RP – dokonuje podziału KRS w taki sposób, by zniwelować przewagę sędziów. Skoro już sam podział na dwa „zgromadzenia” jest niezgodny z Konstytucją RP, to owej niezgodności nie może usunąć projektowane ustanowienie swego rodzaju „super-zgromadzenia” (art. 1 pkt 10 projektu), złożonego wyłącznie z sędziów, władnego – pod warunkiem jednomyślności – rozstrzygać w sytuacji sporu między „zgromadzeniami”. I to projektowane rozwiązanie jest niezgodne z ustawą zasadniczą, ponieważ art. 187 Konstytucji RP nie pozwala na działanie jakiegokolwiek części KRS zamiast KRS.

Ustrojodawca szczegółowo określił skład KRS – 17 sędziów i 8 polityków, co gwarantuje sędziowskiemu komponentowi trwałą przewagę. W doktrynie wskazano, że sędziowie stanowią 68% członków KRS, a więc „pozostali członkowie są w mniejszości”<sup>60</sup>, co może być przedmiotem krytyki ze względu na dominację „perspektywy sędziów”<sup>61</sup>. Krytyczna ocena rozwiązania ustrojowego przyjętego w Konstytucji RP nie uprawnia do zmiany Konstytucji w drodze ustawy, ale może być przesłanką odpowiedniej inicjatywy ustrojodawczej.

#### 4.5. Zmiana roli Prezydenta RP w procesie powoływania sędziów

Projektowana ustawa zawiera rozwiązanie, które zmienia – bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP – zarówno ustrojową pozycję KRS, jak i ustrojową pozycję Prezydenta RP.

<sup>58</sup> Tak w wyroku TK z 8.04.2014 r. C-288/12, Komisja przeciwko Węgrom, EU:C:2014:237.

<sup>59</sup> Tak L. Garlicki, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja RP...*, s. 2 i n.

<sup>60</sup> Tak K. Szczucki, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1121.

<sup>61</sup> Tak K. Szczucki, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1121.

W myśl art. 37 ust. 1 zdanie drugie ustawy, w brzmieniu art. 1 pkt 14 projektu, KRS przedstawia Prezydentowi RP więcej niż jednego kandydata na każde z wakujących stanowisk sędziowskich (asesorskich), jeżeli „Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady” pozytywnie zaopiniowały wszystkich kandydatów.

Przedstawianie Prezydentowi RP nie wniosku w przedmiocie powołania na urząd sędziego albo asesora sądowego, lecz wniosków (w przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie albo asesorskie więcej niż jednego kandydata – KRS przedstawiałaby Prezydentowi co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu), jest niezgodne z 179 Konstytucji RP, w myśl którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS. Wykonując dyspozycję projektu, KRS powinna przedstawiać Prezydentowi RP jednocześnie wniosek o powołanie i niepowołanie tej samej osoby na urząd sędziego. Przecież KRS nie wie, kogo Prezydent RP powoła na urząd sędziego, działając „na wniosek” KRS.

Konstytucja RP stanowi w art. 179, że Prezydent RP powołuje sędziów na wniosek KRS, co nie oznacza dokonywania wyboru. Prezydent RP jest konstytucyjnie umocowany do dokonywania wyboru wtedy, kiedy ustawa zasadnicza wyraźnie tak stanowi, a więc np. w przypadku wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 § 2 Konstytucji RP). W świetle art. 179 Konstytucji RP uprawnienia Prezydenta RP polegają na powołaniu lub odmowie powołania sędziego stosownie do wniosku KRS, a uprawnienia KRS sprowadzają się do sformułowania jednego wniosku o powołanie, nie zaś kilku wniosków. Użycie liczby pojedynczej przez ustrojodawcę jest w tym przypadku szczególnie znaczące.

Projekt zasadniczo osłabia pozycję ustrojową KRS, bez wniosku której obecnie nie sposób zostać sędzią, i jednocześnie wzmacnia rolę głowy państwa w procesie powoływania sędziów, naruszając równowagę między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w tym procesie. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znajduje wyraz przekonanie, że przy ocenie niezależności i niezawisłości sądu kluczowe jest ustalenie, czy organ orzekający zachowuje niezależność od egzekutywy<sup>62</sup>. Artykuł 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>63</sup> rozumiany jest przez Komitet Ministrów Rady Europy jako nakaz powierzenia decyzji dotyczących powoływania i awansowania sędziów organom niezależnym od władzy wykonawczej.

Zgodnie z zaleceniem nr R(94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich z 13.10.1994 r. dotyczącym niezawisłości, efektywności i roli sędziów: rekrutacja i awansowanie sędziów powinny dokonywać się na podstawie ich osiągnięć, z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności, a organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i administracji. Należy także mieć na uwadze stanowisko Komisji Weneckiej, zgodnie z którym „niezależna rada sądownictwa powinna mieć decydujący wpływ na powoływanie i karierę sędziów”<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Por. przykładowo wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3.03.2005 r., skarga nr 54723/00, Brudnicka i in. przeciwko Polsce, § 41.

<sup>63</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej Konwencja.

<sup>64</sup> Por. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Independence of the Judicial System. Part I: The Independence of Judges*, Venice 2010, s. 17.

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że uprawnienie głowy państwa „jest uzależnione od przedstawienia przez Krajową Radę Sądownictwa stosownego wniosku”<sup>65</sup>, a swoboda działania Prezydenta w powoływaniu sędziów „ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec zaproponowanego kandydata”<sup>66</sup>, przy czym Prezydent nie może „powołać na stanowisko sędziego osoby, wobec której KRS nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania”<sup>67</sup>, a także „odmawiając uwzględnienia wniosku KRS Prezydent RP nie może w to miejsce powołać osoby nieobjętej wnioskiem”<sup>68</sup>.

Przepis, przewidujący przedstawianie Prezydentowi RP co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, naruszałby zasadę legalizmu, ponieważ – jak wskazano w orzecznictwie TK – „w związku z zasadą legalizmu na podstawie przedstawionych unormowań nie ma wątpliwości, że Prezydent RP nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent RP nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji”<sup>69</sup>. Przepis zacierałby granice między kompetencjami Rady i Prezydenta RP.

Budzi wątpliwości uchylenie art. 35 ustawy o KRS, normującego kryteria, którymi Rada kieruje się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie podjęcia uchwały dotyczącej powołania do pełnienia urzędu (art. 1 pkt 13 projektu). Sformułowanie wskazujące na „wszechstronne rozważenie sprawy” (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w brzmieniu art. 1 pkt 12 projektu), aczkolwiek trafne, nie wydaje się wystarczające w porównaniu z dotychczas obowiązującym art. 35 ustawy o KRS.

Pozostawienie Prezydentowi RP określenia kryteriów nominacyjnych sprowadza ryzyko stosowania kryteriów alternatywnych w stosunku do tych, które będą stosowane przez KRS, a w konsekwencji podważenia konstytucyjnej roli KRS jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów oddzielonego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym podważenia roli Konstytucji RP i naruszenia fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

## 5. Nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych a Konstytucja

### 5.1. Uwagi ogólne

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>70</sup> jest przykładem regulacji zawierającej rozwiązania praw-

<sup>65</sup> Tak M. Haczowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 448. Por. także R. Piotrowski, *Uwagi o konstytucyjnych granicach...*, s. 74 i n.

<sup>66</sup> Tak J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Warszawa 1999, s. 304.

<sup>67</sup> Tak L. Garlicki, uwagi do art. 179 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>68</sup> Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 797.

<sup>69</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 23.06.2008 r., Kpt 1/08, OTK-A 2008/5, poz. 97.

<sup>70</sup> Druk sejmowy nr 1491 Sejmu VIII kadencji.



ne, które nie mieszczą się w konstytucyjnych granicach reformowania sądownictwa i podważają społeczną wiarygodność sądu jako instytucji niezawisłej.

Zbyt daleko idące powiązanie między sądami a Ministrem Sprawiedliwości jest nie do pogodzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ umożliwia niszczenie tego społecznego wyobrażenia o wymiarze sprawiedliwości, które odpowiadałoby konstytucyjnym wymaganiom dotyczącym bezstronności, a więc byłyby zgodne z postulatem obiektywnej bezstronności polegającej – jak to ujął Europejski Trybunał Praw Człowieka – na tym, że sąd daje „wystarczające gwarancje wykluczające wszelkie uzasadnione wątpliwości”<sup>71</sup>. Projektowane zmiany ustroju sądów powszechnych rozszerzają zakres oddziaływania władzy wykonawczej na sędziów w stopniu, który uzasadnia wątpliwości co do istnienia gwarancji bezstronności sądu; w świetle orzecznictwa TK „gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to, by prawo do sądu miało realny wymiar”<sup>72</sup>. Zbyt daleko idące powiązania między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą mogą sprzyjać odrealnieniu prawa do sądu.

## 5.2. Weryfikacja kadr w sądownictwie

Projekt zakłada przeprowadzenie w sądownictwie zmian kadrowych, które mają charakter weryfikacji opartej na kryteriach politycznych, zwykle towarzyszącej radykalnym zmianom ustrojowym. Polega to na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości prawa do arbitralnego odwołania, w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy zmieniającej, prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów. Prezesom sądów apelacyjnych i okręgowych projekt przyznaje prawo do arbitralnego odwołania przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji oraz wizytatorów w podległych im sądach.

Projekt przyznaje te kompetencje w art. 18. Mają one charakter całkowicie arbitralny, ponieważ Minister Sprawiedliwości oraz prezesi i wiceprezesi sądów mogą działać „bez zachowania wymogów” ustawowych. Podobne kompetencje przyznano Ministrowi Sprawiedliwości w art. 19 projektu w odniesieniu do prezesów sądów wojskowych i ich zastępców. Z tego względu art. 18 i 19 omawianego projektu są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, w świetle którego – w myśl stanowiska TK – fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zakaz arbitralizmu w działaniu władz publicznych<sup>73</sup>. Ustawa nie może – w zgodzie z Konstytucją RP – przyznawać organowi władzy publicznej prawa do działania bez podstaw ustawowych. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a to oznacza, że ustawa nie może zwalniać organów władzy publicznej z ich konstytucyjnego obowiązku, ustanawiając uprawnienie do działania w pełni dyskrejonalnego w sferze tak newralgicznej z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, jak sądownictwo. Projektowane rozwiązanie

<sup>71</sup> Tak w orzeczeniu w sprawie Findley przeciwko Wielkiej Brytanii [w:] M.A. Nowicki, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 1997 r.*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1997/3.

<sup>72</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97.

<sup>73</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 12.12.2005 r., K 32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132.

stanowi zarazem naruszenie niezależności sądu i niezawisłości sędziów ze względu na ścisły związek administracyjnych i jurysdykcyjnych funkcji prezesów sądów. Przewidziana w projekcie weryfikacja kadry kierowniczej w sądownictwie powszechnym ma charakter – ze względu na brak kryteriów ustawowych – pozamerytoryczny i jest równoznaczna ze stworzeniem ustawowych przesłanek swego rodzaju stanu nadzwyczajnego w sądach, co może znacząco osłabić ich zdolność do skutecznego działania, a w konsekwencji – zagrozić realizacji prawa do sądu.

### 5.3. Nowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wobec prezesów sądów

Niezależnie od tego rodzaju działań nadzwyczajnych projekt trwale zwiększa uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wobec prezesów i wiceprezesów sądów i nadaje tym uprawnieniom dyskrejonalny charakter. Ministrowi Sprawiedliwości przyznano w projekcie prawo powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów według jego własnego uznania, co jest niezgodne z zasadą odrębności i niezależności sądów, a także z zasadą niezawisłości sędziowskiej. W przypadku odwołania niezgodność tę wzmacnia dyskrejonalny charakter przesłanki odwołania, jaką jest – w myśl projektu – „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojęcie „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest „klasyczną klauzulą generalną, o niewyraźnie określonych konturach znaczeniowych”. W konsekwencji powoduje to, że „dyskrejonalność decyzji organu podejmującego decyzję w oparciu o tę przesłankę jest bez porównania większa, co może prowadzić do nadmiernie szerokiego czy wręcz arbitralnego wykorzystywania tej przyczyny odwołania prezesa sądu”<sup>74</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, co należy podkreślić, uznał<sup>75</sup> za niezgodny z art. 10 i 173 Konstytucji RP przepis upoważniający Ministra Sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii KRS, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów, niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych, nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Według TK kwestionowane w jego wyroku rozwiązanie „umożliwia podjęcie decyzji przez Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu prezesa także wtedy, kiedy opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest negatywna, a więc ocena wystąpienia przesłanki «dobro wymiaru sprawiedliwości» była odmienna od tej, którą kierował się organ władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie może prowadzić w konsekwencji do naruszenia niezależności sądu, a jest to – obok gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji RP), drugie podstawowe kryterium określające pozycję władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (art. 173 Konstytucji RP). Nie można tu pomijać faktu, że do kompetencji prezesa sądu należą, jak wskazywano, nie tylko funkcje z zakresu administracji sądowej, lecz także pewne funkcje jurysdykcyjne”<sup>76</sup>. Wyrok TK wiąże ustawodawcę, co wyklucza uchwalenie projektowanego przepisu art. 27 Prawa o ustroju sądów powszechnych o analogicznej treści.

<sup>74</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 12.12.2005 r., K 32/04.

<sup>75</sup> Por. sentencja wyroku TK z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK-A 2004/2, poz. 8.

<sup>76</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 18.02.2004 r., K 12/03.

W orzecznictwie TK znalazło wyraz przekonanie, że „Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący”, ponieważ nie sposób „jednoznacznie oddzielić funkcji administracyjnej od orzeczniczej prezesów sądów”<sup>77</sup>. Zdaniem TK „jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych, to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracyjnego narusza zasadę niezależności sądu”<sup>78</sup>. W praktyce sprawowania funkcji prezesa sądu trudno o ścisłe rozgraniczenie czynności o charakterze jurysdykcyjnym i administracyjnym.

W myśl art. 1 pkt 14 omawianego projektu Minister Sprawiedliwości „w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego” dokonuje „oceny informacji rocznych o działalności sądów” oraz „ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego” i „kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów oraz wydaje stosowne zarządzenia”. Jednakże art. 9 obowiązującego Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd jego zadań. Według art. 9a Prawa o ustroju sądów powszechnych wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania, sprawują prezesi sądów, a zewnętrzny nadzór administracyjny nad tą działalnością sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru. Projekt zmienia ten model, powierzając Ministrowi Sprawiedliwości kierowanie wewnętrznym nadzorem administracyjnym, co stanowi ingerencję w sferę niezależności sądów i zagraża ich niezawisłości, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jako o wyznaczniku konstytucyjnej tożsamości sądu.

Zawarte w projekcie rozwiązania z jednej strony uzależniają powołanie i odwołanie prezesa sądu od woli Ministra Sprawiedliwości, niezależnej od samorządu sędziowskiego oraz KRS, z drugiej strony powierzają Ministrowi Sprawiedliwości kierowanie wewnętrznym nadzorem administracyjnym nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Narusza to zasadę niezależności sądu.

Zgodnie z proponowanym w art. 1 pkt 15 projektu nowym przepisem art. 37ga Prawa o ustroju sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości może nie tylko wydawać „stosowne zarządzenia” wiążące prezesów sądów, lecz także „w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych przez prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego, (...) może zwrócić na uchybienie uwagę na piśmie i żądać usunięcia jego skutków”. W razie złożenia zastrzeżenia wobec uwagi przez prezesa sądu Minister może „uchylić uwagę” albo przekazać sprawę do rozpoznania KRS. Projekt przewiduje, że zwrócenie uwagi może być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego. Według art. 1 pkt 16 projektu Minister Sprawiedliwości ocenia informacje roczne o działalności

<sup>77</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 9.11.1993 r., K 11/93, OTK 1993/2, poz. 37.

<sup>78</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 9.11.1993 r., K 11/93. Podobnie w uzasadnieniu wyroku TK z 18.02.2004 r., K 12/03.



sądów według własnych kryteriów. Ocena negatywna może być połączona z obniżeniem dodatku funkcyjnego, ocena pozytywna z jego podwyższeniem. Uzależnienie kryteriów oceny od uznania Ministra Sprawiedliwości wyznacza prezesom sądów rolę wykonawcy woli rządu, a więc rolę organu quasi-wykonawczego, co jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP).

W praktyce funkcjonowania prezesów sądu czynności administracyjne są ściśle związane z czynnościami jurysdykcyjnymi. Z tego względu podporządkowanie prezesów sądów nadzorowi administracyjnemu Ministra Sprawiedliwości stwarza immanentne ryzyko ingerencji władzy wykonawczej w sferę jurysdykcyjną, związane z wymuszoną akceptacją zarządzeń Ministra Sprawiedliwości powodującą ograniczenie niezawisłości sędziowskiej.

#### **5.4. Nowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości dotyczące żądania przedstawienia akt sprawy**

Projekt przewiduje w art. 1 pkt 22, że Minister Sprawiedliwości może zażądać przedstawienia mu akt sprawy, w której sąd zwrócił się o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej, a także zażądać przedstawienia akt sprawy w związku z reprezentowaniem Rzeczypospolitej (dodany art. 53c Prawa o ustroju sądów powszechnych). Prowadzi to – zwłaszcza w powiązaniu z nowymi narzędziami nadzorczymi, o których była już mowa – do zwiększenia możliwości oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na wykonywanie funkcji jurysdykcyjnej przez sędziów w zakresie przekraczającym uprawnienia do sprawowania nadzoru zewnętrznego i zagrażającym niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W myśl orzecznictwa TK „przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym wyrokiem, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sądowniczej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej”<sup>79</sup>. Zdaniem TK tego rodzaju uprawnienie Ministra Sprawiedliwości może „wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia przez niego sprawy. (...) już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości”<sup>80</sup> i „podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz”<sup>81</sup>.

#### **5.5. Nowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości dotyczące sędziów**

Projekt uzależnia dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek przechodzenia w stan spoczynku, od decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanej według dyskrejonalnych kryteriów. Projektowana regulacja narusza zasadę demokratycznego

<sup>79</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14.10.2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.

<sup>80</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14.10.2015 r., Kp 1/15.

<sup>81</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14.10.2015 r., Kp 1/15.

państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) ze względu na arbitralny charakter decyzji Ministra Sprawiedliwości oraz zasadę podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) w związku z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP), ponieważ zakłada właściwość władzy wykonawczej do kształtowania składu władzy sądowniczej w zakresie nieznajdującym umocowania w Konstytucji RP. Rozwiązanie to jest ponadto niezgodne z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego sędziowie są nieusuwalni. W świetle orzecznictwa TK „postanowienia art. 180 Konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całokształcie i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej. Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada nieusuwalności sędziów, w szczególności wykluczająca powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego”<sup>82</sup>. Według TK wprowadzenie w ustawie elastycznych rozwiązań dotyczących konsekwencji osiągnięcia przez sędziego wieku emerytalnego wymaga ustalenia, „czy ustanowienie owej dozy elastyczności daje się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby – jak w okresie PRL – zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej”<sup>83</sup>. Projekt, uzależniając dalsze pełnienie urzędu przez sędziego od zgody Ministra Sprawiedliwości, sprzyja szczególnie drastycznej postaci sprzeniewierzenia się obowiązkom sędziego wynikającym z zasady niezawisłości, jaką jest „naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m.in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach”<sup>84</sup>. Prowadzi to „do pojawienia się zjawiska «sędziego dyspozycyjnego», a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości”<sup>85</sup>. Projektowane rozwiązanie jest zatem nie do pogodzenia z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Przewidziane w projekcie obniżenie granicy wieku przejścia sędziego w stan spoczynku nie znajduje racjonalnego uzasadnienia ze względu na negatywne konsekwencje projektowanego rozwiązania dla kompetentnego i efektywnego funkcjonowania władzy sądowniczej.

Stosownie do art. 1 pkt 28 omawianego projektu sędzia w okresie urlopu rehabilitacyjnego (przeznaczonego dla sędziów, którzy pozostają czasowo niezdolni do pełnienia urzędu po okresie 6 miesięcy korzystania ze zwolnienia lekarskiego lub urlopu dla poratowania zdrowia) jest obowiązany poddać się badaniu przeprowadzanemu przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Projekt nie określa kryteriów, którymi ma się kierować Minister przy sporządzaniu listy oraz wyznaczaniu konkretnego lekarza

<sup>82</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK 1998/4, poz. 52.

<sup>83</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.06.1998 r., K 3/98.

<sup>84</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.06.1998 r., K 3/98.

<sup>85</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24.06.1998 r., K 3/98.

jako właściwego do przeprowadzenia badania. Pozostawienie tej kwestii do arbitralnego, dyskrejonalnego rozstrzygnięcia Ministrowi Sprawiedliwości podważa zaufanie do tego rodzaju procedury i stwarza zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przedmiotowe badanie ma charakter obowiązkowy; niepoddanie się badaniu powoduje obniżenie wynagrodzenia albo uposażenia oraz pociąga za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 71f Prawa o ustroju sądów powszechnych dodany przez art. 1 pkt 28 omawianego projektu), co oznacza automatyzm i dublowanie sankcji niedopuszczalne w świetle art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieproporcjonalność ingerencji.

W orzecznictwie TK zostały ustalone ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP orzecznictwem TK<sup>86</sup> zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności TK konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję RP<sup>87</sup>.

Rozwiązanie przewidziane w projekcie jest ponadto niezgodne zarówno z prawem do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP), jak i prawem do prywatności i decydowania o życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP). Obniżenie wynagrodzenia jest niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego sędziom zapewnia się wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.

Projektowane rozwiązanie polegające na tym, że Minister Sprawiedliwości może zdecydować, czy niepoddanie się badaniu nastąpiło z przyczyn niezależnych od sędziego, narusza niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Rozstrzygnięcie Ministra nie podlega przy tym żadnej kontroli, co sytuuje sędziów w roli osób poddanych władzy wykonawczej.

Projektodawca nadaje pozytywnej konstrukcji urlopu rehabilitacyjnego kształt niezgodny z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

Artykuły 20 i 21 omawianego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw przewidują, że Minister Sprawiedliwości kieruje na badanie przeprowadzane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych sędziów (sądów powszechnych i Sądu Najwyższego), którzy nie ukończyli

<sup>86</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku TK z 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26.

<sup>87</sup> Tak w uzasadnieniu wyroków TK z: 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1, poz. 3; 10.04.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002/2, poz. 18.

60. roku życia (kobiety) i 65. roku życia (mężczyźni), przeniesionych w stan spoczynku w sytuacji, gdy z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnili służby przez okres roku. Celem badania jest rozstrzygnięcie w przedmiocie zdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Ustawowe podważenie dokonanych już na podstawie obowiązującej ustawy rozstrzygnięć dotyczących sytuacji sędziów podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych.

### 5.6. Nowe reguły dotyczące oświadczeń majątkowych

Projekt rozszerza zakres informacji objętych oświadczeniem majątkowym sędziów podlegającym udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Rozwiązanie to stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w sferę prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W myśl art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Projekt wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie tego prawa, ponieważ nie jest ono niezbędne do ochrony interesu publicznego, a efekty ograniczenia nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na składających oświadczenia majątkowe. Stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Projekt, rozszerzając zakres informacji objętych oświadczeniem majątkowym sędziów, nieproporcjonalnie ogranicza prawo do ochrony danych osobowych sędziów.

Antykorupcyjne cele projektu mogą zostać osiągnięte na dotychczasowych zasadach, bez ingerencji w prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych. Oświadczenia majątkowe są przecież analizowane zarówno przez odpowiednie kolegium sądu apelacyjnego, jak i przez urząd skarbowy. Należy podkreślić, że projekt zrównuje status sędziów w zakresie jawności oświadczeń majątkowych ze statusem urzędników i polityków, co jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP), zasadą niezależności i odrębności sądów (art. 173 Konstytucji RP), zasadą niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Dane zawarte w oświadczeniach majątkowych mogą zostać wykorzystane przez podsądnym na szkodę sędziego. Publikacja oświadczeń majątkowych może też niekiedy zachęcać do korumpowania sędziów i ułatwiać wywieranie na nich nacisków, stwarzając zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Oświadczenia majątkowe sędziów mogą zawierać informacje dotyczące osób, których nie dotyczy obowiązek składania tego rodzaju oświadczeń. Ograniczenia prywatności tych osób będą więc rażąco nieproporcjonalne.

Rozszerzenie zakresu informacji wymaganych w oświadczeniu majątkowym może sprzyjać wykorzystaniu złożenia oświadczenia nieprecyzyjnego lub niepełnego do wywierania nacisków na sędziego. Kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych sędziów może naruszać niezawisłość sędziów ze względu na możliwości dyskrecyjnego wykorzystania rezultatów kontroli.

Zgodnie z art. 87 obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych „podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia” na wniosek zainteresowanego sędziego może objąć informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym ochroną przewidzianą dla

informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla sędziego lub osób dla niego najbliższych. Prawo o ustroju sądów powszechnych przyznaje jednak Ministrowi Sprawiedliwości prawo do zniesienia tej klauzuli. Projekt, utrzymując to uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, wyłącza je jednak wobec dyrektorów sądów, co uzasadnia wprowadzenie podobnego wyłączenia również wobec sędziów, a więc rezygnację z kompetencji przyznanej Ministrowi w ustawie już obowiązującej. Tego rodzaju uprawnienie może ułatwić władzy wykonawczej wywieranie presji na poszczególnych sędziów, co stwarza zagrożenie dla ich niezawisłości. Projekt nie przewiduje możliwości kwestionowania przez sędziego dokonanego przez Ministra Sprawiedliwości zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone”, co oznacza sprowadzenie sędziego do roli osoby w pełni uzależnionej od Ministra w zakresie korzystania z przysługujących jej konstytucyjnych praw. Minister Sprawiedliwości nie może dysponować prawami sędziego arbitralnie i ostatecznie, ponieważ kształtuje to pozycję prawną sędziego w sposób niedający się pogodzić z jego niezależnością i niezawisłością.

Ponadto należy podkreślić, że art. 14 projektu zakłada stosowanie przepisów ustawy z 30.11.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>88</sup> do oświadczeń złożonych przed datą wejścia w życie tej ustawy, a więc wbrew zasadom przyzwoitej legislacji obejmującym zakaz retroaktywności. Przepis ten jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Według TK naruszenie zakazu retroaktywności jest możliwe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony wartości konstytucyjnej uznanej za ważniejszą aniżeli wartości chronione zakazem retroakcji, przy czym nie jest możliwa realizacja tej wartości bez naruszenia zakazu retroakcji<sup>89</sup>. Uzasadnienie projektu nie wskazuje wartości konstytucyjnej pozwalającej na naruszenie zakazu retroakcji.

### 5.7. Sędziowie delegowani – nowe możliwości

Omawiany projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw przewiduje w art. 1 pkt 29 przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków w Kancelarii Prezydenta RP na wniosek Prezydenta RP oraz do pełnienia obowiązków w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na wniosek tego ministra. Projektowane przepisy stwarzają zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej co najmniej w ten sposób, że mogą sprzyjać przypuszczeniu o istnieniu zależności między rozstrzygnięciami danego sędziego a przesłankami delegowania go do pracy w strukturze władzy wykonawczej. Projekt zaciera granicę między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w stopniu niedopuszczalnym ze względu na zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Proponowane rozwiązanie stwarza zagrożenie dla sprawności działania władzy sądowniczej, ponieważ zmniejsza liczbę sędziów orzekających i tym samym zwiększa obciążenie pracą, a więc ogranicza skuteczność ich działania. W myśl orzecznictwa TK „wyrazem niezależności i odrębności, o czym mowa

<sup>88</sup> Ustawa z 30.11.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2013).

<sup>89</sup> Por. przykładowo uzasadnienie wyroku TK z 19.03.2007 r., K 47/05, OTK-A 2007/3, poz. 27.



w art. 173 Konstytucji, jest m.in. ustawowa niepołączalność stanowisk sędziowskich z mandatem członka parlamentu, czy rządu. Z tego punktu widzenia musi budzić niepokój, na przykład, praktyka pełnienia przez sędziów różnego rodzaju funkcji w administracji rządowej, w szczególności zatrudniania ich w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>90</sup>. Proponowane rozwiązanie narusza zasadę podziału władz, ponieważ zaciera granice między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, której odrębność od pozostałych władz jest wartością konstytucyjną. Projekt w zakresie, w jakim rozszerza uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pracy w strukturach władzy wykonawczej, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

## 6. Konstytucyjny status reform sądownictwa

Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zasada nadrzędności Konstytucji<sup>91</sup>. W państwie tym „parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r.”<sup>92</sup>. Wbrew regułom tego systemu projektowane rozwiązania zakładają, że większość parlamentarna zdolna do uchwalania ustaw jest uprawniona do przekraczania konstytucyjnych granic ustawodawstwa.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przyznając Sejmowi prawo wybierania sędziów do KRS i prawo skracania kadencji członków Rady pochodzących z wyboru, a także zwiększając rolę polityków w procesie wyłaniania kandydatów na sędziów, w istocie zakłada zmianę Konstytucji RP ustawą zwykłą. Uchwalenie projektowanej ustawy zmieni określone w Konstytucji RP relacje między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą, zastępując dotychczasową przewagę sędziów w KRS preponderancją czynnika politycznego, a ponadto może przyczynić się do wzmocnienia roli Prezydenta RP, sprawującego władzę wykonawczą, wobec władzy sądowniczej, w zakresie nieznajdującym oparcia w postanowieniach Konstytucji RP.

Suma niezgodnych z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oznacza proponowaną w ustawie zwykłej zasadniczą zmianę konstytucyjnego ustroju państwa, polegającą na naruszeniu odrębności i niezależności sądów, a przez to zniesieniu konstytucyjnie wymaganej równowagi władz. Projekt zwiększa rolę Ministra Sprawiedliwości wobec władzy sądowniczej, stwarzając pozakonstytucyjną podstawę ustawową do działań przekraczających granice zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Granice te ustalano w orzecznictwie TK, odwołując się do „zastanych rozwiązań organizacyjnych”, zwłaszcza tych, które „mają długą tradycję”<sup>93</sup>. Jednakże odwoływanie się

<sup>90</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK-A 2004/2, poz. 8.

<sup>91</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK-A 2006/8, poz. 109.

<sup>92</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 22.09.2006 r., U 4/06.

<sup>93</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 7.11.2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8, poz. 121.

w demokratycznym państwie prawnym do tradycji stanowiących zaprzeczenie tożsamości tego państwa nieuchronnie tę tożsamość zmienia, czego przykładem jest omawiany projekt. Planowane rozwiązania ograniczają niezależność sądów i niezawisłość sędziów, stanowiące konieczną przesłankę realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Według TK „przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>94</sup>. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jest zagwarantowanie prawa do sądu w zakresie i formach określonych przez ustawodawcę, który jednak ma obowiązek respektowania w najwyższym możliwym stopniu reguł konstytucyjnych. Projektowane przepisy nadają władzy sądowniczej kształt uniemożliwiający jej działanie w sposób zgodny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co narusza prawo do sądu niezależnego od władzy wykonawczej, stanowiące podstawę demokratycznego państwa prawnego.

### Summary

#### Ryszard Piotrowski – *Constitutional limits of reform of the judiciary*

*Respect for the autonomy and independence of the judiciary requires special restraint on the part of the legislator and the government in initiating and passing any amendments concerning changes in the court system. But is precisely the permanent reform of the judiciary – typical of the practice of the system of government formed under the current Constitution – that reflects a lasting trend among those in power to try and make judges subservient to them. Frequent changes destabilise the judiciary, make it less efficient, cause public dissatisfaction, result in a negative public perception of the administration of justice, while justifying more and more reforms, with the resulting inflation of the provisions on the judiciary. The currently drafted statutory amendments affecting the National Council of the Judiciary and the system of general courts shape the judiciary in a way that prevents it from operating in accordance with the constitutional principles and values. These amendments, making judges dependent on politicians, infringe the right to a fair trial before a court independent of the executive power, which is a foundation of a democratic state ruled by law.*

**Słowa kluczowe:** Konstytucja, władza sądownicza, prawo do sądu, niezależność sądów, niezawisłość sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa, Minister Sprawiedliwości, sądy powszechne, demokratyczne państwo prawne

**Keywords:** Constitution, the judiciary, independence of courts, independence of judges, National Council of the Judiciary, Minister of Justice, general courts, democratic state ruled by law

dr hab. Ryszard Piotrowski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Autor jest konstytucjonalistą, wykładowcą w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>94</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 7.11.2013 r., K 31/12.

Grzegorz Borkowski, Rafał Michalczewski

## Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej

### 1. Wstęp

W toczącej się ostatnio publicznej debacie na temat kierunków reformy Krajowej Rady Sądownictwa często przywoływane są przykłady z zagranicy, tzn. rad sądownictwa funkcjonujących w innych krajach europejskich, głównie w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Nierzadko adwersarze przywołują przykład tego samego kraju, chcąc uzasadnić zupełnie różne racje. Celowe zatem jest przedstawienie modeli funkcjonowania rad sądownictwa w poszczególnych krajach europejskich oraz podjęcie próby ich sklasyfikowania. Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu, poniższe uwagi można traktować jedynie jako swego rodzaju przyczynek do dyskusji; w żadnej mierze tekst ten nie może stanowić kompendium wiedzy na temat funkcjonowania rad sądownictwa w Europie<sup>1</sup>.

W odniesieniu do modelu organizacyjnego europejskich rad sądownictwa i zbliżonych do nich kompetencjami organów, należy brać pod uwagę m.in. następujące kryteria: sposób wyboru kierownictwa i członków tej instytucji (z wyboru, względnie *ex officio*) oraz jaką reprezentują władzę; organ czy gremium powołujące oraz sposób powoływania; długość i powtarzalność kadencji; liczebność sędziów względem ogólnej liczby członków Rady (w szczególności, czy zgodnie z zaleceniami Rady Europy i ENCJ<sup>2</sup> oraz ONZ członkowie – sędziowie stanowią co najmniej połowę składu liczebnego organu). Należy jednocześnie pamiętać, że nierzadko czym innym są przepisy powszechnie obowiązujące i wewnętrzne regulacje dotyczące np. sposobu wyboru członków danej instytucji, a zupełnie oddzielną kwestią, związaną nierzadko z kulturą prawną i zwyczajami obowiązującymi w danym kraju, może być ich praktyczna realizacja. Tym samym, nawet jeżeli ostatecznego wyboru dokonuje na przykład organ władzy wykonawczej, to w wielu przypadkach jest on *de facto* związany uprzednią rekomendacją ze strony przedstawicieli sądownictwa i formalne wymogi nie stoją na przeszkodzie bezkonfliktowej, faktycznej realizacji zasady niezależności władzy sądowniczej.

Na wstępie należy również zaznaczyć, że jest 5 krajów członkowskich Unii Europejskiej, w których nie funkcjonują rady sądownictwa. Są to: Niemcy, Austria, Finlandia,

<sup>1</sup> W tym zakresie odsyłamy do materiałów znajdujących się na stronie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ): [www.encj.eu](http://www.encj.eu), a zwłaszcza do kompleksowego, stale uaktualnianego opracowania na temat rad sądownictwa w krajach członkowskich ENCJ; wersja polska: Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, Warszawa 2014, oraz wersja anglojęzyczna: „ENCJ Guide”, lipiec 2016 r., [http://krs.pl/admin/files/wwwm-encj/encj\\_guide\\_version\\_july\\_2016.pdf](http://krs.pl/admin/files/wwwm-encj/encj_guide_version_july_2016.pdf).

<sup>2</sup> Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), *Councils for the Judiciary Report 2010–2011*, s. 4–5, pkt 2.1–2.6.



Czechy i Luksemburg. Z innych państw europejskich można wskazać Białoruś oraz – na poziomie federalnym – Szwajcarię; w tym jednak przypadku część jej kantonów ma takie organy. W dalszej części uwzględnione zostaną zatem te kraje członkowskie Unii Europejskiej, w których funkcjonują rady bądź ich odpowiedniki. Biorąc pod uwagę model ustrojowy i kompetencje, wskazuje się, że istnieją modele organizacyjne: północnoeuropejski (w odmianie skandynawsko-bałtyckiej i brytyjskiej) oraz południowoeuropejski (do którego skłaniają się również kraje Europy Środkowej)<sup>3</sup>.

## 2. Rady sądownictwa według modelu południowoeuropejskiego

Dwoma najstarszymi działającymi nieprzerwanie radami sądownictwa w Europie są rada francuska i włoska (ich istnienie przewidywały konstytucje tych krajów, odpowiednio z 1946 r. i 1947 r.), z inspiracji i za przykładem których powstawały w Europie kolejne rady, poczynając od Grecji, Portugalii i Hiszpanii w latach 70. Choć obecnie zbliżone pod wieloma względami formatem i kompetencjami, w przeszłości obie instytucje reprezentowały dość odmienne modele koncepcyjne, które z czasem zbliżyły się do siebie i były również inspiracją dla twórców koncepcji Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce.

Oba pierwotne podejścia ustrojodawców można w skrócie zdefiniować następująco: we Francji Rada miała się zajmować nie tylko szerokim spektrum działalności w zakresie samego korpusu sądownictwa (choć z rolą często jedynie doradczą), lecz także funkcjonowaniem całego systemu sądowniczego, a zarazem miała być odbiciem jedności i równoważenia oraz przenikania się wpływów organów państwa. Co za tym idzie, jej skład odzwierciedlał wpływ sądownictwa (uwzględniającego też prokuratorów, gdyż kraje – szeroko pojętej – południowej Europy posługują się pojęciem „magistratury” na określenie zarówno sędziów, jak i prokuratorów), parlamentu, a także wolę głowy państwa. Z kolei rada włoska była odzwierciedleniem koncepcji samorządności władzy sądowniczej i od początku dominującą rolę odgrywali w niej sędziowie, wspierani w ograniczonej liczbie przez prawników wybieranych przez parlament. Efektem podejścia tego typu było jednak skupienie się rady na kwestiach dotyczących jedynie różnych aspektów kariery sędziowskiej, choć z mocno zarysowanymi władczymi uprawnieniami<sup>4</sup>. W późniejszych latach oba modele zbliżyły się do siebie i stanowiły najsilniejszą inspirację dla instytucji tego typu powstających w latach 90. XX wieku i później.

### 2.1. Francja

We Francji, na mocy zmian konstytucyjnych dokonanych w 2008 r., Najwyższa Rada Sądownictwa (*Conseil Supérieur de la Magistrature*, w skrócie CSM) liczy 22 osoby i jest podzielona na dwie 11-osobowe „izby”, odpowiedzialne za sędziów i prokuratorów, przy

<sup>3</sup> Por. P. Mikuli, *Rady sądownictwa w Europie* [w:] *Księga XX-lecia działalności Krajowej Rady Sądownictwa*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 109.

<sup>4</sup> S. Benvenuti, *The French and the Italian High Councils for the Judiciary. Observations drawn from the Analysis of their Staff and Activity (1947–2011)*, Madryt 2012, s. 18.

czym *magistrats*, a zatem sędziowie i prokuratorzy, stanowią większość w każdej z „izb”<sup>5</sup>. W skład CSM wchodzi sędziowie, prokuratorzy i osoby spoza korpusu przedstawicieli sądownictwa, według następującego klucza:

- 6 sędziów wybieranych przez innych sędziów<sup>6</sup> (5 sędziów jest członkami „izb” mających jurysdykcję nad sędziami, a 1 jest członkiem „izby” właściwej dla spraw prokuratorów);
- 6 prokuratorów, również wybieranych przez innych prokuratorów (5 z nich jest członkami „izby” mającej jurysdykcję nad prokuratorami, a 1 jest członkiem formacji właściwej dla spraw sędziów);
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (będący z urzędu Przewodniczącym Plenum Rady i formacji odpowiedzialnej za sędziów);
- Prokurator Generalny przy Sądzie Najwyższym (z urzędu; jest zarazem wiceprzewodniczącym Plenum Rady i Przewodniczącym formacji odpowiedzialnej za prokuratorów);
- 8 członków spoza sądownictwa: 1 członek Rady Stanu wybierany przez jej walne zgromadzenie, 1 prawnik wyznaczony przez przewodniczącego Krajowej Rady Adwokackiej i 6 renomowanych prawników nominowanych odpowiednio przez Prezydenta Republiki, przewodniczących Zgromadzenia Narodowego i Senatu.

## 2.2. Włochy

Charakterystyczne dla Włoch jest istnienie dwóch rad sądownictwa – jedna reprezentuje sądownictwo powszechne (Najwyższa Rada Sądownictwa, *Consiglio Superiore della Magistratura*, w skrócie CSM), a druga – administracyjne (Rada Naczelna Sądownictwa Administracyjnego, *Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*, w skrócie CPGA).

W obecnym kształcie Najwyższa Rada Sądownictwa funkcjonuje na podstawie przepisów konstytucji z 1947 r. i liczy 27 członków. Z tej liczby, 16 członków CSM wywodzi się z magistratury (tj. spośród sędziów lub prokuratorów), a ich wyboru dokonują pozostali sędziowie i prokuratorzy spośród swojego grona, według następującego schematu: 2 przedstawicieli Sądu Najwyższego (*Corte di Cassazione*) będących sędziami bądź oskarżycielami publicznymi podejmującymi decyzje w kwestiach legalności; 4 prokuratorów i 10 sędziów wykonujących funkcje orzecznicze w ramach sądów powszechnych.

Ośmiu członków, którzy nie są sędziami ani prokuratorami, powoływanych jest przez obie izby Parlamentu obradujące wspólnie. Z kolei 3 członków wchodzących w skład CSM z racji pełnionego urzędu to: Prezydent Republiki Włoskiej (będący jednocześnie z urzędu przewodniczącym Rady), Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prokurator Generalny („Główny Oskarżyciel Publiczny”). Rada z własnego grona wybiera wiceprzewodniczącego, który w razie nieobecności Prezydenta Republiki prowadzi posiedzenia plenarne CSM i reprezentuje ją na zewnątrz.

W skład włoskiej Rady Naczelnej Sądownictwa Administracyjnego (CPGA) wchodzi 15 osób wybieranych na 4-letnią kadencję. Dziesięciu członków wywodzi się z sądownictwa; ich wyboru dokonują ze swojego grona inne osoby sprawujące funkcje w sądach

<sup>5</sup> Por. art. 65 Konstytucji Republiki Francuskiej.

<sup>6</sup> Por. art. 1 i 4, *Loi organique n° 94–100 sur le Conseil supérieur de la magistrature* z 5.02.1994 r., ze zm.

(a w praktyce sędziowie, gdyż we włoskim systemie sądownictwa administracyjnego funkcja oskarżyciela publicznego nie występuje). Dlatego większość członków Rady to sędziowie (11 spośród 15 członków organu – w tym 10 sędziów pochodzących z wyboru, 1 sprawujący funkcję *ex officio* – jest nim Prezes Rady Stanu, będący jednocześnie przewodniczącym Rady Naczelnej Sądownictwa Administracyjnego). W odniesieniu do członków wybieranych przez sędziów obowiązują następujące zasady: 4 osoby wybierane są spośród członków Rady Stanu (odpowiednika najwyższego sądu administracyjnego), 6 pozostałych zaś – spośród sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji.

Czterech członków niebędących urzędnikami sądowymi powoływanych jest przez obie izby Parlamentu obradujące wspólnie (są to profesorowie prawa bądź prawnicy z 20-letnim stażem).

### 2.3. Grecja

W Grecji również istnieją dwie rady sądownictwa: Najwyższa Rada Sądownicza (*Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο*, w skrócie ADS) zajmująca się sprawami sądownictwa cywilnego i karnego oraz Najwyższa Rada Sądownicza Sądownictwa Administracyjnego (*Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο Διοικητικής Δικαιοσύνης*, w skrócie ADSDD).

Najwyższa Rada Sądownicza składa się wyłącznie z sędziów Sądu Najwyższego<sup>7</sup> (*Areios Pagos*) i prokuratorów działających przy Sądzie Najwyższym<sup>8</sup>, wybieranych drogą losowania na zgromadzeniu plenarnym Sądu Najwyższego, na roczną kadencję, którą można powtarzać. Jedynym wymaganiem jest przynajmniej 2-letni staż pracy sędziowskiej w Sądzie Najwyższym. W skład Rady wchodzi również prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym i dwaj zastępcy prokuratora generalnego przy Sądzie Kasacyjnym wyłonieni w drodze losowania spośród osób sprawujących swe funkcje przez co najmniej 2 lata w prokuraturze Sądu Kasacyjnego, na zasadach określonych w ustawie. Przewodniczącym ADS jest z urzędu Prezes Sądu Najwyższego. Rada składa się zasadniczo z 11 osób, ale w niektórych przypadkach (tj. gdy rozpatruje wnioski o powołanie na stanowiska: sędziego Sądu Najwyższego, zastępcy prokuratora generalnego przy Sądzie Kasacyjnym, starszego radcy Naczelnej Izby Obrachunkowej, prezesa Sądu Apelacyjnego i prokuratora generalnego przy Sądzie Apelacyjnym) obraduje i podejmuje decyzje w składzie 15-osobowym.

