

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

CENA 99,96 ZŁ (W TYM 5% VAT)



NUMER 2 (27)

CZERWIEC 2015

Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw – Grażyna Kopińska

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie
– problemy i wyzwania – Mirosław Wróblewski

Modernizacja procesów zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości
z perspektywy ich uczestnika – Jarosław Gwizdak

Rady Sądownictwa w Europie – Irena Piotrowska

Apteczka prawna – Marta Szczocarz-Krysiak

O wecie Prezydenta, „zaangażowanych” mediach i budowaniu
profesjonalnej służby prasowej – Waldemar Żurek

„Jestem farciarzem” – rozmowa z prof. Andrzejem Zollem

Obchody 25-lecia Krajowej Rady Sądownictwa na zdjęciach

„Sędzia z telewizji” – rozmowa z sędzią w stanie spoczynku Anną Marią Wesołowską

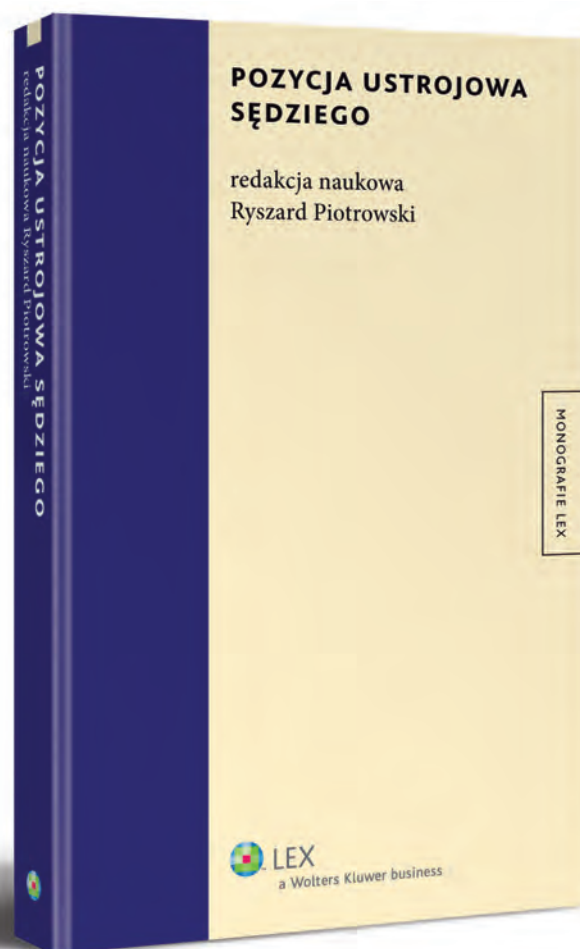
Najważniejsze opinie i stanowiska KRS podjęte w okresie 1.01–31.03.2015 r.

Pozycja ustrojowa sędziego

redakcja naukowa
Ryszard Piotrowski



Wolters Kluwer



Monografia, jako jedyna w dotychczasowej literaturze prawniczej, jest zbiorowym opracowaniem zagadnienia prawnych i faktycznych uwarunkowań ustrojowej pozycji sędziów, analizowanej zarówno z perspektywy zasad konstytucyjnych, jak i z punktu widzenia praktyki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przeprowadzone w ostatnich latach liczne nowelizacje ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych były przedmiotem wielu kontrowersji w parlamencie, dyskusji publicznej oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Książka ułatwia zrozumienie stanowiska środowisk prawniczych w kluczowej dla sporów o kształt wymiaru sprawiedliwości kwestii zagwarantowania rzetelności i sprawności w jego funkcjonowaniu. Jest zbiorem rozważań, autorstwa przede wszystkim doświadczonych sędziów, które koncentrują się wokół zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów, mających podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia prawa do sądu – jednego z fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

Bezpośrednim impulsem do powstania niniejszej publikacji była konferencja „Władza sędziowska – cechy, funkcje i stosunek względem innych władz” zorganizowana przez Oddział Warszawski Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Nieustanna presja, której są poddawani sędziowie, jak również niedostatek teoretycznych rozważań dotyczących relacji władz sędziowskiej i politycznej, wymagają – jak stwierdza we Wstępie sędzia Łukasz Piebiak – krytycznych ocen stanu prawnego, zwłaszcza w perspektywie standardów wynikających z Konstytucji RP oraz prawa międzynarodowego. Autorzy podjęli się sformułowania tego rodzaju ocen.

Książka jest przeznaczona nie tylko dla prawników, studentów prawa i aplikantów, ale także dla wszystkich zainteresowanych stanem prawa i wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

- 5 – Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw – Grażyna Kopieńska
- 17 – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania – Mirosław Wróblewski
- 24 – Modernizacja procesów zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości z perspektywy ich uczestnika – Jarosław Gwizdak
- 28 – Rady Sądownictwa w Europie – Irena Piotrowska
- 32 – Apteczka prawna – Marta Szczoczarz-Krysiak

LUDZIE I WYDARZENIA

- 34 – „Wielu wybitnych sędziów wchodzących w skład KRS budowało jej autorytet oraz walczyło o wzmocnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów” – polemika sędziego Włodzimierza Olszewskiego, Przewodniczącego KRS w latach 1998–2002, z opiniami prof. A. Strzembosza, Przewodniczącego KRS w latach 1994–1998, wyrażonymi w kwartalniku „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1

Wywiad

- 36 – „Jestem farciarzem” – rozmowa z prof. Andrzejem Zollem – Alicja Seliga

Felieton

- 43 – O wecie Prezydenta, „zaangażowanych” mediach i budowaniu profesjonalnej służby prasowej – Waldemar Żurek

Kalendarz wydarzeń

- 44 – Obchody 25-lecia Krajowej Rady Sądownictwa na zdjęciach
- 48 – Pierwsza rocznica śmierci Stanisława Dąbrowskiego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (2010–2014), Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa (2006–2010) – Witold Okniński
- 49 – Konferencja „Kształtowanie polityki komunikacyjnej i wizerunkowej sądu” – Alicja Seliga
- 50 – Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 15.01, 24.02 i 26.03.2015 r.
- 52 – Wybrane sylwetki nowych sędziów
 - 52 – Jolanta Franczak – SSN
 - 52 – Jarosław Szulc – SWSA w Bydgoszczy
 - 53 – Beata Kotyk – SSO w Poznaniu
 - 53 – Paweł Sydor – SSO w Łodzi
 - 54 – Katarzyna Wieraszko – SSO we Wrocławiu
 - 54 – Marcin Czapnik – SSR dla Warszawy-Zoliborza w Warszawie
 - 55 – Jędrzej Dessoulary-Śliwiński – SSR w Wyszakowie
 - 55 – Anna Tęcza-Paciorek – SSR w Wałbrzychu

Współpraca międzynarodowa

- 56 – Współpraca w ramach ENCJ – Karolina Janson-Erner
- 56 – Spotkania, wizyty, konferencje – Rafał Michalczewski

POZA WOKANDĄ

- 58 – „Sędzia z telewizji” – rozmowa z sędzią w stanie spoczynku Anną Marią Wesołowską – Alicja Seliga
- 63 – Sędziowskie insygnia w zbiorach Muzeum Narodowego w Krakowie – Witold Okniński
- 66 – Jan Turek, „Czynności klauzulowe” – recenzja SSO Gabrieli Ott



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski

Łukasz Bojarski
Justyna Kossak
Jan Kremer
Gabriela Ott
Waldemar Żurek

Sekretarz redakcji
Katarzyna Bojarska
tel. +48 668 618 561
e-mail: kbojarska@wolterskluwer.pl

Redaktor statystyczny
Jan Czempas

Patronat honorowy
prof. Roman Hauser
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

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 przysłać 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: www.czasopisma.lex.pl/krs.

Zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 17.12.2013 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikację w tych czasopismach, każda publikacja ukazująca się na łamach „Krajowej Rady Sądownictwa” otrzymuje 3 punkty.