Najwyższa Rada Sądownicza Sądownictwa Administracyjnego składa się z sędziów najwyższego sądu administracyjnego – Rady Stanu, wybieranych drogą losowania na zgromadzeniu plenarnym Rady Stanu, na roczną kadencję, którą można powtarzać. Jedynym wymaganiem jest przynajmniej 2-letni staż pracy orzeczniczej jako Radcy Stanu. Przewodniczącym ADSDD jest z urzędu Prezes Rady Stanu. Rada składa się zasadniczo z 11 osób, ale w określonych przypadkach w posiedzeniach rady mogą brać udział – bez prawa głosu – dwaj przedstawiciele sądów administracyjnych niższej instancji (gdy sprawa dotyczy statusu sędziów tych sądów) lub Generalny Komisarz Sądów Administracyjnych (gdy sprawa dotyczy urzędników pracujących w sądach administracyjnych pierwszej instancji oraz urzędzie

<sup>7</sup> Zob. art. 90 pkt 1 Konstytucji Grecji.

<sup>8</sup> Kodeks Organizacji Sądów i Statusu Urzędników Sądowych (ustawa nr 1756/1988 z 1988 r.).

Generalnego Komisarza). Rada może też w niektórych przypadkach (tj. gdy rozpatruje wnioski o powołanie na stanowiska: Rady Stanu, tj. sędziego najwyższego sądu administracyjnego, Prezesa apelacyjnego sądu administracyjnego bądź członka Generalnej Komisji Sądów Administracyjnych) obradować i podejmować decyzje w składzie 15-osobowym<sup>9</sup>.

#### 2.4. Malta

Komisja Administracyjna Wymiaru Sprawiedliwości (*Kummissjoni għall-Amministrazzjoni tal-Gustizzja*) funkcjonująca na Malcie to konstytucyjny organ, w którego skład wchodzi 10 osób, wybieranych na 4-letnią kadencję:

- 4 sędziów wybieranych przez innych przedstawicieli zawodu sędziego;
- 2 osoby spoza środowiska sędziowskiego, w tym 1 osoba powoływana przez Premiera i 1 osoba powoływana przez przywódcę opozycji;
- 4 członków wchodzących w skład organu z racji pełnionego urzędu: Prezydent, Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny i Przewodniczący Izby Adwokackiej.

Formalnie sędziowie nie stanowią większości członków Rady, jednak Przewodniczący Komisji ma wyłączne głos rozstrzygający w przypadku równej liczby głosów za i przeciw, zatem w praktyce przedstawiciele środowiska sędziowskiego zawsze dysponują w Komisji większością głosów.

Przewodniczącym Komisji jest z urzędu Prezydent Republiki Maltańskiej, a wiceprzewodniczącym – Prezes Sądu Najwyższego.

#### 2.5. Belgia

Najwyższa Rada Sprawiedliwości (*Conseil Supérieur de la Justice – Hoge Raad voor de Justitie*) liczy 44 członków, z których każdy powoływany jest na 4-letnią kadencję. Dokładnie połowę składu stanowią sędziowie – wybierani przez innych sędziów; pozostałe 22 osoby spoza sądownictwa wybierane są z kolei przez parlament. Osiem z nich to prawnicy, 6 – profesorowie wyższych uczelni, zaś 8 to przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Wszyscy wybierani są przez Senat większością 2/3 głosów. W przypadku sędziowskich członków Rady, co 4 lata odbywają się wybory, w których uczestniczą wszyscy sędziowie w Belgii, a do rady wchodzi, z zachowaniem cenzusu językowego, kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów. Głosowanie jest poprzedzone kampanią wyborczą, w czasie której kandydaci prezentują publicznie swój program wyborczy.

Rada dzieli się również na 2 kolegia – francuskojęzyczne i flamandzkie, oba liczące po 22 członków. Co więcej, w skład każdego kolegium językowego musi wejść 11 osób niebędących sędziami, w tym przynajmniej 4 prawników i 3 profesorów wyższych uczelni i uniwersytetów. Pracami rady belgijskiej kieruje 4-osobowe prezydium zwane Biurem, którego członkowie rotacyjnie, przez rok sprawują funkcję przewodniczącego Rady. Członkowie Biura wybierani są na początku kadencji przez zgromadzenie plenarne Rady.

<sup>9</sup> Zob. art. 90 pkt 1 Konstytucji Grecji.

## 2.6. Rumunia

Najwyższa Rada Sądownictwa (*Consiliul Superior al Magistraturii*, w skrócie CSM), zgodnie z przepisami konstytucyjnymi<sup>10</sup>, składa się z 19 członków, z których:

- a) 14 członków wybieranych jest przez zgromadzenia ogólne sędziów, a po zatwierdzeniu przez Senat należą oni do 2 wydziałów, po jednym dla sędziów i dla prokuratorów; pierwszy z wymienionych wydziałów składa się z 9 sędziów, a drugi z 5 prokuratorów;
- b) 2 członków to przedstawiciele społeczeństwa, specjaliści w dziedzinie prawa, którzy cieszą się nienaganną reputacją zawodową i moralną; wybierani są przez Senat; uczestniczą jedynie w posiedzeniach plenarnych;
- c) 3 członków z urzędu: Minister Sprawiedliwości, Prezes Najwyższego Sądu Kasacyjnego oraz Prokurator Generalny przy Najwyższym Sądzie Kasacyjnym.

Członkowie Rady pochodzący z wyboru sprawują swoją funkcję na pełen etat przez cały okres kadencji. Sędziowie (uwzględniając prezesa NSK) stanowią w składzie CSM większość, tj. 10 z 19 członków. Przewodniczący Najwyższej Rady Sądownictwa jest wybierany na okres roku spośród sędziów bądź prokuratorów wymienionych w punkcie a, a kadencja ta nie może zostać przedłużona.

## 2.7. Portugalia

Najwyższa Rada Sądownictwa Portugalii (*Conselho Superior da Magistratura*, w skrócie CSM) składa się z 17 członków, chociaż sędziowie stanowią mniej niż połowę jej składu<sup>11</sup>. Jako organ konstytucyjny<sup>12</sup> CSM ma następujący (utrwalony na najwyższym poziomie) model wyboru 17 członków: 2 z nich nominuje Prezydent Republiki, 7 wybiera parlament, a 7 to sędziowie wybierani jako przedstawiciele poszczególnych apelacji przez innych sędziów, według następującego klucza: 1 sędzia Sądu Najwyższego, 2 sędziów sądów apelacyjnych oraz 4 przedstawicieli okręgów sądowych: Lizbona, Porto, Coimbra i Évora<sup>13</sup>. Członkiem Rady z urzędu i zarazem przewodniczącym jest według Konstytucji Portugalii Prezes Sądu Najwyższego. Rolę wiceprzewodniczącego odgrywa z kolei zawsze wybrany przedstawiciel Sądu Najwyższego. Kadencja członka CSM trwa 3 lata i może być raz odnowiona. Czynne prawo wyborcze (choć nie ma obowiązku brania udziału w wyborze) mają w nich wszyscy sędziowie z danej kategorii sądów, głosy zaś oddaje się w 5 utworzonych komisjach wyborczych oraz korespondencyjnie, wybierając jednocześnie członka czynnego i zastępczego.

<sup>10</sup> Zob. art. 132 i 133 Konstytucji Rumunii.

<sup>11</sup> Por. wynikające z tego wątpliwości co do możliwości potraktowania portugalskiej Rady jako niezależnego sądu w rozumieniu art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w razie orzekania przez Radę w sprawach dyscyplinarnych sędziów wyrażone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w dwóch wyrokach: z 21.06.2016 r., łączone skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, Ramos Nunes De Carvalho e Sá przeciwko Portugalii oraz łączone skargi nr 9023/13 i 78077/13, Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos And Figueiredo przeciwko Portugalii.

<sup>12</sup> Zob. art. 217 i 218 Konstytucji Portugalii.

<sup>13</sup> Zob. art. 137 i 141 ustawy o Statusie Sędziów.

## 2.8. Hiszpania

Specyficzny model organizacyjny w odniesieniu do wyboru członków rady funkcjonuje w Hiszpanii. Naczelna Rada Sądownictwa (*Consejo General del Poder Judicial*, w skrócie CGPJ) jest 21-osobowym organem kolegialnym, w skład którego wchodzi z urzędu, w roli przewodniczącego, Prezes Sądu Najwyższego, którego wyboru dokonuje zgromadzenie plenarne Rady podczas swojego inauguracyjnego posiedzenia. Jest on wybierany spoza grona członków Rady, spośród osób należących do *Carrera Judicial* (sędziów sądów wyższych instancji) lub prawników o uznanej kompetencji. Oprócz niego, w skład Rady wchodzi 20 członków (*Vocales*), mianowanych przez króla i wybieranych przez Parlament (Kongres i Senat) większością 3/5 głosów spośród sędziów i prawników o uznanej kompetencji<sup>14</sup>. Dwunastu z nich wybieranych jest spośród sędziów różnego szczebla, a 8 spośród innych uznanych prawników (4 przez senat i 4 przez Kongres). Sześciu wybieranych jest przez Kongres Deputowanych oraz 6 przez Senat (w przypadku sędziów wybiera się 12 osób wyłącznie spośród 36 kandydatów zaproponowanych przez stowarzyszenia sędziowskie lub którzy przedstawili poparcie 25 innych sędziów w służbie czynnej). W toku wyboru kandydaci wyselekcjonowani przez Komisję Wyborczą (działającą przy Sądzie Najwyższym) przedstawiani są parlamentowi, który – dokonując wyboru członków wywodzących się z sądownictwa – powinien wziąć pod uwagę, że w wybranym gronie ma się znaleźć: 3 sędziów Sądu Najwyższego; 3 sędziów z więcej niż 25 latami doświadczenia zawodowego i 6 sędziów, co do których nie ma wymogu w zakresie doświadczenia zawodowego, chyba że brak wystarczającej liczby kandydatów w 2 pierwszych kategoriach spośród wymienionych. Oprócz tego, obie izby parlamentu podczas powoływania członków pochodzących z wymiaru sprawiedliwości powinny brać pod uwagę liczebność stowarzyszeń sędziowskich, które zgłosiły poszczególnych kandydatów<sup>15</sup>.

Od wejścia w życie ustawy organicznej LO 4/2013 kandydatów na członków Rady mogą zgłaszać wszyscy sędziowie. Każdy może dokonać zgłoszenia Prezesowi Sądu Najwyższego. Parlament nie ma kompetencji do zgłaszania sędziów w celu ich wyboru do Rady. Komisja Wyborcza publikuje listę kandydatów spełniających wymagania, a następnie proklamuje kandydatów parlamentowi. To proklamowanie jest wiążące w tym znaczeniu, że parlament nie może wybrać żadnych kandydatów spoza listy<sup>16</sup>.

Członkowie CGPJ są powoływani na 5-letnią kadencję liczoną od dnia posiedzenia inauguracyjnego, jednak członkowie pochodzący z wyboru nie mogą zostać wybrani w skład Rady ponownie. Kadencja Przewodniczącego – Prezesa Sądu Najwyższego jest powiązana z Radą, która go wybrała, jednakże jako jedyny może on zostać ponownie wybrany i powołany na jedną dodatkową kadencję.

<sup>14</sup> Zob. J. Karp, *Królestwo Hiszpanii* [w:] *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, red. P. Mikuli, Koszalin–Gdańsk 2013, s. 194.

<sup>15</sup> Zob. art. 567, 574 i dalsze ustawy nr 6/1985 z 1.07.1985 – Prawo Organiczne o Władzy Sądowniczej (ze zm.) oraz art. 122 Konstytucji Królestwa Hiszpanii.

<sup>16</sup> Por. K. Gajda-Roszczyńska, *Spór o niezależność władzy sądowniczej? Naczelna Rada Sądownicza a projektowane uregulowania odnoszące się do Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Iustitia” 2016/4, s. 139–144.



## 2.9. Węgry

W 2011 r. dokonano zmian w konstytucji oraz stosownych ustawach, a kompetencje uprzednio istniejącej Krajowej Rady Sędziów i jej przewodniczącego rozdzielono na aż 3 organy. Rozdzielone zostało stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego (zwanego odąd Kurią, co umożliwiło wybór nowego prezesa tej instytucji<sup>17</sup>) i przewodniczącego Rady. Krajowa Rada Sądownictwa (*Országos Bírói Tanács*, w skrócie OBT) utraciła większość kompetencji, w tym sprawowanych kolektywnie, na rzecz działającego jednoosobowo Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa (OBH)<sup>18</sup> – który, choć musi być sędzią mającym przynajmniej 5 lat stażu, jest wybierany na 9-letnią kadencję przez parlament większością 2/3 głosów i nie może być w tym czasie odwołany.

Węgierska Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 15 osób, będących wyłącznie sędziami. Jedynym członkiem z urzędu jest Prezes Kurii, natomiast pozostałe 14 osób to sędziowie z przynajmniej 5-letnim stażem orzekania, wybierani w głosowaniu tajnym większością głosów na zgromadzeniu delegatów sędziowskich. W ramach wyborów wybierani są do składu OBT: 1 sędzia sądu apelacyjnego, 5 sędziów sądów okręgowych, 7 sędziów sądów rejonowych i 1 sędzia sądu administracyjnego i pracy.

Pracami OBT kieruje przewodniczący, a w razie jego nieobecności – wiceprzewodniczący. Pozycja przewodniczącego Rady jest obsadzana rotacyjnie przez wszystkich członków, co 6 miesięcy. Kadencja wybieranych członków Rady trwa 6 lat i nie jest odnawialna.

## 2.10. Bułgaria

Najwyższa Rada Sądownicza (*Висш съдебен съвет*, w skrócie VSS), będąca organem konstytucyjnym, składa się z 25 członków, wybieranych spośród przedstawicieli zawodów prawnych o wysokiej pozycji zawodowej, którzy mają co najmniej 15 lat stażu.

Zgromadzenie Narodowe wybiera 11 członków VSS spośród sędziów, prokuratorów, sędziów śledczych, profesorów prawa, adwokatów lub innych prawników. Organy wymiaru sprawiedliwości wybierają 11 członków Najwyższej Rady Sądownictwa z własnego grona: sędziowie wybierają 6 osób, prokuratorzy – 4, a sędziowie śledczy – 1. W składzie Rady przedstawiciele sądownictwa stanowią większość, to jest 14 spośród 25 członków.

Mandat wybranych członków trwa 5 lat. Mogą oni zostać wybrani po raz kolejny, ale nie może to nastąpić w najbliższej przypadającej kadencji. Prezes Sądu Najwyższego (Najwyższego Sądu Kasacyjnego), Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

<sup>17</sup> Zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 23.06.2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12 oraz artykuł M. Krzyżanowskiej-Mierzewskiej, *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016/3 (32), s. 25 i n.

<sup>18</sup> Zob. Raport Komisji Weneckiej CDL-AD(2012)001 z 19.03.2012 r., Strasburg 2012, s. 7–15 oraz opinia Komisji nr CDL-AD(2011)016 z 20.06.2011 r.

i Prokurator Generalny mają mandat 7-letni. Są mianowani przez prezydenta na wniosek Rady i są członkami Rady *ex lege*.

Posiedzeniom Najwyższej Rady Sądownictwa przewodniczy Minister Sprawiedliwości, ale nie może brać udziału w głosowaniach. Kiedy minister sprawiedliwości jest nieobecny, sesje są prowadzone pod przewodnictwem przedstawiciela VSS.

### 2.11. Chorwacja

Chorwacka Państwowa Rada Sądownictwa (*Državno sudbeno vijeće*) liczy 11 członków: 7 sędziów wybieranych przez innych sędziów, 2 profesorów uniwersyteckich, wybranych przez wszystkich profesorów prawa w Republice Chorwacji, na podstawie propozycji rad wydziałów, i 2 posłów, z których 1 ma reprezentować opozycję<sup>19</sup>.

Członkowie Rady z grona sędziowskiego to: 2 sędziowie Sądu Najwyższego Republiki Chorwacji, 2 sędziowie sądów okręgowych (żupańskich), 2 sędziowie sądów rejonowych i 1 sędzia sądu wyspecjalizowanego<sup>20</sup> (do których należą: sądy ds. wykroczeń, sądy gospodarcze, Wysoki Sąd ds. Wykroczeń, Wysoki Sąd Gospodarczy oraz Sąd Administracyjny Republiki Chorwacji)<sup>21</sup>. Członkiem Rady nie może zostać prezes sądu.

Rada sama wybiera w głosowaniu tajnym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego z własnego grona, przy czym przewodniczący musi być sędzią.

Kadencja członków Rady wynosi 4 lata, a do jej składu można zostać wybranym 2-krotnie. Członkowie nie mają pełnoetatowego stanowiska.

### 2.12. Słowacja

W skład działającej od 2002 r. Rady Sądowniczej Republiki Słowackiej (*Súdna rada Slovenskej republiky*) wchodzi 18 osób, wybieranych na 5-letnią kadencję, którą można raz powtórzyć (także bezpośrednio po zakończeniu poprzedniej). Członkami Rady są:

- 9 członków – sędziów, wybieranych przez innych przedstawicieli środowiska sędziowskiego;
- 3 członków wybieranych przez Parlament;
- 3 członków powoływanych przez Prezydenta;
- 3 członków powoływanych przez Rząd.

Członkiem Rady wybranym przez Parlament, Prezydenta lub Rząd może zostać tylko osoba niekarana, mająca wyższe wykształcenie prawnicze i co najmniej 15 lat praktyki zawodowej.

<sup>19</sup> Art. 124 Konstytucji Republiki Chorwacji, „Narodne Novine” 2010/85 z 9.07.2010 r.

<sup>20</sup> Art. 4, *Zakon o državnom sudbenom vijeću*, „Narodne Novine” 1993/58, 1999/49, 2000/129, 2005/150, 2009/153, 2010/116, 2013/28, 2015/33, 2015/82.

<sup>21</sup> Por. J. Wojnicki, *Władza sądownicza w wybranych państwach postjugosłowiańskich (Słowenia, Chorwacja)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013/4 (16), s. 28–29 oraz *Ustawa o siedzibach i obszarach właściwości sądów*, „Narodne Novine” 2014/128.

Co najmniej 50% członków organu mają stanowić osoby wykonujące zawód sędziego, niemniej jednak nierzadko sędziowie stanowią znaczącą większość członków organu.

Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący wybierani są przez członków Rady z jej grona, w głosowaniu tajnym. Wniosek z kandydaturą musi przedstawić przynajmniej 3 członków Rady Sądowniczej.

### 2.13. Słowenia

Rada Sądownictwa Republiki Słowenii (*sodni svet*) składa się z 11 członków, a większość jej składu stanowią sędziowie. Ustawodawca słoweński precyzyjnie określa tryb wyboru członków Rady: 5 członków wybiera parlament słoweński na wniosek prezydenta Republiki. Kandydaci z tej puli rekrutują się spośród profesorów prawa wykładających na uniwersytetach, adwokatów i prawników wykonujących inne zawody prawnicze. Pozostałych 6 członków wybierają spośród siebie sami sędziowie.

Wyборы członków Rady Sądownictwa wyznacza przewodniczący Zgromadzenia Państwowego, na co najmniej 3 miesiące przed upływem kadencji. Natomiast w przypadku przedterminowego zwolnienia mandatu członka Rady Sądownictwa okres ten ulega skróceniu do miesiąca. Jednocześnie ustawodawca precyzuje, że od dnia rozpisania wyborów do elekcji członków Rady nie może upłynąć więcej niż 50 dni. Kandydaci do Rady Sądownictwa muszą się znajdować w państwowym spisie sędziów, prowadzonym przez ministra sprawiedliwości. Lista kandydatów jest ogłaszana przez komisję wyborczą najpóźniej na 15 dni przed dniem wyboru członków Rady Sądownictwa<sup>22</sup>. Kadencje poszczególnych członków Rady nie pokrywają się, dlatego co 3 lata, 2 lub 3 członków jest wybieranych przez Zgromadzenie Narodowe, zaś 3 członkowie są wybierani przez sędziów, spośród sędziów mających stałe etaty sędziowskie (tj. z pominięciem asesorów).

Na czele Rady Sądownictwa stoi jej przewodniczący wybrany spośród członków Rady<sup>23</sup>. Wyboru dokonuje sama Rada większością 2/3 ustawowego składu, w głosowaniu tajnym<sup>24</sup>. Identyczną procedurę przewiduje się w przypadku wyboru wiceprzewodniczącego Rady Sądownictwa. Kadencja członków Rady Sądownictwa wynosi 5 lat i nie jest możliwa ich reelekcja.

### 2.14. Litwa

Rada Sądownictwa (*Teisėjų Taryba*) sprawuje nadzór nad Krajową Administracją Sądów. Rada odpowiada jedynie przed zgromadzeniem ogólnym sędziów i jest uważana za organ wykonawczy samorządu sędziowskiego.

Rada Sądownictwa składa się z 23 członków. Zgodnie z reformą z 2012 r. zwiększono w niej udział sędziów sądów niższych instancji. Pierwszą grupę członków stanowią osoby zasiadające w Radzie z racji pełnionego urzędu – to jest Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Apelacyjnego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>22</sup> Zob. art. 20, 22, 23 i 24 ustawy o sądach.

<sup>23</sup> Zob. art. 131 Konstytucji Republiki Słowenii.

<sup>24</sup> Zob. art. 19 ustawy o sądach.

Do członków Rady należą także sędziowie z przynajmniej 5-letnim stażem, wybierani przez Walne Zgromadzenie Sędziów: po 3 z Sądu Najwyższego, Sądu Apelacyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, po 1 z każdego sądu okręgowego, i po 1 sędzim sądu rejonowego z terytorium każdego okręgu. Jeden sędzia reprezentuje sądy administracyjne I instancji. Kandydatów powołują i wybierają w trakcie Walnego Zgromadzenia Sędziów przedstawiciele właściwych sądów. Kadencja członka Rady Sądownictwa trwa 4 lata.

### 2.15. Łotwa

Łotewska Rada Sądownictwa (*Tieslietu Padome*) składa się z 15 członków – 8 członków stałych (z urzędu) i 7 członków z wyboru.

W skład Rady wchodzi z urzędu: Prezes Sądu Najwyższego (będący jednocześnie Przewodniczącym Rady), Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Minister Sprawiedliwości, Przewodniczący Komisji Prawnej parlamentu (Sejmu), Prokurator Generalny, Przewodniczący Rady Przysięgłych Adwokatów Łotwy, Przewodniczący Rady Notariuszy Przysięgłych Łotwy oraz Przewodniczący Łotewskiej Rady Przysięgłych Komorników.

W skład Rady Sądownictwa wybierani są jednocześnie następujący członkowie: sędzia Sądu Najwyższego wybierany na sesji plenarnej tego Sądu, jak również 6 sędziów wybieranych przez Konferencję Sędziów. W ramach tej liczby Konferencja wybiera 1 członka Rady spośród sędziów orzekających w wydziałach do spraw ksiąg wieczystych sądów rejonowych; 3 członkowie są wybierani spośród pozostałych sędziów sądów rejonowych (miejskich), zaś 2 sędziowie reprezentują sądy okręgowe. Tym samym w składzie Rady sędziowie stanowią większość, to jest 9 z 15 członków.

Kadencja wybranego członka Rady Sądownictwa trwa 4 lata. Członek może być ponownie wybrany, ale nie więcej niż 2 razy z rzędu. Członek Rady nie może jednocześnie pełnić obowiązków członka Sędziowskiej Komisji Dyscyplinarnej, członka Sądu Dyscyplinarnego, członka Sędziowskiej Komisji Kwalifikacyjnej ani Komisji Etyki Sądowej.

W posiedzeniach Rady Sądownictwa, ale jedynie z głosem doradczym, mogą także uczestniczyć: rzecznik praw obywatelskich, Dyrektor Krajowej Administracji Sądów, przedstawiciel eksperta do spraw orzecznictwa delegowany przez Łotewską Akademię Nauk, jak również przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich.

### 3. Rady sądownictwa w modelu skandynawskim

Cechą charakterystyczną systemów sądownictwa w krajach skandynawskich (wywodzącego się z systemu germańskiego, w którym pełną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości sprawował centralny organ administracji rządowej, zazwyczaj minister sprawiedliwości) jest istnienie formalnie bądź faktycznie niezależnego organu zajmującego się głównie kwestiami administracyjnymi i bieżącego nadzoru nad działalnością sądów. Zwykle nosi on nazwę „krajowej administracji sądów” i nierzadko

jest wspomagany przez drugą instytucję, zajmującą się przede wszystkim kwestiami kariery sędziowskiej. Tego typu system można wyróżnić w Danii (gdzie sądownictwo cieszy się stosunkowo największą niezależnością spośród państw skandynawskich<sup>25</sup>), Szwecji i Norwegii, a podobne rozwiązania przyjęto również w różnym stopniu w Holandii, Estonii (gdzie rola ministerstwa jest jednak znacznie większa) oraz na Litwie (tutejszy model: Rada + krajowa administracja sądów jest najbardziej zbliżony do skandynawskiego, choć z dominującą rolą Rady). W porównaniu do rozwiązań wyspiarskich mamy do czynienia z silniejszym umocowaniem prawnym instytucji (przynajmniej na poziomie ustawowym, zwykle w ustawie o ustroju sądów) oraz konkretnymi zadaniami przekazanymi przez państwo tym organom, nie zaś tylko doradczym charakterem instytucji. Również skład instytucji (rady, ciał kierowniczych administracji) jest ustalony prawem powszechnie obowiązującym, choć zazwyczaj nie w Konstytucji.

### 3.1. Szwecja

Organem odgrywającym w Szwecji rolę rady sądownictwa jest powstała w 1975 r. Krajowa Administracja Sądów (*Domstolverket*). Członków jej 10-osobowego kolegium doradczego powołuje rząd. Obok Dyrektora Generalnego, zazwyczaj 3–4 członków kolegium stanowili dotychczas sędziowie lub byli sędziowie (w tym przedstawiciel stowarzyszenia sędziowskiego, choć nie ma takiego obowiązku, a w ostatnim czasie udział sędziów jest w tym organie ograniczany); oprócz tego w kolegium Administracji jest 3 przedstawiciele parlamentu, 1 przedstawiciel samorządu terytorialnego, osoba reprezentująca pracowników administracyjnych oraz przedstawiciel stowarzyszenia adwokatów. Dwóch członków kolegium Administracji powołuje z kolei parlament<sup>26</sup>. W skład kolegium Administracji nie wchodzi prokuratorzy, poza zastępcą prokuratora generalnego.

Obok Krajowej Administracji Sądów istnieje również w Szwecji organ zajmujący się kwestiami kariery sędziowskiej – Rada ds. Powołań Sędziowskich (*Domarnämnden*). Do 2011 r. większość członków jej 9-osobowego składu powoływał rząd, na 4-letnią kadencję, wskazując również zastępców, którzy mogli uczestniczyć w posiedzeniach Rady w razie nieobecności poszczególnych członków. Po zmianach przeprowadzonych w 2011 r. 5 członków Rady to sędziowie wybierani przez innych sędziów, a 2 to prawnicy – wszyscy powoływani są po konsultacjach ze środowiskiem sędziowskim i prawniczym. Dwóch członków Rady powołuje z kolei parlament<sup>27</sup>. W posiedzeniach Rady ma prawo udziału i może zabierać głos przedstawiciel Krajowej Administracji Sądów, zazwyczaj jest to sam Dyrektor Generalny<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Dania jako jedyna z państw skandynawskich jest pełnoprawnym członkiem Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.

<sup>26</sup> Zob. C. Guarnieri, *Judges, Their Careers, and Independence* [w:] *Comparative Law and Society*, red. David S. Clark, Cheltenham 2012, s. 202.

<sup>27</sup> Zob. C. Guarnieri, *Judges...*, s. 203.

<sup>28</sup> Zob. <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domarnamnden/Om-Domarnamnden/Domarnamndens-ledamoter/>.

### 3.2. Dania

Organem zarządzającym działalnością sądownictwa jest w Danii Krajowa Administracja Sądów (*Domstolsstyrelsen*), której działaniami kieruje 11-osobowa Rada Zarządzająca<sup>29</sup>. Ośmiu członków Rady Zarządzającej to przedstawiciele sądownictwa, z czego na mocy ustawy 5 członków to osoby wykonujące zawód sędziego. Dodatkowo w składzie znajduje się 1 przedstawiciel zawodów prawniczych, a oprócz tego 2 osoby mające szczególne rozeznanie w dziedzinie zarządzania i zagadnień społecznych<sup>30</sup>. Członkowie Rady Zarządzającej są formalnie powoływani przez Ministra Sprawiedliwości, ale nie może on udzielać im żadnych instrukcji.

Jednakże w odniesieniu do kwestii kariery sędziowskiej Krajowa Administracja Sądów jedynie wspiera jako sekretariat działania Rady ds. Powołań Sędziowskich, cieszącej się faktyczną niezależnością. Wprawdzie jej członków powołuje Minister Sprawiedliwości, ale związany jest w tym względzie opinią zgromadzeń ogólnych: Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych, Stowarzyszenia Duńskich Sędziów, Naczelnej Rady Adwokatów i Prawników Danii, Krajowego Stowarzyszenia Władz Lokalnych oraz Duńskiego Stowarzyszenia Edukacji dla Osób Dorosłych. Rada ds. Powołań Sędziowskich składa się z: sędziego sądu najwyższego (przewodniczący Rady), sędziego sądu apelacyjnego (wiceprzewodniczący), sędziego sądu rejonowego, adwokata i 2 przedstawicieli społeczeństwa<sup>31</sup>. Kadencja członków, podobnie jak w przypadku Krajowej Administracji Sądów, wynosi 4 lata.

### 3.3. Holandia

Rada Sądownictwa (*Raad voor de Rechtspraak*, w skrócie RvdR) składa się z od 3 do 5 członków (z których zawsze przynajmniej połowę stanowią delegowani do RvdR sędziowie), w zależności od decyzji Rady podjętej na początku każdej kadencji, po uzgodnieniu z rządem. Dwóch spośród aktualnego 4-osobowego składu Rady to byli sędziowie, będący przedstawicielami sądownictwa i proponowani Ministrowi Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości przez środowisko sędziowskie. Jeden z nich pełni zawsze funkcję przewodniczącego, drugi – wiceprzewodniczącego<sup>32</sup>. W przypadku równowagi głosów – przeważa zdanie Przewodniczącego. Pozostali członkowie Rady to osoby zajmujące w przeszłości różne stanowiska, w tym wysokie funkcje w rządzie holenderskim. Członkowie Rady Sądownictwa są powoływani dekretem królewskim na 6-letnią kadencję i mogą być raz wybrani ponownie, ale na okres maksymalnie 3 lat. Są przedstawiani królowi z wnioskiem o powołanie lub ponowne powołanie przez Ministra Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Jak wynika z informacji przekazanych

<sup>29</sup> Zob. Danish Court Administration, *Facts about the courts of Denmark*, Kopenhaga 2015.

<sup>30</sup> Zob. ustawa nr 401 z 26.06.1998 r. o Krajowej Administracji Sądów Danii.

<sup>31</sup> Zob. Stockholm Institute for Scandinavian Law, *Scandinavian Studies of Law, Volume 51 – Procedural Law*, Sztokholm 2007, s. 585.

<sup>32</sup> Art. 84 ustawy z 18.04.1827 r. o ustroju sądownictwa i organizacji wymiaru sprawiedliwości (ze zm.) Królestwa Niderlandów.



przez radę holenderską, po 1945 r. nie zdarzyło się, by Minister zaproponował kogokolwiek innego, niż wskazali sędziowie. Władza wykonawcza nie może wydawać członkom Rady wiążących poleceń.

### 3.4. Estonia

W skład 12-osobowej Rady ds. Administracji Sądowej (*Kohtute haldamise nõukoda*) wchodzi:

- Prezes Sądu Najwyższego (sprawujący również funkcję z urzędu przewodniczącego Rady);
- 5 sędziów wybieranych na 3-letnią kadencję przez zgromadzenie wszystkich sędziów estońskich („Sąd *en banc*”) na posiedzeniu plenarnym; zgromadzenie wybiera jednocześnie ich zastępców;
- 2 posłów do estońskiego parlamentu (*Rigikogu*);
- adwokat wskazany przez prezydium Rady Adwokackiej;
- Prokurator Generalny lub prokurator przez niego wskazany;
- Kanclerz Sprawiedliwości (niezależny organ łączący funkcję ombudsmana oraz strażnika konstytucyjności aktów prawnych, w ramach której może składać wnioski do Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności aktów prawnych z konstytucją) lub wskazany przez niego przedstawiciel;
- Minister Sprawiedliwości lub wskazany przez niego reprezentant uczestniczący w posiedzeniach Rady z prawem do zabierania głosu.

Sędziowie stanowią zatem w radzie połowę spośród 12 członków.

Minister Sprawiedliwości może zwoływać posiedzenia Rady, ale nie może brać udziału w głosowaniach.

### 4. Rady Sądownictwa na Wyspach Brytyjskich

Rady sądownictwa na Wyspach Brytyjskich charakteryzują się dość luźnym statusem prawnym i doradczym charakterem, co zbliża je do modelu skandynawskiego, a jednocześnie pełną w zasadzie niezależnością od innych, niż sądownicza, władz.

#### 4.1. Irlandia

W odniesieniu do Irlandii, na chwilę obecną (gdyż od 2010 r. trwają prace legislacyjne<sup>33</sup> dotyczące powołania Rady Sądownictwa jako organu państwa na bazie ustawowej i o określonych, wiążących także inne organy państwowe, kompetencjach w różnych dziedzinach) funkcję rady sądownictwa pełni Rada Służb Sądowych (*Court Service Board*) działająca na podstawie przepisów wewnętrznych przy Prezesie Sądu Najwyższego Irlandii, w której skład wchodzi 18 osób, z czego 10 to sędziowie wybrani przez innych

<sup>33</sup> Por. projekt stosownej ustawy powstały w 2010 r., zamieszczony na stronach irlandzkiego Ministerstwa Sprawiedliwości i Równości <http://www.justice.ie/en/JELR/General%20Scheme%20Judicial%20Bill.pdf/Files/General%20Scheme%20Judicial%20Bill.pdf> (dostęp 10.05.2017 r.).

sędziów jako przedstawiciele poszczególnych rodzajów sądów (5 osób) bądź będący prezesami naczelných sądów w kraju (również 5 osób). Pozostali członkowie Rady to: dwaj przedstawiciele mianowani przez Ministra Sprawiedliwości, przedstawiciel kadry administracyjnej Służb, prawników i adwokatów, Kongresu Związków Zawodowych, jak również Dyrektor Zarządzający Służb Sądowych. Rada Służb Sądowych zbiera się na posiedzenia plenarne 5–6 razy w roku.

W kolei w ramach Irlandzkiego Stowarzyszenia Sędziów, podczas krajowej konferencji sądownictwa 18.11.2011 r. zawieszono Tymczasową Radę Sądowniczą, składającą się wyłącznie z sędziów i będącą swoistą emanacją samorządu sędziowskiego w jego kontaktach z władzą wykonawczą.

#### 4.2. Wielka Brytania

W przypadku Wielkiej Brytanii istnieją oddzielne organy: Rada Sędziów Anglii i Walii (działająca w latach 1873–1981 i od 1988 r.), Rada Sądownicza Szkocji (istniejąca od 2007 r.) i Rada Sądownicza Irlandii Północnej (ustanowiona w 2010 r.).

#### ANGLIA I WALIA – *Judges Council of England and Wales*

W skład Rady Sędziów Anglii i Walii wchodzi obecnie 11 członków z urzędu, jak również 18 przedstawicieli różnych szczebli sądownictwa: wybieranych przez samych sędziów (13) lub sprawujących wysokie funkcje w organizacjach sędziowskich danego szczebla. Członkowie Rady z urzędu to: Lord Najwyższy Sędzia (*Lord Chief Justice*) jako jej przewodniczący, Przewodniczący Izby Cywilnej Sądu Apelacyjnego (*Master of the Rolls*), Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Izby Ławy Królewskiej Sądu Apelacyjnego (*Queen's Bench Division*), Wiceprzewodniczący Izby Karnej Sądu Apelacyjnego (przewodniczącym której jest *Lord Chief Justice*), Przewodniczący Kolegium Sędziowskiego (tj. instytucji zajmującej się szkoleniem sędziów i ławników, *Judicial College*), Przewodniczący Wydziału Rodzinnego Wysokiego Trybunału (*President of the Family Division and Head of Family Justice*), Kanclerz (tj. Prezes Izby Kanclerskiej) Wysokiego Trybunału (*Chancellor of the High Court*), Naczelný Sędzia Trybunałów (*Senior President of Tribunals*) reprezentujący sądownictwo administracyjne, Naczelný Sędzia Prezes (*Senior Presiding Judge*, tj. sędzia Sądu Apelacyjnego powołany przez Lorda Najwyższego Sędziego do nadzoru nad Prezesami poszczególnych okręgów sądowych).

Kadencja wybieranych członków Rady wynosi 3 lata, natomiast za zgodą Przewodniczącego może zostać przedłużona o rok, ale tylko raz. Członków bez ich zgody nie można jednak odwołać.

Rada Sędziów zbiera się zazwyczaj 3 razy w roku, natomiast za działania bieżące i planowanie odpowiada 11-osobowa Rada Wykonawcza Sądownictwa, w której skład wchodzi wszyscy sędziowscy członkowie *ex officio* Rady Sędziów Anglii i Walii, jak również Dyrektor Zarządzający Biura ds. Sądownictwa wspierającego Lorda Najwyższego Sędziego (*Chief Executive of the Judicial Office*). Rada Wykonawcza jest zatem swego rodzaju odpowiednikiem prezydium Rady, zbierającym się raz w miesiącu.

SZKOCJA – *Judicial Council for Scotland*

Rada Sądownicza Szkocji liczy 16 osób, a w jej skład wchodzi 4 członkowie z urzędu: Lord Prezydent, *Lord Justice Clerk* (drugi w hierarchii sędziów w Szkocji), najstarszy rangą szkocki sędzia Sądu Najwyższego Wielkiej Brytanii, jak również Prezes Sądu Ziemskiego Szkocji (*Chairman of the Scottish Land Court*). Oprócz tego 12 członków Rady jest wybieranych przez przedstawicieli i sędziów poszczególnych instancji i rodzajów sądów. Kadencja wybieranych członków Rady jest określana przez gremia dokonujące wyboru. Dodatkowo, Lord Prezydent może powołać do składu wskazane przez siebie osoby, co zdarzało się już w przeszłości<sup>34</sup>. Każdy z członków może wskazać osobę go zastępującą na posiedzeniach stałych komisji Rady.

IRLANDIA PÓŁNOCNA – *Judges Council for Northern Ireland*

W skład Rady Sędziów Irlandii Północnej wchodzi 11 osób powoływanych na 3-letnią kadencję przez Lorda Najwyższego Sędziego, który ma dowolność w doborze członków, może również ich odwoływać. Jednocześnie sam nie stoi na czele Rady – dotychczas pełnili tę funkcję sędziowie Sądu Apelacyjnego, względnie Wysokiego Trybunału (*High Court*)<sup>35</sup>. Podobnie jak w przypadku rady szkockiej i irlandzkiej nie ma formalnych ograniczeń w liczbie kadencji lub jej przedłużaniu. Funkcja członka Rady jest sprawowana dodatkowo względem innej sprawowanej funkcji (np. sędziego), podobnie jak w pozostałych radach na Wyspach Brytyjskich.

## 5. Podsumowanie

Spośród 23 państw członkowskich Unii Europejskiej mających rady sądownictwa na poziomie krajowym – w 18 krajach przedstawiciele sądownictwa stanowią większość składu rady lub mają w niej głos decydujący. W 2 krajach Unii sędziowie stanowią dokładnie połowę składu rady sądownictwa, a w 3 krajach Unii sędziowie stanowią w radzie mniejszość.

Ponadto:

- w 18 krajach sędziowie wybierani są przez innych sędziów, względnie większość stanowią przedstawiciele sądownictwa zasiadający w radzie z urzędu, a w 2 krajach, w których istnieją 2 organy wypełniające funkcje rady sądownictwa, sędziowie są wybierani przez sędziów w jednym z nich, a w drugim są powoływani odpowiednio przez parlament (Węgry) lub ministra sprawiedliwości (Szwecja),
- jedynie w 3 krajach Unii Europejskiej sędziowie są powoływani do rady wyłącznie przez organ władzy wykonawczej lub ustawodawczej, jednak w 1 z tych przypadków

<sup>34</sup> Zob. np. <http://www.scotland-judiciary.org.uk/Upload/Documents/MembersoftheJudicialCouncilanditscommitteesNovember2015.pdf> (stan na listopad 2015 r.) i status sędziego Petera Hughesa jako „mającego stałe zaproszenie urzędnika pośredniczącego między radą szkocką a Radą Sędziów Anglii i Walii”, jak również pozycję Lorda Hodge.

<sup>35</sup> W 2014 r. Przewodniczącym Rady był sędzia Sądu Apelacyjnego John Gillen, od 2016 r. jest nim Marc Horner z Wysokiego Trybunału.

(Hiszpania) to sądownictwo decyduje o liście kandydatów przedstawianej parlamentowi, a w 2 przypadkach minister sprawiedliwości jest formalnie (Dania) lub faktycznie (Holandia) związany rekomendacjami przedstawicieli sądownictwa.

Jak widać w przedstawionym zestawieniu, znakomita większość krajów unijnych spełnia standardy niezależności sądownictwa w zakresie składu rad sądownictwa i wyboru członków rad, będących sędziami. Zgodnie z owymi standardami rady sądownictwa powinny składać się co najmniej w połowie (a według niektórych dokumentów – w większości) z sędziów wybieranych przez samych sędziów.

Tytułem przykładu można wskazać, że standardy te są określone m.in. w:

- *Podstawowych zasadach niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów*, przyjętych przez 7. Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania ze sprawcami przestępstw, zorganizowany w Mediolanie od 26.08–6.09.1985 r., i potwierdzonych przez rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z 29.11.1985 r. i nr 40/146 z 13.12.1985 r.;
- *Zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów*, przyjętym przez Komitet Ministrów 13.10.1994 r.;
- *Europejskiej Karcie w Sprawie Statusu Sędziów* (DAJ/DOC (98) 23) Rady Europy, przyjętej na posiedzeniu odbywającym się 8–10.07.1998 r.;
- *Raporcie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) na temat Niezależności Systemu Sądownictwa, cz. I: Niezawisłość sędziów*, przyjętym przez Komisję na 82. sesji Plenarnej w Wenecji w dniach 12–13.03.2010 r.;
- *Zaleceniach Kijowskich OBWE dotyczących niezawisłości sędziowskiej w Europie Wschodniej, Południowym Kaukazie i Azji Środkowej – Administracja sądowa, wybór i odpowiedzialność* z 25.06.2010 r.;
- *Zaleceniu nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącym sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności*, przyjętym przez Komitet Ministrów 17.11.2010 r. na 1098. spotkaniu zastępców Ministrów;
- *Wielkiej Karcie Sędziów (Zasadach Podstawowych)*, przyjętej przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich (CCJE) na XI zgromadzeniu plenarnym w Strasburgu w dniach 17–19.11.2010 r.;
- *Opinii nr 1 (2001) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Standardy w zakresie niezależności sądownictwa oraz nieusuwalności sędziów”*, przyjętej na Zgromadzeniu Plenarnym CCJE w Strasburgu 23.11.2001 r.;
- *Opinii nr 10(2007) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Rada Sądownictwa w służbie społeczeństwa”*, przyjętej na Zgromadzeniu Plenarnym CCJE w Strasburgu, 23.11.2007 r.;
- *Opinii nr 17 (2014) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) w sprawie oceny pracy sędziów, jakości wymiaru sprawiedliwości oraz poszanowania sędziowskiej niezawisłości*, przyjętej na Zgromadzeniu Plenarnym CCJE w Strasburgu, 24.10.2014 r.;
- *Opinii nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Pozycja sądownictwa i jego relacje z innymi organami władz państwowych*

*we współczesnej demokracji*”, przyjętej na Zgromadzeniu Plenarnym CCJE w Londynie, 16.10.2015 r.;

- *Raporcie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) „Niezależność i Odpowiedzialność Sądownictwa i Prokuratury 2014–2015”*, przyjętym na Zgromadzeniu Ogólnym w Hadze 5.06.2015 r.