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe

Autorzy zdjęć w numerze: K. Bachorzewski, D. Bogacz, S. Chelis, K. Dąbrowski, J. Gudowski, A. Kryszkiewicz, D. Kwiatkowski, W. Majka, Z. Merchel, A. Niziołek, E. Radzikowska, archiwum KRS, archiwum Prezydenta RP

WYDAWCA

Wolters Kluwer SA
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33



Wolters Kluwer

Dyrektor Działu Czasopism
Klaudiusz Kaleta
tel. +48 604 290 764
e-mail: kkaleta@wolterskluwer.pl

Sekretariat
tel. 22 535 82 03

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

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 23

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko
Nakład 400 egz.

DOKUMENTY KRS

Najważniejsze opinie i stanowiska podjęte w okresie: 1.01–31.03.2015 r.

- 67 – Opinia KRS z 16.01.2015 r. w przedmiocie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej
- 67 – Opinia KRS z 16.01.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
- 67 – Opinia KRS z 5.02.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw
- 68 – Opinia KRS z 5.02.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym
- 68 – Opinia KRS z 12.03.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw
- 69 – Opinia KRS z 13.03.2015 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (wpisanego w wykazie prac Rady Ministrów pod nr UC 156)
- 69 – Stanowisko KRS z 5.03.2015 r. w sprawie rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw



TWORZENIE I KONSULTOWANIE RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW¹

Grażyna Kopińska

1. Powody przeprowadzenia badania

Jednym z podstawowych czynników pozwalających realizować ideę państwa prawa i dobrego rządzenia jest wysoka jakość stanowionego prawa. Na jakość procesu legislacyjnego wpływa wiele różnych zjawisk i uwarunkowań. Są wśród nich na pewno tradycja i kultura prawna czy system polityczny państwa. Jedną z niezbywalnych cech tego procesu, coraz powszechniej akceptowaną w krajach demokratycznych, jest jego przejrzystość i partycypacyjność. Przejrzystość można zapewnić przez ustanowienie i przestrzeganie jasnych procedur, upublicznienie wszystkich dokumentów czy ujawnienie osób podejmujących poszczególne decyzje w trakcie pracy nad projektem aktu prawnego, partycypacyjność oznacza zaś włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji. W procesie stanowienia prawa oznacza to możliwość udziału wszystkich zainteresowanych na każdym etapie tworzenia aktu prawnego. Przy czym nie chodzi o proste zasięganie opinii, ale o możliwość uczestniczenia w dialogu między rządzącymi i rządzonymi.

W latach 90. XX w. rozwój społeczny i gospodarczy Polski był na takim poziomie, że wystarczającą formą dialogu były konsultacje społeczne prowadzone ze związkami zawodowymi i z organizacjami pracodawców w ramach Komisji Trójstronnej. Powolny, ale stały rozwój społeczeństwa obywatelskiego spowodował pojawienie się nowych aktorów – organizacji obywatelskich, grup interesu czy organizujących się *ad hoc* inicjatyw obywatelskich – którzy domagają się włączenia ich w proces podejmowania decyzji².

Jedną z podstawowych form prowadzenia dialogu są konsultacje publiczne. Już niemal 10 lat temu Komisja Europejska opracowała zestaw minimalnych standardów konsultacji³. Należą do nich następujące postulaty:

- Zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji.
- Objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych.
- Prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników.
- Pozostawienie wystarczającego czasu na to, aby umożliwić osobom zainteresowanym uczestnictwo w konsultacjach.
- Potwierdzanie otrzymania odpowiedzi.
- Publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji i sposób wykorzystania ich w trakcie oceny skutków regulacji.

W 2012 r. przedstawiciele polskiej administracji rządowej i organizacji obywatelskich wspólnie wypracowali dokument *Siedem zasad konsultacji*⁴, który następnie został włączony do rządowego programu Lepsze Regulacje 2015⁵. Zaproponowane w nim zasady to: dobra wola, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego.

Przejrzystość i partycypacyjność procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i obywateli. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanych – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje, w dużej mierze oparte na faktach. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – zyskują poczucie uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, w którym są traktowani jak partnerzy. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację i wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy przyczyniają się do wzrostu obustronnego zaufania.

Proces konsultowania projektu aktu prawnego powinien się rozpoczynać na etapie definiowania problemu i poszukiwania sposobów jego rozwiązania⁶. Jest to etap

¹ Tekst ten jest nieco zmienionym rozdziałem „Najważniejsze wnioski i rekomendacje” napisanym przez Grażynę Kopińską, stanowiącym część publikacji autorstwa G. Kopińskiej, G. Makowskiego, P. Wąglowskiego, M.M. Wiszowatego, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2014, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Państwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.

² Szerzej o tym zjawisku m.in. G. Makowski, T. Schimanek (red.), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008.

³ European Commission, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final.

⁴ Por. https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf.

⁵ Program Lepsze Regulacje 2015 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów 22.01.2013 r., <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015>.

⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, Warszawa 2009, s. 5 – dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z 30.07.2009 r. (KRM-0102-40-09).

wstępny, często nazywany prelegislacyjnym. W Polsce większość projektów aktów prawnych jest obecnie przygotowywana przez instytucje rządowe. Zasady prowadzenia procesu legislacyjnego na etapie rządowym są opisane przede wszystkim w ustawie o Radzie Ministrów⁷ oraz w regulaminie pracy Rady Ministrów⁸. Regulamin ten – ustanowiony uchwałą Rady Ministrów – był w latach 2002–2014 wielokrotnie zmieniany. Zmiany te obejmowały także wymagania dotyczące przygotowania oceny skutków regulacji i prowadzenia procesu konsultacji, zwłaszcza udziału w nim organizacji pozarządowych i obywateli.

Na rządowym etapie tworzenia projektów prawnych organizacje pozarządowe – na podstawie § 12 ust. 5 regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r. – mogły być zaproszone do udziału w konsultacjach, nie była to jednak procedura obligatoryjna. Brakowało jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, praktyka była zaś jeszcze mniej przejrzysta.

1.04.2009 r. znówelizowano ustawę o Radzie Ministrów⁹, w ślad za tym zmieniono również regulamin pracy Rady Ministrów¹⁰, wprowadzając zasadę, że konsultacje społeczne, z możliwością zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań, będą prowadzone na etapie tworzenia założeń do projektów ustaw. Założenia miały być jednak przygotowywane w ministerstwach i to właśnie na resortach spoczywałby obowiązek przeprowadzania konsultacji. Następnie – jeśli rząd podjąłby decyzję o przygotowaniu projektu ustawy – Rządowe Centrum Legislacji przekształcałoby założenia ministerialne w projekt ustawy, który nie byłby już ponownie poddawany dyskusji publicznej. Argumentowano, że skoro projekt ustawy powstaje na podstawie szczegółowych i skonsultowanych publicznie założeń, to sam nie wymaga już konsultacji. W okresie przejściowym można było tworzyć projekty ustaw zarówno w starym (bez założeń), jak i w nowym (z założeniami) trybie.

Nowa praktyka nie zdążyła się jeszcze ugruntować, gdy 6.12.2011 r.¹¹ wprowadzono kolejne zmiany do regulaminu pracy Rady Ministrów, polegające na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, które miały odtąd stanowić krótki dokument prezentujący intencje prawodawcy i obejmować wyłącznie zwięzłe przedstawienie celu projektowanej

ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i głównych kwestii wymagających uregulowania. Uznano, że na tym etapie nie jest już konieczne przygotowywanie szczegółowej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej zmiany. Ocenę skutków regulacji (OSR) założeń zastąpiono „testem regulacyjnym”, przewidując możliwość tworzenia właściwej oceny jedynie w wypadku projektów ustaw. Zminimalizowanie wymagań w zakresie sposobu przygotowania projektów założeń ustaw i zmniejszenie znaczenia tego procesu wzbudziło zaniepokojenie organizacji pozarządowych, które się obawiały dalszego ograniczenia udziału obywateli w procesie legislacyjnym, ponieważ – w świetle reguł przyjętych po wejściu w życie zmian w procesie stanowienia prawa w kwietniu 2009 r. – konsultacjom społecznym miały podlegać wyłącznie założenia ustaw.

Podzielając te obawy, zespół Programu Odpowiedzialne Państwo w marcu 2013 r. postanowił zrealizować projekt, którego celem było sprawdzenie prawidłowości realizacji procedury przygotowywania oceny skutków regulacji wdrożonej w 2011 r., ze szczególnym uwzględnieniem sposobu prowadzenia konsultacji społecznych projektów ustaw procedowanych przez rząd w 2012 r.

2. Etapy badania

Po zapoznaniu się z najczęściej stosowanymi metodami oceny procesu tworzenia aktów prawnych uznaliśmy, że inspiracją dla nas będzie rozwiązanie przyjęte przez brytyjski *National Audit Office*¹². Po kilku latach doświadczeń do badania jakości ocen skutków regulacji wprowadzono tam trzy narzędzia:

- punktową ocenę na podstawie 29 pytań,
- badanie ankietowe w jednostkach odpowiadających za regulację (*better regulation units*), dotyczące procesów stosowanych przy przygotowywaniu ocen skutków regulacji,
- wywiady pogłębione z pracownikami departamentów przygotowujących najwięcej ocen skutków regulacji.

Dodatkowo *National Audit Office* korzysta z paneli eksperckich (*regulation expert panel*), podczas których omawia się przyjętą metodologię i uzyskane wyniki badania.

Nasze badanie składało się z czterech etapów. Rozpoczęliśmy od analizy obowiązujących w 2012 r. przepisów prawa oraz wytycznych i zaleceń¹³ dotyczących procedowania rządowych projektów ustaw, opracowaliśmy również ekspertyzę prawną omawiającą wszystkie

⁷ Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.).

⁸ W 2012 r. obowiązywała uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19.03.2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz. U. Nr 13, poz. 221 ze zm.), dalej jako: regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 r., natomiast obecnie obowiązuje uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

⁹ Ustawa z 23.01.2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337), która weszła w życie 1.04.2009 r.

¹⁰ Uchwała nr 38 Rady Ministrów z 31.03.2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 20, poz. 246).

¹¹ Uchwała nr 214 Rady Ministrów z 6.12.2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 113, poz. 1146).

¹² National Audit Office, *Delivering High Quality Impact Assessments*, Londyn 2009, <http://www.nao.org.uk/report/delivering-high-quality-impact-assessments>.

¹³ Zob. przede wszystkim: Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, Warszawa 2006; Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych...*

aspekty przygotowywania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji publicznych na rządowych etapach procesu legislacyjnego, która stanowi część niniejszego raportu. Na tej podstawie powstał formularz badania rządowego projektu ustawy pod kątem jakości oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych, składający się z ponad 30 pytań.

W drugim etapie przeprowadziliśmy analizę wszystkich 110 projektów ustaw, nad którymi rząd pracował w 2012 r.¹⁴ Badanie polegało na przeglądzie całej dokumentacji towarzyszącej projektom ustaw, umieszczonej na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego¹⁵, i zakodowaniu za pomocą formularza informacji niezbędnych do zbadania jakości oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych. Jednym z rezultatów tego badania było powstanie prostego indeksu.

W trzecim etapie zrealizowaliśmy sześć studiów przypadku, wybierając do analizy trzy kategorie projektów ustaw, co do których ocena dokumentacji wskazywała, że:

- oceny skutków regulacji były najlepiej przygotowane, konsultacje zaś dobrze zorganizowane,
- zarówno oceny skutków regulacji, jak i konsultacje mogły budzić istotne zastrzeżenia,
- procedura oceny skutków regulacji i konsultacje były przeprowadzone względnie dobrze, ale zdiagnozowano specyficzne problemy.

Celem tego etapu badania było zweryfikowanie i uzupełnienie ustaleń poczynionych w trakcie analizy dokumentacji, a także uzyskanie od bezpośrednich uczestników procesu legislacyjnego informacji, które pozwoliłyby stwierdzić, jakie są uwarunkowania właściwego przygotowania procedury oceny skutków regulacji i prowadzenia konsultacji publicznych.

Studia przypadków polegały na ponownej (pogłębianej) analizie dokumentacji projektu ustawy i przeprowadzeniu trzech (w szczególnych sytuacjach czterech) wywiadów swobodnych. Każdorazowo rozmawialiśmy z osobą zaangażowaną w prace nad danym projektem w ministerstwie oraz z dwiema lub trzema osobami (partnerami społecznymi) reprezentującymi środowiska będące odbiorcami projektowanych zmian. Łącznie przeprowadziliśmy 19 wywiadów. Rezultatem tego etapu badania były krótkie raporty cząstkowe.

W ramach czwartego etapu badania przeprowadziliśmy panel ekspercki, podczas którego przedyskutowaliśmy wstępne ustalenia oraz wnioski z badań i analiz. Przedstawione w dyskusji opinie reprezentantów rządu, Biura Legislacyjnego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, związków zawodowych, kancelarii prawnych, pracowników naukowych i osób działających w organizacjach pozarządowych

aktywnych w procesach konsultacyjnych wykorzystaliśmy do ostatecznego sformułowania zarówno wniosków z badania, jak i rekomendacji zmian.

Przeprowadzając badanie, zwłaszcza analizy ilościowe, nie ocenialiśmy poprawności merytorycznej dokumentów, sprawdzaliśmy jedynie, czy spełniono wymagania wynikające z obowiązującego prawa i czy stosowano się do rządowych wytycznych i zaleceń. Na przykład ocena skutków regulacji¹⁶ powinna zawierać m.in. informację o tym, czy projektowany akt prawny będzie wpływał na rynek pracy. Obowiązek ten wypełniano różnie. W części dokumentów pisano, że projekt nie będzie miał wpływu na rynek pracy, ale nie przedstawiano żadnego uzasadnienia takiego stwierdzenia, w części dokumentów natomiast starano się je uzasadnić. Podobnie było w wypadku uznania, że wpływ taki wystąpi. Podstawowym zadaniem badaczy nie było więc ustalenie słuszności przedstawionej argumentacji lub tego, czy konkluzja dotycząca oddziaływania analizowanej regulacji na rynek pracy była właściwa. Oceniając to zagadnienie, stosowaliśmy następującą skalę ocen: 1 – „tak”; 2 – „tak, ale”; 3 – „nie”; 4 – „nie, ale uzasadniono, że wpływ nie występuje”; 5 – „nie, ale w inny sposób uzasadniono brak analizy”. Do kategorii „tak, ale” zaliczaliśmy sytuacje, gdy w ocenie skutków regulacji napisano tylko, że „wpływ nie występuje”, lub gdy próbowano uzasadnić brak wpływu bardzo pobieżnie, jednostronnie i mało przekonująco.

3. Najważniejsze wnioski z badania

3.1. Konsultacje publiczne

Wyniki naszych badań nie napawają optymizmem, nie sposób jednak nie zauważyć pewnych elementów, które świadczą o pozytywnych zmianach zachodzących w sposobie przygotowywania rządowych projektów ustaw.

Prowadzenie konsultacji projektów aktów prawnych jest właściwie regułą. Niemal 93% projektów ustaw rządowych procedowanych w 2012 r. poddano mniej lub bardziej rozbudowanemu procesowi konsultacji. Dla porównania – badacze analizujący wszystkie rządowe projekty ustaw i niektóre projekty rozporządzeń opracowane od 1.05.2004 r. do 31.12.2008 r. stwierdzili, że aż 18,5% z nich nie zawierało informacji na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych¹⁷.