Skromne rozmiary niniejszego artykułu nie pozwalają niestety na dokładniejsze omówienie wskazanych standardów. Autorzy żywią jednak nadzieję, że nawet to lakoniczne omówienie<sup>36</sup> sytuacji rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej okaże się dla Czytelników ciekawe, a być może również przydatne w dyskusjach na temat ewentualnego przyszłego kształtu Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce.

### Summary

**Grzegorz Borkowski, Rafał Michalczewski – *The composition and process of election of judges to judicial councils in European Union member states***

*The article presents models of functioning of the judicial councils in individual EU member states and attempts to classify them in terms of their composition, participation of judges, and the process of their election to the council. During the initial analysis of various legal and practical solutions in this regard, the authors attempted to assess the potential impact of the solutions on the effectiveness of the operation, the implementation of the principle of judicial independence and other principles contained in the international standards indicated.*

**Słowa kluczowe:** sędziowie, sądownictwo, niezawisłość sędziów, niezależność sądownictwa, Krajowa Rada Sądownictwa, wybór członków rady, członkostwo w radzie sądownictwa, rady sądownictwa w UE, rada sądownictwa, wybór sędziów do rady, standardy międzynarodowe  
**Keywords:** judges, judiciary, independence of judges, independence of the judiciary, National Council of Judiciary, election of council members, membership of the judicial council, judicial councils in the EU, judicial council, election of judges to the council, international standards

**dr Grzegorz Borkowski**

Autor jest sędzią, Szefem Biura Krajowej Rady Sądownictwa.

**Rafał Michalczewski**

Autor jest radcą w Wydziale Współpracy Międzynarodowej Biura Krajowej Rady Sądownictwa.

<sup>36</sup> Por. szerzej np. G. Borkowski, *Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich i jej działalność na rzecz przestrzegania niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/2 (137), s. 16 i n. oraz S. Palka, *Badanie stanu niezależności sądownictwa jako realizacja celów i zadań Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa* [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016, s. 185 i n.

Łukasz Bojarski

## Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren?

### Wprowadzenie

Rok temu, w czerwcu 2016 r., odbywało się w Warszawie doroczne Zgromadzenie Generalne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa<sup>1</sup>, podczas którego delegaci uchwalili dokument ważny z punktu widzenia dzisiejszych prac nad zmianą prawa w Polsce, zwłaszcza ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>2</sup>. Przyjęto treść Standardów VI: „Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem”<sup>3</sup>. Warto przeanalizować ten dokument z punktu widzenia propozycji zmian w ustawie o KRS oraz kilku innych ustawach (zmian już przedstawionych albo dopiero zapowiedzianych<sup>4</sup>). Czy zbieżne są cele ENCJ, która chce rozszerzyć udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem, z deklarowanym przez obecną władzę, w tym zwłaszcza Ministerstwo Sprawiedliwości, oddaniem (przywróceniem) sądów i wymiaru sprawiedliwości Polakom<sup>5</sup>?

W niniejszym artykule przedstawiono zatem informacje o pracach nad przyjętymi standardami, ich treść oraz analizę z punktu widzenia obecnej sytuacji prawnej oraz kierunków zmian proponowanych przez obecny rząd i większość sejmową.

### O Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (*European Network of Councils for the Judiciary* – ENCJ) działa od 2004 r. To międzynarodowa organizacja non-profit, której członkami są krajowe rady sądownictwa i inne instytucje publiczne z krajów Unii Europejskiej odgrywające podobną rolę (muszą być niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej,

<sup>1</sup> Informację o pracach Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa zob. także w: S. Pałka, *Wyniki ankiety Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa dotyczącej niezawisłości sędziowskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/3 (28), s. 13–18, a także w kolejnych numerach Kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa” w części „Współpraca Międzynarodowa”.

<sup>2</sup> Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.) – dalej ustawa o KRS.

<sup>3</sup> Zob. *Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance*, ENCJ Report 2015–2016, adopted on 3 June 2016 (przyjęte 3.06.2016 r. w Warszawie), dostępne na stronie [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

<sup>4</sup> Choć zważywszy błyskawiczne tempo procesu legislacyjnego w Polsce, zmiany, o których piszę jako o projektach (8.05.2017 r.), być może w momencie druku Kwartalnika będą już uchwalone.

<sup>5</sup> Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro: „Sądownictwo to nie jest kasta i państwo w państwie. Chcę zmienić to myślenie oraz przywrócić sądownictwo polskiemu społeczeństwu”, „Gość Wiadomości” (TVP1/TVP Info), 27.04.2017 r.



a jeśli tak nie jest, to mogą mieć wyłącznie status obserwatora<sup>6</sup>). Europejska Sieć Rad Sądownictwa zrzesza rady, organizuje ich współpracę oraz reprezentuje je w kontaktach z organami Unii Europejskiej. Jednym z głównych działań jest wypracowywanie na forum ENCJ wspólnych standardów (nazywanych standardami minimalnymi) oraz identyfikacja i dzielenie się dobrymi praktykami<sup>7</sup>.

Zanim zostaną omówione najnowsze standardy będące przedmiotem niniejszego artykułu, warto wspomnieć wcześniejszy dorobek, zwłaszcza że nie jest on powszechnie znany, a jest wart upowszechnienia, szczególnie wśród przedstawicieli władzy, zarówno ustawodawczej i wykonawczej, jak i sędziowskiej, a także innych podmiotów, jak świat nauki czy organizacje obywatelskie. Standardy te mogą być istotnym punktem odniesienia przy wszelkich pracach legislacyjnych, zostały wypracowane przez samych sędziów czy szerzej – osoby związane z radami sądownictwa w różnych krajach – i są dorobkiem przedstawicieli wielu państw.

W latach 2011–2015 przyjęto 5 grup standardów minimalnych, z którymi można zapoznać się na stronie ENCJ albo KRS):

- 1) Minimum Judicial Standards I [2010–2011] (Judicial recruitment, selection, appointment and promotion, training and ethics),
- 2) Minimum Judicial Standards II [2011–2012] (Indicators related to Minimum Standards regarding recruitment, selection, appointment and promotion of members of the judiciary),
- 3) Minimum Judicial Standards III [2012–2013] (Evaluation of professional performance and irremovability of members of the judiciary),
- 4) Minimum Judicial Standards IV [2013–2014] (Allocation of cases),
- 5) Minimum Judicial Standards V [2014–2015] (Disciplinary proceedings and liability of judges).

#### Standardy minimalne VI – obywatele w zarządzaniu sądownictwem

Zadanie opracowania standardów dotyczących udziału obywateli w zarządzaniu sądownictwem zostało powierzone grupie roboczej podczas Zgromadzenia Generalnego ENCJ w czerwcu 2015 r. w Hadze. Prace koordynowały polska KRS<sup>8</sup> i włoska Najwyższa

<sup>6</sup> Status obserwatora mogą mieć także rady i instytucje z państw aplikujących do Unii Europejskiej oraz rady i instytucje z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

<sup>7</sup> Informacje o pracach ENCJ: lista członków organizacji, standardy minimalne przyjęte w różnych dziedzinach, raporty z prac grup roboczych, wystąpienia dotyczące zjawisk istotnych dla wymiaru sprawiedliwości (w tym dotyczące sytuacji w Polsce) są dostępne na stronie organizacji [www.encj.eu](http://www.encj.eu). Wybrane informacje o pracach ENCJ, a także polskim udziale w tych pracach, są też dostępne po polsku na stronie KRS w dziale „Współpraca międzynarodowa”: [www.krs.gov.pl](http://www.krs.gov.pl). Zob. także *Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, ENCJ 2014 (wydanie dwujęzyczne, polsko-angielskie).

<sup>8</sup> Autor artykułu, Ł. Bojarski, był w imieniu polskiej KRS jednym z 2 koordynatorów prac grupy roboczej Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, która w latach 2015–2016 wypracowywała treść standardów minimalnych VI: „Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem” (drugim koordynatorem był prof. A. Zaccaria, członek włoskiej rady sądownictwa). W pracach w imieniu KRS brała także udział sędzia Sądu Najwyższego K. Gonera oraz K. Janson-Ernert z biura KRS. Duży wkład w ostateczną redakcję dokumentu wniosła też sędzia angielska J. Gleeson.

Rada Sądownictwa<sup>9</sup>. Grupa robocza, w skład której wchodziłi przedstawiciele rad sądowych z wielu państw (zarówno sędziowie, jak i osoby spoza sądownictwa), spotykała się kilkakrotnie w różnych miejscach – Paryż, Rzym, Bruksela, Ljubljana, Warszawa.

Co ciekawe, prace grupy rozpoczęły się od zmiany tytułu standardów, które miano opracować. W brzmieniu oryginalnym grupa miała się zająć opracowaniem standardów dotyczących „Udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości” (*Civil Society Representatives in Judicial Governance*). Jednak z tego powodu, że określenie „przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego” jest często kojarzone z organizacjami obywatelskimi, społecznymi, pozarządowymi, a prace dotyczyły udziału szerszej kategorii osób, jak m.in. przedstawiciele zawodów prawniczych czy świata akademickiego, postanowiono o zmianie tytułu na „Osoby spoza sądownictwa” (*Non-judicial members*, czasami nazywane także *lay members*).

Podstawowym celem prac była analiza zagadnienia, czy osoby spoza sądownictwa powinny brać udział w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, a jeśli tak, to dlaczego oraz jaką rolę powinny odgrywać? Grupa robocza podjęła próbę odpowiedzi na pytania: „Czy zarządzanie, administracja wymiaru sprawiedliwości to wewnętrzna sprawa sądów i sędziów, ewentualnie innych instytucji państwowych odgrywających rolę w administracji sądownictwem? Czy i jaki udział w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości powinny mieć osoby spoza sądownictwa, reprezentujące społeczeństwo? Jak je wybrać, kto to powinien być i jaką powinien pełnić rolę?”<sup>10</sup>.

Do celów prac zdefiniowano najważniejsze pojęcia – tak jak były one rozumiane przez grupę – to zdefiniowało zakres prac oraz ich rezultat w postaci wypracowanych standardów.

Po pierwsze, **osoby spoza sądownictwa** (w oryginale *non-judicial members*) oznaczają osoby, które nie są sędziami ani prokuratorami (w części krajów istnieją bowiem rady mieszane: sędziowsko-prokuratorские), będące członkami rad sądownictwa i innych odpowiadających im kompetencjami organów<sup>11</sup>.

Po drugie, **zarządzanie czy administrowanie sądownictwem** (w oryginale *judicial governance*) zdefiniowano w tym projekcie jako udział osób spoza sądownictwa w działaniach rad sądownictwa oraz w działaniach innych instytucji, organów publicznych, jeśli biorą one udział czy są odpowiedzialne za: procedurę powoływania i awansowania sędziów oraz procedury skargowe i dyscyplinarne dotyczące sędziów (w zależności od systemu prawnego w konkretnym kraju rolę tę odgrywają rady sądownictwa lub inne organy)<sup>12</sup>.

Prace rozpoczęły się od analizy danych zastanych, w tym głównie wcześniejszego dorobku ENCJ, dokumentów przyjętych przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich

<sup>9</sup> Strona internetowa włoskiej rady sądownictwa: [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>10</sup> Ł. Bojarski, *Więcej obywateli w sądownictwie*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”), 14.06.2016 r., nr 113, s. 6–7.

<sup>11</sup> „Non-judicial members’ refers to individuals, who are not judges or prosecutors, participating in Judicial Councils and other relevant bodies”, zob. *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 4.

<sup>12</sup> „Judicial Governance’ refers to the participation of non-judicial members in activities of Judicial Councils and other relevant bodies, including activities concerning judicial appointments and promotion as well as complaint and disciplinary procedures”, zob. *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 4.

(*Consultative Council of European Judges*, CCJE)<sup>13</sup>, opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej)<sup>14</sup> dotyczących różnych krajów, innych dokumentów Unii Europejskiej odnoszących się do współudziału obywateli w działaniach władzy. Grupa opracowała także kwestionariusze, by zebrać od członków ENCJ wstępne dane porównawcze. Kwestionariusz pierwszy dotyczył opisanego *status quo* w poszczególnych państwach – czy i jaki jest udział osób spoza sądownictwa w działaniach rad sądowniczych oraz działaniach innych organów w procedurach związanych z powoływaniem i awansowaniem sędziów oraz w związku z procedurami skargowymi i dyscyplinarnymi? Kwestionariusz drugi pozwalał na wyrażenie opinii osobistych przez członków rad sądownictwa (sędziów i niesędziów) na temat udziału osób spoza sądownictwa w analizowanych procedurach. Poszczególne rady sądownictwa odpowiedziały na pytania w kwestionariuszach<sup>15</sup> i stało się to punktem wyjścia do dyskusji i opracowania standardów. Są one wypadkową różnych poglądów osób biorących udział w pracach oraz doświadczeń z różnych systemów prawnych.

Generalnie założeniem ENCJ jest uzgadnianie standardów tak, by zgadzały się nań wszystkie rady sądownictwa biorące udział w pracach. Do rzadkości, kiedy już nie ma innego wyjścia, należą sytuacje, w których przyjmuje się poglądy przez przegłosowanie, zostawiając tym, którzy się nie zgadzają, możliwość wyrażenia ich opinii. To podejście powoduje, że nie wszystkie zagadnienia, nad którymi ENCJ pracuje, znajdują swój wyraz w przyjętych standardach, a tylko te, które zostały uzgodnione (sądownictwo w poszczególnych państwach członkowskich jest zorganizowane w odmienny sposób, niektóre konkretne rozwiązania bardzo się różnią, a ENCJ dąży do tego, by – przy poszanowaniu różnorodności rozwiązań – wypracować niezbędne minimum, punkt odniesienia dla wszystkich krajów członkowskich).

To sprawia, że ranga uzgodnień jest poważna, a wypracowane standardy traktowane jako wyraźna wskazówka dla wewnętrznych regulacji. Często bowiem poszczególne kraje nie spełniają standardów minimalnych w pełni, ale poprzez ich przyjęcie zobowiązują się, że w przypadku prac nad zmianami prawa krajowego będą te standardy minimalne brały pod uwagę jako drogowskaz dla kierunku zmian.

„Punktem wyjścia dla stworzenia Standardów minimalnych były wcześniejsze stanowiska ENCJ (m.in. Raport 2010–2011), deklarujące, że realne uczestnictwo niesędziów w pracach rad sądownictwa i innych właściwych organów pomaga w unikaniu sytuacji rzeczywistego (lub tak postrzeganego) skoncentrowania się na obronie interesu własnej grupy, zamknięcia się w środowisku. Taki udział zwiększa legitymizację sądownictwa oraz wzmacnia rolę sądownictwa jako strażnika i obrońcy podstawowych praw każdego obywatela. Według ENCJ tworzy się międzynarodowy konsensus co do uczestnictwa w radach sądownictwa osób spoza środowiska. Najbardziej udane modele zakładają udział niesędziów wybranych lub powołanych ze środowisk prawniczych, akademickich i organizacji obywatelskich”<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Opinie CCJE dotyczące sądownictwa dla Komitetu Ministrów Rady Europy są dostępne w polskim tłumaczeniu na stronie [krs.gov.pl](http://krs.gov.pl).

<sup>14</sup> <http://www.venice.coe.int>.

<sup>15</sup> Odpowiedzi poszczególnych krajów miały być także udostępnione na stronie internetowej ENCJ.

<sup>16</sup> Ł. Bojarski, *Więcej obywateli...*, s. 6–7, por. *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 8.

Standardy zostały ujęte w 5 punktów, można się z nimi zapoznać w wersji krótszej (zawierającej same standardy) oraz w wersji dłuższej w raporcie ENCJ<sup>17</sup>, gdzie znajduje się krótki komentarz do poszczególnych standardów oraz przykłady (w tym dobre praktyki) z niektórych państw. Punkty 1–2 ustanawiają standardy związane ze składem rad sędziowskich i innych odnośnych organów wraz ze sposobem wyboru, powoływania do tych ciał osób spoza sądownictwa. Punkt 3 skupia się na cechach, kompetencjach, jakie powinny te osoby posiadać, oraz dość szczegółowo zajmuje się kwestią ich apolityczności, a punkt 4 określa status, pozycję, prawa osób spoza sądownictwa w odpowiednich organach. Wreszcie ostatni punkt 5 dotyczy standardów postępowania, standardów etycznych, jakie powinny obowiązywać osoby spoza sądownictwa. Poniżej zamieszczono treść przyjętych standardów z krótkim komentarzem<sup>18</sup>.

### **1. Skład rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów w odniesieniu do udziału osób spoza sądownictwa**

- 1.1. Skład rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów powinien uwzględniać osoby spoza sądownictwa.
- 1.2. Skład tych organów powinien odzwierciedlać różnorodność społeczeństwa, w tym różnorodność płciową.
- 1.3. Dokładna liczba i proporcje udziału członków reprezentujących sądownictwo i osób spoza sądownictwa zależą od rodzaju organu. W szczególności jednak:
  - w radach sądownictwa sędziowie powinni stanowić większość, ale nie więcej niż 2/3 liczby członków. Dlatego członkowie wywodzący się spoza sądownictwa powinni stanowić co najmniej 1/3 liczby członków,
  - w innych organach o podobnych kompetencjach osoby spoza sądownictwa powinny uczestniczyć we wszelkich procedurach wyborczych dotyczących powoływania i awansowania sędziów (oraz prokuratorów, tam gdzie ma to miejsce) w odniesieniu do sędziów wszystkich instancji.

Kwestia udziału oraz proporcji liczebnej w składach rad sądownictwa członków sędziów i członków spoza sądownictwa była już wcześniej przedmiotem prac i ustaleń, w tym ENCJ<sup>19</sup>. Z jednej strony przyjmowano, że sędziowie powinni w takich organach mieć więcej niż 50% miejsc. Z drugiej strony stwierdzano, że reprezentacja osób spoza sądownictwa powinna być znacząca i zróżnicowana (wymieniano przedstawicieli środowisk prawniczych, kręgów akademickich, społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, ekspertów od np. zarządzania zasobami ludzkimi).

W omawianych najnowszych standardach przyjęto, że zarówno w radach sędziowskich, jak i innych instytucjach, organach, ciałach, komisjach, które biorą udział w omawianych procedurach, powinna być reprezentacja osób spoza sądownictwa. Co więcej,

<sup>17</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*

<sup>18</sup> Tłumaczenie standardów na język polski: Ł. Bojarski, R. Michalczewski (biuro KRS).

<sup>19</sup> *Zob. Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 7–9.

dobierając takie osoby, powinno się uwzględniać społeczną różnorodność – dosłownie wyszczególniono tylko płeć, ale w trakcie dyskusji pojawiały się głosy, że to odzwierciedlenie różnorodności powinno być szersze, a skład organów nie powinien być zdominowany przez przedstawicieli jednej grupy społecznej. W przypadku rad sądownictwa przyjęto, że sędziowie powinni stanowić co najmniej 50% członków i nie więcej niż dwie trzecie, natomiast osoby spoza sądownictwa powinny stanowić co najmniej jedną trzecią do połowy liczby członków. Z kolei, jeśli chodzi o inne organy i ciała biorące udział w powoływaniu i awansowaniu sędziów, to ze względu na ich ogromne zróżnicowanie w poszczególnych krajach przyjęto sformułowanie postulatu, że członkowie spoza sądownictwa powinni brać udział we wszelkich procedurach związanych z powołaniem i awansowaniem, bez wskazywania liczby członków. Podobnie nie udało się przyjąć konkretnych uregulowań dotyczących proporcji pomiędzy składem liczebnym członków sędziów i niesędziów w procedurach skargowych czy dyscyplinarnych, pozostawiając ogólny standard, iż osoby spoza sądownictwa powinny w tych postępowaniach uczestniczyć.

Warto przytoczyć fragment raportu grupy roboczej, który tłumaczy, skąd w ogóle wziął się pomysł na szczegółowe rozważania dotyczące udziału społeczeństwa w zarządzaniu sądownictwem. Jak stwierdzono w raporcie, koncepcja reprezentacji osób spoza sądownictwa w organach związanych z wymiarem sprawiedliwości „opiera się na założeniu, że dla zagwarantowania rządów prawa i sprawnego sądownictwa, sądownictwo musi uwzględniać punkt widzenia i pozostawać w kontakcie ze społeczeństwem obywatelskim. Osoby spoza sądownictwa mogą stanowić lustro, w którym sędziowie mogą się przejrzeć i dostrzec inny punkt widzenia. Osoby spoza sądownictwa widzą różne zagadnienia w szerszej perspektywie; nie są ograniczone przez sądowe nawyki czy stereotypy. Mogą reprezentować interesy i poglądy społeczeństwa i stać się mostem łączącym sędziów i społeczeństwo. Obecność niesędziów w radach sądownictwa i innych odpowiednich ciałach pomaga promować kulturę zaufania i otwartości w systemie wymiaru sprawiedliwości, tak aby sądownictwo jako całość odpowiadało przed społeczeństwem, w którym działa, za wypełnianie swojej roli w sposób przejrzysty, sprawny i sprawiedliwy. Na przykład, gdy osoba spoza sądownictwa przewodniczy komisji do spraw skarg, może to być postrzegane jako element niezależności od sędziego, przeciwko któremu wniesiono skargę”<sup>20</sup>.

Jak wygląda sytuacja w Polsce z punktu widzenia omówionej grupy standardów? Jeśli chodzi o skład KRS, to determinuje go Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 187)<sup>21</sup>. Z jej mocy co najmniej 17 osób na 25, czyli więcej niż 2/3, to sędziowie (z urzędu prezesi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 15 sędziów z różnych sądów wybieranych na podstawie ustawy o KRS przez środowisko sędziowskie). Z kolei osoby spoza sądownictwa zgodnie z Konstytucją RP mogą zająć maksymalnie 8 miejsc: Minister Sprawiedliwości z urzędu, osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 4 posłów i 2 senatorów. W rzeczywistości (i tak bywało) sędziów może być więcej niż 17 osób, bowiem Prezydent może powołać sędziego, Minister Sprawiedliwości może być

<sup>20</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 16.

<sup>21</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.



sędzią, także posłowie czy senatorowie mogli być wcześniej sędziami<sup>22</sup>. Skład KRS nie spełnia zatem wymogu odpowiedniej reprezentacji niesędziów. Jednak by tak się stało, trzeba by zmienić Konstytucję RP. Natomiast od praktyki zależy częściowe spełnienie postulatu różnorodności członków – warto, by parlament, wybierając 6 przedstawicieli, czy Prezydent, powołując jedną osobę<sup>23</sup>, brali to pod uwagę. Niekoniecznie powinni kierować się założeniem, że należy wybierać prawników. Właśnie dla zapewnienia różnorodności spojrzenia warto poszerzać skład KRS o przedstawicieli innych dyscyplin.

Gdyby jednak doszło do zmiany Konstytucji RP, warto rozważyć poszerzenie składu Rady o osoby spoza sądownictwa, w tym zastąpienie przedstawicieli władzy ustawodawczej i Ministra Sprawiedliwości przez niesędziów – specjalistów różnych dziedzin przydatnych w realizacji kompetencji KRS. Bez zmiany Konstytucji RP można natomiast poszerzać praktyczny udział gremiów spoza sądownictwa w różnych procedurach. Na przykład, na zasadzie głosu doradczego, co jest obecnie możliwe w przypadku przedstawicieli samorządów prawniczych, jeśli ich członek startuje w konkursie na stanowisko sędziowskie. Na podstawie własnego doświadczenia z pracy w KRS mogę powiedzieć, że niestety w praktyce ich udział i głos jest minimalizowany (co zresztą było pewnym procesem, ponieważ kiedy wprowadzono te przepisy, udział przedstawicieli samorządów był większy, ale z czasem stał się, moim zdaniem, *de facto* formalnością).

Natomiast jeśli chodzi o udział niesędziów we wszelkich innych organach i procedurach związanych z omawianym tematem, to Polska nie spełnia przyjętych standardów. W przypadku procedury wyboru i awansu sędziów osoby spoza sądownictwa (i to też w bardzo ograniczonym zakresie) występują tylko na etapie KRS, nie ma ich na poprzednich etapach procedury – opinia wizytatora, opiniowanie przez kolegium sądu, głosowanie przez zgromadzenie ogólne sędziów. To ciekawe pole do dyskusji, po pierwsze, czy i na ile należałoby włączyć osoby spoza sądownictwa do oceny predyspozycji kandydatów do zawodu oraz czy obywatele sami nie powinni się w ten proces włączać przez wykorzystanie istniejących możliwości<sup>24</sup>. Pomimo licznych deklaracji obecnie rządzących, odwołujących się często do art. 4 Konstytucji RP i potrzeby wpływu „suwerena” – obywateli na sądownictwo, żadne z przedstawionych propozycji nie zawierają elementu zwiększenia roli gremiów pozasędziowskich, a skupiają się wyłącznie na wpływie polityków (rola Prezydenta – wybór sędziego spośród dwóch przedstawianych kandydatów, rola Ministra Sprawiedliwości w przypadku nominacji na stanowiska asesorskie i sędziowskie absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, rola Sejmu w przypadku wyboru członków KRS). Żadne prace nie proponują udziału, choćby

<sup>22</sup> Na stronie internetowej KRS, w dziale „Historia”, jest informacja o wszystkich członkach Rady od początku jej istnienia. Wynika z niej np., że przedstawiciele Prezydenta A. Kwaśniewskiego i Prezydenta L. Kaczyńskiego byli sędziami: M. Celej i E. Stryczyńska, że zdarzało się, iż parlamentarzyści byli wcześniej sędziami – np. S. Chmielewski, że wreszcie Minister Sprawiedliwości był sędzią – np. B. Piwnik.

<sup>23</sup> Osobami powołanymi przez Prezydenta RP byli w KRS sędziowie (w tym w stanie spoczynku) oraz profesorowie prawa. Prezydent B. Komorowski po raz pierwszy (i jak dotąd jedyny) w imię rozszerzenia kontroli społecznej nad sądownictwem powołał osobę ze środowiska organizacji obywatelskich zajmujących się sądownictwem – był nią autor artykułu – Ł. Bojarski.

<sup>24</sup> Piszę o tym więcej np. [w:] Ł. Bojarski, *Fabryka sędziów bez kontroli jakości* (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 21.02.2017 r., nr 36, s. 6–7.



w formie możliwości opiniowania kandydatów, dla niepolityków, niesądowych gremiów eksperckich czy organizacji obywatelskich. Podobnie co do procedur skargowych oraz postępowań dyscyplinarnych nie ma w Polsce w odpowiednich organach (zwłaszcza jeśli chodzi o postępowania dyscyplinarne, bo postępowania skargowe nie są rozpatrywane przez organy kolegiałne) reprezentacji osób spoza sądu. Skład sądów dyscyplinarnych jest w pełni złożony z sędziów (dotyczy to zresztą odpowiednio wszystkich zawodów prawniczych). Nie wiadomo jeszcze, jaki kształt ma mieć wstępnie proponowana izba dyscyplinarna planowana w Sądzie Najwyższym<sup>25</sup>.

Raport ENCJ podkreśla, dlaczego obecność osób spoza sądownictwa w różnych organach i ich udział w ich pracach są ważne dla wiarygodności samego sądownictwa i zaufania doń<sup>26</sup>. Podaje też przykłady z kilku krajów, gdzie rola osób spoza sądownictwa jest bardzo duża. Na przykład w Belgii na 44 członków Rady Sądownictwa połowa, 22 członków, to osoby spoza sądownictwa. Podobnie w Holandii – Komitet Selekcyjny dla sędziów składa się w połowie z osób spoza sądownictwa. We Francji po reformie z 2008 r. liczba członków spoza sądownictwa jest większa niż sędziów (8 na 15 członków).

## 2. Proces selekcji i powoływania osób spoza sądownictwa

- 2.1. Proces selekcji, wyboru bądź powoływania w skład organów osób spoza sądownictwa powinien dokonywać się na podstawie merytorycznych kryteriów i być przejrzysty.
- 2.2. Społeczeństwo obywatelskie powinno być zaangażowane w jeden etap lub w więcej z wymienionych etapów (selekcja, wybór i powołanie), z uwzględnieniem możliwości proponowania odpowiednich kandydatów.
- 2.3. W przypadku, gdy osoby spoza sądownictwa powoływane są przez organy parlamentarne, pożądane jest, by wybór tych osób wymagał większości kwalifikowanej, w celu uniknięcia wpływów politycznych.

Sposób powoływania członków rad sądowniczych i innych organów spoza sądownictwa jest bardzo różny w poszczególnych krajach. Przyjęte standardy są więc dość ogólne i dotyczą zagadnień najistotniejszych, bez wchodzenia w szczegóły. Celem było, po pierwsze, zapewnienie, by osoby te były kompetentne i niezależne politycznie. Dlatego położono akcent na to, by wybór wynikał z kryteriów merytorycznych i był transparentny. Po drugie, ponieważ osoby te wywodzą się z różnych grup społecznych czy zawodów i w jakimś sensie je reprezentują (szeroko – społeczeństwo obywatelskie), to te grupy społeczne, organizacje, instytucje, samorządy zawodowe itp. powinny mieć wpływ na ich wybór, czy to poprzez proponowanie, czy nominowanie kandydatów (lub w procedurze preselekcji proponowanie osób na kandydatów) oraz poprzez opiniowanie kandydatów. Jednym z elementów odpolityczniających proces wyboru osób spoza sądownictwa,

<sup>25</sup> Projekt w tej sprawie nie został bowiem jeszcze ogłoszony (stan na 8.05.2017 r.), a jedynie spekulują o nim media, zob. A. Łukaszewicz, *Sąd Najwyższy: wymienieni zostaną wszyscy prezesi, wiceprezesi oraz sędziowie funkcyjni*, portal „Rzeczpospolita” (portal rp.pl) z 18.04.2017 r.

<sup>26</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 15–18.

w przypadku gdyby wybór taki był dokonywany poprzez organy parlamentarne, powinno być podwyższenie wymaganej większości do wyboru (przy założeniu, że większość kwalifikowana wymusza porozumienie parlamentarne różnych sił politycznych), tak by zwykle większości parlamentarne nie wskazywały po prostu nominatów partii rządzącej.

W przypadku Polski członkowie KRS reprezentujący parlament (choć sam udział w KRS parlamentarzystów jest niezgodny ze standardami, zob. punkt 3 – poniżej) są wybierani zwykłą większością. Natomiast z dotychczasowej praktyki sejmowej wynika, że wybiera się także parlamentarzystów opozycji. Ponieważ jest to praktyka, oczywiście łatwo z niej zrezygnować, co się już w pewnej mierze dzieje (obecnie na 6 parlamentarzystów 4 osoby reprezentują PiS, po jednej Kukiz-15 i PO; w poprzedniej kadencji sejmowej na 6 parlamentarzystów 3 reprezentowało PO, po jednej osobie PIS, PSL i Ruch Palikota)<sup>27</sup>. Także negatywnie należy ocenić propozycję, by członków KRS będących sędziami wybierał Sejm (a *de facto* partia rządząca mająca większość zwykłą). Abstrahując od samego pomysłu, by sędziów wybierał organ polityczny, to brak propozycji większości kwalifikowanej oznacza wybór przez jedną partię. A zgłoszeń kandydatów mają dokonywać Marszałek Sejmu i grupy posłów, więc wyłącznie politycy. Stowarzyszenia sędziowskie mogą natomiast formułować niewiążące rekomendacje<sup>28</sup>. Gdyby zatem w przyszłości wprowadzać zmiany uwzględniające udział osób spoza sądownictwa, czy to w procedurach wyboru i awansu sędziowskiego, czy postępowań dyscyplinarnych, powinno się wziąć pod uwagę powyższe standardy ENCJ, zapewniając wybór merytoryczny, nie polityczny, oraz dając przedstawicielom społeczeństwa możliwość zgłaszania kandydatów.

Raport ENCJ odwołuje się w tych sprawach zwłaszcza do licznych opinii Komisji Weneckiej, która – analizując rozwiązania w różnych krajach – wchodziła czasem w bardzo szczegółowe, techniczne wręcz rozważania nad sposobem wyboru członków rad sądownictwa<sup>29</sup>.

### 3. Indywidualne przymioty, kompetencje i polityczne związki osób spoza sądownictwa

- 3.1. Członkowie rad i organów niewywodzący się z sądownictwa powinni być osobami o wysokim poziomie moralnym, które wnoszą do zarządzania sądownictwem swoje umiejętności i doświadczenia spoza sądownictwa. Ich zachowanie powinno spełniać wysokie standardy, na przykład określone w „Siedmiu zasadach życia publicznego” [1995], wytycznych uchwalonych przez Komitet ds. Standardów w Życiu Publicznym Zjednoczonego Królestwa (tzw. Zasady Nolana)<sup>30</sup>. Te 7 zasad to: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność (rozliczalność), otwartość, uczciwość i przywództwo (zdolności kierownicze)<sup>31</sup>. Członkowie

<sup>27</sup> Zob. <http://www.krs.pl/pl/o-radzie/historia/czlonkowie-krajowej-rady-sadownictwa> (dostęp 8.05.2017 r.).

<sup>28</sup> Druk sejmowy nr 1423 Sejmu VIII kadencji, z 14.03.2017 r., Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa..., art. 1 pkt 1.

<sup>29</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 19–21.

<sup>30</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life> (dostęp 8.05.2017 r.).

<sup>31</sup> „Selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership”.

wywodzący się spoza sądownictwa powinni być powoływani zgodnie ze standardami określonymi w Deklaracji Dublińskiej ENCJ w sprawie standardów dotyczących rekrutacji i powoływania członków sądownictwa (2012). Punkt II.5 brzmi: „W organie odpowiedzialnym za powoływanie sędziów istotną część powinni stanowić przedstawiciele zawodów prawniczych i eksperci (w tym doświadczeni sędziowie, naukowcy, prawnicy, prokuratorzy i inni specjaliści), powinno się także uwzględniać niezależnych członków reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, powoływanych spośród znanych osób o wysokim poziomie moralnym, ze względu na ich umiejętności i doświadczenie w kwestiach takich jak np. zasoby ludzkie”.

- 3.2. Oznacza to, że członkami organów wywodzącymi się spoza sądownictwa mogą zostać osoby z różnych środowisk i z różnorodnym doświadczeniem. Możliwe kategorie to: prawnicy, naukowcy, przedstawiciele różnych specjalności, jak socjologowie, psychologowie, ekonomiści, specjaliści do spraw zasobów ludzkich i przedstawiciele organizacji obywatelskich.
- 3.3. W celu zapewnienia głosu społeczeństwa obywatelskiego członkami spoza sądownictwa nie powinni być politycy ani osoby z powiązaniami politycznymi.
- 3.4. Dla zachowania zasady trójpodziału władzy Minister Sprawiedliwości nie powinien być członkiem rady sądownictwa (ani innego organu o podobnych kompetencjach).
- 3.5. Dodatkowo, członkowie rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów wywodzący się spoza sądownictwa nie powinni być zaangażowani w politykę – przez rozsądny czas przed rozpoczęciem i po zakończeniu kadencji członka rady sądownictwa lub innego organu.
- 3.6. Niektóre osoby powinny być zawsze wykluczone z możliwości wyboru na członka wywodzącego się spoza sądownictwa. W szczególności są to:
  - sędziowie, także w stanie spoczynku,
  - osoby skazane za przestępstwa, osoby, które ogłosiły bankructwo osobiste lub z innych powodów są wykluczone z możliwości sprawowania urzędów publicznych,
  - członkowie parlamentu (w tym byli członkowie),
  - członkowie rządu (w tym poprzednich rządów).

Standardy zebrane w punkcie 3 są na tyle szczegółowe i czytelne, że nie ma potrzeby ich referowania. Warto jednak podkreślić dwa aspekty. Po pierwsze, ENCJ zachęca do prawdziwej różnorodności osób spoza sądownictwa, odchodzi od stereotypu, że sprawami sądownictwa powinni zajmować się tylko prawnicy. Osoby innych specjalności mogą wnieść w prace rad sądownictwa, czy innych odpowiednich organów, swoje różnorodne doświadczenia. Pomaga to w interdyscyplinarnym spojrzeniu na sądownictwo, w uzyskiwaniu informacji zwrotnej o jego działaniu, w komunikacji między sądownictwem a społeczeństwem.

Po drugie, ENCJ położyła bardzo mocny nacisk na odpolitycznienie rad sądownictwa i innych odpowiednich organów. Co do wybranych kategorii osób standardy są bardzo konkretne i stanowią, że minister sprawiedliwości, członkowie rządu oraz parlamentarzyści

(byli i obecni) nie powinni być członkami tych organów<sup>32</sup>. Chodzi o zachowanie zasady trójpodziału władzy oraz apolityczność sądownictwa. Natomiast jeśli chodzi o wybór – powoływanie do tych organów – osób spoza sądownictwa (co często dokonuje się poprzez organy polityczne), to położono nacisk na to, by wybierać osoby, które nie mają związków ze światem polityki. Zdarza się bowiem w niektórych krajach, że takimi członkami zostają polityczni współpracownicy albo byli politycy (grupa robocza dyskutowała o okresie karencji – liczbie lat przed powołaniem i po powołaniu, kiedy osoba nie powinna angażować się politycznie, jednak ostatecznie nie zdecydowano się na odgórne zalecenie i porzeczano na sformułowaniu „rozsądny czas”). Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa zależy natomiast na prawdziwie niezależnych, niepolitycznych, eksperckich opiniach, na realnym wpływie na sądownictwo „prawdziwych” przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, dlatego ograniczenie obejmuje także np. sędziów w stanie spoczynku, by nie zajmowali oni miejsc przeznaczonych dla przedstawicieli społeczeństwa.

Polska KRS nie spełnia powyższych standardów. Osobami spoza sądownictwa są w niej politycy – minister sprawiedliwości, posłowie i senatorowie. Właściwie tylko osoba powoływana przez prezydenta, pod warunkiem, że nie jest to sędzia (także w stanie spoczynku, jak to jest obecnie) czy polityk, może spełniać ustalone kryteria. Ale, jak już wskazano, tylko nowelizacja Konstytucji RP mogłaby to zmienić. Natomiast gdyby wprowadzać mocą ustawy udział obywateli w powoływaniu i awansowaniu sędziów na wcześniejszych etapach niż KRS czy też w postępowaniach skargowych i dyscyplinarnych, powinno się uwzględnić powyższe standardy.

Raport ENCJ przytacza kilka przykładów. We Francji, od czasów reformy z 2008 r., zarówno Prezydent Republiki, jak i Minister Sprawiedliwości nie biorą udziału w pracach Rady. Z kolei na Litwie członkowie odpowiednich organów spoza sądownictwa rekrutują się z szerokiej grupy specjalności takich jak: ekonomia, psychiatria, psychologia, dziennikarstwo, organizacje społeczne itp.<sup>33</sup>

#### 4. Status członków rad i organów spoza sądownictwa

- 4.1. Członkowie wywodzący się spoza sądownictwa powinni mieć takie same prawa i obowiązki jak przedstawiciele sądownictwa.
- 4.2. Zarówno przedstawiciele sądownictwa, jak i członkowie spoza sądownictwa powinni być zaangażowani w procesy decyzyjne. By zagwarantować rzeczywisty udział członków spoza sądownictwa, zaleca się, aby ustanowić odpowiednie – zapewniające to *quorum* – zarówno w odniesieniu do składu organów, jak i procedur głosowania (odpowiednie większości do podjęcia decyzji).
- 4.3. Członkowie wywodzący się spoza sądownictwa muszą mieć takie same prawo głosu i powinni być zaangażowani w prace wszystkich właściwych organów, w tym prezydiów, grup roboczych i komisji tworzonych przez rady sądownictwa. Z tego względu powinni mieć taki sam dostęp, jak reprezentanci sądownictwa,

<sup>32</sup> ENCJ odwołuje się w raporcie do odnośnych zaleceń Komisji Weneckiej w tej sprawie. *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 22–24.

<sup>33</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 24.

do wsparcia personelu administracyjnego i pomocy technicznej, do dokumentacji i innych zasobów.

- 4.4. Za uczestnictwo w pracach rad sądownictwa (i innych odpowiadających im organów) członkowie spoza sądownictwa powinni otrzymywać takie samo wynagrodzenie/diety jak przedstawiciele sądownictwa.

Powyższa grupa standardów definiuje pozycję, status, prawa członków spoza sądownictwa zasiadających w radach sądownictwa i innych odpowiednich organach. W największym skrócie chodzi o to, by mieli oni w pełni te same prawa co sędziowie, by nie byli traktowani jak dodatek, a jak pełnoprawni członkowie organów. Szczegółowe przyjęte standardy wynikały z doświadczeń różnych państw, w których rola osób spoza sądownictwa była *de facto* ograniczana. Sędziowie znają lepiej problematykę, którą te organy się zajmują, poruszają się w niej swobodniej, często jest ich w organie większość i mają w związku z tym tendencję do dominacji. Dlatego pojawia się potrzeba zrównoważenia tego wpływu i uczynienia rzeczywistą roli osób spoza sądownictwa. Dotyczy to zwłaszcza wymaganej większości w przypadku głosowań – standardy postulują, by była ona tak ustalana, aby głos osób spoza sądownictwa miał realne znaczenie (by nie mogły być po prostu zbyt łatwo przegłosowywane przez sędziów, których jest więcej). Dotyczy to także udziału w ciałach roboczych powoływanych do różnych zadań czy też stałych organach, jak prezydium i komisje. Zawsze powinny się w nich znajdować także osoby spoza sądownictwa, nie powinny być one monopolizowane przez samych sędziów.

Choć skład polskiej KRS nie odpowiada standardom, ponieważ osoby spoza sądownictwa to politycy, praktyka Rady nawiązuje do standardów dotyczących równych praw członków. W różnych komisjach problemowych, a także w zespołach tworzonych *ad hoc* do przygotowywania konkretnych spraw (w tym propozycji rozstrzygnięć w konkursach na stanowiska sędziowskie) znajdują się najczęściej zarówno sędziowie, jak i członkowie spoza sądownictwa. Inaczej jest w przypadku prezydium rady, w którym od wielu lat zasiadają sami sędziowie. Członkowie spoza sądownictwa mają także równe prawo głosu, dostęp do zaplecza i biura Rady oraz takie same diety. Natomiast jest ich znacznie mniej i przy wymaganym *quorum* oraz (zwykłej lub bezwzględnej) większości głosów sędziowie zawsze (przynajmniej teoretycznie) mogą przegłosować osoby spoza sądownictwa.

Siłę głosu poszczególnych członków, ale nie poprzez zmianę *quorum* lub wymaganej większości głosów w głosowaniach Rady, zamierza zmienić proponowana nowelizacja ustawy<sup>34</sup>. Zakłada ona, że w KRS powstaną dwa zgromadzenia (pierwsze i drugie), o różnym składzie (co do liczby członków i ich rodzaju – osobno sędziowie, osobno niesędziowie plus członkowie z urzędu – to zgromadzenie ze względu na większość parlamentarzystów jest już uznawane za polityczne<sup>35</sup>), ale takim samym znaczeniu – oba zgromadzenia będą

<sup>34</sup> Druk sejmowy nr 1423 Sejmu VIII kadencji...

<sup>35</sup> Zob. np. *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 30 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (UD73)*, dostępna na stronie [krs.gov.pl](http://krs.gov.pl).

musiały być zgodne w sprawach osobowych<sup>36</sup>. Sprawa braku podstaw konstytucyjnych dla stworzenia dwóch zgromadzeń w KRS oraz wynikające z tego wątpliwości, w tym dotyczące siły głosów poszczególnych członków, są tematem różnych opinii i ekspertyz<sup>37</sup>.

Ponieważ są Rady, w których wiele osób zatrudnionych w charakterze pracowników biura rady to sędziowie (niebędący członkami rady), nie w treści samych standardów, ale w raporcie ENCJ wskazuje, że do obsługi rady i innych odpowiednich organów, np. w biurach, komórkach do spraw badań i dokumentacji, różnych grupach roboczych i komisjach, powinno się także angażować w odpowiedniej proporcji osoby spoza sądownictwa. Ich obecność ma zapewnić niesądowy punkt widzenia na podejmowane działania<sup>38</sup>.

Jeśli chodzi o rolę osób spoza sądownictwa, to na przykład w Belgii wszystkie ciała tworzone w ramach Rady mają taką samą liczbę członków będących sędziami oraz nimi niebędących. We Francji z kolei wszystkie 3 Komisje do spraw skarg składają się z 4 członków – 2 sędziów (lub prokuratorów) i 2 osób spoza sądownictwa. Z kolei w przypadku prezentowania sylwetek kandydatów w konkursach na prezesów trybunałów i sądów apelacyjnych – każdy kandydat jest przedstawiany (i jest to obowiązkowe) przez sędziego i przez osobę spoza sądownictwa<sup>39</sup>.

## 5. Zasady postępowania

- 5.1. Osoby spoza sądownictwa podczas sprawowania funkcji w Radzie (bądź w innym odpowiednim organie) powinny być związane tymi samymi zasadami postępowania co reprezentanci sądownictwa.
- 5.2. Przy opracowywaniu zasad postępowania (kodeksów etycznych) dla rad sądownictwa i innych odpowiadających im organów należy brać pod uwagę obecność w składzie tych organów osób spoza sądownictwa.
- 5.3. Opracowane zasady postępowania powinny uwzględniać następujące zagadnienia (w zależności od kompetencji danego organu): zachowanie poufności w odniesieniu do wszystkich spraw, uczciwość, obiektywizm i bezstronność, obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach, zobowiązanie do wykonywania obowiązków, obowiązek wyłączenia się w przypadku konfliktu interesów.
- 5.4. W braku ustalonych zasad postępowania, zachowanie osób spoza sądownictwa można oceniać w odniesieniu do „Siedmiu zasad życia publicznego” lub innych tego typu zbiorów zasad.

<sup>36</sup> Proponowane zmiany omawiam bardziej szczegółowo [w:] Ł. Bojarski, *15 kolegów wiceministra, czyli o reformie KRS*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 18.04.2017 r., nr 75, s. 4–5 oraz [w:] Ł. Bojarski, *Redefining judicial independence in Poland*, 29.04.2017, opublikowane w portalu constitutionnet.org (<http://www.constitutionnet.org/news/redefining-judicial-independence-poland>).

<sup>37</sup> Zob. np. *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 30 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (UD73)*, por. *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 1423)* z 19.04.2017 r. ([www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/zespol\\_expertow\\_prawnych\\_przy\\_fundacji\\_batorego](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/zespol_expertow_prawnych_przy_fundacji_batorego) – dostęp 8.05.2017 r.).

<sup>38</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 26.

<sup>39</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 26–27.



Po grupie określającej prawa członków spoza sądownictwa, ostatni punkt standardów dotyczy obowiązków, jakie na nich spoczywają, i zasad postępowania (zasad etycznych), jakimi powinni się kierować, pełniąc swoją funkcję w radach sądownictwa i innych organach. Po pierwsze, od członków spoza sądownictwa wymaga się pełnego zaangażowania w pracę organów. Nie może to być zatem postrzegane jako (jedyne) pełnienie prestiżowej funkcji, ale musi być traktowane jako zobowiązanie do rzetelnego wypełniania obowiązków. Po drugie, zasiadanie w radach sądownictwa i innych odpowiednich organach wiąże się z dostępem do danych osobowych, w tym wrażliwych, z rozstrzyganiem licznych spraw personalnych. Z tego wynika potrzeba położenia szczególnego nacisku na wszelkie zasady etyczne dotyczące poufności, bezstronności, unikania konfliktu interesów. Europejska Sieć Rad Sądownictwa zachęca do opracowywania odpowiednich zasad na piśmie i uwzględniania podczas ich tworzenia problematyki związanej z zaangażowaniem osób spoza sądownictwa.

W przypadku polskiej Rady nie ma żadnych spisanych standardów postępowania jej członków. Sędziowie są związani Zbiorem Zasad Etyki Zawodowej Sędziów, który jest przyjęty w formie uchwały podjętej przez KRS<sup>40</sup>. Ma on charakter ogólny i nie wymienia pracy w Radzie, ale wiele jego postanowień można odnieść także do działania w Radzie. Jednak Zbiór nie odnosi się do członków Rady niebędących sędziami. Pracę w Radzie reguluje ustawa o KRS<sup>41</sup> oraz regulamin uchwalany przez samą Radę<sup>42</sup>, ale nie odnoszą się one także bezpośrednio do zasad etycznych, jakimi powinni się kierować członkowie Rady, w tym spoza sądownictwa. Obowiązują ich zatem ogólne przepisy prawa, czy to dotyczące postępowania administracyjnego, czy na przykład ochrony danych osobowych. Warto jednak w przypadku przyszłych prac nad zmianami prawa czy regulaminów w ramach samej Rady, pomyśleć o wprowadzeniu odpowiednich przepisów, dotyczących także członków organów spoza sądownictwa. Dotyczy to zarówno zasad etycznych, jakimi powinni się kierować członkowie, jak i obowiązków związanych z pełnioną funkcją (by ograniczyć członkostwo osób, które nie poświęcają tej roli należytej uwagi i zaangażowania, stając się częściowo członkami formalnymi, a nie pracującymi na równi z innymi osobami). Wybór do Rady (czy innych organów, jeśli będą one obejmowały udział osób spoza sądownictwa) powinno także poprzedzać szczegółowe zapoznanie kandydata z charakterem pracy, zaangażowania w działania danego organu i spodziewanym obciążeniem czasowym.

Choć w samych standardach nie zdecydowano się zawrzeć odnośnych uregulowań, to dyskutowano także, co znalazło wyraz w raporcie, nad stworzeniem możliwości odwoływania członków rad sądownictwa i innych odpowiednich ciał, którzy w sposób wyraźny nie wywiązują się z przyjętych obowiązków i przestrzegania zasad postępowania<sup>43</sup>.

Co do ciekawych przykładów, to wspomniane (w punkcie 3 standardów) brytyjskie *Nolan Principles* odnoszą się do wszystkich osób, które pełnią funkcje publiczne, a zatem

<sup>40</sup> Zob. uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nr 25/2017 z 13.01.2017 r. w sprawie ogłoszenia ujednoliconego tekstu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych, dostępna na stronie krs.gov.pl.

<sup>41</sup> Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.).

<sup>42</sup> Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nr 125/2015 z 6.02.2015 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2015 r. poz. 304 ze zm.).

<sup>43</sup> *Standards VI: Non-judicial Members...*, s. 27–28.

także do niesędziów w organach zarządzających sądownictwem. Siedem zasad ogólnych jest uszczegóławianych w corocznych raportach Komitetu do spraw standardów w życiu publicznym (*The Committee on standards in public life*<sup>44</sup>) dotyczących aplikacji tych zasad w praktyce i związanych z tym trudności. Z kolei w Belgii Kodeks Etyki Sędziowskiej zawiera tylko kilka zasad odnoszących się do członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości. Dlatego Rada zdecydowała się na uchwalenie regulaminu deontologicznego dla swoich członków. Określa on obowiązki członków i szczegółowe zasady postępowania. Rada powołała także Komisję ds. deontologii, która wyjaśnia zarzuty etyczne stawiane członkom Rady i która może zaproponować Radzie *in pleno* ukaranie członka. Członek Rady w przypadku wątpliwości może się także zwrócić do tej komisji z prośbą o radę, która może przyjąć formę rekomendacji.

### Wnioski

Standardy przyjęte przez ENCJ powinny być drogowskazem także dla zmian dokonywanych w Polsce. Problemy zaufania obywateli do sądów (potrzebnego do legitymizacji działań sądownictwa), wyważenia niezależności i odpowiedzialności (rozliczalności) sądów i sędziów występują wszędzie. Wszędzie istnieje też ryzyko korporacjonizmu, zamknięcia się w swojej grupie zawodowej, braku umiejętności komunikowania ze społeczeństwem. Fakt podejmowania prac przez ENCJ, w tym poświęconych omawianemu zagadnieniu, stanowi dowód, że te zjawiska czy ryzyko ich zaistnienia, są dostrzegane przez same środowisko sędziowskie i że jednym z rozwiązań jest dopuszczenie na szerszą skalę do zarządzania w sądownictwie przedstawicieli społeczeństwa. Umożliwi to przejście się w lustrze, otrzymywanie na bieżąco informacji zwrotnej na swój temat, po to, by korzystać z bogactwa innej perspektywy, innych doświadczeń zawodowych, po to, by stworzyć dla sądów i sędziów naturalne kanały komunikacji ze społeczeństwem<sup>45</sup> i poddać się swoistej społecznej kontroli<sup>46</sup>. Chodzi jednak, co bardzo ważne i wymagające podkreślenia także w kontekście polskim, nie o polityków kierujących się optyką partyjną czy osoby powiązane ze światem polityki, a o ekspertów różnych specjalności, przedstawicieli świata nauki i organizacji obywatelskich. Wszystko po to, by zachować podział władz, sędziowską niezależność od polityki i polityków, i by eliminować wszelkie dla nich zagrożenia, które mogą skutkować ograniczeniem prawa do sądu dla obywateli.

Oczywiście w przypadku składu polskiej KRS jest to niemożliwe bez zmiany Konstytucji RP, o co trudno<sup>47</sup>. Ale w wielu procedurach, poza samymi obradami KRS, można

<sup>44</sup> [www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life](http://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life) (dostęp 8.05.2017 r.).

<sup>45</sup> Por. Ł. Bojarski, W. Żurek, *Komunikacja sądów ze społeczeństwem – stan obecny i propozycje zmian* [w:] „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/3.

<sup>46</sup> Por. Ł. Bojarski, *Razem czy osobno? Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych* [w:] „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/4.

<sup>47</sup> Gdzie indziej staram się odpowiedzieć na pytanie „czy polska Krajowa Rada Sądownictwa otwarta jest na głos społeczny, prowadzi dialog z instytucjami i organizacjami niesędziowskimi, czy społeczeństwa obywatelskiego?”, zob. Ł. Bojarski, *Więcej obywateli w sądownictwie*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 14.06.2016 r., nr 113, s. 6–7; por. Ł. Bojarski, *Krajowa Rada Sądownictwa, czyli więcej obywatela w sądownictwie*, „Na wokandzie” 2012/1(11).

na poziomie ustawowym wprowadzić reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Dotyczy to zarówno procedury powoływania i awansowania sędziów na etapie przed postępowaniem w KRS, jak i w ramach procedury w KRS (na przykład stworzenie możliwości przekazywania Radzie opinii o kandydatach), udziału osób spoza sądownictwa w egzaminach sędziowskich (zwłaszcza w tej ich części, obecnie nieistniejącej, w której sprawdza się kompetencje nieprawnicze, ale charakterologiczne i tak zwane umiejętności miękkie). Także inne procedury objęte standardami, jak postępowania w sprawie skarg czy postępowania dyscyplinarne, można w przypadku zmian prawa wzbogacić o element uczestnictwa przedstawicieli społeczeństwa. Czasem (czego sam byłem świadkiem wiele lat temu, gdy obserwowałem postępowania dyscyplinarne prawników amerykańskich) obecność w składzie sądu dyscyplinarnego osoby spoza zawodu (ale jednocześnie obytej z kwestią etyki zawodowej) może pomóc w rozwikłaniu sprawy i obiektywnym na nią spojrzeniu (mniej schematycznym, świeżym). Oczywiście nie musi to być reguła, dlatego tak ważne jest, kogo i jak do pełnienia takich funkcji wybierać. Powinny to być osoby o odpowiednim autorytecie, dorobku, doświadczeniu, które na swoją rolę spojrzą poważnie i jednocześnie będą dysponowały odpowiednim aparatem intelektualnym i predyspozycjami moralnymi.

Z przykrością jednak trzeba podsumować, że obecnie proponowane w Polsce zmiany są zaprzeczeniem wskazówek udzielanych przez sieć ENCJ (która zresztą już kilkakrotnie wypowiadała się z zaniepokojeniem na temat sytuacji w Polsce, w tym na temat proponowanych zmian ustawowych)<sup>48</sup>. Zmierzają one do zwiększenia roli polityków i przedstawicieli innych władz, a tym samym do ograniczenia podziału władz i niezależności sędziów, czy wręcz podporządkowania sądów politykom. Zdecydowanie negatywnie plany te ocenia wiele instytucji krajowych i międzynarodowych, wiele autorytetów i ekspertów, w tym bardzo ostro pierwszy w wolnej Polsce prezes Sądu Najwyższego prof. Adam Strzembosz<sup>49</sup>. Jednocześnie nie proponuje się żadnych rozwiązań, które nawiązywałyby do promowanego przez ENCJ poszerzenia udziału w zarządzaniu sądownictwem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. A potrzebują tego i sądy, i obywatele. Oczywiście pod warunkiem, że kryterium doboru będzie morale i kompetencja, a nie polityczne związki – co wydaje się w obecnej sytuacji w Polsce, przesyconej partyjną polityką i ogromnymi społecznymi podziałami, bardzo mało prawdopodobne.

## Summary

**Łukasz Bojarski – *Participation of citizens in managing the judiciary: civil society or political sovereign?***

*This article aims to present the Minimum Standards VI on 'Non-judicial members in judicial governance' adopted by the European Network of Councils for the Judiciary in June 2016 in*

<sup>48</sup> Zob. np. *Statement of the ENCJ Executive Board concerning judicial reforms in Poland* z 26.04.2017 r., Deklarację Warszawską z 3.06.2016 r., czy opinię na temat propozycji zmian ustawy o KRS z 30.01.2017 r. (wszystkie dokumenty dostępne na stronie [www.encj.eu](http://www.encj.eu)).

<sup>49</sup> Ł. Woźnicki, *Prof. Strzembosz o reformie KRS: Kaczyński chce komunizować Polskę (wywiad)*, 7.04.2017 r., portal wyborcza.pl.

*Warsaw, Poland. The author, who facilitated the working group that developed the standards, analyses the standards and the role of civil society representatives in the judicial governance from the point of view of Poland's current legal situation and the bills proposed by the Law and Justice governing party. The author concludes that the state of affairs in Poland is not in line with the minimum standards, but also that none of the prepared bills will improve the situation in this respect. Instead of introducing more representatives of the civil society in the judicial governance, they introduce more political control over various processes.*

**Słowa kluczowe:** udział obywateli, zarządzanie sądownictwem, Krajowa Rada Sądownictwa, Standardy minimalne ENCJ, powoływanie i awansowanie sędziów, skargi na sędziów i postępowania dyscyplinarne

**Keywords:** civic participation, judicial governance, National Council of the Judiciary, ENCJ minimum standards, appointment and promotion of judges, complaints and judicial disciplinary procedures

#### **Łukasz Bojarski**

Autor jest prezesem INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa; jest także polskim ekspertem „Europejskiej Sieci Ekspertów Prawnych w Dziedzinie Niedyskryminacji” ([www.equalitylaw.eu](http://www.equalitylaw.eu)). Był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa powołanym przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (wrzesień 2010 r. – wrzesień 2015 r.).

Wiesław Kozielowicz

## Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne

### 1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka postępowania dyscyplinarne są traktowane, z punktu widzenia przysługujących gwarancji rzetelnego procesu (art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka<sup>1</sup>), jako sprawy karne lub spory dotyczące praw i obowiązków o charakterze cywilnym. W niektórych przypadkach zostały nawet wyłączone z zakresu oddziaływania przepisu art. 6 EKPC. Z analizy tego orzecznictwa wynika, że zakwalifikowanie danego postępowania dyscyplinarnego do postępowań objętych gwarancjami art. 6 EKPC jest uzależnione przede wszystkim od jego charakteru, jak również tego, czy jest ono prowadzone w stosunku do funkcjonariusza publicznego bądź osoby wykonującej zawód zaufania publicznego, czy też przedstawiciela innego „wolnego zawodu”<sup>2</sup>. W uzasadnieniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 27.01.2013 r. w sprawie Oleksander Wołkow przeciwko Ukrainie<sup>3</sup> zaznaczono, że w Europie nie ma jednolitego podejścia do kwestii organizacji systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zauważa się, że dominuje jednak rozwiązanie, iż kara dyscyplinarna odwołania sędziego ze stanowiska, jako najsurowsza sankcja dyscyplinarna, zazwyczaj orzekana jest przez sąd, chociaż w niektórych państwach wymierza ją wyspecjalizowana Rada Dyscyplinarna Najwyższej Rady Sądownictwa z zachowaniem prawa do kontroli sądowej takiej decyzji. Trybunał Konstytucyjny (TK) w uzasadnieniu orzeczenia z 9.11.1993 r.<sup>4</sup>, stwierdził, że: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odsunięcie sędziego od wykonywania funkcji orzeczniczych na gruncie konstytucyjnej zasady niezawisłości oraz podziału władz dopuszczalne jest wówczas, gdy zachodzi po jego stronie trwała niezdolność do dalszego wykonywania zawodu bądź taki układ stosunków osobistych lub zawodowych, który może podważać w sposób trwały bezstronność

<sup>1</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284) – dalej EKPC.

<sup>2</sup> M. Wąsek-Wiaderek, *Zastosowanie gwarancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do postępowań dyscyplinarnych (ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Rejent”, numer specjalny, marzec 2010, s. 71–71.

<sup>3</sup> Wyrok ETPC z 27.01.2013 r. w sprawie Oleksander Wołkow przeciwko Ukrainie, skarga nr 21722/11, HUDOC.

<sup>4</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9.11.1993 r., K 11/93, OTK ZU 1993/2, poz. 37.

sędziego. Określone jednostkowe zachowanie sędziego uchybiające godności zawodu sędziowskiego i podważające zaufanie niezbędne do wykonywania zawodu może prowadzić do wydalenia sędziego z zawodu jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego. Tylko, bowiem, w takim postępowaniu zachowane są niezbędne gwarancje procesowe, a także zapewniona możliwość merytorycznej oceny związku między zarzucanym sędziemu zachowaniem a utratą zaufania niezbędnego do wykonywania pracy. Decyzja w tej kwestii nie może być pozostawiona organom pozasądowym w szczególności władzy wykonawczej”. W doktrynie podnosi się, że TK dopatrzył się naruszenia ustrojowej zasady podziału władzy na styku władzy sądowniczej i władzy wykonawczej, w przyjętej przez parlament 15.05.1993 r. ustawie nowelizującej ustroj sądów powszechnych z 1985 r.<sup>5</sup>, odnośnie do nowej konstrukcji postępowania dyscyplinarnego, w którym kluczową rolę pełniły *de facto* organy władzy wykonawczej<sup>6</sup>.

Rozważając widoczny w ostatnich dwóch stuleciach wzrost pozycji ustrojowej sądów, wskazuje się na potrzebę kontroli działalności sądów i sędziów. Oczywiście musi ona respektować zarówno zasadę sędziowskiej niezawisłości, jak i zasadę niezależności sądów. Wśród różnych istniejących form kontroli sądów i sędziów istotne znaczenie ma właśnie instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>7</sup>. Podkreśla się, że poddanie sędziego odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnione przewinienie służbowe bądź uchybienie godności urzędu ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zasady sędziowskiej niezawisłości. Wyklucza bowiem, w tym zakresie, zastosowanie wobec sędziego działań o charakterze administracyjnym. Ponadto oddaje prawo do orzekania w sprawach o czyny stanowiące przewinienia dyscyplinarne sądom dyscyplinarnym, złożonym z sędziów, którym przysługuje atrybut niezawisłości<sup>8</sup>. Kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zagwarantowany w polskim ustawodawstwie, jest zgodny ze standardem przyjmowanym zarówno w orzecznictwie ETPC, jak i TK.

## 2. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów – ustrój organów i przebieg postępowania

W Polsce w sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają następujące sądy:

- 1) Sąd Najwyższy jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych sędziów SN. W I instancji SN orzeka wówczas w składzie 3 sędziów SN, a w II instancji w składzie 7 sędziów SN. Składy orzekające sądów dyscyplinarnych wyznacza Kolegium SN w drodze losowania z listy sędziów SN. Składowi orzekającemu w sprawie dyscyplinarnej przewodniczy sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego SN;

<sup>5</sup> Ustawa z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r. poz. 25 ze zm.) – nie obowiązuje.

<sup>6</sup> M. Wiszowaty, *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 495.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancja i zagrożenia* [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane zagadnienia*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2013, s. 53–55.

<sup>8</sup> W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 23.



- 2) Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym w sprawach sędziów sądów administracyjnych. Rozpoznaje te sprawy: w I instancji – w składzie 3 sędziów, a w II instancji w składzie 7 sędziów. Skład orzekający sądu dyscyplinarnego wyznaczany jest w drodze losowania;
- 3) sądami dyscyplinarnymi w sprawach sędziów sądów wojskowych są: w I instancji – wojskowe sądy okręgowe, zaś w II instancji – Sąd Najwyższy Izba Wojskowa. Te sądy dyscyplinarne orzekają w składzie 3 sędziów. Składy są wyznaczane w drodze losowania;
- 4) sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych są: w I instancji – sądy apelacyjne, w II instancji – SN. Właściwy miejscowo do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej jest ten sąd apelacyjny, w którego okręgu pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. Reguła ta dotyczy jednak tylko sędziego sądu rejonowego, gdyż w wypadku sędziego sądu okręgowego oraz sędziego sądu apelacyjnego właściwy do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej będzie sąd apelacyjny inny niż ten, w którego okręgu obwiniony sędzia pełni służbę. Dla wymienionych sędziów właściwy sąd dyscyplinarny wyznaczany jest zarządzeniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wydawanym na wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Składy orzekające sądu apelacyjnego oraz SN, działających jako sądy dyscyplinarne, wyznacza się w drodze losowania. Sądy dyscyplinarne orzekają w składzie 3 sędziów. Dotyczy to zarówno orzekania na rozprawie, jak i na posiedzeniu.

Funkcje oskarżycieli w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych pełnią: Rzecznik Dyscyplinarny, powoływany na 4-letnią kadencję przez Krajową Radę Sądownictwa, oraz jego zastępcy działający przy sądach okręgowych i sądach apelacyjnych. Są oni wybierani na 2-letnie kadencje przez właściwe organy samorządu sędziowskiego (kolegia sądów apelacyjnych i okręgowych). W swojej działalności zarówno Rzecznik Dyscyplinarny, jak i jego zastępcy są niezależni. Samodzielnie podejmują decyzje odnośnie do potrzeby wszczęcia przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego, jak też sposobu jego zakończenia. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny uznaje, że zgromadzony przez niego w postępowaniu dyscyplinarnym materiał dowodowy daje podstawy do przypisania sędziemu popełnienia konkretnego przewinienia dyscyplinarnego, to kieruje wniosek o ukaranie sędziego do właściwego sądu dyscyplinarnego. Postępowanie przed sądem dyscyplinarnym toczy się z odpowiednim zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>9</sup>. Obwiniony sędzia ma w postępowaniu dyscyplinarnym takie prawa procesowe, jakie przysługują oskarżonemu w postępowaniu karnym. Od wydanych w I instancji wyroków sądów dyscyplinarnych oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku przysługuje odwołanie: obwinionemu sędziemu, jego obrońcy (obrońcom – maksymalnie trzem), rzecznikowi dyscyplinarnemu, a także Krajowej Radzie Sądownictwa i Ministrowi Sprawiedliwości. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia zaskarżonego rozstrzygnięcia. Odwołanie sąd dyscyplinarny powinien rozpoznać w terminie 2 miesięcy od daty jego wpłynięcia do tego sądu. Sąd Najwyższy

<sup>9</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.) – dalej k.p.k.

– Sąd Dyscyplinarny rozpoznaje sprawę dyscyplinarną w granicach odwołania. Ma obowiązek rozważyć wnioski i zarzuty wskazane w odwołaniu. Niezależnie zaś od granic odwołania może rozpoznać odwołanie tylko w wypadku ujawnienia się bardzo poważnych naruszeń prawa, określanych w procedurze karnej jako bezwzględne powody zaskarżenia, a także, gdy dostrzeże oczywistą niesprawiedliwość wyroku. Należy podkreślić, że sąd dyscyplinarny II instancji może orzec na niekorzyść obwinionego sędziego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść odwołanie i tylko w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w tym odwołaniu. Oczywiście odwołanie wniesione na niekorzyść obwinionego sędziego może spowodować też orzeczenie na korzyść obwinionego sędziego. Od wyroków sądów dyscyplinarnych w sprawach sędziów nie przysługuje kasacja do SN. Dotyczy to także prawomocnych orzeczeń sądu dyscyplinarnego I instancji<sup>10</sup>. Jedynym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia w sprawach dyscyplinarnych sędziów jest instytucja wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Sąd Najwyższy jest wyłącznie właściwy do rozpoznawania wniosków w przedmiocie wznowienia postępowania dyscyplinarnego oraz podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie wznowienia postępowania dyscyplinarnego z urzędu. W kwestii wznowienia postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziego sądu powszechnego SN orzeka na posiedzeniu w składzie 3 sędziów (gdyby podmiotem takiego postępowania był sędzia SN sprawa byłaby rozpoznawana w składzie 7 sędziów SN). Posiedzenie odbywa się bez udziału stron, chyba że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub SN postanowi inaczej (art. 544 § 3 k.p.k. w zw. z art. 128 u.s.p.). Jeżeli Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny zarządził sprawdzenie okoliczności w trybie art. 97 k.p.k., to obwiniony sędzia, jego obrońca (obrońcy), rzecznik dyscyplinarny mają prawo wziąć udział w czynnościach sprawdzających. Z treści art. 547 § 1 i § 4 k.p.k. jednoznacznie wynika, że nie są zaskarżalne rozstrzygnięcia podjęte przez Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny w postępowaniu w przedmiocie wznowienia postępowania dyscyplinarnego, i to niezależnie od ich formy (postanowienia, wyroki). W orzecznictwie SN dopuszcza się zażalenie na zarządzenie Prezesa Sądu Najwyższego (przewodniczącego wydziału, uprawnionego sędziego) o odmowie przyjęcia wniosku o wznowienie postępowania wobec nieusunięcia braków formalnych wniosku<sup>11</sup>.

Należy również pamiętać, że sądy apelacyjne, działające jako sądy dyscyplinarne, są też właściwe do orzekania w następujących sprawach:

- 1) zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej,
- 2) zezwolenia na: zatrzymanie sędziego, jego tymczasowe aresztowanie oraz pozbawienie wolności,
- 3) zezwolenia na wszczęcie wobec sędziego postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego,
- 4) rozstrzygnięcia w przedmiocie zarządzenia prezesa sądu lub Ministra Sprawiedliwości o natychmiastowej przerwie w czynnościach służbowych sędziego,

<sup>10</sup> W. Kozieliwicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 107.

<sup>11</sup> W. Kozieliwicz, *Instytucja wznowienia postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego* [w:] *IUS ET REMEDIUM. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, red. A. Jakubecki, J. Strzępka, Warszawa 2010, s. 295–296.

- 5) w przedmiocie zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie,
- 6) rozstrzygnięcia wniosku kolegium właściwego sądu albo Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe, gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska,
- 7) wydania postanowienia w przedmiocie zawiadomienia Ministra Sprawiedliwości, że w postępowaniu karnym przeciwko sędziemu zapadł prawomocny wyrok, mocą którego orzeczono wobec sędziego środek karny pozbawienia praw publicznych albo zakazu zajmowania stanowiska sędziego, pociągający z mocy prawa utratę urzędu i stanowiska sędziego,
- 8) rozstrzygnięcia w przedmiocie zażalenia na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego bądź umorzenia postępowania dyscyplinarnego,
- 9) rozstrzygnięcia w przedmiocie pisemnego zastrzeżenia sędziego złożonego od stwierdzonego przez prezesa sądu uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego.

### 3. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów – prawo materialne

Powszechnie przyjmuje się, że odpowiedzialność dyscyplinarna to w istocie rodzaj odpowiedzialności karnej (w szerokim tego słowa znaczeniu), dostosowanej do potrzeb prawnych organizacji. Reżim tej odpowiedzialności jest z reguły określony ustawowo, aczkolwiek w sposób bardzo zróżnicowany, stosownie do charakteru i społecznej (publicznej) doniosłości celu tej odpowiedzialności, którym jest przede wszystkim ochrona wartości istotnych dla wykonywanego zawodu czy pełnionej funkcji publicznej<sup>12</sup>. Artykuł 128 Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>13</sup> głosi, że w sprawach nieuregulowanych w rozdziale o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz części ogólnej Kodeksu karnego<sup>14</sup>, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego. W prawie karnym materialnym punktem wyjścia w analizie jego podstawowych pojęć jest nadrzędne, ogólne pojęcie „czyn zabroniony”, które ustawa definiuje jako zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej (por. art. 115 § 1 k.k.). Z kolei zgodnie z art. 107 § 1 u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienie służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu. Wprowadzenie w art. 107 § 1 u.s.p. rozróżnienia między przewinieniami służbowymi a przewinieniami dyscyplinarnymi rozumianymi jako uchybienia godności sprawowanego urzędu wskazuje, że ustawodawca przywiązywał do niego określoną wagę. Powoduje to konsekwencje w sferze kwalifikacji

<sup>12</sup> W. Koziół, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)* [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, red. L. Leszczyński, E. Skrzętowicz, Z. Hołda, Lublin 2005, s. 456.

<sup>13</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.) – dalej u.s.p.

<sup>14</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.) – dalej k.k.

prawnej czynu traktowanego jako delikt dyscyplinarny. Z punktu widzenia zarówno opisu czynu, jak i jego oceny prawnej, istotne znaczenie ma zatem jednoznaczne ustalenie postaci popełnionego przewinienia i określenie, czy sąd dyscyplinarny przypisuje obwinionemu przewinienie służbowe, czy też uchybienie godności sprawowanego urzędu. Niezbędne jest więc nie tylko wyraźne wypowiedzenie się w tej materii w wyroku sądu dyscyplinarnego, lecz także precyzyjne przedstawienie, jakie konkretnie zachowanie sędziego (w tym naruszenie jakich norm prawnych) zostało uznane za przewinienie służbowe bądź w czym należy upatrywać uchybienia godności sprawowanego urzędu sędziego<sup>15</sup>.

W wyroku z 24.05.2011 r.<sup>16</sup> Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny podniósł, że przedmiotem oceny mogą być też takie zachowania, które jednocześnie wyczerpują zarówno znamiona przewinienia służbowego, jak i uchybienia godności sędziego. Taki sposób określenia w art. 107 § 1 u.s.p. materialnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego, przez wskazanie tylko generalnych znamion przewinienia dyscyplinarnego, skutkuje koniecznością każdorazowej konkretyzacji tych znamion w wyroku sądu dyscyplinarnego. Oznacza to, że w orzeczeniu sąd dyscyplinarny – stosownym opisem przypisanego obwinionemu czynu – powinien jednoznacznie określić rodzaj przewinienia dyscyplinarnego, przez wskazanie, czy stanowi ono przewinienie służbowe lub uchybienie godności urzędu oraz (w wypadku uznania zaistnienia tej pierwszej z jego postaci bądź też jej formy „mieszanej”) precyzyjnie wskazać naruszone przez sędziego *in concreto* przepisy prawa.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 17.06.2008 r.<sup>17</sup> Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny wskazał na brak możliwości pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej tylko za to, że do określonego, choćby błędnego, rezultatu interpretacyjnego sędzia doszedł w wyniku preferowania jednej ze znanych teorii prawa metod wykładni. Oczywiście rzeczą byłoby zastosowanie wobec sędziego odpowiedzialności dyscyplinarnej – i to najsurowszej, ze złożeniem sędziego z urzędu włącznie – gdyby, zgodnie z treścią zarzutu i dowiedzionym stanem faktycznym, do zastosowania takiej, a nie innej metody wykładni doprowadziły sędziego nie jego poglądy prawnicze, ale względy natury koniunkturalnej (niezależnie od ich źródeł, czy to natury osobistej, czy majątkowej). Wówczas jednak przedmiotem zarzutu i dowodzenia w sprawie dyscyplinarnej powinno być nie to, że sędzia dokonał błędnej wykładni prawa, ale to, że wykładni tej dokonał w sposób instrumentalny, a nie w wyniku prezentowanych przez siebie zapatrywań prawnych. Świadczyłoby to bowiem o sprzeniewierzeniu się przezeń sędziowskiej niezawisłości.

Do przewinień służbowych zalicza się np. popełnioną przez sędziego podczas stosowania prawa w postępowaniu sądowym tzw. oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego podkreśla się, że wykładnia pojęcia „oczywista i rażąca obraza przepisów prawa” musi być zawsze dokonywana w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a więc bez naruszenia zasady sędziowskiej niezawisłości. Powszechnie przyjmuje się też, że nie każda obraza przepisów prawa procesowego czy materialnego popełniona przez sędziego podczas orzekania skutkuje jego odpowiedzialnością dyscyplinarną. Ma to bowiem miejsce jedynie wtedy, gdy popełniony

<sup>15</sup> Wyrok SN z 23.01.2008 r., SNO 89/07, OSNSD 2008, poz. 2.

<sup>16</sup> Wyrok SN z 24.05.2011 r., SNO 19/11, OSNSD 2011, poz. 3.

<sup>17</sup> Wyrok SN z 17.06.2008 r., SNO 48/08, OSNSD 2008, poz. 14.

przez sędziego błąd prawny jest łatwy do stwierdzenia i bez głębszej analizy mógł on zastosować właściwy przepis (np. z niekwestionowanego stanu faktycznego wynika, że kradzieży dokonano z włamaniem, a pomimo tego czyn ten zakwalifikowano jako występki kradzieży, o jakim mowa w art. 278 k.k., czy w sytuacji gdy np. przepis ustawy karnej przewiduje w sankcji jedynie karę grzywny, a sąd wymierza w oparciu wyłącznie o ten przepis karę pozbawienia wolności). Przewinienie służbowe w tej postaci może być popełnione przez sędziego tylko w ramach postępowania sądowego. Ponadto popełniony przez sędziego kwalifikowany błąd w wykładni prawa musi naruszać prawa i istotne interesy osób biorących udział w postępowaniu sądowym albo powodować szkodę. Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny wielokrotnie podkreślał, że niedopuszczalne jest ściganie sędziego w trybie dyscyplinarnym w sytuacji popełnienia przez sędziego zwykłego błędu w wykładni czy stosowaniu przepisów prawa, w szczególności takiego przepisu, który z winy władzy ustawodawczej (parlamentu) został sformułowany w sposób niejednoznaczny, pozwalający na różnorakie jego rozumienie. Zawsze też przy rozstrzyganiu w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za przewinienie służbowe polegające na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa, błędną ocenę prawa, dokonaną przez sędziego, analizuje się z uwzględnieniem realiów konkretnej sprawy.

Typowym przewinieniem służbowym popełnianym przez sędziów jest nieterminowe sporządzanie pisemnych uzasadnień wydanych orzeczeń. W orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego podkreśla się, że obowiązek terminowego sporządzania pisemnych uzasadnień orzeczeń należy do podstawowych obowiązków sędziego. Za przewinienie służbowe uznaje się w orzecznictwie dyscyplinarnym np. doprowadzenie przez sędziego do przewlekłości w rozpoznawanej sprawie. Nieusprawiedliwiona przewlekłość w rozpoznawaniu sprawy narusza zarówno standard konstytucyjny, jak i międzynarodowy. Podkreśla się wysoką szkodliwość przewinienia służbowego polegającego na spowodowaniu rażącej przewlekłości postępowania w sprawie, szczególnie gdy ta przewlekłość jest skutkiem braku właściwej organizacji pracy sędziego czy też braku dostatecznej samodyscypliny sędziego w zakresie kontrolowania biegu przydzielonych mu spraw.

Natomiast jako przykłady zachowań sędziów uznanych przez sądy dyscyplinarne za przewinienia dyscyplinarne w postaci uchybienia godności urzędu sędziego można wymienić:

- 1) wypowiedzi sędziego w toku rozprawy sądowej w sprawie karnej, w których poniżał oskarżonego,
- 2) niewyłączenie się sędziego od rozpoznania sprawy oskarżonej w sytuacji utrzymania z nią, w okresie rozpoznania tej sprawy, kontaktów intymnych,
- 3) zamieszczenie w pisemnych wyjaśnieniach sędziego, odnoszących się do sprawozdania z oceny jego pracy przeprowadzonej przez sędziego wizytatora, obraźliwych uwag pod adresem sędziego wizytatora,
- 4) nierzetelne korzystanie z licznych zwolnień lekarskich poświadczających niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego (w przykładowej sprawie było to w sumie 761 dni), czym doprowadzono do dezorganizacji pracy w Sądzie Rejonowym,
- 5) niewłaściwe zachowanie w relacjach sąsiedzkich, a mianowicie w celu dokuczenia sąsiadowi, wielokrotne, złośliwe wjeżdżanie swoim samochodem na trawnik



- usytuowany przed posesją sąsiada, ustawianie tyłem samochodu i emitowanie spalin zadymiających wejście,
- 6) złożenie do Sądu Okręgowego bezzasadnego pozwu o ochronę dóbr osobistych przeciwko sędzi Sądu Rejonowego i popieranie go w toku dalszego postępowania cywilnego,
  - 7) wielokrotne składanie zawiadomień o popełnieniu przestępstw, pozbawione merytorycznych podstaw,
  - 8) utrudnianie byłemu mężowi kontaktu z dzieckiem i nierespektowanie przy tym postanowienia sądu w zakresie ustalenia kontaktu ojca z małoletnim dzieckiem,
  - 9) odnoszenie się przez sędziego w sposób lekceważący i nieuprzejmy w stosunku do interweniującego funkcjonariusza Policji podczas kontroli ruchu drogowego,
  - 10) uczestniczenie w kolizji drogowej, polegającej na uszkodzeniu innego samochodu podczas wykonywania manewru cofania, a następnie oddalenie się z miejsca kolizji bez wyjaśnienia z udziałem Policji okoliczności tego zdarzenia,
  - 11) stawienie się sędziego do pracy w sądzie w stanie po spożyciu alkoholu,
  - 12) odmowa sędziego poddania się badaniu na zawartość alkoholu we krwi, do którego to badania sędzia został wezwany przez funkcjonariuszy Policji w związku z prowadzeniem przez niego samochodu,
  - 13) popełnienie przez sędziego przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. (przepis ten penalizuje jako przestępstwo prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości).

W orzecznictwie TK podkreśla się, że w odróżnieniu od przestępstw nie jest możliwa precyzyjna typizacja przewinień dyscyplinarnych z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia pełnego katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych czy zachowania godności zawodu. Odpowiedzialność dyscyplinarna bowiem często jest związana z zachowaniami sprzecznymi z zasadami deontologii zawodowej czy z czynami godzącymi w prestiż danego zawodu<sup>18</sup>.

Uogólniając, można przyjąć, że przewinienia służbowe – to każde naruszenie przez sędziego obowiązku służbowego, wynikającego z określonych przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przepisów postępowania, regulaminów sądowych i instrukcji służbowych. Różni się ono tym od uchybienia godności urzędu sędziego, że właśnie z reguły jest następstwem naruszenia określonych obowiązków przewidzianych odpowiednimi przepisami. Natomiast przy uchybieniach godności urzędu sędziego chodzi o zachowania sędziego w życiu społecznym, a nawet w życiu prywatnym (nieetyczne, niemoralne, gorszące), które przynoszą ujmę stanowisku sędziego.

Zgodnie z art. 81 § 1 u.s.p. za wykroczenia, co do zasady, sędzia odpowiada dyscyplinarnie. W przypadku popełnienia przez sędziego wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, określonego w rozdziale XI Kodeksu wykroczeń<sup>19</sup>, przyjęcie przez sędziego mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, stanowi oświadczenie o wyrażeniu zgody na pociągnięcie go do

<sup>18</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.02.2001 r., K 22/00, OTK ZU 2001/3, poz. 48.

<sup>19</sup> Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.).



odpowiedzialności w tej formie. Wyrażenie przez sędziego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności we wspomnianym postępowaniu mandatowym wyłącza, co oczywiste, odpowiedzialność dyscyplinarną za wykroczenie.

Nie podzielam poglądu dominującego w orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego, że za wykroczenie sędziego odpowiada dyscyplinarnie (art. 81 u.s.p.) tylko wtedy, gdy stanowi ono jednocześnie przewinienie dyscyplinarne w rozumieniu art. 107 § 1 u.s.p.<sup>20</sup> Zwolennicy tego poglądu przechodzą w istocie do porządku dziennego nad jasnym stanowiskiem ustawodawcy, który w art. 109 § 5 u.s.p. wyraźnie rozróżnia przewinienie dyscyplinarne od wykroczenia. Wewnętrznie sprzeczna jest też koncepcja zwolenników takiej wykładni art. 81 u.s.p., co do interpretacji charakteru terminu przedawnienia z art. 108 § 3 u.s.p. Prowadzi ona do skrócenia z 5 (8) lat do 1 roku lub 2 lat okresu przedawnienia za przewinienie dyscyplinarne, o jakim mowa w art. 107 u.s.p., jeżeli to przewinienie wyczerpuje znamiona wykroczenia, a przecież art. 108 § 3 u.s.p. wyraźnie mówi o skróceniu tego okresu jedynie w stosunku do wykroczeń<sup>21</sup>.

#### 4. Kary dyscyplinarne

W doktrynie podnosi się, że kary dyscyplinarne są ukierunkowane na zapewnienie prawidłowego wykonywania określonego zawodu<sup>22</sup>. Wskazuje się też, iż w prawie dyscyplinarnym obowiązuje fundamentalna zasada *nulla sanctio sine lego*. Z zasady tej wynika wymóg ścisłego, ustawowego określenia sankcji co do rodzaju i co do ich granic. Obowiązanie tej zasady w prawie dyscyplinarnym można także wyprowadzić z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wymagającego przyjęcia na gruncie prawa dyscyplinarnego, jako prawa represyjnego, podstawowych standardów prawa karnego<sup>23</sup>. Nie budzi wątpliwości sprawiedliwościowy cel kary dyscyplinarnej. Musi ona być co do rodzaju i wysokości zgodna ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. Należy baczyc, aby była proporcjonalna do stopnia ciężkości przewinienia dyscyplinarnego. Powszechne poczucie sprawiedliwości nakazuje karać surowiej za cięższe przewinienia dyscyplinarne, a łagodniej – za lżejsze. Kara dyscyplinarna musi też oddziaływać wychowawczo zarówno na społeczeństwo, jak i na sędziów. Chodzi tu nie tylko o to, aby sędziowie nie popełniali przewinień dyscyplinarnych, lecz także o to, by kary dyscyplinarne uczyły sędziów na podstawowe wartości wymiaru sprawiedliwości, konieczność ich bezwzględного respektowania i ochrony, a także umacniały przekonanie o sprawiedliwej dyscyplinarnej reakcji na naganne zachowania sędziów podczas służby i poza służbą. W orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego wyrażano powszechnie pogląd, że – wymierzając karę dyscyplinarną – sąd dyscyplinarny ma prawo odpowiednio stosować dyrektywy

<sup>20</sup> Por. wyroki SN z: 26.04.2010 r., SNO 16/10, OSNSD 2010, poz. 3; 1.07.2010 r., SNO 27/10, OSNSD 2010, poz. 39; 23.11.2010 r., SNO 45/10, OSNSD 2010, poz. 59; a także A. Siuchniński, *Niektóre aspekty odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za wykroczenia*, OSNSD 2009, s. 572–578.

<sup>21</sup> Por. szerzej W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wykroczenie* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 2, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 357–377.

<sup>22</sup> P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 24–25.

<sup>23</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 262–263.

wymiaru kary określone w art. 53 § 1 k.k., a także uwzględniać okoliczności wymienione w § 2 tego przepisu, w tym zachowanie się obwinionego sędziego po popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego<sup>24</sup>.

Zgodnie z art. 109 § 1 u.s.p. karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego o 5%–20%, na okres od 6 miesięcy do 2 lat,
- 4) usunięcie z zajmowanej funkcji,
- 5) przeniesienie na inne miejsce służbowe,
- 6) złożenie sędziego z urzędu.

Wymierzenie kary dyscyplinarnej wymienionej w pkt 2–5 pociąga za sobą pozbawienie obwinionego możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres 5 lat, niemożność udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu lub kierownika ośrodka zamiejscowego sądu.

Sąd może też podać prawomocne orzeczenie dyscyplinarne do wiadomości publicznej.

Należy wskazać, że sędziowie w stanie spoczynku również podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej m.in. za uchybienia godności urzędu sędziego po przejściu w stan spoczynku. Stosuje się do nich odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, z tym że zamiast kar dyscyplinarnych przewidzianych dla sędziów czynnych, orzeka się kary:

- 1) upomnienia,
- 2) nagany,
- 3) zawieszenia podwyższenia uposażenia, o którym mowa w art. 103 § 3 u.s.p., na okres od roku do 3 lat,
- 4) pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia.