Pozytywnie oceniamy także to, że niemal 50% analizowanych przez nas dokumentów to projekty ustaw, które przekazano do konsultacji więcej niż 20 podmiotom (wykres 1). Szerokie konsultowanie

¹⁴ Pod uwagę wzięliśmy wszystkie projekty ustaw zamieszczone na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego między 1.01.2012 r. a 31.12.2012 r.; <http://legislacja.rcl.gov.pl>.

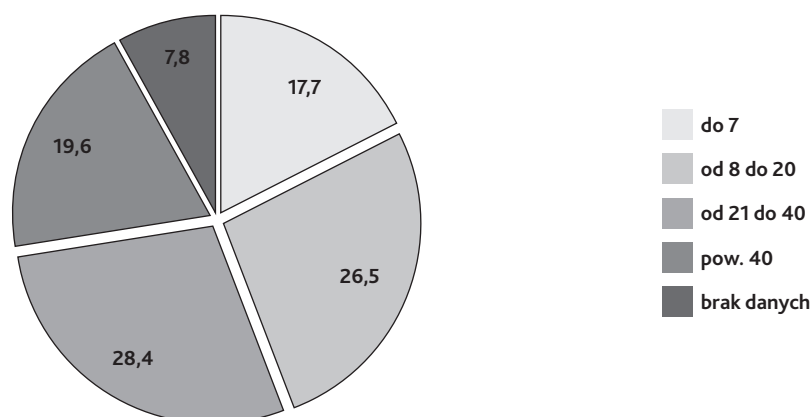
¹⁵ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl>.

¹⁶ Zgodnie z § 10 ust. 6 regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r., obowiązującego w 2012 r.

¹⁷ M. Matczak, T. Zalaśkiński, P. Pawłowski, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej impact assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 26.

Wykres 1.

Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Do ilu podmiotów skierowano zaproszenie do konsultacji?” (N = 102)



Źródło: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2014, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf

projektów i nieograniczanie się do tradycyjnych partnerów nie jest jeszcze zjawiskiem powszechnym, nadal bowiem blisko 17% projektów skonsultowano z nie więcej niż siedmioma podmiotami, w tym dużą część poddano konsultacji jedynie z członkami Komisji Trójstronnej.

Trzeba jednak zauważyć, że w badanej próbie znalazły się również projekty ustaw przesłane do konsultacji ponad 300 podmiotom. Także większość osób, z którymi przeprowadzaliśmy wywiady, oceniała, że prośby o przedstawienie uwag do projektów aktów prawnych są rozsyłane szeroko, choć czasem ministerstwu zdarza się pominąć jakiś aktywny podmiot.

Podczas dyskusji eksperckiej zgodnie podkreślano, że zmiany w sposobie przygotowywania rządowych projektów ustaw dokonują się pod wpływem nacisku społecznego, którego spektakularnym przykładem była sprawa ACTA. Przypomnijmy, że na początku 2012 r. odbyło się wiele akcji i protestów osób oburzonych zbyt wąskim skonsultowaniem przyjętej przez rząd umowy międzynarodowej *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA)¹⁸. Również osoby działające w Obywatelskim Forum Legislacji¹⁹ od 2009 r. wystosowują liczne listy do władz i uczestniczą w wielu inicjatywach proponujących zmiany w sposobie prowadzenia procesu legislacyjnego. Z pewnością część pozytywnych zmian wiąże się z uczestnictwem polskiego rządu w europejskim projekcie *Better Regulation* (obecnie: *Smart Regulation*)²⁰, w ramach którego m.in. przyjęto na początku 2013 r. program *Lepsze Regulacje 2015*.

Wyniki naszego badania pokazują jednak, jak wiele jest jeszcze do zrobienia. Tylko dla 13 ze 110 analizowanych projektów udało się odnaleźć dokumenty potwierdzające, że były one tworzone na podstawie założeń. Biorąc pod uwagę, że nowe zasady tworzenia projektów aktów prawnych w 2012 r. obowiązywały już od trzech lat²¹, trzeba uznać, że 10% ustaw opracowanych według tych reguł to wynik mniej niż skromny.

Niemal 77% badanych dokumentów konsultowano wyłącznie na etapie projektu ustawy. Dzieje się tak, mimo że w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* rekomenduje się rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie²². Proces konsultacyjny tylko czterech projektów ustaw objętych badaniem rozpoczął się na najwłaściwszym etapie, czyli w fazie rozważania potrzeby zmiany.

Institucje przygotowujące projekty ustaw korzystają niemal wyłącznie z dwóch tradycyjnych technik konsultacji – udostępnienia projektu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa i na portalu Rządowego Centrum Legislacji (100%) oraz zaproszenia do wyrażenia opinii (90%). Tylko dla 11 badanych dokumentów znaleźliśmy dane świadczące o tym, że w procesie konsultacji zorganizowano konferencję, seminarium lub publiczną dyskusję. Oceniliśmy ponadto, że w wypadku blisko jednej trzeciej procedowanych projektów zastosowano techniki konsultacji nieadekwatne do zakresu zmiany, np. konsultowanie bardzo kontrowersyjnych zmian tylko na etapie projektu ustawy czy niepoddanie ponownej konsultacji projektu istotnie zmienionego w trakcie prac rządowych.

18 Wynikiem tych protestów było m.in. nieratyfikowanie umowy.

19 Obywatelskie Forum Legislacji działa przy Fundacji im. Stefana Batorego; szerzej por. http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1.

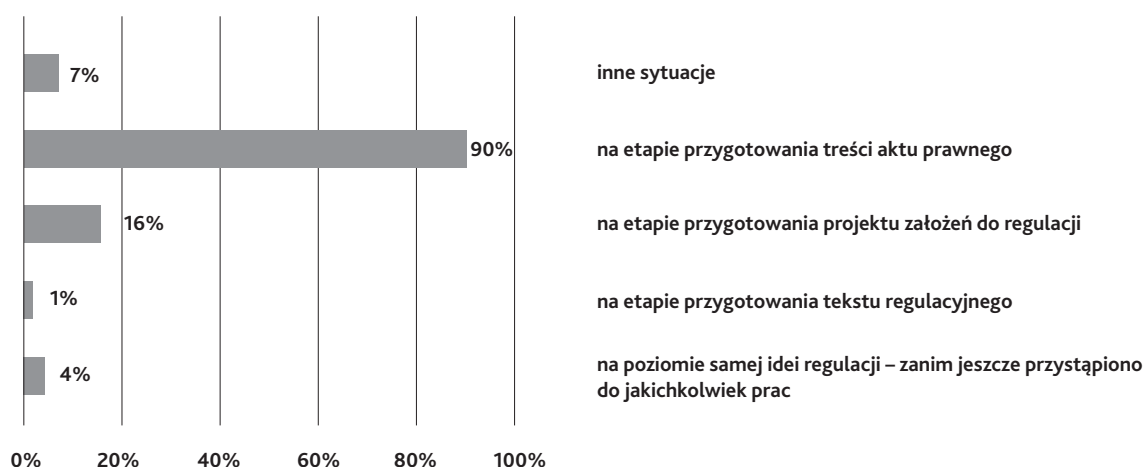
20 Por. <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Działania+na+poziomie+UE/Reforma+Regulacji+w+UE/Rada+Unii+Europejskiej>.

21 1.04.2009 r. znowelizowano ustawę o Radzie Ministrów i zmieniono regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 r., wprowadzając nową ścieżkę legislacyjną, zgodnie z którą ministerstwa miały przygotowywać założenia do projektów ustaw, na ich podstawie zaś Rządowe Centrum Legislacji miało tworzyć projekty ustaw.

22 Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych...*, s. 5.

Wykres 2.

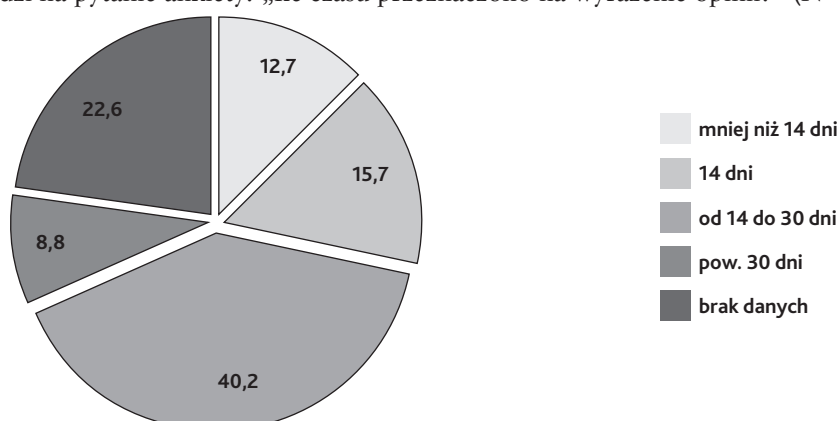
Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Na jakim etapie prac legislacyjnych odbyły się konsultacje?” (N = 102)
 Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ konsultacje mogły być organizowane kilkakrotnie.



Źródło: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw...*

Wykres 3.

Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Ile czasu przeznaczono na wyrażenie opinii?” (N = 102)



Źródło: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw...*

Aby konsultacje były efektywne, konieczne jest jasne określenie celów, jakim mają służyć. Na poszczególnych etapach tworzenia projektu ustawy cele są różne. Zwracając się do instytucji i osób, od których pragnie się uzyskać opinię – bez względu na to, czemu mają służyć konsultacje – należy jasno wyartykułować oczekiwania (np. postawić pytania, na które zamierza się uzyskać odpowiedzi). Alarmujące jest to, że **znaleźliśmy tylko jeden przykład właściwie sformułowanego celu konsultacji**. Ministerstwo Gospodarki w liście zapraszającym do przedstawienia opinii na temat projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw podkreśliło, co jest istotą nowelizacji i na czym polegają proponowane zmiany. W kilku innych badanych projektach krótko streszczono główne proponowane zmiany. W zdecydowanej większości analizowanych dokumentów (w 93 na 110) w pismach informujących o rozpoczęciu konsultacji wskazywano wyłącznie miejsce,

w którym można znaleźć projekt, podawano również termin przesyłania uwag. Właściwe postawienie pytań konsultacyjnych może przynieść znacznie lepsze rezultaty całego procesu i ułatwić interesariuszom przygotowanie opinii²³.

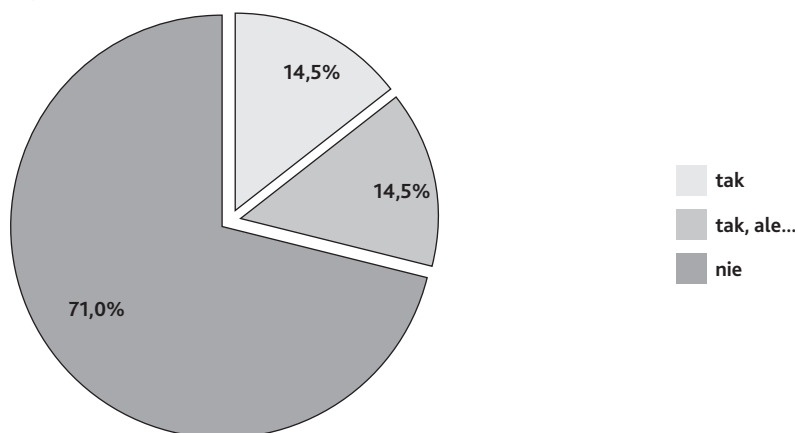
W 60% badanych projektów ustaw albo niewłaściwie – zbyt wąsko lub zbyt ogólnie – zidentyfikowano interesariuszy, albo zidentyfikowano ich poprawnie, ale nie wszystkich poproszono o opinie.

Stałym problemem w 2012 r. był czas, jaki przeznaczano na przeprowadzenie konsultacji publicznych. W wypadku blisko 13% analizowanych procesów legislacyjnych na konsultacje przewidziano nieodpowiednią ilość czasu (mniej niż 14 dni), z kolei w wypadku niemal 16% konsultacje trwały zgodnie z minimalnymi wymaganiami (14 dni).

²³ Stawianie pytań konsultacyjnych jako dobrą praktykę zaleca się w dokumencie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, *Siedem zasad konsultacji*, Warszawa 2013, https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf.

Wykres 4.

Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy opisano sposoby osiągnięcia celów regulacji, wskazując mocne i słabe strony poszczególnych rozwiązań?” (N = 110)



Źródło: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw...*

Wyznaczenie interesariuszom tak krótkiego terminu na odniesienie się do poszczególnych projektów ustaw wymusza na nich często konieczność wykonania zadania niemal niemożliwego. Wiele związków czy stowarzyszeń biorących udział w konsultacjach to organizacje członkowskie, które z natury rzeczy mają rozbudowany system zbierania opinii od swoich członków, procedura ta trwa zaś zwykle dłużej niż czas przeznaczony przez rząd na przesłanie stanowiska. Stosowanie przez ministerstwa tak krótkich terminów dziwi jeszcze bardziej, jeśli się uwzględni, że trafiliśmy w badaniach na dość liczne sytuacje wyznaczania członkom Komisji Trójstronnej 30 dni na przekazanie uwag, przy jednoczesnym skracaniu tego terminu do 14 dni innym partnerom. Tylko w wypadku 49% projektów ustaw na konsultacje przeznaczono odpowiednią ilość czasu.

Dla partnerów społecznych równie ważnym problemem jak czas przeznaczony na przygotowanie stanowiska jest kwestia sporadycznego otrzymywania odpowiedzi na przedstawione uwagi. W niemal 70% analizowanych projektów ustaw nie znaleźliśmy dokumentów świadczących o przekazaniu interesariuszom jakiegokolwiek informacji zwrotnej. Niektóre resorty, np. Ministerstwo Zdrowia czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, z zasady nie odpowiadają na uwagi zaprezentowane podczas konsultacji, tłumacząc to brakiem czasu. Z kolei pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości twierdzą, że odpowiadają na wszystkie pisma z uwagami. Najczęstszą formą odniesienia się resortów do uwag przekazanych przez interesariuszy jest przygotowanie zestawienia zbiorczego. Jest to właściwa forma udzielenia informacji zwrotnej, ale pod warunkiem, że zostanie upubliczniona niezwłocznie i będzie zawierać wyczerpujące wyjaśnienia sygnalizowanych problemów.

Uwzględniając przedstawione dane dotyczące procesu konsultacji publicznych, można sformułować następujące wnioski. W sytuacji gdy w dokumentach obowiązujących urzędników, np. w regulaminie pracy

Rady Ministrów, konkretne wymaganie sprecyzowano jednoznacznie, wówczas jest ono rzeczywiście stosowane (m.in. podczas tworzenia wszystkich badanych projektów ustaw próbowano zdefiniować interesariuszy). Kiedy jednak brak tej jednoznaczności, np. co do zakresu i zasięgu przeprowadzenia konsultacji projektów ustaw, wtedy istnieje duża dowolność w realizacji tego zadania. Nieobligatoryjnie zalecane dobre praktyki nie są powszechnie stosowane. Dowolność w wyborze zasad postępowania, zwłaszcza brak odpowiedzi na przedstawione uwagi i postulaty, jest źle odbierana przez uczestników konsultacji, niekiedy nawet zniechęca ich do udziału w tym procesie.