Katarzyna Dudka, analizując strukturę kar dyscyplinarnych orzekanych w latach 2002–2009, podkreśla częste wymierzanie przez sądy dyscyplinarne kar najłagodniejszych (upomnienie, nagana) i zdecydowanie rzadkie orzekanie kar najsurowszych. W badanym okresie wymierzono 23 sędziom karę dyscyplinarną złożenia z urzędu oraz odnośnie do 2 sędziów karę pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia<sup>25</sup>. Natomiast w latach 2011–2015 najsurowszą karę dyscyplinarną orzeczono wobec 11 obwinionych sędziów. Również w tym okresie dominowały kary upomnienia (51 ukaranych) i nagany (49 ukaranych). Podobnie było w latach 1978–1995. Ukarano bowiem dyscyplinarnie w tamtym okresie łącznie 226 sędziów i asesorów sądowych, z tego 121 obwinionym wymierzono kary upomnienia, karę nagany orzeczono wobec

<sup>24</sup> Wyroki SN z: 14.02.2007 r., SNO 77/06, OSNSD 2007, poz. 3; 28.05.2008 r., SNO 34/08, OSNSD 2008, poz. 54.

<sup>25</sup> K. Dudka, *Kondycja zawodu sędziowskiego z trzech perspektyw* [w:] *Zawody prawnicze*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Warszawa 2010, s. 64.

70 obwinionych, karę przeniesienia na inne miejsce służbowe wymierzono 13 obwinionym, zaś najsurowszą wówczas karę – wydalenia ze służby sędziowskiej – orzeczono wobec 22 obwinionych.

Jak wspomniano, najsurowszą karą w katalogu kar dyscyplinarnych jest kara złożenia sędziego z urzędu. Jej odpowiednikiem w stosunku do sędziów w stanie spoczynku jest kara dyscyplinarna pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia. W doktrynie podnosi się, że jest to kara dyscyplinarna eliminacyjna i jednocześnie nieodwracalna. Oznacza dla ukaranego sędziego „śmierć zawodową”<sup>26</sup>. Kara ta pełni przede wszystkim funkcję ochronną, gdyż ma chronić dobre imię zarówno sędziów, jak i całego wymiaru sprawiedliwości. Powinna być orzekana w przypadku popełnienia przewinień dyscyplinarnych o dużym ciężarze gatunkowym, nacechowanych najwyższym stopniem winy i społecznej szkodliwości. Z obserwacji praktyki Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego można wyciągnąć wniosek, że najczęściej ta najsurowsza kara dyscyplinarna jest orzekana za przewinienia dyscyplinarne, które jednocześnie wypełniają znamiona przestępstw. Wskazuje się, że popełnienie takiego przewinienia dyscyplinarnego stanowi wyraz rażącego lekceważenia, przez obwinionego sędziego, porządku prawnego obowiązującego w państwie. Powoduje to również utratę kwalifikacji do sprawowania urzędu sędziego, gdyż pozbawia przymiotu nieskazitelnego charakteru. Można, uogólniając, stwierdzić, że w orzecznictwie dyscyplinarnym stało się już regułą, iż popełnienie przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego zawierającego znamiona przestępstwa skutkuje wymierzeniem kary dyscyplinarnej złożenia sędziego z urzędu. Zapadają też, lecz w tym przypadku niezmiernie rzadko, wyroki, mocą których orzeczono najsurowszą karę dyscyplinarną za przewinienia, które jednocześnie nie wypełniały znamion przestępstw. Przykładowo Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny w wyroku z 21.04.2006 r.<sup>27</sup>, uwzględniając odwołanie Ministra Sprawiedliwości, wymierzył karę dyscyplinarną złożenia z urzędu za przewinienie dyscyplinarne mające postać uchybienia godności urzędu, a polegające na tym, że obwiniony 26.10.2004 r. jako sędzia Sądu Rejonowego, będąc pod wpływem alkoholu, przystąpił do wykonywania czynności służbowych związanych z udziałem w rozpoznawaniu spraw. W uzasadnieniu zaakcentowano, że sprawowanie urzędu sędziego, w szczególności w zakresie władzy jurysdykcyjnej, jest możliwe tylko przy zachowaniu całkowitej trzeźwości. Można też wskazać wyrok Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z 26.05.2015 r.<sup>28</sup>, utrzymujący w mocy wyrok Sądu Apelacyjnego – Sądu Dyscyplinarnego, w którym uznano obwinionego sędziego winnym tego, że w okresie od 29.04.2013 r. do 12.03.2014 r. nie sporządził uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego z 25.04.2013 r. w sprawie, w której przewodniczył składowi orzekającemu, bez podania przyczyny braku realizacji ciążącego na nim ustawowego obowiązku, co skutkowało uchyleniem zaskarżonego wyroku przez Sąd Okręgowy 24.11.2014 r. i przekazaniem sprawy 9 oskarżonych do ponownego rozpoznania. W tej sprawie orzeczono karę dyscyplinarną złożenia sędziego z urzędu.

<sup>26</sup> A. Korzeniowska-Lasota, *Kara złożenia sędziego z urzędu*, „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego” 2012/18, s. 59–75.

<sup>27</sup> Por. wyrok SN z 21.04.2006 r., SNO 12/06, LEX nr 470232.

<sup>28</sup> Wyrok SN z 26.05.2015 r., SNO 27/15, OSNSD 2015, poz. 36.

## 5. Uwagi końcowe

Niedługo miną 23 lata, od kiedy po raz pierwszy zasiadłem w składzie sądu dyscyplinarnego rozstrzygającego w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Upłynęły lata, i dzisiaj, tak jak i wówczas, niewiele osób zdaje sobie sprawę, czym jest odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Nie jest przecież ona, w swoim założeniu, instrumentem prawnym, który skutkuje nieodpowiedzialnością sędziów za zachowania sprzeczne z prawem, zasadami etyki zawodu sędziego czy naruszające godność tego urzędu. Wręcz przeciwnie, odpowiedzialność dyscyplinarna pozwala piętnować zachowania sędziów, które nie są sprzeczne z prawem, ale zdaniem organów dyscyplinarnych naruszają etos służby sędziowskiej. Godność urzędu sędziego wiąże się nie tylko z poczuciem dumy ze sprawowania wysokiego urzędu, lecz przede wszystkim ze świadomością podwyższonych wymagań, jakim osoba go sprawująca musi podołać, a także istnienia wielu ograniczeń w życiu prywatnym i publicznym wynikających wyłącznie z faktu pełnienia urzędu sędziego. Jeśli zaś chodzi o wykonywanie czynności urzędowych, to warto zawsze pamiętać, że wskazany w rocie ślubowania sędziowskiego obowiązek wiernej służby Rzeczypospolitej Polskiej oznacza nadzwyczajną sumienność i staranność w pełnieniu służby sędziowskiej. W uzasadnieniu jednego z wyroków Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego można odnaleźć wskazanie, że nawet zwolnienie lekarskie, z którego sędzia korzysta, nie zwalnia go, jeżeli choroba tego nie uniemożliwia, z podejmowania działań pozwalających na zapobieżenie dezorganizacji pracy sądu spowodowanej jego nieobecnością w sądzie<sup>29</sup>.

Od wielu lat analizuję orzecznictwo sądów dyscyplinarnych rozstrzygających wnioski o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów. Wśród ponad 1000 wyroków w sprawach dyscyplinarnych sędziów, które widziałem, kilkadziesiąt było, moim zdaniem, błędnych. Można powiedzieć, że to przecież zaledwie kilka procent. Tak, to prawda, ale niektóre z tych wadliwych orzeczeń, mimo upływu lat od ich wydania, nadal funkcjonują w sferze publicznej jako niepodważalny dowód złej pracy sądów dyscyplinarnych. Jednak należy też zauważyć, że z danych statystycznych sprzed kilku lat wynikało, iż polskie sądownictwo dyscyplinarne jest w czołówce krajów Unii Europejskiej, jeśli chodzi o liczbę sędziów wydalonych ze służby. Może to więc oznaczać, że rozstrzygające o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów polskie sądy są bardziej surowe niż sądy dyscyplinarne innych państw, bądź sugerować, iż kondycja moralna polskich sędziów pozostawia wiele do życzenia.

Zakończę te rozważania cytatem z artykułu Kazimierza Fleszyńskiego pt. „Rachunek sędziowskiego sumienia”, który został opublikowany w „Głosie Sądownictwa” w styczniu 1938 r.: „Utożsamianie sądownictwa z licznymi wadliwościami ustrojowymi i kodeksowymi naszego wymiaru sprawiedliwości mać częstokroć prawdziwość poglądów w tym względzie ze strony szerokich sfer społecznych. My sami – o sobie? Wszak ludźmi tylko jesteśmy, ludźmi z krwi i kości, słabymi niejednokrotnie dla siebie i innych, zbyt może pobłażliwymi dla swego koleżeńskiego grona, tolerancyjnymi – wobec złych nałogów, nawyków, które przeobrazić się mogą w poważne nieraz niedomagania. O naszych przewinieniach służbowych, o uchybieniu godności urzędu powiedzieć mogą wyroki sądów

<sup>29</sup> Por. wyrok SN z 26.05.2015 r., SNO 29/15, OSNSD 2015, poz. 38.

dyscyplinarnych. Trzeba tu podkreślić, że poza sprawami drobniejszymi, które utykają w pierwszej instancji, dochodzi do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego spraw poważniejszych, z surowszymi sankcjami, nie więcej, niż parę dziesiątków rocznie. Nie jest to zbyt wiele, jak na całą naszą przeszło trzecztyśieczną gromadę, za dużo jednak, stanowczo za dużo, o tę właśnie niewielką ilość, gdy patrzeć na te rzeczy z idealnego punktu widzenia”<sup>30</sup>.

### Summary

#### **Wiesław Kozielewicz – *Disciplinary liability of judges in the light of the Act of 27 July 2001 – Law on the System of General Courts: procedural and substantive issues***

*The Act of 27 July 2001 – Law on the System of General Courts, which entered into force on 1 October 2001, considerably changed the procedure followed in cases involving judges’ disciplinary liability. Currently, these cases are examined in open sessions, in two-instance proceedings (the appellate court being the first instance, the Supreme Court as the second). The adjudicating panels in disciplinary cases are selected by drawing lots. The current procedure and rules of examining disciplinary cases of judges are consistent with the standards of a democratic state ruled by law and respect the party’s right to a fair hearing before a competent, independent and impartial court, resulting from international norms.*

**Słowa kluczowe:** Prawo o ustroju sądów powszechnych, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego, sprawy dyscyplinarne, kary dyscyplinarne, rzecznik dyscyplinarny, Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny

**Keywords:** Law on the System of General Courts, disciplinary liability of a judge, disciplinary cases, disciplinary penalties, disciplinary counsel, Supreme Court – Disciplinary Court

**Wiesław Kozielewicz**

*Autor jest sędzią Sądu Najwyższego.*

<sup>30</sup> K. Fleszyński, *Rachunek sędziowskiego sumienia*, „Głos Sądownictwa” 1938/1, s. 1–2.



Jacek Przygucki

## Suwańskie sądownictwo po odzyskaniu przez Polskę niepodległości<sup>1</sup>



Sąd Okręgowy w Suwałkach

Do wybuchu I wojny światowej Suwałki były częścią zaboru rosyjskiego i siedzibą województwa, a od 1837 r. – guberni. Pod koniec XIX wieku na potrzeby sądu gubernialnego wybudowano nowy budynek przy ul. Petersburskiej (obecnie ul. Tadeusza Kościuszki)<sup>2</sup>.

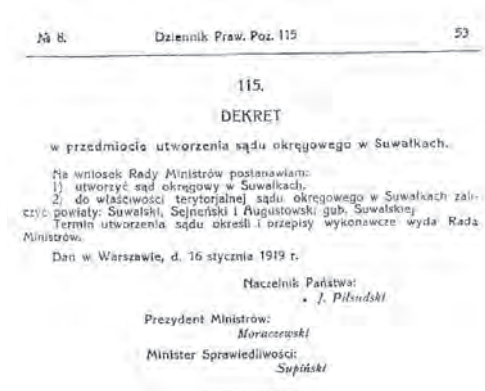
Po wybuchu I wojny do pierwszych starć pod Suwałkami doszło 11.08.1914 r. pod Mieruniszkami, a już 11.09.1914 r. wojska niemieckie zajęły Suwałki. Jednak już w listopadzie zostały wyparte i ponownie wkroczyły do Suwałk 15.02.1915 r. Rozpoczęła się okupacja niemiecka, która trwała aż do roku 1919.

Władze niemieckie utworzyły Sąd Pokoju i Sąd Obwodowy, w którym pracowali wyłącznie obywatele niemieccy. Przy Sądzie Pokoju funkcjonował Urząd Hipoteczny z kompetencjami obejmującymi dawną gubernię suwańską, gdyż przechowywał duży zbiór

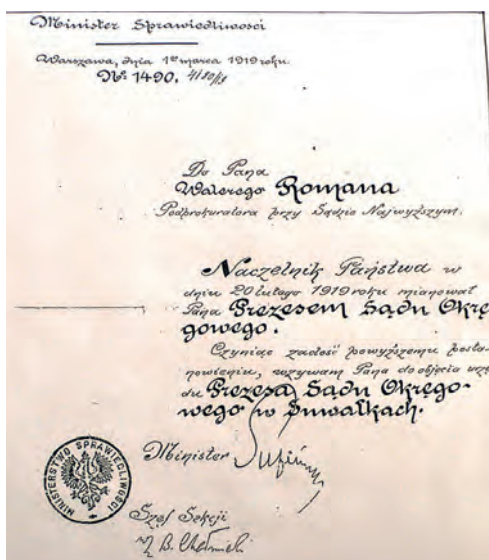
<sup>1</sup> Autor przy pisaniu artykułu korzystał z akt sądu okręgowego w Suwałkach, akt policji państwowej w Suwałkach, starostwa suwańskiego znajdujących się w posiadaniu Archiwum Państwowego w Suwałkach; wykorzystano także zdjęcia z Muzeum Okręgowego w Suwałkach.

<sup>2</sup> J. Kopiała (red.), *Suwałki miasto nad Czarną Hańczę*, Suwałki 2005, s. 109–113. Dziś w budynku tym mieści się: w części wewnętrznej Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego w Suwałkach, w części głównej – od ulicy – Archiwum Państwowe. Część budynku w stanie zdewastowania jest niewykorzystana.





Dekret o utworzeniu Sądu Okręgowego w Suwałkach,  
19.01.1919 r.



Akt nominacyjny Walerego Romana na Prezesa Sądu  
Okręgowego w Suwałkach (nominacja 20.02.1919 r.;  
dokument nominacyjny wydany 10.03.1919 r.)

ksiąg wieczystych<sup>3</sup>. W dawnym budynku sądu gubernialnego aż do lata 1919 r. kwatrowali żołnierze niemieccy.

Suwalszczyzna po 1918 r. i odzyskaniu przez Polskę niepodległości była pozbawiona władz sądowych.

Władze niemieckie, które nadal okupowały tę część kraju, dotychczas nie przeszkadzały w organizacji cywilnych władz Polski. Już 16.11.1918 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Tymczasowej Rady Obywatelskiej Okręgu Suwalskiego (TROOS), która w grudniu 1918 r. została uznana przez Naczelnika Państwa za najwyższy organ władz polskich na terenie Suwalszczyzny. Już 21.11.1918 r. Walery Roman otrzymał od ministra sprawiedliwości Leona Supińskiego pisemne polecenie poczynienia przygotowań do otwarcia Sądu Okręgowego w Suwałkach<sup>4</sup>.

Zanim Walery Roman podjął odpowiednie działania, TROOS przystąpiła też do utworzenia tymczasowych sądów obywatelskich. W Suwałkach I sędzią obywatelskim był Józef Białaszkiewicz, a sędzią śledczym Zygmunt Olszewski, zaś podprokuratorem Franciszek Reklajtyś.

Niemcy tolerowali istnienie TROOS, ale sabotowali jej decyzje – między innymi żądali przekazania sądownictwa w Suwałkach Litwinom. Stronie polskiej udało się jednak utrzymać i rozwinąć aparat wymiaru sprawiedliwości.

Sąd Okręgowy w Suwałkach został powołany mocą dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 16.01.1919 r.

Dekret z 4.02.1919 r. rozciągał na suwalszczyznę przepisy dotyczące urządzenia sądownictwa, umiejscowienia konkretnych sądów, wynagrodzenia urzędników oraz kosztów obowiązujące w okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie, któremu Sąd Okręgowy w Suwałkach miał podlegać.

<sup>3</sup> J. Kociał (red.), *Suwałki...*, s. 294.

<sup>4</sup> J. Kociał (red.), *Suwałki...*, s. 302.

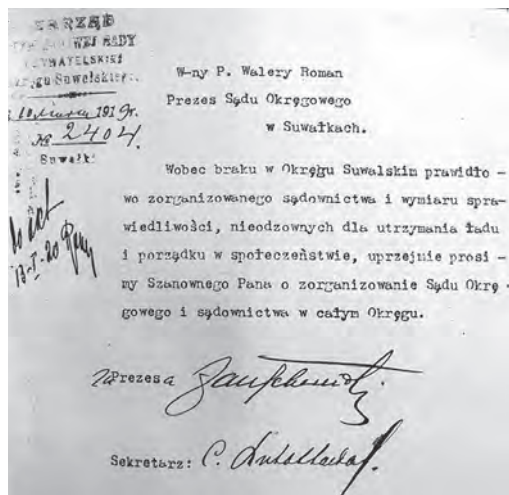
Przepisy wykonawcze do dekretu Naczelnika Państwa wyznaczyły datę otwarcia Sądu Okręgowego w Suwałkach na dzień 9.03.1919 r., w gmachu przy dawnej ulicy Petersburskiej (Główniej – obecnie ul. T. Kościuszki). Był to dawny budynek rosyjskiego sądu gubernialnego.

Na początku marca 1919 r. TROOS w Suwałkach została powiadomiona, że niemiecki komendant wojskowy, osób działających w imieniu Rządu Warszawskiego nie uznaje. Mimo tego prezes TROOS zwrócił się na piśmie z prośbą o zezwolenie na otwarcie Sądu.

Wobec sprzeciwu ze strony władz niemieckich, mianowany prezesem Walery Roman<sup>5</sup>, po naradzie z sędziami, uznał, że przed otwarciem Sądu należy porozumieć się z władzą niemiecką. Odbyla się konferencja komendanta niemieckiego pułkownika von Diebitscha z prezesem Walerym Romanem, która nie przyniosła rozstrzygającego rezultatu.

Dnia 10.03.1919 r. zarząd TROOS zwrócił się do Walerego Romana z pisemną prośbą o zorganizowanie sądu okręgowego i sądownictwa w całym okręgu.

Nie mogąc czekać na pozwolenie władz niemieckich, 19.03.1919 r. o godz. 9:30 w pokoju sędziowskim, w obecności kilkunastu sędziów i urzędników, Walery Roman dokonał formalnego otwarcia Sądu Okręgowego w Suwałkach. Obecni przy otwarciu byli: Prokurator Stanisław Giżycki, sędziowie okręgowi Antoni Naumowicz i Kaliks Chojnacki, sędziowie pokoju



Pismo Zarządu Tymczasowej Rady Obywatelskiej Okręgu Suwalskiego do Walerego Romana w sprawie powołania zorganizowania Sądu Okręgowego w Suwałkach i sądownictwa w Okręgu, 10.03.1919 r.



Prezes Sądu Okręgowego w Suwałkach Walery Roman

<sup>5</sup> Walery Roman – Od 15.01.1921 r. mianowany Naczelnikiem Poleskiego Okręgu Administracyjnego. W 1924 r. został Prokuratorem przy Sądzie Najwyższym, a potem oddelegowano go do prac w Radzie Ministrów. W 1928 r. został senatorem z woj. białostockiego, uzyskując najlepszy wynik w okręgu. W latach 1925–1945 prowadził w Warszawie kancelarię notarialną. Po wojnie ponownie otworzył kancelarię i do 1950 r. pracował jako p.o. sędziego i notariusza przy Sądzie Okręgowym w Warszawie. Później odmówiono mu delegacji do pełnienia obowiązków notariusza. Zmarł na udar mózgu 25.10.1952 r. w Warszawie i został pochowany na Powązkach.

Cyprian Zahorski, Włodzimierz Sobolewski, Leon Zatryba, sędzia śledczy Franciszek Reklajtys.

A już wcześniej, bo od 10.03.1919 r., rozpoczęła się praca organizacyjna Sądu Okręgowego w Suwałkach (Wydział Hipoteczny), a w końcu marca podległych mu sądów pokoju (sąd pokoju I i II Okręgu na okręg wiejski suwalski i Sąd Pokoju miasta Sejny).

Początkowo warunki działania sądu były bardzo ciężkie i zdarzały się nawet napaści zarówno na budynki sądowe, jak i na samych sędziów.

Dnia 11.06.1919 r. banda żołnierzy niemieckich dokonała napaści na sędziego S. Zatrzyba, którego przebito bagnetem podczas posiedzenia w Sądzie Pokoju w Sztabinie.

Dnia 12.06.1919 r. w Krasnopolu został aresztowany przez Litwinów i następnie wywieziony do Kowna sędzia Pokoju Józef Nieciński. Podobny los spotkał przebywającego na odpoczynku w majątku Budwiecie sędziego śledczego Zygmunta Olszewskiego. We wrześniu został on zatrzymany przez władze litewskie i wywieziony do Kowna. Przebywali tam około miesiąca i następnie zostali zwolnieni.

Dnia 16.06.1919 r. w Płocicznie oficer niemiecki, pod groźbą użycia broni, zmusił sędziego śledczego Franciszka Reklajtysa do zaniechania czynności śledczych w sprawie zabójstwa robotnicy tamtejszego tartaku.

Dnia 25.07.1919 r. w Augustowie żołnierze niemieccy uwolnili z aresztu 2 osoby aresztowane na mocy decyzji sędziego śledczego – a 14.08.1919 r. w Filipowie oddział niemiecki zajął lokal sądowy, uniemożliwiając prowadzenie spraw.

Jak widać, warunki funkcjonowania sądów były wówczas nie tylko ciężkie, lecz także zagrażające fizycznie samym sędziom.

Ponadto Niemcy stosowali antypolską politykę. Przejawem tego było ich stanowisko, że władze polskie są tylko lokalnym samorządem, a władza jest przynależna Tarybie, czyli Litewskiej Radzie Państwowej uznawanej za suwerenną władzę na Suwalszczyźnie. Już w maju 1919 r. do Suwałk przybył oddział kilkudziesięciu żołnierzy litewskich, którzy usiłowali opanować miejskie instytucje.

Dnia 23.08.1919 r. Niemcy, a z nimi także Litwini, opuścili Suwałki, a następnego dnia do miasta wkroczyły oddziały 41. Suwalskiego Pułku Piechoty im. Marszałka Józefa Piłsudskiego.

W 1920 r. okręg suwalski stanął w obliczu ponownego zagrożenia. Wykorzystując trudne położenie militarne i polityczne Polski, Litwa zgłosiła roszczenia wobec Suwalszczyzny. Dnia 12.07.1920 r. podpisano traktat między Rosją sowiecką i Litwą, czego konsekwencją było wkroczenie do Suwałk wojsk litewskich, razem z postępującą w głąb Polski Armią Czerwoną<sup>6</sup>.

W lipcu i sierpniu 1920 r. powiaty suwalski i sejneński zostały zajęte przez Litwinów, a powiat augustowski – przez bolszewików. Polskie władze sądowe były zmuszone ustąpić i Sąd Okręgowy w większości został ewakuowany. Na miejscu pozostał jedynie prezes, starsi sędziowie i personel kancelarii.

Litwini sprowadzili do Suwałk swoją milicję, urzędników, rozpoczęli likwidowanie urzędów. Z Mariampola, 14.08.1920 r., przybył prezes tamtejszego Sądu Okręgowego

<sup>6</sup> J. Kopciał (red.), *Suwałki...*, s. 312.

Stankunas, celem organizacji własnego sądownictwa. Zgodnie z rozporządzeniem litewskich władz wojskowych zażądał zamknięcia sądu i przekazania budynku oraz sprzętu. Pełniący obowiązki prezesa prokurator Antoni Naumowicz odmówił. Wówczas sprowadzono warty wojskowe i obstawiono sąd. Przystąpiono do wywożenia na Litwę akt sądowych, dowodów rzeczowych, wyposażenia biurowego, mebli. Zabrano nawet kilka pak bielizny i innych rzeczy, które były darem Amerykańskiego Czerwonego Krzyża dla miejscowego więzienia.

Litwini nie mieli wystarczającej obsady, więc usiłowali nakłaniać polskich funkcjonariuszy sądu do pracy u nich. Nikt jednak, pomimo gróźb, nie wyraził zgody na pracę u okupantów.

Oto relacja sędziego pokoju o wkroczeniu wojsk litewskich do Puńska i zachowaniu wobec polskich władz sądowniczych:

„Wójt Puńska przybył wraz z milicjantami, jeden z nich zażądał opuszczenia zajmowanego przeze mnie mieszkania, zwracając się do mnie w te słowa «Litwin z Polakiem za nic w świecie nie może żyć pod jednym dachem»<sup>7</sup>.

Zawdzięczając jednak interwencji Wójta Puńska, do którego zwróciłem się o pomoc, zostawiono mnie w spokoju, a milicjanci ulokowali się w sąsiednim z moim mieszkaniem pokoju. Niezadowoleni z tego, że zostałem w mieszkaniu, urządzali oni mnie co noc kocią muzykę.

Jak tylko lokal Sądu zajęty został przez wójta i Milicjantów, wspomniany wyżej Kupstas zerwał za pomocą żerdzi godło znajdujące się nad wejściem do Sądu, które zniszczono przez niego i jego towarzyszków.

Po dokonaniu tego bohaterskiego czynu jeden z uczestników krzyknął «wyrzucicie go z mieszkania» – wskazując przytem ręką w stronę, gdzie stałem. Ujął się za mną niejaki Romanowski – właściciel sąsiadującego z Sądem domu.

Dwa dni dano mi spokój, tylko baby mieszkające w jednym ze mną domu prześladowały mnie na każdym kroku, wyrządzając mi różne przykrości.

Podpis Walerego Romana, Prezesa Sądu Okręgowego w Suwałkach

Odpis decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w Suwałkach o przeniesieniu Sądu Pokoju w Puńsku do Suwałk, 25.11.1920 r.



Prezes Sądu Okręgowego w Suwałkach Antoni Naumowicz w swoim gabinecie

<sup>7</sup> Akta – zespół Sąd Okręgowy w Suwałkach – Archiwum Państwowe w Suwałkach.



Dnia 26 lipca oznajmił mnie milicjant, że mam stawić się do Naczelnika Powiatu Sejneńskiego do Łozdziej. Wywieziono mnie do Łozdziej pod eskortą dwóch milicjantów.

Naczelnik powiatu nazwiskiem Kubilus, zaraz na wstępie zapytał mnie, czy nie wnieśliłem się do spraw politycznych, a otrzymawszy odpowiedź zaprzeczającą, spytał się, co mnie sprowokowało pozostać w Puńsku. Odpowiedziałem mu, iż pozostałem z tej prostej przyczyny, że Puńsk należy do Polski i że nie poczuwam się do żadnej winy, która zmusiłaby mnie do ucieczki. Rozmowa toczyła się w języku litewskim.

Po tej odpowiedzi pan Kubilus zaproponował mi odpowiedni Urząd na Litwie, a gdy propozycję odrzuciłem, zażądał natychmiastowego wyjazdu mego z Puńska, zapytując jednocześnie telefonicznie Komendanta miasteczka Łozdzieje, czy nie ma przeszkód ku powrotowi memu do Puńska.

Nie wiem, jaka była odpowiedź komendanta, tylko pan Kubilus oświadczył, że mogę powrócić do domu pod warunkiem, że natychmiast wyjadę poza granicę litewską. Na to mu powiedziałem, iż żądanie jego dla mnie nie jest wykonalnym, gdyż wyjazd z Puńska wobec stanu politycznego połączony jest z nadzwyczajnym wydatkiem dla mnie zgoła niemożliwy i że niech da mnie furmankę, tylko za najmniejszą cenę. Otrzymaawszy taką odpowiedź pan Kubilus zrobił propozycję następującą: Litwini dadzą z jego nakazu furmankę do Szypliszek, a stąd zabiorą mnie Polacy. Po długich debatach stanęło na tym, że mogę pozostać w Puńsku do chwili zajęcia Sumału przez Litwinów.

Po powrocie do Puńska Milicjanci oraz Kupstas ponownie zażądali opróżnienia mego mieszkania. Trzeba było znowu zwrócić się do wójta Gaceńki o pomoc, który i tym razem nie dał mną poniezwierać.

Korzystając z życzliwego dla mnie usposobienia Gaceńki, prosiłem go o oddanie mi akt, ksiąg i reszty majątku Sądu, lecz otrzymałem odpowiedź, że uczynić tego nie może, a wszystko będzie zachowane w całości.

Dnia 4 sierpnia wpadł do mego mieszkania Kupstas w towarzystwie bab i zażądał opuszczenia mego mieszkania do dnia następnego, stwierdził, że w przeciwnym razie meble moje wyrzucone zostają na ulicę.

A żeby uniknąć straty materialnej i gwałtu ze strony motłochu, postanowiłem wyjechać z Puńska, co uczyniłem 5 sierpnia, gdyż w Puńsku nie znalazłem ani jednego pokoju, gdzie mogłoby ulokować swoje rzeczy.

W dniu wyjazdu, kiedy już część rzeczy ułożona była na furmankę, zjawił się milicjant i zażądał kategorycznie zapłacenia Kupstasowi 1200 marek niemieckich czyli 4800 marek polskich za lokal Sądu z groźbą, że w przeciwnym razie zaaresztuje moje rzeczy.

Szczęściem mojem wybawił mnie z kłopotu sekretarz Urzędu Gminnego Łapiński, który wyjaśnił Milicjantowi, że żądanie jego nie ma podstawy prawnej i że jeżeli Kupstas ma jaką pretensję za lokal, to winien zwrócić się o stanowisko do Rządu polskiego. Wyjaśnienie to miało pożądany dla mnie skutek, bo pozwolono zabrać rzeczy.

Dnia 9 października odwiedziłem Puńsk, byłem w lokalu Sądu i widziałem, że szafę i balustradę stanowiące własność Sądu zabrano, lokal zajęty był przez żołnierzy polskich.

Z ust woźnego Sądu dowiedziałem się, iż biuro i 2 krzesła zabrał wójt Gaceńko, 2 krzesła wywiózł żołnierz litewski. Drugiego dnia po wycofaniu się wojska polskiego z Puńska, co się stało z aktami, księgami woźny nic powiedzieć mnie nie mógł. Ze słów

tegoż woźnego – wiadomem mnie jest, iż lokal Sądu obecnie zajmują policjanci polscy”.

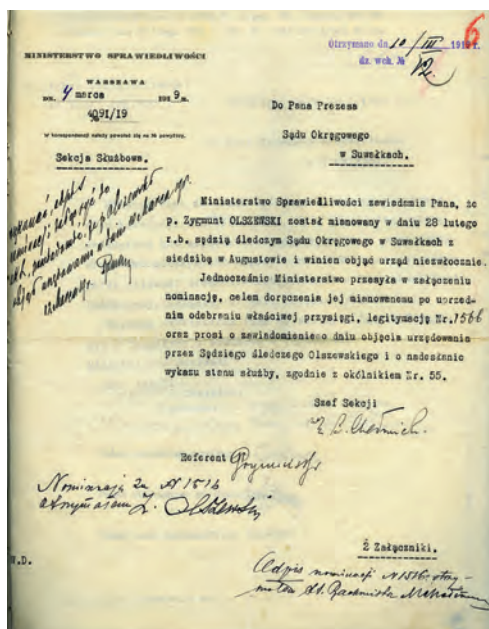
Okupacja nie trwała długo i po rozbiću bolszewików w bitwie nad Wisłą, również oddziały litewskie zaczęły wycofywać się z terenów polskich. 29.08.1920 r. Litwini uciekli z Suwałk, a następnego dnia do miasta wkroczyła polska kawaleria. Z tym dniem też Sąd Okręgowy wznowił swoją działalność. Niestety – jak wspomniano wcześniej – Litwini zabrali i wywieźli księgi hipoteczne oraz wiele innych dokumentów sądowych, co spowodowało znaczne trudności w pracy. Próby ich późniejszego odzyskania nie dały rezultatu. Również na terenie przygranicznym zdarzały się jeszcze utrudnienia. Generalnie jednak dalsza praca Sądu aż do wybuchu II wojny światowej przebiegała już bez większych komplikacji.

Skład Sądu w latach 20. stanowili: prezes, 5 sędziów okręgowych, 4 sędziów śledczych, prokurator, 3 podprokuratorów, 3 sekretarzy, 1 starszy rachmistrz, 3 podsekretarzy, 1 skarbnik, 16 kancelistów, 4 woźnych sądowych, 16 sędziów pokoju oraz po 16 sekretarzy kancelistów i woźnych przy sądach pokoju, 1 pisarz hipoteczny przy Sądzie Okręgowym w Suwałkach i 3 pisarzy hipotecznych przy sądach pokoju w Suwałkach, Sejnach, Augustowie oraz 3 aplikantów. Następnym prezesem po Walerym Romanie został Antoni Naumowicz<sup>8</sup>, a po nim Stefan Wodziński.

Do okręgu Sądu Okręgowego w Suwałkach należały: Urząd Prokuratorski, Sąd Pokoju w: Suwałkach, Augustowie, Sejnach,



Pismo Zarządu Tymczasowej Rady Obywatelskiej Okręgu Suwalskiego o powołaniu Zygmunta Olszewskiego na stanowisko sędziego śledczego



Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z 4.03.1919 r. o powołaniu 28.02.1919 r. Zygmunta Olszewskiego na sędziego śledczego Sądu Okręgowego w Suwałkach

<sup>8</sup> Antoni Naumowicz urodził się 20.12.1863 r. w Suwałkach. Po ukończeniu Uniwersytetu Warszawskiego, wydziału prawa, rozpoczął praktykę w sądzie i od 1902 r. pełnił funkcję prokuratora. Od 15.01.1921 r. do 1929 r. był Prezesem Sądu Okręgowego w Suwałkach.





Sędziowie i pracownicy  
Sądu Okręgowego w  
Suwałkach, ok. 1930 r.

Filipowie, Puńsku, Sztabinie i Wizajnach, jak też rewiry sędziów śledczych w Suwałkach, Augustowie, Sejnach, Urząd Komorniczy, Archiwum Hipoteczne, Kancelaria Notarialna przy Wydziale Hipotecznym (notariuszami byli m.in.: Władysław Smoleński, Bolesław Monikowski, Antoni Radliński).

Sąd Okręgowy w Suwałkach obejmował: Suwałki, powiaty suwalski, augustowski i część powiatu sejneńskiego. W jego ramach działały: Sąd Pokoju I okręgu w Suwałkach, który za właściwość miał miasto Suwałki z wyjątkiem terenu poza mostem kolejowym na Czarnej Hańczy, rzeki, kanału, ulicy Kolejowej, dworca kolejowego, a Sąd Pokoju II okręgu – teren wyłączony z I okręgu plus gminy powiatu suwalskiego: Kuków, Huta, Koniecbór, Jeleniewo, Sejny, Zaboryszki, Andrzejewo.

Inne sądy pokoju w okręgu obejmowały teren:

- w Filipowie – gminy: Filipów, Wólkę, Czostków, Przerośl, Pawłówek;
- w Wizajnach – gminy: Wizajny, Kadaryszki, Lubowo, Wisztyniec;
- w Sejnach – miasto Sejny plus gminy: Krasnopol, Giby, Berzniki, Krasnowo;
- w Augustowie – miasto Augustów plus gminy Kolnica, Bargłów, Szczebro-Olszanka, Dowsputa;
- w Krasnymborze – gminy: Lipsk, Krajanekę, Sztabin, Dębowo;
- w Sopoćkinach – gminy: Wołłowiczowce, Żabno, Balla Wielka, Hołynka.

Sędzia Śledczy powiatu suwalskiego obejmował swoją właściwością miasto Suwałki oraz powiat suwalski. Adekwatnie do tego sędzia śledczy powiatu augustowskiego za teren działania miał miasto Augustów oraz powiat augustowski, a sędzia śledczy powiatu sejneńskiego (z siedzibą w Augustowie) miasto Sejny oraz gminy Krasnopol, Giby, Berzniki, Krasnowo.

Większość sądów pokoju po 1924 r. uległa likwidacji, a po wprowadzeniu nowego prawa o ustroju sądów powszechnych – w 1928 r. część z nich przekształcono w sądy grodzkie. W 1929 r. w Sądzie Okręgowym w Suwałkach pracowało 9 sędziów sądu okręgowego (w tym prezes sądu), z których 3 prowadziło śledztwa. Istniały podległe mu 4 Sądy Grodzkie w: Suwałkach, Augustowie, Sejnach i Sopoćkunach.

Instancją odwoławczą był dla nich Sąd Okręgowy w Suwałkach.

Przy Sądzie Okręgowym funkcjonował urząd prokuratora. Istniał on od 1919 r., to jest od początku wprowadzenia sądownictwa polskiego w Suwałkach. W jego skład wchodził: prokurator i 3 podprokuratorów oraz kilku pracowników kancelaryjnych. Po 1924 r. został zredukowany o 1 posadę podprokuratora.

W urzędzie tym pracowali jako jego szef prokurator – Stanisław Karczewski, następnie Marian Hryniewicz oraz podprokuratorzy: Wacław Kalinowski, Andrzej Tarnowski, Artur Szmaj, Robert Krukowski (niektórzy zostali później sędziami), Wacław Esterson, Antoni Markowski i Antoni Radziukiewicz (w 1929 r. i 1931 r. przeniesieni do Grodna i Białegostoku) oraz aplikant Salomon Erdreich.

W latach 1928–1933 w Sądzie Okręgowym w Suwałkach urzędowało 3 sędziów śledczych, z tego 2 w siedzibie Sądu Okręgowego, a 1 w Augustowie. Stosownie do tego, terytorium Sądu Okręgowego podzielono na 3 rewiry śledcze: I rewir powiatu suwalskiego, obejmujący miasto Suwałki i 8 gmin powiatu suwalskiego; II rewir powiatu suwalskiego, do którego wchodzi miasto Sejny i 10 gmin powiatu suwalskiego i rewir powiatu augustowskiego, obejmujący miasto Augustów i cały powiat augustowski. Przykładowo w całym okręgu w 1920 r. wszczęto 172 śledztwa.

Już od 1924 r. pojawiały się projekty, wysuwane przez Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego, zniesienia Sądu Okręgowego w Suwałkach. Główną przyczyną był stosunkowo niewielki obszar i zaludnienie okręgu oraz oszczędności, jakie zamierzano tą drogą uzyskać. Względy ekonomiczne były jednak hipotetyczne. Prezes Antoni Naumowicz w piśmie z 29.08.1924 r. kierowanym do Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie komunikował, że włączenie okręgu suwalskiego do innego okręgu musiałoby pociągnąć dodatkowe koszty związane z jego funkcjonowaniem: zwiększoną obsadą, a zwłaszcza wydatkami na sesje wyjazdowe, wyjazdy sędziów śledczych, transporty więźniów, przejazdy świadków i biegłych. Podnosił również trudności komunikacyjne i znaczne odległości od innych ośrodków sądowych. Również za pozostawieniem dotychczasowego Sądu Okręgowego w Suwałkach przemawiał fakt posiadania dobrych warunków lokalowych



Sędziowie Sądu Okręgowego w Suwałkach, 1935 r.

w gmachu rządowym. Nie bez znaczenia było też położenie przy granicy z Prusami i Litwą. Państwa te w przygranicznych miejscowościach – Elk i Mariampole – utrzymywały w nich siedziby sądów okręgowych.

Tymczasowo projekty o zniesieniu Sądu Okręgowego w Suwałkach ustały. Wracano do nich jednak co jakiś czas: w 1927 r. i 1929 r.

Ostatecznie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.1933 r. zniesiono Sąd Okręgowy w Suwałkach i włączono go do okręgu Sądu Okręgowego w Grodnie, a Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 6.08.1933 r. w Suwałkach utworzono jedynie Wydział Zamiejscowy Sądu Okręgowego w Grodnie na powiaty augustowski, sejneński, suwalski.

### Summary

#### **Jacek Przygucki – *Courts in the Suwałki region after Poland regained independence***

*The article describes the origins of Polish courts in the Suwałki region after the end of German occupation in 1919, including a short period of Lithuanian occupation, and reinstatement of the judiciary in 1920. It discusses the structure of courts, lists the judges and court staff. In 1933 the Regional Court in Suwałki became a remote branch of the Regional Court in Grodno.*

**Słowa kluczowe:** Sąd Okręgowy w Suwałkach, Walery Roman, Antoni Naumowicz, TROOS [Tymczasowa Rada Obywatelska Okręgu Suwalskiego]

**Keywords:** Regional Court in Suwałki, Walery Roman, Antoni Naumowicz, TROOS [Transitional Civic Council of the Suwałki District]

**Jacek Przygucki**

Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Suwałkach.

## Wystąpienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego prof. Małgorzaty Gersdorf na Zebraniu Przedstawicieli Zebrań Sędziów Sądów Apelacyjnych oraz Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów, Warszawa, 30.01.2017 r.

Zostałam poproszona o to, aby zabrać głos na dzisiejszym zgromadzeniu i choć czuję się tym w pewien sposób wyróżniona, bo jako Pierwszy Prezes najwyższego organu władzy sądowniczej i wciąż jeszcze konstytucyjny członek Krajowej Rady Sądownictwa zdecydowanie zbyt rzadko miewam taką sposobność, to jednak tym razem przepelnia mnie wielki smutek, którym muszę się z Państwem podzielić.

Od ponad roku powtarzam, że sądy łatwo przekształcić w igraszkę w rękach polityków. To, co dotychczas było zagrożeniem, staje się teraz faktem. Z ust przedstawiciela egzekutywy – Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – równolegle piastującego mandat poselski – usłyszeliśmy zapowiadane lub przewidywane przez nas już dawno słowa: sądy należy „zreformować”.

Pozwolę sobie ująć to stwierdzenie w cudzysłów, bo reform w Polsce mamy chyba już wszyscy dosyć. O nich mówi się jako o wartości samej w sobie. A chodzi o zmianę, która żadnej obiektywnej wartości nie przedstawia. Cel, o czym wszyscy doskonale wiemy, jest zupełnie inny niż czyjekolwiek dobro. Wie o tym również Pan Minister i Prokurator Generalny.

Stawką w grze są resztki niezależności sądownictwa oraz niezawisłość sędziów.

Tak, użyłam słowa „resztki” w sposób zupełnie celowy. Bo należy otwarcie powiedzieć, że szacunek dla niezależności sądów

w naszym kraju nigdy nie był na zbyt wysokim poziomie.

Nigdy nie było niezależności budżetowej sądów powszechnych, niezależności ich kierownictwa, a także gwarancji instytucjonalnych, do jakich – nawet w latach 1926–1939, kiedy demokracji w Polsce po prostu nie było – należało tworzenie i znoszenie sądów mocą ustawy. Wprawdzie wiemy, że dzisiaj uchwalenie takiego aktu prawnego to bagatela, zadanie na jedną noc i pół dnia. Niemniej jednak byłby to przynajmniej jakiś symbol szacunku dla sądów, a w życiu nawet symbole się przecież liczą.

Obecna władza przez fakty dokonane zmienia konstytucyjny ustrój państwa.

Wiele już razy przypominałam ten przykład z nie tak dawnej przeszłości: oto w 2001 r. Sąd Okręgowy w Przemyślu „ręcznie” zamieniono w ośrodek zamieszkowy jedynie po to, aby pozbyć się niewygodnego prezesa. I zważywszy, że od tamtego czasu nie zrobiono dosłownie nic, aby ograniczyć wszechwładzę Ministra Sprawiedliwości nad sądami, więcej nawet – starano się bardzo, aby tę władzę zakonserwować i rozszerzyć.

Od niezależności sądów, której nawet po 1989 r. nie mieliśmy zbyt wiele, przechodzimy aktualnie do etapu drugiego, znacznie niebezpieczniejszego – rozmontowania niezawisłości sędziowskiej. O co chodzi? Pan Minister i Prokurator Generalny potwierdził w swoim publicznym wystąpieniu

wszystko, co było albo znane, albo przeczuwane. Ma powstać w Sądzie Najwyższym autonomiczna – co by to nie znaczyło – Izba Dyscyplinarna – wspólna dla sędziów i prokuratorów. Rzecz sama w sobie ciekawa, bo w Sądzie Najwyższym od lat orzekamy jako sąd dyscyplinarny II instancji, a skoro sędziowie są – w przeciwieństwie do prokuratorów – niezawisli, to odpowiedzialności przedstawicieli obu grup nie można mierzyć jedną miarą... Ale przecież wiadomo, że nie w tym rzecz.