3.2. Jakość oceny skutków regulacji

W porównaniu ze zmianami w podejściu do prowadzenia konsultacji publicznych zdecydowanie słabszą stroną procesu legislacyjnego nadal jest przygotowywanie dokumentów, np. oceny skutków regulacji czy uzasadnienia do projektu ustawy. Z przeprowadzonych badań wynika, że jesteśmy raczej na początku długiej drogi uczenia się tworzenia prawa opartego na dowodach.

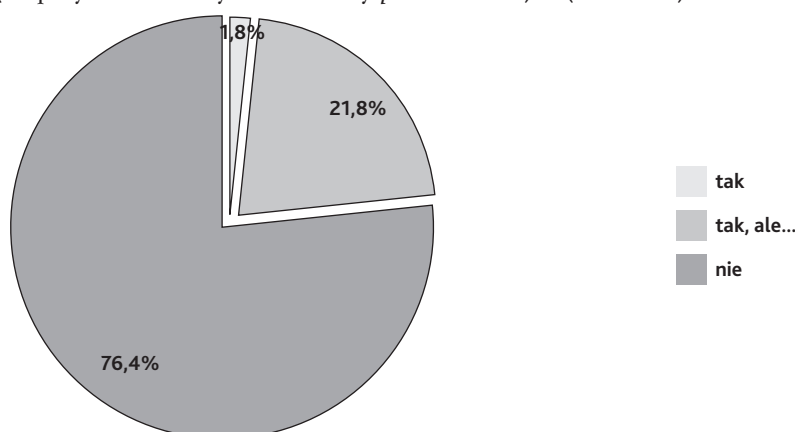
Na podstawie wykonanych analiz stwierdziliśmy, że o ile cele zmiany legislacyjnej były zwykle określane precyzyjnie, o tyle występował duży problem z przedstawieniem wskaźników, a nawet ram czasowych ich osiągnięcia. Jedynie w 13% projektów uznaliśmy, że przedstawiono poddające się pomiarowi ilościowe wskaźniki osiągnięcia celów. W ponad trzech czwartych analizowanych projektów ustaw takiej próby nawet nie podjęto.

W ponad 70% badanych projektów nie opisywano sposobów osiągania zdefiniowanych celów interwencji, które zawierałyby wskazanie mocnych i słabych stron zaproponowanych rozwiązań.

Przeważnie autor projektu ustawy prezentował tylko jeden sposób osiągnięcia celu, w uzasadnieniu

Wykres 5.

Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy skorzystano z jakiejkolwiek techniki przygotowywania tego rodzaju dokumentów (na przykład metody SMART czy *problem tree*)?” (N = 110)



Źródło: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw...*

ograniczano się zaś do zreferowania tego, na czym ma polegać proponowana regulacja. Zjawisko to można interpretować dwojako. Albo udostępnione na platformie Rządowego Centrum Legislacji dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego w małym stopniu oddają proces analityczny, który poprzedzał przygotowanie projektu ustawy, albo dokumentują niski poziom przeprowadzenia analizy.

W blisko 80% projektów ustaw nie zidentyfikowano i nie opisano innych niż regulacja prawna możliwości rozwiązania danego problemu (brak alternatywy). Podobny odsetek dokumentów nie dawał także podstaw, aby uznać, że rozważano możliwość zrezygnowania z podjęcia kroków legislacyjnych. Nie musi to jednak oznaczać, że nie przeprowadzano takiej analizy. Informacja o tym, czy rozważano alternatywne rozwiązanie problemu, w tym rezygnację z interwencji legislacyjnej, powinna znaleźć się w założeniach do projektu ustawy i w dołączonym do nich teście regulacyjnym. Jak już wspomniano, większość projektów ustaw w ocenianym okresie była przygotowywana bez założeń. Sądzymy jednak, że w wypadku tworzenia projektu ustawy bez założeń informacje o przeprowadzeniu tego typu analizy są tak ważne, iż powinny się znaleźć w ocenie skutków regulacji.

Opisując problem, który ma być rozwiązany za pomocą interwencji prawnej, za rzadko korzystano z dostępnych danych oraz wyników badań i analiz. Przygotowując uzasadnienia i oceny skutków regulacji, tylko w 25% przeanalizowanych projektów posłużono się rezultatami badań i analiz, powoływano się na publikacje lub wykorzystywano dane statystyczne. Były to zazwyczaj informacje Głównego Urzędu Statystycznego czy policji, wyroki Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ponad 20% projektów nie sięgnięto do takich źródeł. W rozmowach z ministerialnymi legislatorami usłyszeliśmy, że najczęściej posługują się oni danymi pochodzącymi

ze źródeł własnych i z opracowań ogólnie dostępnych w internecie, rzadziej z raportów organizacji pozarządowych. Niektórzy rozmówcy przyznawali, że największym problemem przy przygotowaniu uzasadnienia i oceny skutków regulacji jest brak wiarygodnych danych.

Z przeprowadzonej analizy wynika także, że w badanym okresie w procesie przygotowywania oceny skutków regulacji właściwie nie stosowano żadnych specyficznych technik opracowywania tego rodzaju dokumentów, które są zalecane w poradnikach z zakresu tworzenia ocen skutków regulacji, np. metod SMART²⁴ czy *problem tree*²⁵. Jeśli już posługiwano się jakąś techniką, była to po prostu „analiza prawna” (na wykresie 5 odpowiedź „tak, ale”).

Przedstawione ustalenia pozwalają wysnuć wniosek, że przygotowywanie uzasadnień i ocen skutków regulacji projektów ustaw miało w większości wypadków na celu raczej poszukiwanie i prezentowanie uzasadnień wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było dokumentacją procesu tworzenia prawa opartego na dowodach. Szczególnie wyraźnie zjawisko to zaobserwowaliśmy na przykładzie kilku projektów, w których jako uzasadnienie podjęcia interwencji legislacyjnej przedstawiano wymienienie potrzeby zmiany w danej dziedzinie w *exposé* Prezesa Rady Ministrów. W takich sytuacjach nie próbowano analizować możliwości zastosowania innych rozwiązań, ale po prostu realizowano zadanie.

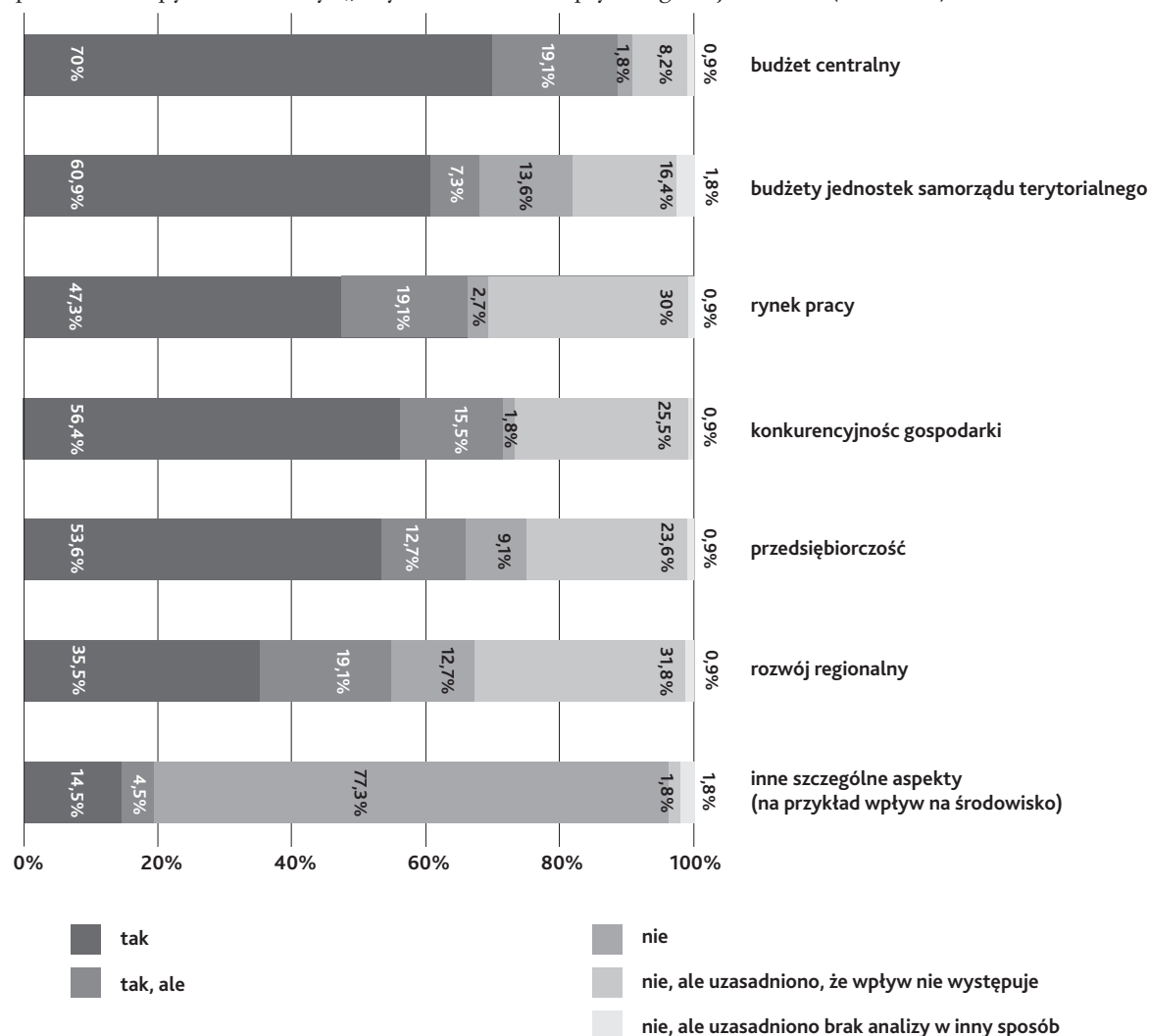
W tym miejscu warto wspomnieć, że większość pracowników departamentów legislacyjnych, z którymi przeprowadzaliśmy wywiady, swoją funkcję w procesie tworzenia aktów prawnych definiowała jako służebną, podkreślając, że decyzje merytoryczne podejmuje minister („kierownictwo resortu” w Ministerstwie Zdrowia)

²⁴ Prowadzenie analizy metodą SMART jest zalecane przez Ministerstwo Gospodarki, *Wyttyczne do oceny skutków regulacji (OSR)...*, s. 13.

²⁵ Por. European Commission, *Impact assessment guidelines*, SEC (2005) 791, s. 17.

Wykres 6.

Odpowiedzi na pytanie ankiety: „Czy analizowano wpływ regulacji na ...?” (N = 110)

Źródło: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw...*

lub rząd. Tylko przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki powiedział, że także decyzje merytoryczne są podejmowane konsensualnie w dialogu z urzędnikami. Znamiennym przykładem jest decyzja o przejściu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej w trakcie prowadzenia procesu konsultacji publicznych przez posłów partii rządzącej. Ministerialni rozmówcy podkreślali, że decyzja ta – podobnie jak inne tego typu decyzje, określane jako polityczne – zapada poza legislatorami.

Relatywnie dużo (30 ze 110) ocenianych projektów dotyczyło implementacji prawa europejskiego. W takich wypadkach w ogóle nie rozważa się innej możliwości niż zmiana prawa, zwykle również nie przedstawia się innych merytorycznych przyczyn konieczności zmiany prawa niż zbliżający się termin dostosowania prawa polskiego do wymagań unijnych, nie identyfikuje się także samego problemu (w tym jego skali), który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji w krajowy system prawny.

Podobnie jak w wypadku prowadzenia konsultacji publicznych, badając sposób przygotowywania oceny wpływu i uzasadnień projektów ustaw, stwierdziliśmy, że w sytuacjach, w których obowiązek wykonania analizy był jednoznacznie sprecyzowany w regulaminie pracy Rady Ministrów, był on zwykle realizowany. Dla przykładu zgodnie z zapisem § 10 ust. 6 pkt 1 regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r. we wszystkich badanych dokumentach projektodawca wskazał podmioty, na które będzie oddziaływać przygotowywana regulacja. Niemal zawsze wypełniano również – wynikający z § 10 ust. 6 pkt 3 regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r. – obowiązek przedstawienia wyników analizy wpływu aktu normatywnego „w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego”, rynek pracy czy konkurencyjność gospodarki. Niemal we wszystkich wypadkach (99%) dokonywano oceny oddziaływania regulacji na budżet centralny

(w 8% stwierdzając, że takiego wpływu nie ma), nieco rzadziej (86% przypadków) oceniano wpływ regulacji na budżety jednostek samorządu lokalnego, z kolei w 97% analizowanych projektów ustaw podjęto próbę analizy wpływu na konkurencyjność gospodarki.

W naszej ocenie wypełnienie tego obowiązku miało jednak często charakter czysto formalny i nie wiązało się z przeprowadzeniem głębszej analizy bądź wykonanie takiej analizy nie pozostawiło śladu w materiałach dokumentujących badany proces legislacyjny. Oceniając wpływ projektów ustaw na rynek pracy, w 30% planowanych rozwiązań stwierdzono brak takiego oddziaływania, choć czasem taką opinię trudno uznać za w pełni uzasadnioną, znaleźliśmy bowiem przykłady świadczące co najmniej o popełnieniu błędu. We wstępie oceny skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, którego propozycje normatywne dotyczą m.in. urlopu wychowawczego, napisano, że „projektowana ustawa będzie oddziaływać na podmioty mające status pracodawcy oraz na osoby fizyczne mające status pracownika”, jednak w zakresie wpływu na rynek pracy dwie strony dalej stwierdzono, że wpływ taki nie wystąpi.

Jeśli uznano, że projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, to jedynie w połowie sytuacji konkretnie wskazano źródło finansowania takiego obciążenia.

Warto podkreślić, że **tylko w 24% badanych projektów ustaw przeprowadzono analizę społecznego aspektu regulacji** – wpływu proponowanych zmian na sytuację społeczną. Być może tę niezwykle ważną sferę oddziaływania inicjatyw legislacyjnych rządu w dokumentach towarzyszących projektom ustaw analizowano tak rzadko, ponieważ obowiązek jej przeprowadzenia nie był jednoznacznie zapisany w regulaminie pracy Rady Ministrów z 2002 r., obowiązującym w 2012 r.

3.3. Proces legislacyjny oczami jego uczestników

Z wypowiedzi urzędników ministerialnych i partnerów społecznych, jakie odnotowaliśmy w trakcie przygotowywania studiów przypadku, wyłania się **sporo różnic w ocenie procesu tworzenia aktów prawnych**. Proces ten jest odmiennie oceniany w zależności od perspektywy przyjmowanej przez jego uczestników.

Większość rozmówców z ministerstw uważa, że **konsultacje społeczne** przeprowadziła zadowalająco, ponieważ odbyły się one zgodnie z zasadami. Wyjątkiem jest przypadek przejścia projektu rządowego przez posłów²⁶, przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia mają bowiem

świadomość, że uczestnicy konsultacji publicznych tej inicjatywy legislacyjnej nie mogli być usatysfakcjonowani ich przebiegiem. Partnerzy społeczni prezentują ogólnie bardziej krytyczną ocenę praktyki prowadzenia konsultacji, ponieważ oczekują, że bardziej złożone lub wzbudzające kontrowersje akty prawne będą z nimi konsultowane zarówno na etapie wypracowywania kierunków rozwiązań, jak i na etapie tworzenia projektu ustawy. Proces ten – ich zdaniem – powinien trwać znacznie dłużej niż obecnie, a więc co najmniej 30 dni. Partnerzy społeczni uważają ponadto, że w sytuacji gdy poważnie zmieniono zawartość konsultowanego projektu ustawy, proces konsultacji powinno się powtórzyć, zwykle jednak tak się nie dzieje. Za dobrą praktykę – choć stosowaną tylko w kilku resortach – uznają przedstawianie do konsultacji rozwiązań wariantowych.