Zamysł jest prosty: obecna władza przez fakty dokonane zmienia konstytucyjny ustrój państwa. I za chwilę zyska potężny instrument nacisku na każdego indywidualnego sędziego, a przez to – na każdego obywatela. Do Izby Dyscyplinarnej – jak się zapowiada – wprowadzi się czynnik społeczny, ławników, bo sądy – jak powiedział pewien członek grupy rządzącej – są zbyt ważną sprawą, aby je pozostawić samym sędziom.

No więc będziemy mieli sądy ludowe, upolitycznione, bo w razie czego skład mieszany w Izbie Dyscyplinarnej usunie z urzędu każdego, kto się nie zgadza z poddaniem prawa potrzebom bieżącej praktyki i woli politycznej.

Ktoś mógłby powiedzieć, że to jest w gruncie rzeczy abstrakcja, bo przecież partia rządząca nie będzie się interesować każdą sprawą sądową i każdym sędzią. Każdą i każdym może i nie, ale niektórymi – owszem. Jak bardzo to jest prawdopodobne, przekonuje przykład z przedwojnia: zdymisjonowany jednym ruchem pióra ministra Stanisława Cara sędzia i prezes Sądu Najwyższego Aleksander Mogilnicki już jako adwokat prowadził sprawę karną przeciwko pewnemu oficerowi, którego w jego mieszkaniu zaatakowała grupa piłsudczyków. Ten w obronie własnej jednego z nich postrzelił, za co został skazany; skargę kasacyjną Sąd Najwyższy oddalił bez zająknięcia o kontratybie obrony koniecznej. Tak właśnie działają sędziowie w państwach autorytarnych.

Nie od rzeczy będzie także przypomnieć kasus Stanisława Cywińskiego, docenta wileńskiego Uniwersytetu Stefana Batorego, którego za krytykę nieżyjącego już marszałka Piłsudskiego nie tylko dotkliwie pobito, lecz także skazano na podstawie ustawy, którą Sejm śpiesznie uchwalił w toku procesu. *Nullum crimen sine lege poenali anteriori*? Wolne żarty! Tak właśnie działają sędziowie w państwach autorytarnych, kiedy się ich podda dostatecznie silnej presji. Nie mówię o tym dlatego, żeby kogoś obrazić lub wzbudzić tanią sensację. Nie! Chodzi mi tylko o to, aby każdy na tej sali i poza nią miał świadomość powagi sytuacji.

W Polsce skończyła się epoka, kiedy mogliśmy polegać na zadeklarowanej w art. 2 Konstytucji zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

O prawo, o sposób jego interpretacji, o jego przestrzeganie, o każdy cal sprawiedliwości należy teraz walczyć i obowiązek ten – co tu dużo mówić – spoczywa na sędziach. Powstaje oczywiście pytanie, jak to robić? Prosty odpowiedzi nie ma. W każdym razie muszę to powiedzieć: nie ma walki bez ofiar, a do nich może być zaliczony każdy z nas tu obecnych. Piastujemy władzę publiczną, a skoro tak, to musimy zawsze liczyć się z konsekwencjami.

Aby zwyciężyć, trzeba się przygotować nawet na sądy dyscyplinarne.

Proszę więc Państwa Sędziów – wszystkich bez wyjątku – aby przestali myśleć o sobie jako o tych, którzy tylko przychodzą do miejsca pracy wykonać swój obowiązek, a tak poza tym to muszą pracować, spłacać kredyt, wyżywić rodzinę itp. Takie postawy skłaniają do szukania usprawiedliwień, a w ostateczności – do ustępstw. Walka o prawo, o niezawisłość sędziów musi toczyć się w granicach prawa, ale musi być twarda i jednoznaczna, jak jednoznaczny jest ustrój państwa.

Aby zwyciężyć, trzeba się przygotować nawet na sądy dyscyplinarne, na ryzyko

usunięcia z urzędu, na wszystko! Trzeba pisać i wygłaszać dobre mowy, trzeba głośno i – daj Boże – mądrze mówić o imponderabiliach.

Nie wolno się bać. Trzeba pokazywać, że jesteśmy w opozycji przeciwko spychaniu demokratycznego państwa z niezawisłymi sędziami w niebyt. Jestem bardziej pewna niż kiedykolwiek dotąd, że Polska dojrzała do zmiany. Środowisko sędziowskie może pokazać klasę, na jaką nie jest stać wielu obywateli, którzy myślą, że demokratycznie wybrana większość może wszystko, nawet zmieniać Konstytucję bez wymaganej większości przez ustawodawstwo zwykłe. Takie

przypadki już z historii znamy i wiadomo, czym się skończyło.

Jeżeli mamy bronić prawa, to nie ma lepszego momentu niż teraz. Środowisko nasze musi pokazać, że jest zjednoczone wokół idei państwa prawa, że onegdaj suweren, by użyć dzisiejszej nomenklatury, zdecydował o trójpodziale władz. Musi tłumaczyć, że nie bronimy jakichś mitycznych interesów własnych, bo ich nie mamy, tylko chcemy, aby obywatel przed sądem czuł się bezpiecznie, wierząc, że sędzia jest niezawisły.

To jest nasza powinność wobec przyszłych pokoleń i misja.



## Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Ponieważ projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa budzi poważne wątpliwości pod kątem ochrony wolności i praw obywatelskich, Rzecznik przedstawił je 1 lutego Ministrowi Sprawiedliwości Zbigniewowi Ziobrze (VII.510.2.2017).

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku tego projektu Rzecznik zwrócił uwagę na problemy, które mogą pojawić się na tle zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

**Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zachowanie zaś niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma fundamentalne znaczenie dla realizacji prawa każdego do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich najistotniejsze wątpliwości natury konstytucyjnej wywołują następujące przepisy tego projektu:

### 1. Przekazanie Sejmowi wyboru sędziów do KRS

Uwagi dotyczą art. 1 pkt 7 projektu, w zakresie, w jakim stanowi, że po art. 21 dodaje się art. 21a w brzmieniu: „Art. 21a. Rada wykonuje kompetencję, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady”.

### Konstytucja precyzuje, kogo do KRS wybiera Sejm

Konstytucja, określając skład Krajowej Rady Sądownictwa, wskazuje, że KRS składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (w art. 187 ust. 1 pkt 2). Parlament natomiast jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów (art. 187 ust. 1 pkt 3).

Nie da się zatem zaakceptować z konstytucyjnego punktu widzenia propozycji przeniesienia na organ władzy ustawodawczej kompetencji wyboru sędziów do KRS.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zgodnie z projektem sędziów do pełnienia funkcji członków Krajowej Rady Sądownictwa miałby wybierać Sejm wyłącznie spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu. Co prawda, kandydatury te będą przedstawiane przez Marszałka w oparciu o propozycje zgłoszone przez Prezydium Sejmu, grupę co najmniej 50 posłów bądź stowarzyszenia zrzeszające sędziów (art. 1 projektu). Nie usuwa to jednak wątpliwości, że proponowany model jednoosobowego monopolu inicjatywy Marszałka Sejmu tworzy możliwość pogłębienia upolitycznienia procedury wyborów członków organu, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z Konstytucji wynika niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (rządu) i ustawodawczej (parlamentu).

Z zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) wynika niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność tę wzmacnia postanowienie Konstytucji, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) i tylko one mają monopol na wydawanie wyroków w imieniu RP (art. 174). Odrębność i niezależność sądownictwa ma przełożenie na zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1), a w ostatecznym rezultacie na zapewnienie każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w ten sposób, aby jej niezależność i odrębność były należycie respektowane. „Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i literaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych” (por. R. Piotrowski, *Granice niezawisłości sędziów i niezawisłości sądów?*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016, s. 130).

## 2. Nowe kompetencje prezydenta przy wyborze członków KRS

Uwagi dotyczą art. 1 pkt 14 projektu „W przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów” (zmiana art. 37 ust. 2 ustawy o KRS).

Powierzenie Prezydentowi kompetencji do wyboru sędziego spośród kandydatów na sędziów nie znajduje oparcia w przepisach

Konstytucji RP oraz narusza zasadę równowagi i odrębności władz.

Konstytucja rozróżnia pojęcia „wybór” i „powołanie”. Prezydent powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji RP). Akt powołania sędziego jest konstytucyjną prerogatywą Prezydenta. Ale nie ma tu mowy o „wyborze”.

**Podkreślić należy, że istotą dokonywania wyboru kandydata na stanowisko sędziowskie w Krajowej Radzie Sądownictwa jest uzyskanie kompromisu pomiędzy przedstawicielami władzy sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej.**

Służyć ma temu, określony precyzyjnie w Konstytucji RP, charakter składu personalnego Krajowej Rady Sądownictwa.

**Konstytucja sprecyzowała skład KRS nie bez powodu.**

KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Prezesów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego), przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Dzięki temu KRS pełni funkcję gwarancyjną ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Należy zatem podzielić pogląd, że przyznanie Prezydentowi jako organowi władzy wykonawczej kompetencji wyboru sędziego należy ocenić jako „zbędną ingerencję w autonomię władzy sądowniczej i nieuzasadnione uprzywilejowanie względem niej głowy państwa”.

## 3. Skrócenie kadencji obecnych członków KRS

Uwagi dotyczą przepisu: „Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów, wygasa po upływie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy” (art. 5 projektu).

Trwałość kadencji KRS zagwarantowana została wyraźnie w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 187 ust. 3 ustawy zasadniczej kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwość przełamania konstytucyjnie określonej kadencyjności członków KRS istnieje po spełnieniu dwóch warunków:

- 1) wystąpienia nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności, które mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności,
- 2) spełnienia przez nową regulację testu proporcjonalności.

W uzasadnieniu projektu projektodawca przedstawił wyłącznie argumentację odnoszącą się do pierwszej z przesłanek. Tymczasem w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję.

#### 4. Sprzeczność ze standardami międzynarodowymi

Projektowane przepisy ustawy budzą także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z międzynarodowymi standardami prawnymi, a w szczególności z:

- Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,
- przepisami Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych,
- standardami określonymi przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa.

Zasada niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sędziów uważana jest za fundament porządku prawnego w państwie

demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka.

Do zasad składających się na zasadę państwa prawnego, wywodzonych z orzecznictwa trybunałów europejskich, a także dokumentów przygotowanych przez Radę Europy, zalicza się właśnie zasadę niezależności i bezstronności.

Zasady te podlegają ochronie prawnej przewidzianej w międzynarodowych konwencjach praw człowieka.

Dodatkowo, rekomendacje odnośnie do poszanowania zasady niezawisłości sędziów zostały sformułowane w wielu dokumentach międzynarodowych zaliczanych do prawa miękkiego (*soft law*), a więc w aktach formalnie niewiążących prawnie, choć wyrażających bardzo istotne standardy, które mogą wpływać na wykładnię prawa krajowego.

**Podkreślić należy, że prawo jednostki do sądu może być respektowane tylko wówczas, gdy sąd ten jest niezawisły i bezstronny. W tym przypadku niezawisłość sędziowska jest więc warunkiem poszanowania praw i wolności człowieka (zob. np. wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban p. Polsce, skarga nr 23614/08).**

W opinii Rady Europy, zawartej w niezwykle ważnym i aktualnym raporcie zatytułowanym „Wyzwania dla niezawisłości sędziowskiej i bezstronności w państwach członkowskich Rady Europy” z 24 marca 2016 r., podkreśla się, że krajowe rady sądownictwa są ciałami, których celem jest stanie na straży niezależności sądownictwa jako całości oraz niezawisłości pojedynczych sędziów oraz promocja efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Rada Europy zauważa w swoim raporcie, że „niezawisłość sędziów może być naruszona poprzez osłabienie kompetencji rady sądownictwa (...), bądź też na skutek zmian dokonywanych w składzie personalnym rad”. Biorąc pod uwagę te stwierdzenia, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać poniżej

wybrane standardy międzynarodowe odnoszące się do tych zagadnień.

**W zakresie dotyczącym przedterminowego wygaśnięcia mandatu wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka.**

Standardy w tym zakresie Komitet wyznaczył w obserwacjach z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie Pastukhov p. Białorusi (nr CCPR/C/78/D/814/1998). W 1994 r. skarżący został wybrany przez białoruski parlament na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego. Jego kadencja miała trwać 11 lat, jednak w 1997 r. prezydent wydał dekret stwierdzający wygaśnięcie kadencji. Swoją decyzję uzasadnił faktem wejścia w życie nowej konstytucji.

Komitet uznał, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego Sądu Konstytucyjnego na kilka lat przed upływem jego kadencji stanowiło atak na niezależność sądownictwa i naruszenie art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) stanowiącego o prawie dostępu do służby publicznej na ogólnych zasadach równości, w związku z art. 14 ust. 1 MPPOiP (prawo do rzetelnego procesu sądowego) i art. 2 MPPOiP (zakaz dyskryminacji).

Rozstrzygnięcie to nie ma bezpośredniego i wprost zastosowania w przypadku projektu, jednak z uwagi na konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa, polegającą na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, powinno być przez ustawodawcę z pewnością wzięte pod uwagę, jako wpływające na wyznaczenie standardów zapewnienia trwałości kadencyjności organów sądowniczych bądź stojących na straży niezależności sądownictwa.

Pod uwagę warto także wziąć opinię Komisji Weneckiej dotyczącą konieczności zagwarantowania stabilności prezesom sądów (opinia Komisji Weneckiej nr 768/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. dotyczącej reformy sądownictwa w Armenii). Jedną ze zmian, jakie wprowadzała tamta nowelizacja, było

wprowadzenie kadencyjności dla prezesów sądów (wcześniej pełnili oni swoje stanowiska bezterminowo). Wraz z ustanowieniem ograniczonych czasowo kadencji, ustawa miała wygasic kadencję urzędujących prezesów przy stosunkowo krótkiej *vacatio legis*. Komisja Wenecka zauważyła, że retroaktywność prawa budzi co do zasady wątpliwości – Komisja zasugerowała np. termin czteroletni.

W przypadku przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS warto byłoby wziąć pod uwagę opinię Komisji Weneckiej z racji konstytucyjnej roli Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przepis art. 5 projektu ustawy przewiduje bowiem krótki – 90-dniowy okres *vacatio legis*.

**W zakresie wyboru członków KRS należy przypomnieć treść „Opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski” z dnia 30 stycznia 2017 r.**

Podkreśla ona, że „Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią, iż mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla również, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej”.

ENCJ w opinii z dnia 30 stycznia 2017 r. przypominała także opinię Komisji Weneckiej z 2015 r. na temat Bułgarii (CDL-AD(2015)022-e), podnosząc, że „Komisja preferuje jednakże systemy, w których istotna część lub większość członków Rady Sądownictwa byłaby wybierana przez samą władzę sądowniczą. Aby zapewnić demokratyczny mandat Rady Sądownictwa, inni członkowie powinni być wybierani przez Parlament



spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych”.

Wskazane zasady znajdują swoje odzwierciedlenie również w Podstawowych zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 roku) oraz Zaleceniach Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczące niezależności, sprawności i roli sędziów (przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów).

Zgodnie z określonymi w tych dokumentach zasadami, wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów powinno się dokonywać na podstawie ich osiągnięć, z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności.

Z kolei zgodnie z Europejską Kartą o Statusie Sędziów, przyjętą przez Radę Europy w dniach od 8 do 10 lipca 1998 roku, w odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów (pkt 1.3 Karty).

W tym miejscu warto też przypomnieć raport Komisji Weneckiej z 16 i 17 marca 2007 r. dotyczący nominacji sędziów (raport nr 403/2006) oraz raport Komisji Weneckiej z 12 i 13 marca 2010 r. w sprawie niezależności wymiaru sprawiedliwości (raport nr 493/2008). W obu raportach Komisja Wenecka podkreślała, że organ odpowiedzialny za wszelkie decyzje dotyczące powoływania sędziów i ich dalszej drogi zawodowej powinien być przede wszystkim niezależny od władzy wykonawczej.

Ponadto Komisja, odnosząc się do bezpośredniego systemu powoływania sędziów, jaki funkcjonuje w Polsce, polegającego na mianowaniu sędziów przez głowę państwa, wskazała, że tak długo, jak Prezydent (czy tak jak w innych krajach – monarcha) jest związany wnioskiem niezależnej rady sędziowskiej, procedura taka nie budzi żadnych wątpliwości. Dopuszczalna jest odmowa przez głowę państwa nominacji sędziowskiej, ale tylko w ściśle wyjątkowych sytuacjach (decyzja taka wymaga uzasadnienia).

W tym kontekście trzeba również przypomnieć zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE dotyczące niezależności sądownictwa w Europie Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej (Kijów, 23–25 czerwca 2010 roku). W zaleceniach podkreślano, że Rada Sądownictwa nie powinna być zdominowana przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Należy także przytoczyć opinię przedstawioną przez Radę Europy w powołanym już wyżej raporcie „Wyzwania dla niezależności sędziowskiej i bezstronności w państwach członkowskich Rady Europy” z dnia 24 marca 2016 r. Rada Europy mocno akcentuje w nim, że „władza wykonawcza nie może wywierać wpływu na wybór członków Rady w żaden sposób”. Raport przytacza przykłady, które ilustrują, że rada sądownictwa może działać poprawnie tylko wtedy, gdy jej członkowie są niezależni i nie są nadmiernie upolitycznieni. W tym kontekście założenia projektu zmieniającego zasady wyboru członków KRS w sposób oczywisty nie wychodzą naprzeciw standardom określanym przez Radę Europy.

Z tych też powodów należy podkreślić, że wyłącznie niezależna Krajowa Rada Sądownictwa, złożona z członków określonych Konstytucją RP, w tym z niezależnych członków wybieranych przez przedstawicieli sądownictwa, może zapewnić niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zgodnie z treścią i wymaganiami art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

## Stanowisko Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex super omnia” w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex super Omnia” popiera krytyczne uwagi, dotyczące projektowanych zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a zwłaszcza zawarte w opinii Rady z dnia 30 stycznia 2017 r.

Sądy w Polsce stanowią władzę równą i odrębną od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sędziowie sprawujący wymiar sprawiedliwości muszą być niezawisli. Ustrój sądów i niezależność sędziów winny stanowić nienaruszalną gwarancję realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Proponowane zmiany zmierzają wyłącznie do umniejszenia rangi sądów powszechnych jako władzy niezależnej od pozostałych władz i zmierzają wprost do ich upolitycznienia.

Argumenty o braku kontroli nad Sądami oceniamy jako próbę manipulacji opinią publiczną, wyraz dążenia do odstąpienia od zasady trójpodziału władz i próbę powielenia metody, która doprowadziła do destrukcji Trybunału Konstytucyjnego.

Każdy obywatel Rzeczypospolitej musi być pewny, że jego sprawa będzie rozpoznana przez niezawisły sąd. Projektowana zmiana ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa pozbawia obywateli podstawowej gwarancji rzetelnego procesu.

**Zarząd Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex super omnia”**

*„W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władz...*

*...Gdzie w jednej osobie lub jednym ciele urzędowym władza prawodawcza łączy się z władzą wykonawczą, tam nie masz wolności, albowiem istnieje obawa, że ten sam monarcha (...) stanowić będzie prawa tyrańskie, by je wykonywać po tyrańsku. (...) Nie masz wolności, skoro władza sądownicza nie jest oddzielną od władzy prawodawczej i wykonawczej. Jeśli złączona jest z władzą prawodawczą, powstaje samowolność w stosunku do życia i wolności obywatela, albowiem sędzia będzie zarazem prawodawcą. Jeśli jest złączona z władzą wykonawczą, sędzia będzie posiadać władzę ujarzmiciela...”*

**Monteskiusz, O duchu praw**



# Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z 16.05.2017 r. w sprawie projektowanych zmian dotyczących sądownictwa w Polsce

W związku z projektowanymi zmianami ustrojowymi w wymiarze sprawiedliwości, czynionymi w roku stulecia sądownictwa i Sądu Najwyższego w odrodzonej Polsce, na podstawie art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 16 § 1 pkt 6 i 7 w związku z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.), Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego uchwala, co następuje:

Nie zgadzamy się z podejmowanymi publicznie działaniami zmierzającymi do zdyskredytowania w oczach społeczeństwa władzy sądowniczej i środowiska sędziowskiego, niszczącymi społeczne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, godzącymi w fundamenty demokratycznego państwa prawa i zagrażającymi prawom i wolnościom obywatelskim.

Wyrażamy stanowczy sprzeciw wobec projektów ustaw dotyczących sprawowania wymiaru sprawiedliwości, prowadzących do jawnego naruszenia konstytucyjnych zasad niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów. Działania władz prowadzą do destrukcji systemu sądownictwa, a przez to osłabiają Państwo Polskie. Zamiast podjęcia dyskusji o potrzebie i kierunku reformy sądownictwa, przedstawione propozycje ograniczają się niemal wyłącznie do umożliwienia zmian kadrowych, służących podporządkowaniu

sądów politykom. Sąd Najwyższy nie może w tej sytuacji stać obojętnie wobec oczywistego łamania zasad i norm Konstytucji.

Popieramy stanowisko prezentowane publicznie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Profesor Małgorzatę Gersdorf w kwestiach dotyczących działalności Sądu Najwyższego, godności sędziów oraz dobra wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z zasadami ustrojowymi wyrażonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Solidaryzujemy się z podejmowanymi w tych sprawach uchwałami Krajowej Rady Sądownictwa, zgromadzeń ogólnych sędziów, stowarzyszeń sędziowskich, organów samorządów zawodów prawniczych oraz rad wydziałów prawa polskich uniwersytetów. Zwracamy uwagę, że są one zbieżne z działaniami podejmowanymi przez Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Radę Wykonawczą Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) i wiele zagranicznych rad sądowniczych.

Wzywamy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości oraz wszystkich posłów i senatorów do zainicjowania dyskusji w sprawie rzeczywistej i potrzebnej reformy wymiaru sprawiedliwości, pamiętając o spoczywającej na nas wszystkich odpowiedzialności za Państwo i jego wizerunek na świecie. Wyrażamy gotowość włączenia się do prac nad reformą.

Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego  
Sędziów Sądu Najwyższego  
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Krzysztof Sobczak

## Gdy państwo prawa zagrożone, trzeba odwoływać się do konstytucji – „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją”, konferencja w Katowicach, 3.03.2017 r.

**Z**adne państwo nie może funkcjonować bez kontroli zgodności stanowiącego prawa z konstytucją. Są na świecie różne modele – w Polsce mamy do tego Trybunał Konstytucyjny. Ale gdy on tego nie robi, obowiązek ten spada na sądy – uważa prof. **Małgorzata Gersdorf**.

Opinię taką Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wygłosiła podczas zorganizowanej 3.03.2017 r. w Katowicach konferencji „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją”.

Natomiast przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa **Dariusz Zawistowski** ocenił, że kontrola konstytucyjności sprawowana bezpośrednio przez sądy może mieć fundamentalne znaczenie dla obrony praw i wolności obywateli. Zauważył, że w ostatnim czasie można obserwować zmianę praktyki w tej dziedzinie, że są przykłady, w których sądy bezpośrednio odwołały się do Konstytucji jako podstawy rozstrzygnięć.

Także prof. **Krzysztof Markiewicz**, prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, witając uczestników konferencji, powiedział, że ma ona dać sugestie i narzędzia do tego, jak funkcjonować w nowej rzeczywistości prawnej, i ma być pierwszym, choć nie ostatnim, dużym krokiem w tym kierunku.

### Stosowanie Konstytucji to obowiązek

Jak przypomniła prof. **Małgorzata Gersdorf**, obowiązkiem każdego sędziego jest stosowanie w orzecznictwie Konstytucji i ustaw. Ale dodała, że żaden sędzia nie może dawać pierwszeństwa ustawie, gdy widzi jej sprzeczność z Konstytucją. – W normalnych czasach sędziowie mogą oczekiwać rozstrzygnięcia takich dylematów przez Trybunał Konstytucyjny, chociaż – jak podkreślała – zawsze mieli prawo do dokonywania takiej oceny samodzielnie. Ale gdy sytuacja jest nadzwyczajna, a teraz tak właśnie jest, konieczne są nadzwyczajne działania – mówiła prof. Gersdorf. – Wydaje się, że sięgnięcie przez władzę sądowniczą do Konstytucji staje się nieodzowne, jest swoistą koniecznością obecnego czasu – stwierdził prof. **Marek Safjan**, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, a obecnie sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jego zdaniem jest to konieczność podyktowana najgłębszym interesem publicznym, który wynika z tego, że tego rodzaju podejście staje się, być może, jedyną formą ochrony praw gwarantowanych w Konstytucji. – W związku z tym pytanie, jakie należy stawiać w związku z postulatem rozproszonej kontroli konstytucyjności, nie brzmi dzisiaj, czy należy to robić, tylko jest

to pytanie o to, jak to robić w sposób najbardziej racjonalny i mądry – stwierdził. Jak zauważył, dominująca dotąd kontrola skoncentrowana, wykonywana przez Trybunał Konstytucyjny, była postrzegana jako czynnik mocno sprzyjający spójności wykładni konstytucyjnej, tworzeniu pewnego kanonu interpretacji. – To jest dorobek skoncentrowanej kontroli konstytucyjności – mówił. Ale, jak dodał, te argumenty nie mogą dzisiaj prowadzić do kwestionowania możliwości i potrzeby kontroli rozproszonej, wykonywanej przez wszystkie sądy. Bo to wynika z samej istoty i misji sądów – podkreślał prof. Marek Safjan. – Gdy doszło do sparaliżowania sądownictwa konstytucyjnego w Polsce, nie możemy uznać, że już nikt nie może postawić tamy tworzeniu prawa sprzecznego z Konstytucją – stwierdził były prezes Trybunału Konstytucyjnego. – Przegramy bitwę o państwo prawa, jeśli uznamy, że nie możemy w tej sprawie nic zrobić – dodał. Jego zdaniem, to na sędziów wszystkich sądów spada teraz obowiązek ochrony Konstytucji i wartości konstytucyjnych w funkcjonowaniu państwa. – To sędziowie muszą stać na straży przestrzegania prawa, w tym tego najwyższego, zapisanego w Konstytucji – mówił. – Rozproszona kontrola konstytucyjności to potężna broń w rękach sędziów – podsumował były prezes TK. I dodał, że wielką będzie w tej sytuacji rola Sądu Najwyższego, który będzie musiał w dużym stopniu przejąć rolę sparaliżowanego Trybunału Konstytucyjnego. A przede wszystkim dążyć do maksymalnego ujednolicenia wyników tej rozproszonej kontroli.

– Sędziowie są trzecią władzą. A jeśli tak, to mają władzę nad słowem zapisanym w akcie prawnym. A więc obowiązkiem sędziego jest dokonanie oceny, jaką intencję miał ustawodawca, formułując taką regulację. Ale także, czy ta regulacja jest zgodna z Konstytucją – mówiła prof. Ewa Łętowska, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. I podkreślała, że jest zwolenniczką, a także od wielu lat gorącą orędowniczką wykorzystywania przez sędziów prawa

do odwoływania się w swoim orzecznictwie bezpośrednio do Konstytucji.

Zdaniem prof. **Stanisława Biernata**, wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (decyzją prezes Trybunału Konstytucyjnego na urlopie), sąd może odmówić zastosowania konkretnej ustawy, gdy uzna ją za sprzeczną z Konstytucją. Zastrzegając on jednak, że powinno to być uzależnione od pewnych czynników. Jak mówił, jednym z nich powinno być to, czy taki przepis był oceniany przez Trybunał Konstytucyjny. – Jeśli tak, to sąd powinien uznać to orzeczenie. Ale jeśli wątpliwości są, a wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie było albo z jakichś powodów Trybunał nie mógł się w tej sprawie wypowiedzieć, to sąd może sam dokonać oceny konstytucyjności przepisu – stwierdził prof. Biernat.

### Nie bójcie się stosować Konstytucji

Do stosowania rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw zachęcał sędziów **Maciej Bobrowicz**, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych. – Gdy zabraknie w tej roli Trybunału Konstytucyjnego, będziemy mieli w Polsce 10 tysięcy trybunałów, bo każdy sędzia stanie przed takim wyzwaniem – mówił. I dodał, że to w rękach sędziów sądów powszechnych będzie ocena konstytucyjności prawa w Polsce.

W podobnym tonie wypowiadał się podczas konferencji **Marek Treła**, prezes Naczelnej Rady Adwokackiej. Przestrzegał jednak, by dyskutować o tym i robić to wyłącznie na gruncie prawa, a unikać wprowadzenia tego problemu na poziom dyskusji politycznej.

Również zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich **Stanisław Trociuk** podkreślał potrzebę podjęcia przez sądy zadania związanego z oceną konstytucyjności obowiązującego prawa. Poinformował, że Rzecznik Praw Obywatelskich widzi coraz większe problemy na drodze wyjaśniania zagadnień prawnych wynikających z jego zadań poprzez kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. – A w tej sytuacji trzeba szukać

nowych sposobów wyjaśniania tych problemów – mówił.

Uczestniczący w jednym z paneli konferencji dr **Ryszard Balicki** z Uniwersytetu Wrocławskiego zachęcał, by idei rozproszonej kontroli konstytucyjności nie traktować teraz jako konieczności, ponieważ sparaliżowany został Trybunał Konstytucyjny. Jak mówił, takie uprawnienie sędziowie mieli zawsze, Konstytucja wyraźnie ich do tego upoważniała. – Nie było to zbyt często stosowane, bo był Trybunał i działał dobrze. Ale ta forma kontroli konstytucyjności może być stosowana w każdym czasie, nawet gdy Trybunał znacznie znowu działać prawidłowo – podkreślał. I zaznaczył, że praktykowanie tego w żaden sposób nie podważa autorytetu Trybunału Konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego.

Wtórował mu prof. **Marcin Matczak** z Uniwersytetu Warszawskiego, który także stwierdził, że rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją jest dopuszczalna, a tylko została trochę zaniedbana. – Ale najwyższy czas, by tę instytucję ożywić – stwierdził. Jego zdaniem ideę sądowej kontroli konstytucyjności prawa należy rozumieć w ten sposób, że Konstytucja mówi, iż sędzia podlega Konstytucji oraz ustawom. A więc ma stosować cały system prawa, a nie tylko jakiś jego element – wyjaśniał.

A dr **Krzysztof Urbaniak** z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu dodał, że sędziowie nie powinni od tego obowiązku się uchylać. – Jesteście potężną władzą w Rzeczypospolitej, jedną z trzech równorzędnych władz. Korzystajcie z tej swojej rangi i pozycji – apelował do sędziów.

– Nie obawiajcie się stosować wprost Konstytucji w swoim orzecznictwie – zwracał się do sędziów adwokat prof. **Maciej Gutowski**. I podkreślał, że to sądy decydują w konkretnych sprawach o tym, co jest prawem. Jego zdaniem sądy mogą odnosić się do Konstytucji. – Nie mają władzy derogacyjnej, jak Trybunał Konstytucyjny, ale mogą w konkretnej sprawie stwierdzić, jak należy o niej zdecydować w świetle Konstytucji.

Szczególnie, gdy akty prawa niższej rangi mogą wzbudzać wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą – mówił. Jak dodał, sądy wprawdzie nie mają zdolności derogacyjnej w odniesieniu do samego aktu prawnego, ale mają ją w zakresie jego interpretacji w odniesieniu do konkretnej sprawy.

Natomiast adwokat prof. **Piotr Kardas** użył podczas debaty jeszcze jednego argumentu za stosowaniem przez sądy powszechne oceny konstytucyjności przepisów. Przywołał w tym celu liczby: około 300 spraw rozpatruje rocznie Trybunał Konstytucyjny, a do sądów powszechnych trafia ponad 15 mln spraw. – Czy tylko w tych 300 sprawach mogą występować wątpliwości konstytucyjne? – pytał retorycznie.

#### Nieistniejące wyroki Trybunału Konstytucyjnego

Jednym z tematów dyskusji podczas konferencji było to, jak należy traktować sytuacje, gdy wprawdzie Trybunał Konstytucyjny orzeknie o zgodności lub niezgodności jakiegoś przepisu z Konstytucją, ale wyrok taki zostanie wydany z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania.

Sędzia Sądu Najwyższego prof. **Karol Weitz**, który odniósł się do licznych pytań na ten temat, stwierdził, że nie w każdym przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny z osobą nieuprawnioną w składzie mamy do czynienia z wyrokiem nieistniejącym. Ale w przypadku trzech osób powołanych do Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm obecnej kadencji na miejsca już obsadzone w poprzedniej kadencji, tak właśnie jest – stwierdził. Swoją opinię prof. Weitz odniósł do trzech możliwych sytuacji, jakie mogą wystąpić w praktyce orzekania, podkreślając odmienne w każdej z nich skutki uczestnictwa osoby nieuprawnionej w orzekaniu.

Pierwsza z nich to przypadek, gdy kwestia udziału osoby nieuprawnionej wystąpiłaby po wydaniu przez Trybunał wyroku. Jak mówił prof. Weitz, taka sytuacja może mieć

miejsce w przypadku trzech sędziów TK, których legalność wyboru w 2010 r. zakwestionował prokurator generalny. Jak twierdzi ekspert, gdyby Trybunał orzekł wadliwość ich powołania, to wszystkie wyroki wydane z ich udziałem byłyby nadal ważne.

Druga sytuacja może mieć miejsce, gdy to strona postępowania zwraca uwagę, że wyznaczony został skład z udziałem osoby nieuprawnionej. – W takim przypadku do Trybunału należy przesądzenie, czy ten członek składu zasiada w nim legalnie. Jeśli tak uzna, nie ma podstaw do stwierdzania nieważności wydanego przez ten skład wyroku.

Natomiast trzecia sytuacja ma miejsce wtedy, gdy w składzie Trybunał Konstytucyjnego zasiadają osoby, co do których Trybunał Konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach uznał, że zostały powołane na miejsca już prawidłowo obsadzone (przypadek trzech sędziów wybranych przez Sejm obecnej kadencji po „unieważnieniu” wyboru na te miejsca trzech osób w poprzedniej kadencji, które miały objąć urzędy 6.11.2015 r.). – Jeśli mimo to taka osoba zasiada w składzie orzekającym, to w takiej sytuacji mamy do czynienia z wyrokiem nieistniejącym – stwierdził prof. Karol Weitz. – Nawet jeśli to był jeden z pięciu członków składu orzekającego, bo to jest tak daleko idące pogwałcenie art. 2. Konstytucji, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest wyrokiem nieistniejącym – podsumował.

Jeszcze inaczej na problem traktowania przez sądy powszechne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego spojrzal prof. **Tadeusz Ereciński**, były prezes Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Otóż zadał pytanie, czy jeśli władze polityczne i administracyjne wybiórczo traktują wyroki Trybunału i tylko niektóre z nich publikują i uznają za obowiązujące, to czy w obecnej sytuacji także sądy mogą w ten sposób podchodzić do orzeczeń Trybunału. Jak podkreślał, problem ten może wystąpić szczególnie wtedy, gdy pojawi się kwestia nieważności postępowania. – Jeżeli warunki dotyczące konstytucyjności danej czynności w ramach postępowania nie są spełnione,

to tym samym pozbawione są te czynności przymiotu czynności procesowych, co pozwala na uznanie postępowania i orzeczenia za nieistniejące lub za wadliwe, czyli także dotknięte nieważnością. A istotnym kryterium może tu być możliwość lub niemożność usunięcia uchybienia w jakikolwiek przewidziany przez prawo sposób. Jeżeli jednak nie ma środka zaskarżenia, zwyczajnego czy nadzwyczajnego, a w przypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego takich środków nie ma, wtedy można mówić, że albo postępowanie było nieistniejące, albo orzeczenie jest nieistniejące. Nie można wtedy mówić o orzeczeniu sądowym – mówił prof. Ereciński. I dodał, że może to być orzeczenie faktycznie istniejące, ale prawnie nie. – Ponieważ brakuje mu istotnych cech wymaganych przez ustawę, choćby miały one zewnętrzne cechy orzeczenia – podkreślił. Według prof. Erecińskiego jednym z przypadków, w których możemy mieć do czynienia z orzeczeniem nieistniejącym, jest wydanie go przez osobę niebędącą sędzią albo z udziałem takiej osoby.

#### Możliwość jest, stosowanie wciąż słabe

Prof. **Marcin Matczak** poinformował podczas konferencji, że zostały przeprowadzone badania, jak rozproszona kontrola konstytucyjności prawa jest stosowana w różnych krajach. – Ten obraz nie był dobry. Liczba stosowanych w orzeczeniach norm konstytucyjnych była bardzo mała. Ale jest postęp, bo gdy w ostatnich latach w trzech krajach, w Polsce, w Czechach i na Węgrzech, powtórzyliśmy to badanie, to okazało się, że jest w tej dziedzinie wzrost. Na Węgrzech nawet o 1000 procent, w Polsce o 440 procent. A to oznacza, że nasi sędziowie coraz bardziej rozumieją, że nie stosują ustawy, tylko stosują system prawny – mówił.

Do praktyki stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności nawiązał w swoim wystąpieniu sędzia Trybunału Konstytucyjnego prof. **Piotr Tuleja**. Jego zdaniem obecna sytuacja jest niewątpliwie



katalizatorem procesu poszukiwania metod potrzebnych do tego wykładni. – Ja nie podzielam takiego optymizmu, że my już mamy wszystkie potrzebne do tego instrumenty, ale trzeba nad nimi pracować – mówił. Jak podkreślał, teraz na sądach spoczywa znacznie większa odpowiedzialność za stosowanie Konstytucji niż do tej pory.

– Bez władzy sądowiczej nie ma ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich, na prawnikach spoczywa obowiązek ratowania demokratycznego państwa prawnego – mówiła w Katowicach Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego **Małgorzata Gersdorf**. Przypominała, że to Konstytucja jest źródłem podstawowych wolności obywatelskich, a „żadne demokratyczne państwo prawne nie może funkcjonować bez kontroli konstytucyjnej”. – Nie możemy zatem uciekać od trudnych pytań i zdecydowanych odpowiedzi na nie. Musimy chronić nasz dorobek konstytucyjny i przeciwstawiać się niszczeniu nie tylko sądownictwa, lecz także całej naszej państwowości opartej na demokratycznym państwie prawa – mówiła.

Prof. Gersdorf oceniła w swoim wystąpieniu, że konferencja została zorganizowana „w czasie nadzwyczajnym, kiedy w sposób

bezprecedensowy” atakuje się sądy, władzę sądowniczą i personalnie ją samą. – Uważam, że na wszystkich prawnikach spoczywa obowiązek podtrzymywania albo może już ratowania demokratycznego państwa prawnego, a niecałe społeczeństwo zdaje sobie sprawę z powagi sytuacji – mówiła prof. Gersdorf.

Profesor **Jerzy Zajadło**, filozof prawa z Uniwersytetu Gdańskiego, podsumowując konferencję, dodał, że obowiązkiem wszystkich prawników, a szczególnie sędziów, jest obrona prawa i sprawiedliwości w Polsce. Dyskusję prowadzoną podczas konferencji uznał za bardzo interesującą i ważną, ale stwierdził jednocześnie, że to temat dość banalny, dyskutowany w Polsce od 20 lat. – Dopiero wydarzenia polityczne ostatniego okresu i ich legislacyjne skutki pokazały, jak to jest ważny problem – stwierdził. I skonkludował, że paradoksem obecnej sytuacji jest to, że prawnicy muszą bronić prawa i sprawiedliwości przed Prawem i Sprawiedliwością.

Głównymi organizatorami konferencji były Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, a jednym z partnerów wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

**Krzysztof Sobczak**

Autor jest redaktorem naczelnym serwisu Lex.pl.



Krzysztof Sobczak

## Politycy nie doceniają znaczenia niezależności sądów

Rozmowa z sędzią Sądu Najwyższego Jackiem Gudowskim

**W** pracach nad nowym ustrojem wymiaru sprawiedliwości, po przełomie 1989 r., dominował entuzjazm i chęć wprowadzania najwyższych standardów. Jednak po paru latach okazało się, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów to nie są dla polityków wartości aż tak ważne, jak początkowo zakładano, a kolejne ekipy rządzące powoli rozmontowywały tę z początku dobrze zbudowaną konstrukcję – twierdzi sędzia Sądu Najwyższego Jacek Gudowski.

**Krzysztof Sobczak:** Budowa nowego ustroju sądów po 1989 r. została uznana za jedną z pierwszych potrzeb, bo prace zmierzające w tym kierunku rozpoczęły się jeszcze przed wyborami z 4.06.1989 r. Wynikający z porozumień Okrągłego Stołu postulat utworzenia Krajowej Rady Sądownictwa zaowocował nowelą do art. 60 konstytucji, wprowadzoną ustawą z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

**Jacek Gudowski:** To prawda, chociaż sama Rada – jako organ złożony z konkretnych członków – została utworzona na początku następnego roku. W grudniu 1989 r. została uchwalona ustawa, a pierwszy skład Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) ukonstytuował się na posiedzeniu, które odbyło się 23.02.1990 r. Faktem jest jednak, że decyzja o utworzeniu KRS zapadła przy Okrągłym Stole, *notabene* dzięki jednomyślnemu dążeniu i poparciu strony solidarnościowej, i szybko zaczęto ją wdrażać. Historia się powtórzyła. W 1917 r., na progu niepodległości, odbudowę państwa i jego instytucji także rozpoczęto od stworzenia ustroju sądów. Podobnie było w 1989 r.; według zasady *iustitia fundamentum regnorum* – podwaliną



Sędzia Jacek Gudowski

każdego państwa jest ustrój sądów. W doktrynie, w idei, ta zasada nie budzi wątpliwości, ale w praktyce bywa inaczej.

W tym przypadku można chyba powiedzieć, że tak właśnie to potraktowano. Przy Okrągłym Stole podjęto odpowiednie decyzje i zaraz zmieniono PRL-owską konstytucję. Zrobił to jeszcze opanowany przez PZPR Sejm, by możliwe było utworzenie KRS, która

miała stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jedną z pierwszych pryncypialnych, ustrojowych ustaw uchwalonych przez „sejm kontraktowy” była ustawa o KRS. Rada została utworzona tak szybko, jak to było możliwe. Zaraz potem, po 4 miesiącach, nastąpiła zmiana składu Sądu Najwyższego i jeszcze w tym samym roku powołano sądy apelacyjne, co oznaczało powrót do trójszczeblowej struktury sądownictwa. Wiązało się to m.in. z koncepcją likwidacji rewizji nadzwyczajnej, środka zaskarżenia wprowadzonego zaraz po wojnie za przykładem Związku Radzieckiego, gdzie była nazywana „nową kasacją”. Rewizja nadzwyczajna była często wykorzystywana jako narzędzie polityczne ówczesnej władzy.

To wszystko działo się bardzo szybko. W ciągu roku doszło do ogromnych przemian. Główną rolę odegrał w nich prof. Adam Strzembosz, który został wiceministrem sprawiedliwości w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. Ministrem nie mógł zostać, gdyż to stanowisko objął adwokat Aleksander Bentkowski, wskazany przez koalicjanta – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe. Ministra Bentkowskiego wspominam zresztą bardzo dobrze; sprzyjał przemianom, rozumiał miejsce i rolę sądów oraz specyfikę ich funkcjonowania. Te dwie osoby – dzięki harmonijnej współpracy z KRS – przyczyniły się bardzo do tego, że wszystkie zmiany następowały szybko, sprawnie i zmierzają we właściwym kierunku.

**Uczestniczył pan w pracach pierwszej kadencji KRS. Czy wtedy była spójna wizja ustroju sądów? Bo to w tym czasie wszystko się kształtowało, trójpodział władz też był dopiero wprowadzany.**

Wtedy takiej kompletnej, jasnej i spójnej wizji nie było, ale do dzisiaj jej nie ma, więc nie ma się co dziwić.

**A wzory były? Bo przecież takie rozwiązania były znane na świecie.**

Oczywiście, znaleźmy je. Pierwszą ideą przyswiecającą zmianom było oddzielenie

sądów od władzy wykonawczej i od władzy politycznej, odcięcie wszelkich wpływów. Na tym stanowisku ważyły doświadczenia poprzednich lat, więc było w tym także trochę przymusu odreagowania tego, co działo się wcześniej. Przyjęto więc w sposób bardzo naturalny, że fundamentem nowego ustroju będzie niezależność władzy sądowniczej – niezależność od wszystkich. W języku prawa konstytucyjnego mówi się w takim wypadku o „separacji” władzy sądowniczej. To może odrobinę nieszczęśliwe sformułowanie, ale za to bardzo obrazowe i trafne. Rozwiązaniem strukturalnym sprzyjającym tej idei było utworzenie KRS. A jeśli pyta pan o wzory, to były one czerpane z doświadczeń włoskich, portugalskich, chyba także hiszpańskich. Powołano organ, w perspektywie mający uzyskać umocowanie konstytucyjne, który jako jedyny decydował o powoływaniu i odwoływaniu sędziów.

**Czy brano także pod uwagę wyposażenie KRS w uprawnienia dotyczące funkcjonowania sądów. Bo pozostał nadzór ministra sprawiedliwości nad sądami. Czy był wtedy rozpatrywany taki wariant, żeby ministra pozbawić tego uprawnienia?**

Może trochę zwięźliem rolę KRS, ale skoro jej podstawowym zadaniem jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to mieści się w tym na pewno także wpływ na działalność sądów. Nie chodzi jednak o taką formę nadzoru, jaką miał i do dzisiaj ma nad nimi minister sprawiedliwości. Jeśli natomiast mam odpowiedzieć na pytanie, czy rozważano wtedy jakieś inne warianty nadzoru nad sądami, to muszę z żalem stwierdzić, że nie było wtedy dostatecznej refleksji na ten temat. Nie przypominam sobie żadnej takiej myśli, żadnego projektu, który zmierzałby do drastycznej redukcji relacji między ministrem a władzą sądowniczą. Takiego pomysłu nie pamiętam i szkoda, że nie padł.

**I to dalej jest – rozmawiamy 27 lat później – sprawa otwarta i swego rodzaju**

zadra w systemie. Bo Konstytucja mówi o trójpodziale władz i o tym, że sądy i trybunały są władzą niezależną od innych władz, a tymczasem w Prawie o ustroju sądów powszechnych aż roi się od uprawnień ministra wobec sądów. A przecież minister jest politykiem i przedstawicielem władzy wykonawczej.

W naszych realiach – w ugruntowanej historycznie praktyce – jest przede wszystkim eksponentem władzy politycznej. Z tego więc także względu rola ministra sprawiedliwości przyznana mu w Prawie o ustroju sądów powszechnych jest szczególnie wadliwa. Ale w tej ustawie zastosowano zręczny chwyt, zastrzegając, że nadzór ministra ma charakter

### Dossier

Jacek Gudowski – sędzia Sądu Najwyższego (ur. 23.07.1949 r.). W latach 1967–1971 odbył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, a w latach 1971–73 aplikację sądową etatową w Sądzie Wojewódzkim w Krakowie. Po zdaniu egzaminu sędziowskiego 11.10.1973 r. został mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Krakowie i skierowany do Sądu Powiatowego w Bochni, gdzie jako asesor orzekał do sierpnia 1975 r. Na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Bochni został powołany 9.08.1975 r., a od 1.09.1975 r. powierzono Mu funkcję przewodniczącego Wydziału I Cywilnego w tym Sądzie. W 1980 r. ukończył Studium Podyplomowe Wymiaru Sprawiedliwości w Krakowie. Dnia 21.05.1980 r. został sędzią Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie, gdzie w 1985 r. objął stanowisko Przewodniczącego Wydziału I Cywilnego. Dnia 1.09.1987 r. przeszedł do Sądu Wojewódzkiego w Krakowie, w którym był wizytatorem ds. cywilnych, orzekającym w sprawach cywilnych rewizyjnych. W styczniu 1990 r. Jacek Gudowski został członkiem pierwszego składu Krajowej Rady Sądownictwa na kadencję 1990–1994. Później, w latach 1998–2002, był ponownie członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, tym razem jako przedstawiciel Sądu Najwyższego. Dnia 1.07.1990 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej, gdzie w 2000 r. objął stanowisko Przewodniczącego Wydziału III Problemowego. W latach 2003–2007 oraz 2011–2015 był członkiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, zajmując się głównie projektami z dziedziny prawa procesowego. Sędzia Jacek Gudowski był sprawozdawcą i autorem uzasadnień w ogromnej liczbie orzeczeń rozstrzygniętych przez Sąd Najwyższy, w tym dziewięciu uchwał w składach powiększonych. Dorobek orzecznicy połączył ze znacznym wkładem w rozwój myśli prawniczej w postaci licznych publikacji naukowych z zakresu prawa procesowego cywilnego, ustroju sądownictwa i statusu sędziów. Jest współautorem komentarza do Kodeksu postępowania cywilnego oraz redaktorem i współautorem komentarzy do Kodeksu cywilnego, Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a także redaktorem i współautorem „Systemu prawa procesowego cywilnego”. Został odznaczony m.in. Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za wybitne osiągnięcia dla wymiaru sprawiedliwości. Dnia 2.12.2016 r. w Sądzie Najwyższym odbyła się uroczystość z okazji jubileuszu 45-lecia pracy sędziego Jacka Gudowskiego, podczas której wręczono Mu Księgę jubileuszową „Sine ira et studio” pod red. naukową T. Erecińskiego, P. Grzegorzcyka i K. Weitzta. Został także uhonorowany medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”. Sędzia Jacek Gudowski należy do grona najwybitniejszych i najbardziej zasłużonych sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Po 1989 r. brał udział w kształtowaniu ustroju sądów Rzeczypospolitej Polskiej oraz umacnianiu zasady trójpodziału władz.

administracyjny i nie może wkraczać na obszar działalności orzeczniczej sądów. No i otworzył się ogromny problem wytyczenia granicy tego obszaru.

#### A czy ona jest do wytyczenia?

Otóż, panie redaktorze, wszystkie doświadczenia pokazują, że tej granicy wytyczyć się nie da. Z różnych powodów, ale także z tego, że strumienie ingerencji i nacisku władzy wykonawczej na sądy są tak szerokie, tak dynamiczne, nieopisywalne, niedefiniowalne i nieuchwytnie, że nie tylko nie da się ich normatywnie zakreślić, ale nawet nie da się ich przewidzieć ani opisać. Nierzadko także nie da się udowodnić albo racjonalnie stwierdzić, że są. A są...

**A czy wtedy pojawiał się ten pomysł, który cały czas krąży w debacie o wymiarze sprawiedliwości, że nadzór nad sądami powinien sprawować pierwszy prezes Sądu Najwyższego?**

Wtedy chyba nie. Ten pomysł pojawił się dużo później. Przypomniałem go w którymś ze swoich artykułów, a upowszechnił go – jako przewodniczący KRS – sędzia Stanisław Dąbrowski, późniejszy pierwszy prezes Sądu Najwyższego. Ten pomysł powstał w pracach przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej pracującej nad ustrojem sądów, ale w drugiej połowie lat 20. został zarzucony. Po 1989 r. ta idea nie odrodziła się. Za dużo było wtedy zachłystnięcia się wolnością i demokracją, więc nie wszystkie rozsądne pomysły się przebiły. Wszyscy prawnicy i politycy nasyćeni ideami demokratycznymi czuli potrzebę takiego ułożenia ustrojowego sądów, by były one niezależne od innych władz, ale administracyjnego nadzoru ministra nad sądami nikt się wtedy specjalnie nie obawiał. Może nie starczało nam wyobraźni? A potem przyszło zwykłe życie, codzienna praktyka i realna polityka. Powstały i zaogniły się konflikty, wzmożła się walka polityczna, politycy zasmakowali władzy, której wciąż mieli mało. I – okazuje się – wciąż mają jej nie dość.

**I takie naturalne zjawisko, że każda władza ma tendencję do poszerzania jej zakresu.**

To prawda. Do poszerzania, do zagarniania jak najwięcej.

Jak już ta władza wykonawcza rozsiała się na tych nowych standardach, to zaczęła sobie stawiać pytania, dlaczego jest w tym władztwie tak ograniczona. W tym, dlaczego sądy jej nie podlegają. Słyszeliśmy tę tęsknotę za prawem pociągania za cugle nie raz, a ostatnio zapowiedzi przywoływania sędziów do porządku wygłaszane są całkiem głośno i bez żenady.

Gdy patrzę na to z perspektywy lat i przymykam oczy na szczegóły, to widzę wyraźnie, że zachwyt, zapal i wizja świetlanej przyszłości sądownictwa trwały w umysłach polityków około 2 lat. Pierwsze symptomy regresu, zatrzymania, pojawiły się po upadku rządu Tadeusza Mazowieckiego. Wtedy zaczął się w praktyce politycznej, najpierw bardzo ostrożny, potem postępujący z różnym nasileniem, odwrót od idei przełomu, od idei „Solidarności”. A potem to falowało...

**Odwrót czy osłabienie zapalu do wykonywania kolejnych kroków?**

Jedno i drugie. Różne „fakty polityczne”, różne zmiany legislacyjne przeprowadzane z rozmaitych powodów, stawały się maleńkimi kroczkami wstecz. Powoli także w relacjach pozaprawnych pomiędzy władzą polityczną i sądami doszło do negatywnych zmian. O ile był wcześniej jakiś rodzaj szacunku, uznania i kurtuazji wobec władzy sądowniczej, wynikający z jej ustrojowej pozycji, o tyle potem zaczęło to słabnąć. Kolejne zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych nawarstwiały się i w pewnym momencie poczuliśmy, my sędziowie, że idziemy w przeciwnym kierunku. Że w polityce, ale też w części społeczeństwa zaczyna się na nowo budzić demon niechęci i braku szacunku dla władzy sądowniczej. On – ten demon – jest w naszym społeczeństwie głęboko zagnieżdżony. Trudno o jednoznaczną



diagnozę, skąd się wziął. Można odwoływać się do socjologii i psychologii społecznej, sięgać do zaszłości i doświadczeń historycznych, do kultury, również do emocji politycznych, być może trzeba analizować wpływy szkoły, domu, Kościoła. Proszę zwrócić uwagę, że obraz sędziego w polskiej literaturze oraz – nielicznej zresztą – ikonografii jest bardzo niekorzystny. Niełatwo odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak jest, w każdym razie brak szacunku dla sądów tkwi w naszym społeczeństwie dość głęboko. I on co jakiś czas stwarza podatny grunt do rozbudzania i zaogniania konfliktu między władzą polityczną i wykonawczą a władzą sądowniczą. Szczególnie wtedy, gdy odżywają emocje autorytarne i dyktatorskie. Sądy to świetne paliwo polityczne, dobrze zlokalizowany „obiektywny wróg”.

**Jeśli tak jest, to trudno liczyć, że wtedy ludzie wyjdą na ulice albo przyjdą pod sądy, żeby bronić ich niezależności. Chociaż były ostatnio takie demonstracje.**

Rzeczywiście były. Doceniam to, ale nie spodziewam się przekształcenia ich w masowy ruch oporu przed atakami na wymiar sprawiedliwości. Nie liczę na to, ponieważ nie ma bezpośredniego przełożenia sporu o niezależność sądów na emocje pojedynczego człowieka. Bo u niego pojawiają się one dopiero wtedy, gdy ma sprawę w sądzie i ją wygra lub przegra. Ten, kto przegra – w jego przekonaniu oczywiście niesłusznie – chętnie przytaknie wszelkiej krytyce sądów, a jeśli wygra, uzna, że mu się to po prostu należało i żadnych szerszych wniosków z tego nie wyciągnie. Na przykład, że mógł jednak przegrać, gdyby sędzia nie był niezawisły i bezstronny. Przegrywającego można dość łatwo poderwać do protestu przeciwko „mafii sądowej” albo „korporacji sędziowskiej”, a wygrywającego raczej trudno namówić do obrony pozycji sądów, bo po co mu to? No chyba że dojdzie do przesilenia, do sytuacji, w której społeczeństwo jako całość poczuje się zagrożone w swoich prawach. Jeżeli

presja polityczna stanie się zbyt duża, opinia publiczna może się ożywić, a społeczeństwo poderwać do obrony. Ale to się nie stanie tylko z tej przyczyny, że sądy są atakowane i osłabiane. Na skojarzenie w świadomości społecznej, że między osłabianiem sądów a zagrożeniem sytuacji prawnej każdego konkretnego obywatela istnieje oczywisty, ścisły związek przyczynowo-skutkowy, raczej nie można liczyć.

**Ponarzekaliśmy sobie trochę, ale nawet – widząc te różne słabe strony i niekonsekwencje – trzeba chyba uznać, że po 1989 r. udało nam się, także w wielu innych dziedzinach, ale w wymiarze sprawiedliwości na pewno, dobry standard stworzyć. Czy nie?**

Nie ulega wątpliwości, że tak. I byłbym ostatni w zgłaszaniu jakichś istotnych zastrzeżeń do modelu sądownictwa, czyli jego struktury i ustrojowej kompozycji. Zrobiliśmy w tej dziedzinie bardzo dużo i przez długi okres ten model całkiem dobrze funkcjonował, mimo wielu niedoskonałości organizacyjnych, którymi nikt się nie zajmował, bo one były dla władzy wykonawczej zbyt trywialne, a przede wszystkim zbyt trudne do rozwiązania. Mam na myśli problemy związane z wydolnością sądów, wpływem spraw, wewnętrzną organizacją pracy, z procedurami.

**Przeprowadzona na początku lat 90. reforma sądownictwa miała 2 przewodnie hasła: niezależność sądów i niezawisłość sędziów. One zostały potem mocno zakotwiczone w Konstytucji i wydawało się, że stały się stałymi elementami ustroju państwa. Ale gdy dziś zaczynamy mieć wątpliwości, czy aby na pewno, to warto zastanawiać się, co my przez nie rozumiemy.**

Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, czy chcemy wyjaśnić, jak niezależność sądów rozumieją sędziowie i wszyscy prawnicy, jak społeczeństwo, i w końcu – jak rozumieją ją politycy. W każdym wypadku niezależność sądów będzie definiowana inaczej.



Sędzia Jacek Gudowski  
podczas uroczystości  
uhonorowania Go  
medalem „Zasłużony dla  
Wymiaru Sprawiedliwości  
– Bene Merentibus Iustitiae”  
oraz wręczenia Mu  
Księgi jubileuszowej  
„Sine ira et studio”,  
pod red. naukową  
T. Erecińskiego,  
P. Grzegorzczaka  
i K. Weitzka

To sprecyzujmy. Czy rozumieli to właściwie ci, którzy reformowali wymiar sprawiedliwości w latach 90., ci, którzy później nim zarządzali, wreszcie ci, którzy po ponad ćwierćwieczu chcą dokonywać w tym systemie poważnych zmian?

Myślę, że wszystkie te osoby – twórcy, reformatorzy, zawodowcy – to rozumieją. W przeciwieństwie do społeczeństwa, które nawet nie rozróżnia niezawisłości sędziego od niezależności sądu, a przecież to są pojęcia różne, wypełnione inną treścią. Wychodzą na jaw luki w wychowaniu obywatelskim, ustrojowym, no ale kto dzisiaj – a i dawniej – troszczy się o to. Czy któryś minister oświaty, szkolnictwa czy wychowania chociaż się o tym zajął? Obawiam się zresztą, że nawet niektórzy prawnicy – sam to dostrzegam – niekiedy też gubią się w tych pojęciach i tematach.

Jednak ludzie zajmujący się sprawami wymiaru sprawiedliwości raczej o tym wiedzą. Jestem też przekonany, że rozumie te zasady większość polityków interesujących się tą problematyką. Jeśli więc mają taką wolę, by sądy były niezależne, a sędziowie niezawisli, to wiedzą, na czym to polega i co należy robić, by tak było. Albo przeciwnie, żeby podporządkować sobie sądy.

Też uważam, że ci, którzy powinni to wiedzieć, dobrze to wiedzą. I wtedy na początku lat 90., gdy reformowaliśmy wymiar sprawiedliwości, ludzie w to zaangażowani również wiedzieli, o co chodzi, i mieli dobre intencje.

Może więc ci, którzy na różnych etapach podejmowali próby dekonstrukcji tego systemu, też wiedzą, o co im chodzi. A taki ustrój sądów im po prostu nie pasuje.

Wiedza i rozumienie pewnych zjawisk to jedno, a jej zastosowanie to drugie. To przecież truizm, że wiedza może służyć dobrem i złym przedsięwzięciom. Jeżeli ktoś chce zmian, chce obniżyć standardy, zdegradować jakąś instytucję, to uzbrojony w wiedzę, rozumiejąc zasady działania tej instytucji i towarzyszące temu zjawiska, dobiera narzędzia gwarantujące skuteczność, pozwalające ukryć złe intencje, przesunąć proporcje itd., a więc przekształcać w sposób sprzyjający zamierzonym celom. Wiele może wyglądać jak dawniej, ale to już nie jest to samo. Mamy już tego przykłady.

Są pewne analogie w zjawiskach, jakie wystąpiły najpierw w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. i potem, po 1989 r. W obu przypadkach było silne



zapotrzebowanie na tworzenie nowych instytucji prawnych i nowych standardów. Było też dla nich polityczne i społeczne poparcie, a potem gdzieś ten zapal słabł i pojawiała się zgoda na wycofywanie się z niektórych osiągnięć, na hamowanie reform. W przypadku wymiaru sprawiedliwości oznaczało to stawianie pytań, czy nie za dużo tej niezależności i niezawisłości nadano sądom i sędziom. Rozumie pan to? Umie pan to wytłumaczyć?

Mam z tym problem i bardzo źle znoszę obserwowane w różnych okresach, a ostatnio dość nasilone populistyczne ataki na sądy i sędziów. Że to jakaś sędziowska kasta, klika, albo łagodniej, że to korporacja. Niby niewinne słowo, nawiasem mówiąc, semantycznie i ustrojowo wadliwe i źle dobrane, ale jak zjadliwie sugerujące, że środowisko sędziów ma tendencję do zachowań wsobnych, zamknięcia się, załatwiania własnych, grupowych interesów. Populistyczna bzdura, którą politycy i część mediów wtłaczają do głów społeczeństwa.

**Tylko dlaczego coś takiego pojawia się po latach budowania demokratycznego państwa prawa i nabiera mocy, dostaje wiatru w żagle?**

Nie jestem historiozofem ani politologiem, oceniam te zjawiska, bazując wyłącznie na zawodowym i życiowym doświadczeniu. Ale przyznaję, że podobieństwo pewnych zjawisk w dwóch okresach po odzyskaniu suwerenności jest wyraźne. I ono mnie nie dziwi. Bardziej mnie dziwi, że współcześnie aż tak długo czekaliśmy na odwrót od osiągniętych standardów, że nie nastąpił on wcześniej. Bo jak powiedziałem, już na początku lat 90. dało się wyczuć, że komuś te zmiany zaczynają przeszkadzać.

**Komu?**

Władzy wykonawczej, to oczywiste. I to niezależnie od jej znaków politycznych, bo jak pamiętamy, opcje rządzące zmieniały się, „niechęć” do sądów pozostawała natomiast taka sama, a nawet się powiększała.

Szczególne nasilenie tego trendu nastąpiło w czasie pierwszych rządów Prawa i Sprawiedliwości, ale potem także podczas rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Prawo i Sprawiedliwość rządziło dość krótko, więc nie zdążyło zrealizować wielu swoich planów, ale tyle złego, ile wyrządziła w łonie władzy sądowniczej Platforma Obywatelska... Szkoda mówić. I to niejednokrotnie rękami sędziów, którzy skusili się na rządowe posady.

**A potem wybory wygrała kolejna partia, która robi to samo, tylko z nieporównanie większym rozmachem i znacznie szybciej.**

A warunki do tego stworzyło w pewnym zakresie „mało czujne” stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Kiedy zakres wpływu władzy wykonawczej na wymiar sprawiedliwości przebiegał miarę, pojawiło się pytanie o zgodność z Konstytucją nadzoru ministra sprawiedliwości nad sądami. I wtedy Trybunał w pełnym składzie, bez zdań odrębnych, w styczniu 2009 r., 12 lat po uchwaleniu Konstytucji, stwierdził, że wszystko jest w porządku. Niestety, sędziom konstytucyjnym zabrakło wyobraźni, wydali wyrok „przykrojony” do normalnych warunków ustrojowych, do ugruntowanych standardów demokratycznego państwa prawnego, do wysokiej kultury politycznej, z całkowitym zapoznaniem tej naszej labilności i niedojrzałości politycznej, tych złych emocji, które rządzą polską polityką. Ale jeszcze bardziej poruszyło mnie to, że w uzasadnieniu tego wyroku znalazła się pochwała – niemal gloryfikacja – Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Na zasadzie: no jak to, chcemy podważać coś, co zostało wprowadzone już przed wojną? Taki świetny model wtedy wymyślono w wolnej Polsce...

**A model wcale nie był świetny.**

No właśnie, tej refleksji zabrakło. Była w tym wyroku nutka tęsknoty za dobrymi przedwojennymi czasami, a przecież Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. to akt prawny charakterystyczny dla państwa

autorytarnego, a nie nowoczesnej demokracji. Mam pretensje do sędziów Trybunału Konstytucyjnego o ten wyrok. Jako obywatel, w mniejszym stopniu jako sędzia.

Widać z tego, że destrukcyjne oddziaływanie wobec zasady trójpodziału władz niejedno mają imię. Nie tylko politycy mają w tej dziedzinie grzechy na sumieniu, a także nie tylko politycy jednej opcji. Chociaż tej jednej opcji, o której myślimy, to historia za to, co robi z Trybunałem Konstytucyjnym i całym wymiarem sprawiedliwości, chyba nigdy nie rozgrzeszy.

Do tego dochodzi rola mediów, które całą swoją mocą nakręcają złą atmosferę wokół sądów. I zdradzają przy tym kompletny brak wiedzy oraz zrozumienia dla roli i miejsca wymiaru sprawiedliwości w życiu społecznym. Bardzo źle to wygląda. Media, poza nielicznymi wyjątkami, nie edukują już swoich odbiorców, dość często za to wręcz „napuszczają” ich na różne instytucje lub pejoratywnie nazywane „elity”. Wtórują politykom... A przecież nietrudno rozkręcić złe emocje. Zresztą tak samo było przed wojną; ówczesne media, głównie prasa, oczywiście, wyjątkowo nie sprzyjały sądom. To taka nasza polska specjałność. Naturalnie, krytyka sądów niejednokrotnie była i jest uzasadniona, ale najczęściej formułuje się ją bez poczucia wagi problemu i oceny ryzyka naruszenia stabilności systemu.

Ale zwykle robią to w odniesieniu do pojedynczych spraw. A to sędzia coś ukradł w sklepie, a inny prowadził samochód pod wpływem alkoholu. I na tym tabloidy budują tezę o demoralizacji tej grupy zawodowej, a rządzący politycy mają argument, że trzeba to wszystko „wziąć za mordę” i ustanowić jakieś nowe porządki.

Oczywiście, konkretne patologiczne czyny i zachowania sędziów – pojedyncze zresztą – trzeba tępić i piętnować, ale nie można na tej podstawie destabilizować całej struktury sądów. Politycy muszą bardzo uważać, by nie wysadzić jej w powietrze, a o to bardzo łatwo.

Zapominają, że sądy to miejsce, w którym spotykają się ludzie będący w sporze, a w sporze, wiadomo, każdy ma rację. Konieczne jest więc jakieś minimum zaufania do instytucji, która ma ten spór rozstrzygać. Uważam, że 40 procent zaufania do sądów, co wynika z licznych sondaży, to wcale nie jest mało. To jest znacznie więcej niż odsetek osób, które wygrywają sprawy, bo w sprawach cywilnych wygrywa tylko połowa, a w karnych przegrywają prawie wszyscy. „Wygrywający” prokurator nie liczy się oczywiście jako istotny czynnik mogący wpływać na wyniki badań.

Powiedzmy jednak jasno – nawet jeśli większość społeczeństwa ma problemy z właściwą oceną roli i miejsca wymiaru sprawiedliwości w Polsce lat 30., to krytyka sądów z okresu PRL, że bardziej broniły państwa i ustroju niż obywateli, była dość powszechna. A teraz jest przyzwolenie na powrót do tamtych standardów?

To jest wielka niewiadoma, do czego dojdziemy na skutek obecnych „reform”. Należy się spodziewać, że trójpodział władz zostanie utrzymany, bo on jest ustanowiony w Konstytucji oraz pozostaje jednym z podstawowych standardów demokratycznych państw prawnych, które należą do Unii Europejskiej. Ale będzie to trójpodział tylko w sensie emblematycznym.

Trybunał Konstytucyjny mamy nadal. Ale czy po zmianach dokonanych w nim w ciągu pierwszego roku rządów Prawa i Sprawiedliwości to nadal jest sąd konstytucyjny?

No cóż, trudno byłoby to udowodnić. Prawdopodobnie dojdzie do wielkiego rozdźwięku pomiędzy teorią i praktyką. Instytucje będą istniały, ale konstytucyjnego, społecznego pożytku z nich nie będzie.

W okresie PRL też mieliśmy Konstytucję i różne instytucje ustrojowe. Ale demokracji i rządów prawa nie było.

To prawda, istniało wtedy wiele fasadowych organów, a życie toczyło się swoim

trybem i wszyscy wiedzieli, gdzie jest i skąd pochodzi władza. Byłoby bardzo niedobrze, gdybyśmy teraz znowu zmierzali w tym kierunku, chociaż sama fasadowość nie jest czymś najgorszym, co nas może spotkać. Bardziej obawiam się zjawisk anarchistycznych w prawie, a więc że dojdzie do sytuacji, w której nie będzie wiadomo, jakie prawo obowiązuje i jak je należy stosować. Już w tej chwili są dwa porządki prawne, a niedługo będą dwa porządki jurysdykcyjne, bo nastanie porządek dyktowany przez Trybunał Konstytucyjny, który będzie – i pewnie słusznie – ignorowany przez sądy, a i pomiędzy poszczególnymi sądami zaznacza się wyraźne różnice jurysdykcyjne. Do tego dojdzie nieszanowanie orzeczeń, bo jeżeli premier i jej ministrowie mogą nie uznawać wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a niebawem

także wyroków sądów, to każdy z nas może decydować, czy uznaje wyrok, czy nie. Potem pojawią się wątpliwości – już się pojawiają – czy prezes jest prezesem oraz czy sędzia jest sędzią. I to się może bez końca rozkręcać, aż nastąpi totalna anarchia. *Anything goes!* To jest największe niebezpieczeństwo. Zagrożenia są zatem znacznie większe, bo może upaść cały system, na którym opiera się państwo prawa. Na którym opiera się nasze państwo i nasza wolność.

Rozmowa jest fragmentem jednego z wywiadów, które Krzysztof Sobczak przeprowadza z sędzią Jackiem Gudowskim na temat budowy państwa prawa i stanu praworządności w Polsce. Całość wydawnictwo Wolters Kluwer Polska opublikuje w formie książki.

### Krzysztof Sobczak

Autor jest redaktorem naczelnym serwisu Lex.pl

Waldemar Żurek

## Ostatni felieton

Wszystko wskazuje na to, że partyjny walec rządzącej dzisiaj partii roznieście Krajową Radę Sądownictwa – organ konstytucyjny zbudowany po upadku komunizmu, który zapewniał przez lata niezawisłość sędziów i niezależność sądów.

Nie mam już zamiaru przytaczać kolejnych argumentów merytorycznych przeciwko tym zmianom, bo są one obszernie opisane w stanowiskach Krajowej Rady Sądownictwa, które można przeczytać na jej stronie internetowej. Jedyne, o co mogę zaapelować, to byśmy po zmianie przepisów zachowali się godnie, bronili niezawisłości, patrzyli na ręce tym, którzy chcą się sprzeniewierzyć naszej przysiędze: stać na straży prawa. Nie możemy też udawać, że to jedynie sprawa tych, którzy wezmą udział w antykonstytucyjnej procedurze. To sprawa nas wszystkich. Bo plamy na ich honorze splamią nasz sędziowski stan.

Ostatnio ostrzeliwanie mojej osoby osiągnęło chyba już szczyt. Od jesieni CBA bezowocnie analizuje moje oświadczenia majątkowe z 5 lat, Prokuratura Okręgowa z urzędu wszczęła sprawę, która toczy się wbrew mojej woli pod numerem 1 w tym roku i ma rzekomo mnie „ochronić” przed zagrożeniem życia i zdrowia. Nie będę Państwu relacjonował tych przesłuchań, kiedyś może opiszę je w pamiętnikach. Zaatakowano także moje życie rodzinne, godząc we mnie i najbliższe mi osoby fałszywymi informacjami. Zalała mnie fala maili, smsów, ataków części mediów, które działają na jasne polityczne zlecenie. O hejcie nie wspomnę. To nie interesuje prokuratury.

Ale ja żyję! A pogłoski o mojej śmierci są mocno przesadzone.

Nie mam zamiaru ani opuszczać rąk, ani wpadać w depresję, ani dać się odwieść od misji,

którą powierzyli mi sędziowie, wybierając do Krajowej Rady Sądownictwa. Trochę niestety za mało śpiam. Ale gdy padnie Krajowa Rada Sądownictwa, mam zamiar aktywnie działać w jednym ze stowarzyszeń sędziowskich i czynnie konsolidować całe środowisko nie tylko sędziowskie, lecz także prawnicze. I zapraszam wszystkich chętnych do zapisywania się do sędziowskich stowarzyszeń, bo to zapewne one staną na straży sędziowskiej niezawisłości. Dla naszych obywateli, nie dla siebie.

Na koniec, wróć sentymentalnie do mojego ulubionego wiersza, który często powtarzałem sobie, gdy jako młody chłopak walczyłem z komunistami o to, by zmienić nasz kraj. Ku przestrodze tych, którzy myślą, że coś zostanie zapomniane:

*Który skrzywdziłeś*

*Który skrzywdziłeś człowieka prostego  
Śmiechem nad krzywdą jego wybuchając,  
Gromadę błaznów koło siebie mając  
Na pomieszanie dobrego i złego,*

*Choćby przed tobą wszyscy się kłonili  
Cnotę i mądrość tobie przypisując,  
Złote medale na twoją cześć kując,  
Radzi że jeszcze jeden dzień przeżyli,*

*Nie bądź bezpieczny. Poeta pamięta.  
Możesz go zabić – narodzi się nowy.  
Spisane będą czyny i rozmowy.*

*Lepszy dla ciebie byłby świt zimowy  
I sznur i galąz pod ciężarem zgięta.*

Czesław Miłosz

## Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę do pełnienia urzędu sędziego 24.01.2017 r. i 15.03.2017 r.

24.01.2017 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zostali powołani:

### Sędziowie Sądu Najwyższego:

1. Paweł GRZEGORCZYK
2. Roman TRZASKOWSKI

### Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

3. Irena WISZNIEWSKA-BIAŁECKA

### Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

4. Tadeusz KIELKOWSKI

### Sędziowie Sądów Apelacyjnych:

5. Paweł CZEPIEL, SA w Krakowie
6. Anna DANISZEWSKA, SA w Gdańsku
7. Hanna RUCIŃSKA, SA w Gdańsku
8. Katarzyna SCHÖNHOF-WILKANS, SA w Poznaniu

### Sędziowie Sądów Okręgowych:

9. Piotr BEDNARCZYK, SO w Warszawie
10. Halina CZAPIEWSKA, SO w Gdańsku
11. Artur FORNAL, SO w Bydgoszczy
12. Krzysztof KOCZYK, SO w Gdańsku
13. Sylwester KOWALSKI, SO w Katowicach
14. Eliza KURKOWSKA, SO w Warszawie
15. Katarzyna LATAŁA, SO w Kielcach
16. Karol SMAGA, SO w Warszawie
17. Paweł SOLIŃSKI, SO w Poznaniu
18. Beata SÓJKA, SO w Poznaniu
19. Ewa SZARMACH, SO w Gdańsku
20. Agnieszka ŚLIWA, SO w Poznaniu
21. Maria OLSZEWSKA, SO w Krośnie
22. Zofia PRAGER, SO w Katowicach
23. Renata TARNOWSKA, SO w Szczecinie
24. Grażyna WELEDA, SO w Poznaniu

25. Jarosław ZAWROT, SO w Gdańsku

### Sędziowie Sądów Rejonowych

26. Marek BOGDANOWICZ, SR w Hrubieszowie
27. Piotr DOBA, SR w Ostrzeszowie
28. Agnieszka FÓRMANKIEWICZ, SR w Jarocinie
29. Anna GRACZYK-CZARNIAK, SR w Szubinie
30. Dorota KAPRAL,  
SR dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu
31. Bartosz KOŃCZAK, SR w Szczecinku
32. Agnieszka ŁUGOWSKA-CHŁÓD,  
SR w Wieluniu
33. Justyna MAJEWSKA, SR dla Wrocławia-  
-Krzyków we Wrocławiu
34. Patrycja MALIK, SR w Tarnowskich Górach
35. Kamil MAZUR-CZERNIECKI,  
SR w Międzyrzeczu
36. Agata PIECUCH-PLEWA,  
SR dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu
37. Inga PIETRASIK, SR w Zgierzu
38. Paulina POPLAWSKA, SR w Świeciu
39. Justyna PTAK-GŁOGOWSKA, SR w Gliwicach
40. Tomasz PUDO, SR w Chrzanowie
41. Katarzyna PRZEPIÓRA, SR dla m.st. Warszawy  
w Warszawie
42. Marcin RYGIEL, SR w Bolesławcu
43. Justyna SIERUGA, SR w Łasku
44. Marcin SZKLANNY, SR w Działdowie
45. Anna SZWEDO-DYTRY, SR w Białej Podlaskiej
46. Marta TABARKIEWICZ, SR w Nowej Soli
47. Karolina WAWRZYŃIAK, SR w Ostrowie  
Wielkopolskim
48. Magdalena ŻYŁA-FAGASIŃSKA,  
SR w Tarnowskich Górach

15.03.2017 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zostali powołani:

### Sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:

1. Krzysztof ARMAŃSKI, WSA w Kielcach
2. Aleksandra SĘDKOWSKA,  
WSA we Wrocławiu
3. Magdalena SIENIUĆ, WSA w Łodzi

### Sędziowie Sądów Apelacyjnych:

4. Agnieszka BEDNAREK-MORAŚ, SA  
w Szczecinie
5. Jan DELA, SA w Rzeszowie
6. Małgorzata JANKOWSKA,  
SA w Szczecinie



7. Piotr KACZMAREK, SA we Wrocławiu
8. Bożena LASOTA, SA w Warszawie

**Sędziowie Sądów Okręgowych:**

9. Katarzyna ADAMSKA, SO we Wrocławiu
10. Żaneta BŁOMA-WOJCIECHOWSKA, SO w Gliwicach
11. Agnieszka BLUJ-MIŚ, SO we Wrocławiu
12. Piotr BOJARCZUK, SO w Warszawie
13. Anna DOMIAN, SO w Ostrołęce
14. Magdalena EL-HAGIN, SO w Gdańsku
15. Iwona LITWIŃSKA-PALACZ, SO w Olsztynie
16. Joanna ŁUKASIŃSKA-KANTY, SO w Gliwicach
17. Łukasz MALINOWSKI, SO w Gliwicach
18. Marek NADOLNY, SO w Słupsku
19. Łukasz OBŁOZA, SO w Lublinie
20. Katarzyna PSZCZOŁA, SO w Lublinie
21. Iwona ROMAN-PAPKA, SO w Opolu
22. Łukasz SADKOWSKI, SO w Kielcach
23. Lech SKÓRSKI, SO w Katowicach
24. Grażyna SUCHECKA, SO w Gliwicach

25. Magdalena WŁADZIŃSKA, SO Warszawa-Praga w Warszawie

**Sędziowie Sądów Rejonowych:**

26. Joanna BILKA-PASON, SR w Raciborzu
27. Paweł CIECIURA, SR w Zduńskiej Woli
28. Izabela FLUDER-CYGANEK, SR w Suchej Beskidzkiej
29. Sylwia JAGODZIŃSKA, SR w Dąbrowie Górniczej
30. Klaudyna KNITTER-ZALEWSKA, SR Poznań-Stare Miasto w Poznaniu
31. Agnieszka KOZIUTO, SR w Przemyśle
32. Alicja MATUSZCZYK, SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
33. Marek OCHAL, SR w Otwocku
34. Anna PAWŁOWSKA, SR w Radziejowie
35. Ewelina TRĄBKA, SR w Wodzisławiu Śląskim
36. Robert WYSOCKI, SR w Człuchowie
37. Beata ZIEMBA, SR dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu
38. Dorota ŻACZKIEWICZ, SR dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie

## WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW



### Chcę doskonalić się w pracy sędziego sądu powszechnego

Bożena Lasota, SSA w Warszawie

Bożena Lasota miała studiować historię. Jednak nauczycielka historii, a był to czas stanu wojennego, stwierdziła, że to nie będzie dobry wybór. Lepsze będzie prawo. – *Ojciec był na mnie za ten wybór obrażony. Uważał, że zostanie prawnikiem może oznaczać konieczność pracy i służby dla władzy, którą niekoniecznie kochał. Tymczasem zawód ten jest dla mnie nieklamana pasją. Szybko go pokochałam* – wspomina sędzia Lasota.

Ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim w 1989 r. Jeszcze na studiach zaczęła pracować jako kurator społeczny w dziennym ośrodku dla trudnej młodzieży, a następnie została kuratorem zawodowym. Dopiero po kilku latach zdecydowała się na aplikację sądową, którą rozpoczęła w 1993 r. w Sądzie Rejonowym w Skierniewicach i zakończyła egzaminem sędziowskim w 1995 r.

Następnie była dwuletnia asesura w Sądzie Rejonowym w Łowiczu, w którym w 1997 r. otrzymała nominację na stanowisko sędziego tego sądu. Orzekała w sprawach z zakresu prawa pracy i prawa cywilnego. W 1998 r. powołana została do pełnienia funkcji przewodniczącego IV Wydziału Sądu Pracy Sądu Rejonowego w Łowiczu.

Krótki epizod w Ministerstwie Sprawiedliwości, gdzie pełniła obowiązki głównego specjalisty w Departamencie Spraw Rodzinnych i Nieletnich pokazał, że to nie jest miejsce, w których chciałaby pracować na stałe. W 1999 r. została prezesem Sądu Rejonowego w Sochaczewie.

Kolejny etap to delegacja do Sądu Okręgowego w Płocku w 2007 r., z którego w 2009 r. trafiła do Sądu Okręgowego w Warszawie, gdzie orzekała w 25. Wydziale Cywilnym na przemian z Wydziałem Pracy do czasu nominacji na sędziego Sądu Apelacyjnego. – *Dla mnie ta nominacja to rodzaj pewnej stabilizacji. Chcę doskonalić się w pracy jako sędzia sądu powszechnego* – opowiada sędzia.

Niebagatelne przy tym znaczenie ma doświadczenie życiowe. Procedury ulegają ciąglej zmianie. – *Choć ustawodawca się stara, to jednak zmiany te nie przyspieszają postępowania, co nie zawsze jest złe, kiedy się pamięta, że sprawom ludzkim trzeba się dokładnie przyjrzeć. Od lat jestem jednak przekonana, że wiele procedur można by usunąć z sądu* – uważa sędzia Lasota. – *Choćby zajmowanie się zwalnianiem stron od kosztów, ustanawianiem pełnomocników, kwestią doręczeń. To wszystko może zrobić asystent czy referendarz. Sędzia powinien być od analizowania problemów, dobrego poprowadzenia postępowania dowodowego, rozstrzygnięcia i wydania wyroku* – uważa.

Mimo obowiązków sędzia znajduje czas na swoje największe hobby: szaleńczo czyta. O jej księgozbiorze znajomi mówią, że to najlepsza biblioteka w mieście.



## Sędziowie reprezentują autorytet Państwa Aleksandra Sędkowska, SWSA we Wrocławiu

Aleksandra Sędkowska w liceum była w klasie o profilu biologiczno-chemicznym i myślała o medycynie. Dopiero w 4. klasie stwierdziła, że kierunkiem, który najbardziej odpowiada jej zainteresowaniom i osobowości, jest prawo. Był to trafny wybór i dziś nie wyobraża sobie siebie w innym zawodzie.

Sędzia ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Wrocławskim w 1998 r. Podjęła pracę w Izbie Skarbowej w Opolu, następnie również w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Opolu. Jednocześnie odbywała aplikację radcowską, którą ukończyła w 2004 r. W 2008 r. rozpoczęła dodatkowo pracę w Izbie Celnej w Opolu.

Nominacja na stanowisko sędziego to ukoronowanie zawodu prawnika. Natomiast wykonywanie zawodu radcy prawnego w tych trzech instytucjach pozwoliło Aleksandrze Sędkowskiej w sposób wyjątkowy przygotować się do zdań, jakie obecnie stoją przed nią jako sędzią sądu administracyjnego.

Ścieżka zawodowa sędzi związana jest z finansami publicznymi, głównie ze sprawami podatkowymi oraz z zakresu gier hazardowych.

*– Mają one swoją specyfikę, sędzia musi być wyjątkowo dobrze przygotowany, przy czym musi znać zarówno regulacje krajowe, jak i unijne. Nasze decyzje wpływają na sytuację finansową poszczególnych osób, ale też kraju, dlatego każdy sędzia musi być świadomy wagi swoich decyzji oraz powinien czytelnie je przedstawiać* – uważa sędzia Sędkowska.

Według niej do wykonywanych obowiązków trzeba podchodzić z dużą odpowiedzialnością i zaangażowaniem, ponieważ sędziowie reprezentują autorytet Państwa. Dodaje, że przedstawiciele tego zawodu powinna cechować wyjątkowa pracowitość i systematyczność, bowiem służba ta wymaga wielu poświęceń.

*– Do wykonywania zawodu sędziego niezbędne są bardzo dobre przygotowanie merytoryczne i predyspozycje etyczne, ale równie ważne są doświadczenie zawodowe i życiowe* – dodaje sędzia.

Zdaniem sędzi, jej praca wymaga nieustannego poszerzania kwalifikacji. Sędzia ukończyła studia doktoranckie i obecnie pisze pracę doktorską. Od wielu lat prowadzi zajęcia z prawa podatkowego. Owo powiązanie teorii z praktyką z perspektywy orzekania jest, zdaniem sędzi, bardzo przydatne.

Czas wolny dla sędzi jest towarem deficytowym. Wypoczywa, uprawiając sport, na dłuższy wypoczynek wyjeżdża nad morze lub w góry. Lubi muzykę, literaturę, film. Jest mężatką, ma dwóch synów.



## Każdą sprawę lepiej rozwiązać ugodowo, niż decydować się na spór sądowy

Agnieszka Bluj-Miś, SSO we Wrocławiu

Rodzice Agnieszki Bluj-Miś są lekarzami i wydawało się, że córka, tradycyjnie, pójdzie na studia śladami rodziców. Chodziła do liceum o profilu humanistycznym, a że nikt nie namawiał jej na medycynę, pewnie dlatego zdecydowała się na prawo.

Ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Wrocławskim w 1999 r. Bezpośrednio po studiach rozpoczęła aplikację etatową, a po zdaniu egzaminu sędziowskiego w 2002 r. początkowo myślała o aplikacji radcowskiej. Ponieważ jest osobą praktyczną, doszła jednak do wniosku, że najlepiej poznać funkcjonowanie sądu od środka.

Pierwszą pracę podjęła na stanowisku asesora sądowego w Sądzie Rejonowym dla Wrocławia-Fabrycznej w Wydziale Gospodarczym w 2002 r. Asesura trwała do marca 2006 r., czyli do wręczenia nominacji na sędziego Sądu Rejonowego, w którym pracowała do 2015 r. W kwietniu 2015 r. została delegowana do Sądu Okręgowego we Wrocławiu do Wydziału Gospodarczego, w którym obecnie pracuje. Przez dwa lata była sędzią delegowanym do tego sądu, więc teraz, po nominacji, może liczyć na moment stabilizacji.

*– W pracy sędziego najważniejsza jest znajomość przepisów i zasad orzekania, ale również ogromną rolę w tym zawodzie odgrywa doświadczenie życiowe. Sędziowie orzekają w wielu sprawach, ale mimo to nie można popaść w rutynę. Każda sprawa musi być rozpatrywana indywidualnie. Dla ludzi przychodzących do sądu często jest to jedyna sprawa w życiu, dlatego jest dla nich najważniejsza – uważa sędzia.*

Istotne jest, by sędzia dobrze orientował się w dziedzinie, w której orzeka. Doświadczeniem życiowym znajomości przepisów się nie zastąpi, natomiast doświadczenie i dojrzałość pomagają w rozstrzyganiu sporów, ocenianiu zeznań, świadków, stron. Sędzia jest zwolenniczką postępowania mediacyjnego. W sprawach gospodarczych dużą rolę odgrywa czas, dlatego strony powinny zgadzać się na mediację. Ugoda mediacyjna zastępuje orzeczenie sądu, strony unikają procesu.

*– Uważam, że każdą sprawę lepiej rozwiązać ugodowo, niż decydować się na spór sądowy, który czasem trwa latami. Sędzia musi być przekonujący, by namówić strony do ugody, bo sprawy, zwłaszcza gospodarcze, najlepiej rozwiązać za porozumieniem stron. Strony trzeba zachęcać do porozumienia, a nie do zaogniania konfliktu – twierdzi Agnieszka Bluj-Miś.*

Cieszy się, jeśli w natłoku spraw starcza jej czasu na hobby. Uprawia narciarstwo. Jest mężatką, ma troje dzieci w wieku szkolnym i ogrom obowiązków z tym związanych.



## Orzekanie to duża odpowiedzialność

Katarzyna Pszczoła, SSO w Lublinie

W rodzinie sędzia Katarzyna Pszczoła jest pierwszym prawnikiem. Zawsze chciała być policjantką, później myślała o resocjalizacji, ale ostatecznie posłuchała rad mamy, która twierdziła, że to niezbyt dobry pomysł. Dlatego zdecydowała się studiować prawo.

Sędzia ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie w 2000 r. Aplikację sędziowską odbyła w latach 2000–2004 r. Po jej ukończeniu i zdaniu egzaminu sędziowskiego w 2004 r.

rozpoczęła asesurę w Sądzie Rejonowym w Kraśniku. Na początku w Wydziale Karnym, później w Wydziale Rodzinnym i Nieletnich.

Pełniła funkcję przewodniczącej w Wydziale Rodzinnym Sądu Rejonowego w Kraśniku. Od 2010 r. do chwili nominacji była wiceprezesem sądu w Kraśniku. Od 2011 r. odbywała delegacje jednodniowe w Sądzie Okręgowym w Lublinie w III Wydziale Cywilnym Rodzinnym. W 2013 r. przez kilka miesięcy dodatkowo orzekała w VII Wydziale Zamiejscowym Rodzinnym i Nieletnich Sądu Rejonowego w Kraśniku z siedzibą w Opolu Lubelskim. W 2014 r. została ponownie powołana na stanowisko wiceprezesa Sądu Rejonowego w Kraśniku.

Nominację na sędziego Sądu Okręgowego w Lublinie traktuje jako bardzo ważną na swojej ścieżce kariery. – *Każdy z nas ma jakieś aspiracje, stawia sobie wyzwania. Dla mnie wyzwaniem był sąd okręgowy. Uznałam, że po 13 latach odpowiedzialnej pracy w sądzie rejonowym, najwyższy czas, by podwyższyć poprzeczkę i spróbować sił w kolejnej instancji* – mówi sędzia Pszczoła.

Jej zdaniem orzekanie to duża odpowiedzialność. Trzeba być dobrze zorganizowanym, żeby się nie pogubić w ogromnej materii orzekania. – *Najważniejsze jednak jest to, by nie zapominać, że po drugiej stronie stoi człowiek, dla którego ta konkretnie jego sprawa jest najważniejsza. Oprócz przepisów, które absolutnie wiążą, trzeba też o tym pamiętać* – uważa sędzia Pszczoła.

Dla sędziego żadna sprawa nie powinna być formalnością, kolejną sprawą z wokandy. Jej zdaniem jest to szczególnie istotne, gdy się orzeka w Wydziałach Rodzinnych, gdzie rozpatrywane są sprawy ludzkie, z reguły bardzo osobiste.

– *Oczywiście nie zawsze jest tak, aby obydwie strony wyszły zadowolone z sądu. By zachować sprawiedliwość, trzeba orzekać zgodnie z własnym sumieniem, nie można kierować się sympatiami czy uprzedzeniami, ale przepisami* – przyznaje sędzia Katarzyna Pszczoła.

Mimo natłoku obowiązków sędzia znajduje czas na czytanie i bieganie. W ten sposób rozładowuje stres i dba o kondycję. Najbardziej lubi kryminały. Jest mężatką, ma dwoje dzieci.





## Zawód sędziego – perła zawodów prawniczych – spełnił moje oczekiwania

Joanna Bilka-Pason, SSR w Raciborzu

Decyzja o studiach prawniczych w przypadku Joanny Bilki-Pason częściowo wynikała z tradycji rodzinnych. Początkowo sędzia miała inne plany. Po liceum rozpoczęła naukę w Kolegium Języka Angielskiego i dopiero po ukończeniu trzyletniego college'u rozpoczęła naukę na studiach prawniczych, ucząc jednocześnie dzieci języka angielskiego.

Po ukończeniu studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w 1999 r. w latach

2002–2003 ukończyła aplikację sądową w Sądzie Okręgowym w Katowicach. Po złożeniu egzaminu sędziowskiego rozpoczęła pracę asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w Rybniku i jednocześnie w Sądzie Rejonowym w Raciborzu. Obowiązki swoje wykonywała w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

W 2007 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Raciborzu w Wydziale Karnym tego sądu. Orzekała tam do 2013 r., po czym zmieniła profesję i została notariuszem. Pracę tę wykonywała do momentu powołania jej przez Prezydenta RP na urząd sędziego w Sądzie Rejonowego w Raciborzu. – *Zawód notariusza wymaga zupełnie innej specyfiki pracy. Zawęża działania jedynie do pewnej kategorii spraw, co do końca nie spełniało moich oczekiwań* – przyznaje sędzia.

Zdecydowała się wrócić do zawodu sędziego. Po konkursie ponownie orzeka w Wydziale Rodzinnym, który uważa za bardzo piękny i potrzebny. – *Zawód sędziego to korona prawniczej profesji. Przeszłam różne okresy kariery zawodowej, ale tak naprawdę dopiero zawód sędziego spełnił moje oczekiwania* – zapewnia sędzia. W ocenie pracy sędziego za kluczowe uważa jedno słowo, które jej zdaniem zawiera wszystkie cechy dobrego sędziego: honor.

– *Duże znaczenie ma również cierpliwość, zarówno do stron, jak i samego orzekania, oraz sprawiedliwość. Sprawiedliwość, w znaczeniu potocznym, dla każdej ze stron oznacza coś innego. Sędzia orzeka jednak na podstawie zgromadzonych dowodów oraz obowiązujących przepisów. Jedni będą więc go uważali za sprawiedliwego, inni – nie. Ważne, by sędzia – wydając wyrok – był przekonany, że robi to dobrze, rzetelnie, zgodnie ze stanem faktycznym oraz prawnym* – wyjaśnia swoją opinię.

Joanna Bilka-Pason przyznaje, że zawód sędziego wymaga pracowitości i ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Mimo to znajduje czas na doskonalenie angielskiego oraz aktywność fizyczną. – *Zimą staram się, by co drugi tydzień być z dziećmi na nartach bądź lodowisku, latem uprawiam inne aktywności fizyczne* – opowiada. Sędzia wychowuje dwoje dzieci.



## Sądy mają naprawiać krzywdy, przywracać wiarę w sprawiedliwość

Piotr Doba, SSR w Ostrzeszowie

Wybór prawa to dla Piotra Doby najpewniej kwestia wychowania. – *Zawsze byłem tak wychowywany przez rodziców i dziadków, by szanować reguły, że pewnych rzeczy się nie robi, bo można komuś wyrządzać szkodę albo zaszkodzić sobie, a jak ktoś zachowuje się w sposób nieodpowiedzialny, to poniesie konsekwencje takiego postępowania* – wspomina sędzia Doba.

Ukończył Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2005 r. Pierwsza praca po studiach była jednak oderwana od kariery sędziowskiej. Pracował w biurze poselsko-senatorskim jako asystent do spraw prawnych. Tak zdobywał pierwsze szlify w prawniczej praktyce.

W 2006 r. uznał, że aplikacja sądowa byłaby dla niego bardzo dobrym rozwiązaniem. Daje możliwość wykonywania prawie wszystkich innych zawodów prawniczych. Piotr Doba otrzymał nominację do Sądu Rejonowego w Ostrzeszowie.

Po kilku miesiącach orzekania dostrzegł, że nie każdy jednak kandydat nadawałby się do tego zawodu. – *Przed wszystkim trzeba być odpornym na stres. Jakkolwiek sama praca bez wątplenia ma wiele plusów, jest presja czasu i odpowiedzialności za ludzkie losy. Decyduje się o ludzkim życiu, sprawach dotyczących dużego majątku. Dla kogoś, kto jest wrażliwy i tym się przejmuje, jest to duża presja, więc umiejętność pracy pod presją jest kluczowa* – wyjaśnia sędzia.

Za niebagatelną umiejętność w tym zawodzie sędzia uważa pozostawanie w zgodzie nie tylko z prawem, lecz także z własnym przekonaniem i sumieniem. Bez zważania na konteksty towarzyskie, społeczne, polityczne, środowiskowe. – *Prawo jest takie, że daje zawsze możliwości dostosowania orzeczenia do wszystkich okoliczności, tak by odpowiadało ono przepisom, ale też poczuciu sprawiedliwości. Sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, a nie rozwiązują sprawy, zakreslają numerki, repertoria* – podkreśla sędzia.

Sądy mają przywracać wiarę w sprawiedliwość, naprawiać sytuacje nie do zaakceptowania, a nie kończyć sprawy tylko po to, by orzeczenie utrzymało się w mocy, jakie by nie było. Orzekanie w sądzie rejonowym jest najbliższe idei wymiaru sprawiedliwości, bo sprawy są tu najbliższe ludzi, więc sędzia chce robić to dobrze.

Dla psychicznej i fizycznej sprawności znajduje czas na życie rodzinne, odpoczynek na świeżym powietrzu, jazdę rowerem, grę w tenisa, dobre kino. Strzela amatorsko z broni palnej. Jest żonaty.



## W orzekaniu oprócz litery prawa ważne są zasady współżycia społecznego

Agnieszka Koziuto, SSR w Przemyślu

Agnieszka Koziuto już w szkole podstawowej marzyła o studiach prawnych. To, że marzenia się spełniły, uważa za naturalną kolej rzeczy, wspartą determinacją i pracowitością w dążeniu do celu.

Ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w 2002 r. Po studiach pracowała w kancelarii adwokackiej i radcowskiej w Krakowie. W latach 2004–2007 zatrudniona była w Urzędzie

Miasta w Przemyślu na stanowisku referenta prawnego.

W latach 2005–2008 odbyła aplikację w Sądzie Apelacyjnym w Rzeszowie. Od kwietnia 2007 r. pracowała jako asystent sędziego w SO w Przemyślu do czasu, gdy w 2017 r. została mianowana na sędziego w SR w Przemyślu w Wydziale Rodzinnym i Nieletnich.

– *Nominację traktuję jako wyróżnienie, potwierdzenie sensu tego wszystkiego, co robiłam, by dojść do celu, który udało się osiągnąć. Ten zawód to zwieńczenie kariery zawodowej. Dla mnie to sukces zawodowy sam w sobie. Chciałabym się dalej rozwijać i pogłębiać wiedzę i dobrze wykonywać zawód na stanowisku, które teraz zajmuję* – przyznaje sędzia Koziuto.

Pośród podstawowych cech, którymi powinien się charakteryzować sędzia, wymienia systematyczność, punktualność i wydawanie orzeczeń zgodnie z własnym sumieniem. Ważne też jest jej zdaniem, by sędzia oprócz litery prawa, która w orzekaniu jest bardzo ważna, brał pod uwagę zasady współżycia społecznego, które są również istotne w sumiennym orzekaniu.

– *Orzeczenie musi odpowiadać prawu, ale oprócz tego powinno być sprawiedliwe w społecznym poczuciu* – przekonuje sędzia.

– *Ważnym problemem dotyczącym polskie sądownictwo jest długość toczących się postępowań sądowych. Jest to wynik przede wszystkim nadmiaru spraw i obowiązków obciążających sędziów. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu jest chociażby zwiększenie liczby wykwalifikowanej pomocy administracyjnej takiej jak sekretarze sądowi, asystenci, ale również zwiększenie uprawnień referendarzy sądowych* – uważa sędzia Agnieszka Koziuto.

Dla poprawienia kondycji i nastroju sędzia lubi aktywny wypoczynek. Stara się biegać kilka razy w tygodniu. Jest mężatką, ma dwoje dzieci.



## Sędzia to korona zawodów prawniczych

Robert Edward Wysocki, SSR w Czluchowie

Robert Edward Wysocki od podstawówki interesował się naukami społecznymi i choć to zabrzmiało nieco banalnie, chciał jak najlepiej służyć społeczeństwu. Pewien wpływ na jego decyzje miały tradycje rodzinne. Dziadek sędziego był przedwojennym prokuratorem.

Robert Edward Wysocki ukończył Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Gdańskim w 2001 r. Pracę magisterską pisał z prawa karnego materialnego pod patronatem prof. Mirosława Surkonta.

Potem jego zawodowa kariera nieco zwolniła. – *Miałem taką chwilę na zastanowienie się. Uważam, że mężczyzna dojrzewa do trzydziestki, i postanowiłem w wstąpieniu do palestry i przyjęciem godności i powagi zawodu sędziego zbytnio się nie śpieszyć. Trafiłem do jednego z profesjonalnych wydawnictw prawniczych, w którym przez trzy lata pracowałem jako redaktor – prawnik, współtworząc m.in. prawniczy program elektroniczny – wspomina.*

Kolejnym krokiem w rozwoju zawodowym na drodze prawnika była decyzja o zdawaniu egzaminu na aplikację prokuratorską w 2004 r. Po jej ukończeniu i zdaniu egzaminu prokuratorskiego w 2007 r. został asesorem Prokuratury Rejonowej w Miastku. Następnie w 2011 r. objął stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w Czluchowie. W 2016 r. podjął decyzję o startowaniu w konkursie na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Czluchowie.

– *Sędzia to ukoronowanie zawodów prawniczych. Jest gospodarzem procesu karnego, sprawuje cały nadzór nad postępowaniem procesowym i pozaprocessowym. Ta nominacja pozwoli mi rozwinąć się jako prawnikowi i posiadać jeszcze większą wiedzę z zakresu prawa – twierdzi sędzia Wysocki.*

Sędzia najlepiej służy społeczeństwu poprzez wydawanie słusznych i sprawiedliwych wyroków kształtujących świadomość prawną obywateli. Budowanie autorytetu sądu w społeczeństwie zależy również od władzy politycznej, czyli ministra sprawiedliwości, który poprzez zapewnienie właściwych warunków ekonomicznych dla funkcjonowania sądów oraz uczciwy przekaz medialny kreuje szacunek dla wymiaru sprawiedliwości.

– *Trudno sobie wyobrazić, żeby społeczeństwo istniało bez sądów, a sądy bez społeczeństwa. Charakter pracy sędziego, choć spraw jest tak samo dużo jak w prokuraturze, jest jednak bardziej merytoryczny. Sędzia ma więcej czasu na ważenie argumentów stron i na wydanie rozstrzygnięć zgodnie z obowiązującymi normami prawa – porównuje wykonywane obowiązki sędziego.*

Żyje aktywnie, dużo jeździ na rowerze, korzystając z uroków Borów Tucholskich, grywa w piłkę nożną. Jest żonaty, ma dziecko.

## Współpraca w ramach sieci ENCJ

W pierwszym kwartale 2017 r. prace Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) skupiły się przede wszystkim na wprowadzaniu w życie planu strategicznego, czyli na pracy nad poszczególnymi projektami, a konkretnie na finalizacji prac nad projektami, tak aby owoce całorocznych wysiłków mogły być przedstawione w postaci raportu na spotkaniu Zgromadzenia Ogólnego. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa reprezentowali interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości, biorąc czynny udział w spotkaniach dotyczących wszystkich projektów.

Grupa ds. projektu „Alternatywne sposoby rozstrzygania sporów a wymiar sprawiedliwości” spotkała się w dniach 13–14.02.2017 r.

w Lublanie. W spotkaniu wzięła udział sędzia Katarzyna Gonera.

Grupa ds. projektu „Niezależność i odpowiedzialność wymiaru sprawiedliwości” spotkała się w dniach 13–14.02.2017 r. w Brukseli oraz w dniach 16–17.03.2017 r. w Wiedniu. W spotkaniach udział wzięli: wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa sędzia pułkownik Piotr Raczkowski, sędzia Sławomir Pałka oraz Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa sędzia Grzegorz Borkowski.

Dnia 31.03.2017 r. w Amsterdamie odbyło się seminarium poświęcone cyfrowemu wymiarowi sprawiedliwości. W seminarium wziął udział sędzia Sławomir Pałka.

*Karolina Janson-Ernert*

## Spotkania, wizyty i konferencje

W pierwszych miesiącach 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) współpracowała z partnerami zagranicznymi, przede wszystkim z innymi radami sądownictwa oraz z organizacjami odpowiadającymi im kompetencjami. Jednym z elementów bieżącej współpracy jest wymiana zapytań prawnych, a w jej ramach nastąpiło w 2017 r. znaczące ożywienie kontaktów w tym zakresie – w pierwszym kwartale 2017 r. KRS otrzymała 10 zapytań: z Rumunii, Bułgarii, Estonii, Włoch, Mongolii, Chorwacji, Wielkiej Brytanii i Czech. Sama również wysłała 2 zapytania.

W ramach współpracy z innymi radami warto wspomnieć, że podjęto kroki w celu organizacji w 2017 r. wizyty studyjnej przedstawicieli Rady Sądownictwa Republiki Słowacji, która zaprosiła z kolei przedstawicieli KRS na konferencję naukową zorganizowaną z okazji 15-lecia Rady słowackiej, na której zostaną omówione różnorodne aspekty i modele organizacji sądownictwa oraz rad jako takich.

W dniach 25–27.01.2017 r. przebywała w Polsce na zaproszenie Przewodniczącego KRS 4-osobowa delegacja członków Rady Sądownictwa Królestwa Niderlandów w składzie: Frits Bakker – przewodniczący Rady, Kees Sterk – wiceprzewodniczący Rady, Frans van Dijk – dyrektor Biura i Ymkje Lugten, radca ds. współpracy międzynarodowej. Program wizyty obejmował spotkanie z przewodniczącym i z członkami Rady, ale także wizyty w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym, Ministerstwie Sprawiedliwości oraz spotkanie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Przedstawiciele Rady holenderskiej byli również żywo zainteresowani bieżącą pracą i funkcjonowaniem sądownictwa powszechnego, stąd wizyta w Sądzie Okręgowym w Warszawie, który również utrzymuje bieżące kontakty z sądami holenderskimi. Obiektem zainteresowania delegacji były też bieżące przemiany w polskim wymiarze sprawiedliwości,



w tym dotyczące modeli możliwych zmian w składzie KRS. Z kolei strona polska była bardzo zainteresowana systemem komunikacji społeczno-medialnej stworzonym przy Radzie holenderskiej – a warto wspomnieć, że tamtejszy zespół medialny Rady liczy aż 20 osób. Uzgodniono zacieśnienie dalszych kontaktów, w szczególności w zakresie wymiany dobrych praktyk w dziedzinie budowania strategii informacyjnych oraz relacji z innymi instytucjami. W tym celu w dniach 7–8.03.2017 r. w Warszawie przebywał Szef Wydziału Komunikacji Rady holenderskiej Bart Rijs, który przedstawiał swoje doświadczenia w tym zakresie. Podobną wymianę informacji w kwestiach organizacji sądownictwa przeprowadzano również w ostatnim czasie z hiszpańską Naczelną Radą Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa kontynuuje również współpracę z organami sądownictwa Ukrainy. W styczniu br. weszła w życie ustawa przekształcająca Wyższą Radę Sprawiedliwości Ukrainy w Wyższą Radę Sądownictwa i nadająca jej dodatkowe uprawnienia, w szczególności w zakresie stania na straży niezawisłości sądownictwa, opiniowania aktów prawnych dotyczących sędziów i sądownictwa, prowadzenia postępowań dyscyplinarnych względem sędziów, jak również udziału Rady w różnych aspektach kariery sędziowskiej. Te właśnie tematy zdominowały wizytę delegacji Rady ukraińskiej w Warszawie zorganizowaną 27–29.03.2017 r. przy współpracy Rady Europy. Na czele delegacji stał przewodniczący Wyższej Rady Sądownictwa Ihor Benedysiuk, a towarzyszyli mu członkowie Rady: sędzia Alla Lesko, Tetiana Malashenkova, Oleksii Malovatskyi oraz Andrii Kavakin, menedżer Projektu Rady Europy „Wsparcie dla wprowadzenia reform sądownictwa na Ukrainie”. W toku spotkań w siedzibie Rady, Ministerstwie Sprawiedliwości, Naczelny Sędzia Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich i Sędzie Najwyższym omawiano przede wszystkim praktyczne aspekty realizacji wspomnianych kompetencji na podstawie polskich doświadczeń.

\*\*\*

W odniesieniu do relacji Krajowej Rady Sądownictwa z instytucjami unijnymi warto wspomnieć, że przewodniczący KRS sędzia Dariusz Zawistowski 9.03.2017 r. spotkał się w Brukseli z pierwszym wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej Fransem Timmermansem, przewodniczącym Europejskiej Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Priitem Pikamäe i przewodniczącą Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa Nurią Díaz. Spotkanie było związane z corocznym badaniem stanu rządów prawa w krajach Unii Europejskiej i dotyczyło m.in. udziału sądownictwa w realizacji założeń bieżącego programu Unii Europejskiej dla wymiaru sprawiedliwości („Justice Programme 2014–2020”). Przedstawiciele Rady wzięli także udział w posiedzeniu Parlamentu Europejskiego poświęconym tej tematyce.

\*\*\*

Jednym z ważniejszych obszarów aktywności międzynarodowej Krajowej Rady Sądownictwa jest współpraca z Radą Europy i organizacjami działającymi pod jej egidą.

Dnia 30.03.2017 r. miała miejsce realizowana w ramach programu Rady Europy wizyta pełnomocnika Ukrainy ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka Ivana Lishchyny, któremu towarzyszyli przedstawiciele administracji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Rady Najwyższej oraz Rady Ministrów Ukrainy. Gości przyjął przewodniczący Rady Dariusz Zawistowski, wiceprzewodniczący Piotr Raczkowski oraz członkowie Rady: Katarzyna Gonera i Waldemar Żurek, jak również szef Biura Rady dr Grzegorz Borkowski, mający za sobą doświadczenia pracy w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Celem wizyty ukraińskiej delegacji było zapoznanie się z polskimi doświadczeniami w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i współpracy w tym zakresie między wymiarem sprawiedliwości a administracją rządową. Z uwagi na bardzo dużą liczbę spraw z Ukrainy kierowanych obecnie

do Trybunału, goście byli zainteresowani mechanizmami przyjętymi przez władze i sądy polskie, które spowodowały, że liczba spraw z Polski przed Trybunałem w ostatnich latach znacznie zmalała.

Pełnomocnik ukraińskiego rządu tego samego dnia wziął również udział w posiedzeniu międzyresortowego Zespołu ds. Wykonywania Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, działającego przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, koordynującego działania instytucji krajowych w zakresie orzecznictwa Trybunału. Krajową Radę Sądownictwa reprezentowała sędzia Katarzyna Gonera. Do tematów omawianych na posiedzeniu 30.03.2017 r. należały: implementacja orzecznictwa Trybunału w sprawach polskich, w szczególności związanych m.in. z: naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jak również praktyki stosowania ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a także praw osadzonych do zawarcia związku małżeńskiego.

We współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych rozpropagowano również rekomendację Rady Europy dotyczącą praw człowieka w odniesieniu do biznesu. Krajowa Rada Sądownictwa wzięła także udział w konsultacjach Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczących prac Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka Rady Europy (CDD) nad wyborem i statusem sędziów Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka, w celu wypracowania wspólnego stanowiska dla strony polskiej w specjalnie do tego celu powołanym Komitecie (DH-SYSC) Rady Europy.

Sędzia Katarzyna Gonera, będąca z nominacji KRS przedstawicielem Polski w działającej przy Radzie Europy Radzie Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), uczestniczy obecnie w pracach nad przygotowaniem Opinii CCJE nr 20(2017) dla Komitetu Ministrów Rady Europy „Rola sądów w odniesieniu do jednolitego stosowania prawa”. W toku prac, na podstawie odpowiedzi na przesłany do wszystkich krajów członkowskich kwestionariusz, zespół roboczy przygotowuje ostateczną wersję Opinii, która zostanie przyjęta na posiedzeniu plenarnym jesienią br.

\*\*\*

Projekty zmian w statusie KRS wzbudziły zainteresowanie i spowodowały reakcję wielu organizacji i instytucji zagranicznych i międzynarodowych – swoje opinie oprócz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) przesłały m.in. *Stowarzyszenie Sędziów Europejskich dla Demokracji i Wolności* (MEDEL), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) i Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Nils Muižnieks, a specjalną uchwałę w tej sprawie podjęła słowacka Rada Sądownicza.

*Rafał Michalczewski*

Łukasz Bojarski

## Trudne równego traktowania początki

### Recenzja książki „Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Komentarz”, redakcja naukowa: Zofia Jabłońska, Karolina Kędziora (red. nauk.), Maciej Kułak, Krzysztof Śmiszek (red. nauk.), Warszawa 2017, ss. 278

Omawiana publikacja ukazała się w 2017 r. w serii „Komentarze praktyczne” wydawnictwa Wolters Kluwer. Jej autorzy to rzeczywiście doświadczeni praktycy, ponieważ specjalizują się w prawie antydyskryminacyjnym od lat – dwoje z nich to założyciele Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego (PTPA), wszyscy zaś jako prawnicy PTPA prowadzili bądź prowadzą, angażując się w sprawy o dyskryminację. Łączą doświadczenie akademickie z praktycznym uprawianiem zawodu (dwie autorki to radczynie prawne), wzbogacone dodatkowo doświadczeniem z wcześniejszej pracy w instytucjach publicznych (biuro Pełnomocniczki Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Kancelaria Premiera), czy organizacjach międzynarodowych (Equinet – organizacja zrzeszająca organy do spraw równego traktowania w Unii Europejskiej). Prócz stosowania prawa Autorzy zajmują się także działalnością badawczą i monitoringową (tworząc zarówno opracowania



naukowe, jak i raporty organizacji obywatelskich, publikowane m.in. przez PTPA), działalnością edukacyjną (w tym prowadzeniem seminariów dla sędziów i profesjonalnych pełnomocników) oraz działaniami związanymi z podnoszeniem świadomości na temat zasad równego traktowania i niedyskryminacji dla różnych grup adresatów, a także rzecznictwem na rzecz zmian prawa i dobrej legislacji

(rzecznictwo w przypadku organizacji obywatelskich jest swego rodzaju odpowiednikiem lobbingu). Z recenzowanej publikacji przebija zatem bogate, wszechstronne doświadczenie autorów oraz ich osobiste, głębokie zaangażowanie w omawianą problematykę.

Komentarz dzieli się na dwie główne części. Część pierwsza (zajmuje jedną czwartą publikacji) poświęcona jest wprowadzeniu w zagadnienie dyskryminacji i jego społeczne tło oraz zawiera wstęp do międzynarodowego prawa antydyskryminacyjnego. Część druga (trzy czwarte objętości) to komentarz do poszczególnych artykułów tytułowej ustawy.

Pomysł, by komentarz do ustawy poprzedzić skrótowym wykładem o dyskryminacji i prawie międzynarodowym należy dobrze ocenić. Osoby niezainteresowane mogą go pominąć, sięgając do części szczegółowej komentującej poszczególne przepisy. Jednak dla osób, które nie są ekspertami w zakresie problematyki antydyskryminacyjnej taki wstęp może być bardzo przydatny. Problematyka szczegółowych zagadnień dotyczących dyskryminacji jest bowiem ciągle w Polsce stosunkowo nowa (o czym świadczą głosy samych praktyków). Wprowadzenie może wręcz służyć jako okazja do zapoznania się z wieloma pojęciami charakterystycznymi dla tej problematyki. Autorzy ciekawie przedstawiają tzw. łańcuch dyskryminacji, tłumacząc pojęcia stereotypu, stygmatyzacji i dyskryminacji w jej wymiarze indywidualnym, instytucjonalnym i systemowym, wyjaśniają pojęcia pierwotnych i wtórnych tożsamości, grup większościowych i mniejszościowych. Wprowadzają do różnych zjawisk i opisujących je określeń, także takich, które dopiero znajdują sobie miejsce w naszym języku. Z seksizmem, homofobią czy rasizmem jesteśmy bowiem oswojeni, ale transfobia, ageizm (wiekizm), czy ableizm, to pojęcia, które zapewne nie są wszystkim znane (są zresztą anglicyzmami i czy się wszystkie przyjmą, pokaże czas).

Krótkie wprowadzenie do międzynarodowego prawa antydyskryminacyjnego jest przydatne z kilku powodów. Po pierwsze, krajowe prawo w tym obszarze powstało w znakomitej większości jako implementacja prawa międzynarodowego, warto więc znać źródła (komentowana ustawa jest implementacją dyrektyw unijnych). Po drugie, w braku polskiego orzecznictwa, które jest dość ubogie, jeśli chodzi o stosowanie ustawy (bogatsze w przypadku prawa pracy czy ochrony dóbr osobistych) częściej odwołujemy się do prawa i orzecznictwa sądów międzynarodowych. Autorzy przybliżają system Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz najważniejszy z punktu widzenia omawianej ustawy – system prawa antydyskryminacyjnego Unii

Europejskiej. W przypadku tego ostatniego publikacja prezentuje kilka najważniejszych zasad prawa unijnego z punktu widzenia stosowania prawa antydyskryminacyjnego zgodnie z celami implementowanych dyrektyw: zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, zasadę bezpośredniego skutku prawa unijnego, zasady bezpośredniego i pośredniego skutku przepisów dyrektywy, oraz wprowadza krótko w zagadnienie pytań prejudycjalnych i wydania orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Po części wstępnej zamieszczono szczegółowy komentarz do ustawy – aktu prawnego, którego losy warto króciutko przypomnieć (na co w publikacji zabrakło miejsca). Otóż prace nad „ustawą o równym traktowaniu” (różne były nazwy projektów) trwały wiele lat i nie przniosły efektu; i dopiero wdrożone przeciwko Polsce przez Komisję Europejską postępowania o zaniedbanie implementacji spowodowały uchwalenie ustawy (wcześniej implementacja dyrektyw była częściowa, obejmowała przede wszystkim obszar zatrudnienia regulowany w przepisach prawa pracy). Ostatecznie „przymuszony” polski ustawodawca zdecydował się na uchwalenie ustawy, jednak ograniczył się do minimum (tzw. technika minimalnej implementacji), uchwalając tylko to (z nielicznymi wyjątkami, czasem wydaje się, że przypadkowymi) do czego zobowiązywały go dyrektywy. Stąd też dziwna i niespotykana wcześniej w polskim porządku prawnym wcześniej nazwa ustawy „o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania”. Jednak to nie koniec przygód z ustawą. Tak jak trudno było ją uchwalić, tak trudno ją zmienić, mimo że jest powszechnie krytykowana (w tym np. przez Rzeczników Praw Obywatelskich, którzy z jej nadania sprawują funkcję organu do spraw równego traktowania). Opracowano już 2 projekty, nad którymi rozpoczęto prace parlamentarne, obecnie niekontynuowane. Krytyka bierze się między innymi z tego, że ustawa jest rzadko stosowana, a zatem nie spełnia pokładanych w niej nadziei. Ale nie jest stosowana także

dlatego, że nie jest dobrze znana, w tym nie są znane możliwości, jakie stwarza. To dodatkowa rola dla omawianej publikacji (która jest pierwszym komentarzem do ustawy, ukazującym się po 6 latach jej obowiązywania). Część autorów towarzyszy zresztą ustawie od samego początku. Najpierw zabiegali oni o jej uchwalenie, brali udział w procesie legislacyjnym, a teraz opracowują opinie i ekspertyzy do poszczególnych zagadnień na tle ustawy, w tym wskazując braki i potrzebne zmiany.

Ustawa, nazywana także wdrożeniową, wprowadza ochronę przed dyskryminacją ze względu na zamknięty katalog przesłanek uznanych za chronione: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna. Poza aspektem podmiotowym ustawa reguluje aspekt przedmiotowy – określa, w jakich obszarach zakazana jest dyskryminacja z powodu poszczególnych przesłanek (praca, prowadzenie działalności gospodarczej, oświata i szkolnictwo wyższe, opieka zdrowotna, zabezpieczenie społeczne, dostęp do dóbr i usług, działania w związkach i samorządach zawodowych oraz organizacjach pracodawców itp.), oraz instytucjonalny (powołanie i kompetencje organów realizujących zadania w obszarze równego traktowania – Rzecznik Praw Obywatelskich i Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania. Autorzy szczegółowo omawiają rodzaje dyskryminacji (znane wcześniej z przepisów prawa pracy), w tym dyskryminację bezpośrednią, pośrednią, molestowanie i molestowanie seksualne, zachęcanie do zachowań dyskryminacyjnych i nakazywanie ich.

W komentarzu na tle ustawy pojawiają się ciekawe rozważania dotyczące instytucji specyficznych dla prawa antydyskryminacyjnego, np. instytucji działań wyrównawczych (s. 186), szczególnego charakteru „odszkodowania” na gruncie ustawy wdrożeniowej (s. 192), specyficznej konstrukcji przeniesienia ciężaru dowodu, w tym istoty uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania (s. 203), niewystępujących w ustawie

środków dowodowych, jak testy dyskryminacyjne, czy dane statystyczne (s. 98, 213), zakazu tzw. działań odwetowych (s. 231), czy różnorodności organów właściwych w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania (organy ds. równego traktowania; *equality body*) (s. 234). Dodatkowo autorzy omawiają instytucje, których w ustawie nie ma, a zostały wywiedzione z ustawodawstwa unijnego przez TSUE, ale już także częściowo przez sądy polskie, jak zjawisko dyskryminacji przez asocjację (s. 90), dyskryminacji wielokrotnej czy interseksjonalnej (krzyżowej) (s. 93).

Autorzy skrupulatnie pokazują niekonsekwencje ustawy, niepotrzebne powtórzenia, niejasności, a nawet sprzeczności (jak w przypadku ochrony przed dyskryminacją osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi – zob. odpowiednio komentarz do art. 10 i 12 ust. 2 ustawy, s. 179 i n., s. 192). Starają się wskazać, w jaki sposób na drodze wykładni można te problemy przezwyciężyć. Praca ze względu na fakt, że jest pierwszym komentarzem do ustawy i zajmuje się w części zagadnieniami dotąd szczegółowo w literaturze przedmiotu nieomawianymi, stanowi nie tylko głos w istniejącej już dyskusji, ale czasem także ciekawy punkt wyjścia do przyszłych potencjalnych debat.

Autorzy w różnoraki sposób starają się wypełnić lukę wynikającą z faktu, że orzeczeń wydanych na podstawie ustawy jest bardzo niewiele. Po pierwsze, odwołują się do orzecznictwa i doktryny prawa pracy (zwłaszcza tam, gdzie przepisy Kodeksu pracy są jednobrzmiące z przepisami omawianej ustawy) oraz prawa cywilnego (zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę dóbr osobistych, która jest wykorzystywana w sprawach dyskryminacyjnych jako podstawa roszczeń). Po drugie, analizują orzecznictwo międzynarodowe, w tym przede wszystkim wyroki TSUE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a tam, gdzie ich nie ma, m.in. cele dyrektyw. Po trzecie, odwołują się do zagranicznej doktryny.



Dla przykładu, Autorzy wyjaśniają w ten sposób pojęcia zastosowane w ustawie, które nie mają definicji legalnych, nie są też definiowane przez orzecznictwo sądów krajowych w związku z brakiem spraw sądowych. Odwołują się zatem do prawa unijnego, doktryny prawa unijnego oraz orzecznictwa TSUE, a czasem także porównawczo do porządków prawnych innych państw (zob. np. wyjaśnienia dotyczące rozumienia określenia „usługa mieszkaniowa”, s. 141). Na podstawie doświadczeń innych państw autorzy przedstawiają na przykład katalog sytuacji, które mogą stanowić dyskryminację w dostępie do dóbr i usług (s. 144).

Wszystkie poruszone w ustawie zagadnienia zostały omówione szczegółowo i interesująco. Autorzy nie unikają tematów trudnych, a w przypadku wątpliwości przedstawiają wyrażenie swój pogląd. W kolejnych wydaniach komentarza (do których, miejmy nadzieję, będzie dochodziło na bazie znacznie szerszego orzecznictwa krajowego, które powstanie, a może i zmienionej, lepszej ustawy) można zasugerować autorom rozważenie wprowadzenia następujących zmian.

Warto moim zdaniem uszczegółowić spisu treści w części dotyczącej komentarza do ustawy, co pomoże w poruszaniu się po niej bez znajomości konkretnego artykułu.

W komentarzu zdarzające się powtórzenia są rzeczą naturalną (częściowo sama ustawa zawiera powtarzające się unormowania), ale przykładowo ciekawe rozważania na temat „zachęcania do nierównego traktowania” oraz „nakazywania nierównego traktowania” jako form dyskryminacji są prowadzone dwukrotnie przez różnych autorów (s. 117 i s. 177). Warto w takiej sytuacji stosować odniesienia międzytekstowe, aby czytelnik mógł skorzystać w pełni z przekazywanych informacji, lub wybrać jedno miejsce dla dogłębnego przedstawienia tej problematyki.

Oczywiście ramy publikacji nie pozwalają na rozwinięcie wszystkich możliwych tematów, ale wydaje się, że z punktu widzenia

czytelnika warto byłoby poświęcić więcej miejsca kwestii środków dowodowych (zaledwie wspomnianych) specyficznych dla prawa antydyskryminacyjnego, jak testy dyskryminacyjne czy wykorzystanie danych statystycznych.

Wydaje się, że czytelnika mogłaby też zainteresować sprawa skargi (i przede wszystkim jej argumentacji), jaką wniósł do Trybunału Konstytucyjnego w marcu 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (w marcu 2017 r. swoje stanowiska przedstawili z kolei Sejm i Prokurator Generalny). Rzecznik zaskarżył omawianą ustawę jako niezgodną z Konstytucją z powodu, w uproszczeniu, ograniczonej ochrony w porównaniu do gwarancji konstytucyjnych (zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny – art. 32 ust. 2). I choć Rzecznik Praw Obywatelskich skargę wycofał (w kwietniu 2017 r.), co skutkuje umorzeniem postępowania, to jednak użyta w niej argumentacja może być interesująca, a czasem także pomocna dla osób stosujących ustawę.

Publikacja zawiera bibliografię oraz odniesienia do literatury przedmiotu w treści komentarza. Siłą rzeczy nie ma dużo literatury, która by bezpośrednio odnosiła się do ustawy. Tym bardziej można postulować poszerzenie listy dodatkowych publikacji w celu pogłębienia wiedzy na poszczególne tematy przez czytelników zainteresowanych zjawiskiem dyskryminacji. Punktem wyjścia może być przykład także nowej, bo zeszłorocznej, publikacji przeznaczonej dla prawników (a wzorowanej na podręczniku brytyjskim *Equal Treatment Bench Book*), w której taka literatura jest częściowo zebrana: D. Pudzianowska (red.), J. Jagura (red.), *Równe traktowanie uczestników postępowania. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2016<sup>1</sup>.

Na zakończenie, w nawiązaniu do faktu, że ustawa jest rzadko stosowana, warto wyrazić nadzieję, że publikacja komentarza

<sup>1</sup> Zob. także: Ł. Bojarski, D. Pudzianowska, J. Jagura, *Niedyskryminacja w praktyce sędziowskiej – projekty organizacji obywatelskich*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016/3 (32), s. 34–40.

przyczyni się do zmiany tego stanu rzeczy. Dziedzina dyskryminacji jest w Polsce ciągle nie w pełni zagospodarowana (a prawników jest coraz więcej, konkurencja bardzo duża, powinni więc szukać swoich niszy). Z jednej strony bowiem różne badania wskazują na częste przypadki dyskryminacji, z drugiej nie towarzyszą temu zjawisku sprawy sądowe.

### **Łukasz Bojarski**

Autor jest prezesem INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa; jest także polskim ekspertem „Europejskiej Sieci Ekspertów Prawnych w Dziedzinie Niedyskryminacji” ([www.equalitylaw.eu](http://www.equalitylaw.eu)). Był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa powołanym przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (wrzesień 2010 r. – wrzesień 2015 r.).

## Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.01.2017 r.–31.03.2017 r., których treść jest dostępna na stronie [www.krs.pl](http://www.krs.pl):

- Opinia KRS z 10.01.2017 r. (nr WO 020-211/16) w przedmiocie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
- Opinia KRS z 10.01.2017 r. (nr WO 020-202/16) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia
- Opinia KRS z 10.01.2017 r. (nr WO 020-203/16) w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym
- Opinia KRS z 10.01.2017 r. (nr WO 020-206/16) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy – Kodeks karny
- Opinia KRS z 12.01.2017 r. (nr WO 020-201/16) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych
- Opinia KRS z 12.01.2017 r. (nr WO 020-207/16) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu zakładania i udostępniania konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe
- Opinia KRS z 13.01.2017 r. (nr WO 020-4/17) w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 371)
- Opinia KRS z 13.01.2017 r. (nr WO 020-180/16) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o komornikach sądowych
- Opinia KRS z 30.01.2017 r. (nr WO 020-56/16) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 10.02.2017 r. (nr WO-020-6/17) w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 9.02.2017 r. (nr WO 020-148/16) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1231)
- Opinia KRS z 8.02.2017 r. (nr WO 020-195/16) w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 7.02.2017 r. (nr WO 020-5/17) w przedmiocie projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 9.03.2017 r. (nr WO 020-20/17) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 9.03.2017 r. (nr WO 020-17/17) w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 1296)
- Opinia KRS z 7.03.2017 r. (nr WO 020-56/16) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw
- Stanowisko KRS z 13.01.2017 r. (nr WO 401-2/17) w przedmiocie wniosku Prokuratora Generalnego z 11.01.2017 r. o zbadanie zgodności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26.11.2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej
- Stanowisko KRS z 9.02.2017 r. (nr WO 401-3/17) w przedmiocie trybu naboru na stanowiska asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych
- Stanowisko KRS z 10.02.2017 r. (nr WO 401-4/17) w przedmiocie oświadczeń o stanie majątkowym sędziów
- Stanowisko KRS z 10.02.2017 r. (nr WO 401-5/17) w przedmiocie zagrożeń niezawisłości sędziowskiej związanych z działalnością prokuratury
- Stanowisko KRS z 10.03.2017 r. (nr WO 401-6/17) w przedmiocie zarzutów grupy posłów na Sejm RP sformułowanych we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

**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 lub zwykłą, z załączoną płytą CD. 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 internetowej czasopisma: <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/oferta/krajowa-rada-sadownictwa>.

**Redakcja**



# Kodeks postępowania cywilnego Komentarz. Tom I i II

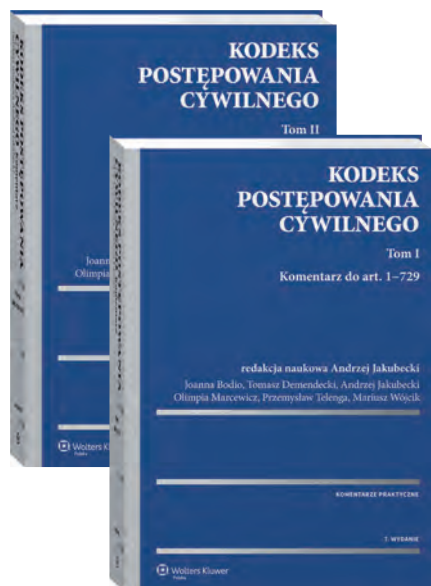
redakcja naukowa **Andrzej Jakubecki**

Joanna Bodio, Tomasz Demendecki, Andrzej Jakubecki, Olimpia Marcewicz,  
Przemysław Telenga, Mariusz Wójcik

W komentarzu w sposób syntetyczny i przystępny omówiono instytucje i zagadnienia związane z interpretacją przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Siódme wydanie publikacji pod redakcją naukową prof. dr. hab. Andrzeja Jakubeckiego prezentuje wszystkie zmiany kodeksu, które miały miejsce od ostatniego wydania w 2015 r., w tym m.in.:

- będące konsekwencją zawartych w ustawie z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczym regulacji dotyczących prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań w sprawie praktyk polegających na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej, które wchodzi w życie 12 lipca 2017 r.;
- dotyczące sprzedaży rzeczy ruchomych w drodze licytacji publicznej przez komornika oraz wprowadzające przepisy umożliwiające sprzedaż w drodze licytacji elektronicznej, które weszły w życie 1 marca 2017 r.;
- umożliwiające skuteczne stosowanie w polskim porządku krajowym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 z 15 maja 2014 r. ustanawiającego procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych;
- wynikające z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2015 r., SK 21/14, dotyczące wydłużenia terminu do wznowienia postępowania.







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