Większość naszych rozmówców biorących udział w konsultowaniu aktów prawnych wyraża przekonanie, że raczej nie uwzględniono przedstawionych przez nich argumentów. Warunkiem koniecznym – ich zdaniem – jest większe otwarcie się rządzących na wiedzę partnerów społecznych. Zauważyliśmy, że przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prezentowali opinie świadczące o ich dużym zrozumieniu dla sensu prowadzenia konsultacji i pożytków, jakie mogą one przynieść administracji. Sygnalizowali jednak także, że po stronie społecznej często brak chętnych do dialogu. Swoją niewielką aktywność partnerzy społeczni tłumaczyli przede wszystkim zbyt krótkim czasem konsultacji i brakiem ekspertów, którzy mogliby szybko przygotować ich stanowisko.

Pracownicy ministerstw mają świadomość, że właściwą praktyką jest przyjmowanie uwag partnerów na każdym etapie prac rządowych, twierdzą także, że często uwzględniają otrzymywane opinie, w tym propozycje zmian wpływające poza okresem formalnych konsultacji. Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki oferują nawet specjalne zakładki na swoich stronach internetowych, pod którymi można w dowolnym momencie zgłaszać uwagi. Dokumenty dotyczące tych działań nie są jednak upubliczniane, być może więc dlatego w odbiorze partnerów społecznych tego rodzaju praktyki nie są postrzegane jako część procesu konsultacyjnego.

Możliwość uczestniczenia w konferencji uzgodnieniowej – jako forma właściwego dialogu – jest oceniana bardzo pozytywnie przez partnerów społecznych. Niestety, ministerstwa różnie podchodzą do organizowania konferencji uzgodnieniowych i zapraszania na nie wszystkich osób i instytucji, które przekazały uwagi. Ministerstwo Gospodarki organizuje je regularnie. Ministerstwo Sprawiedliwości podczas prac nad tzw. ustawą deregulacyjną zorganizowało serię konferencji z różnymi środowiskami. Pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dostrzegają dużą wartość w poznaniu przez interesariuszy swoich – czasem sprzecznych

²⁶ Chodzi o projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej. W trakcie prowadzenia konsultacji publicznych projekt w kształcie niemal identycznym jak ostatnia wersja projektu rządowego został – jako poselski – złożony do łaski marszałkowskiej. Pod projektem podpisało się 19 posłów Platformy Obywatelskiej, w tym 6 ministrów, z ministrem zdrowia na pierwszym miejscu.

– stanowisk. Inne resorty nie widzą jednak potrzeby lub możliwości organizowania konferencji uzgodnieniowej w sytuacji, gdy – jak twierdzą – szeroko odpowiedziały na otrzymane uwagi lub gdy opinie przesłało zbyt dużo podmiotów. W części ministerstw nie ma zwyczaju organizowania takich konferencji, gdyż – jak mówili ich przedstawiciele – „mamy obowiązek uzgodnić projekt z członkami rządu”.

Dokumenty wytworzone przed wpisaniem projektu do planu legislacyjnego rządu są uważane przez urzędników za materiały robocze niepodlegające upublicznieniu. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uważają takie podejście za niezgodne z zasadą przejrzystości procesu legislacyjnego.

Zdaniem części ministerialnych rozmówców wiedza partnerów społecznych o procesie konsultacji, np. o terminie, do którego można składać uwagi, jest niska. Przedstawiciele resortów uskarżają się również często na niską jakość otrzymywanych uwag. W opinii ekspertów uczestniczących w panelu konieczne jest podniesienie poziomu opinii przedstawianych przez niektórych partnerów społecznych, zwłaszcza że właściwie udokumentowane propozycje zachęcają urzędników, by z nich skorzystać.

Organizacje pozarządowe i inni partnerzy społeczni nie wiedzą, kto konkretnie przygotowuje projekty aktów prawnych, ponieważ stroną dialogu jest dla nich ministerstwo, nie zaś urzędnicy znani z imienia i nazwiska. Podmioty te postrzegają proces legislacyjny jako nie najlepiej zorganizowany, oczekując budowania dwu- lub trzyletnich planów legislacyjnych, obecnie bowiem przykładowo nie wiedzą, dlaczego wprowadza się daną zmianę albo jakie racje stoją za tym, że raz prosi się ich o uwagi do założeń, innym razem – do projektu ustawy. Uważają, że nie ma szerszej koncepcji całego procesu („zajmujemy się ciągle drobiazgami”).

Niektórzy rozmówcy podkreślali, że jest bardzo ważne, aby w ministerstwach była zatrudniona profesjonalna i stała kadra urzędnicza, zauważali bowiem brak profesjonalizmu pracowników niektórych resortów.

Z przytoczonych wypowiedzi **wylania się obraz świadczący o braku głębszej wiedzy obu stron o sobie i o wzajemnych oczekiwaniach, co może skutkować słabością komunikacji między uczestnikami konsultacji.** Aby ten proces wzmocnić, przedstawiciele administracji i partnerzy społeczni muszą dostrzegać korzyści płynące z prowadzenia dialogu, w tym z procesu konsultacji. Strona społeczna musi mieć poczucie, że została wysłuchana – nie oznacza to przyjmowania wszystkich jej wniosków, ale możliwość uzyskania odpowiedzi na uwagi, choćby zbiorczej. Z kolei strona rządowa powinna otrzymywać wnioski i opinie udokumentowane danymi, aby mogła nabrać przekonania, że stanowią one źródło wiedzy i materiały pomocne w pracy.

Obraz partnerów społecznych jest zróżnicowany i niejednoznaczny. Są wśród nich zarówno duże organizacje członkowskie, dysponujące znacznymi zasobami,

jak i małe, lokalne stowarzyszenia, opierające swoje działania na pracy wolontariuszy. Prawdopodobnie dlatego interesariusze, z którymi rozmawialiśmy, nie byli zgodni co do ich roli w procesie tworzenia prawa. Część z nich chce tylko opiniować pomysły rządu, część oczekuje wypracowywania rozwiązań wspólnie z administracją, część zaś – bardzo nieliczna – uważa, że dobry rząd powinien rozwiązywać wszystkie problemy legislacyjne bez angażowania w ten proces obywateli i organizacji.

Członkowie Komisji Trójstronnej są świadomi, że ich pozycja w procesie konsultacji jest mocniejsza niż innych zainteresowanych m.in. dlatego, że ustawa o związkach zawodowych²⁷ i ustawa o organizacjach przedsiębiorców²⁸ gwarantują im czas na konsultacje nie krótszy niż 30 dni. Inaczej niż przedstawiciele podmiotów niebiorących udziału w posiedzeniach Komisji Trójstronnej, członkowie tego gremium widzą sens w organizowaniu dyskusji i spotkań, ale w niewielkim gronie. W wypowiedziach podkreślano ponadto nierówność wśród partnerów społecznych polegającą na tym, że duże organizacje stać na zatrudnienie świetnych ekspertów, którzy są w stanie przekonać decydentów do swoich argumentów. Możliwości takiej nie mają jednak małe organizacje.

Niektórzy rozmówcy, zwłaszcza z mniejszych organizacji, zwracali uwagę na brak solidarności wśród przedstawicieli swojego środowiska, oskarżając się nawet nawzajem o brak rzetelności.

4. Rekomendacje

W procesie tworzenia rządowych aktów prawnych w merytorycznym przygotowaniu towarzyszących im dokumentów (uzasadnień czy ocen skutków regulacji) i w prowadzeniu konsultacji publicznych zachodzą pozytywne zmiany. Nie sposób nie zauważyć uchwalenia przez Radę Ministrów na początku 2013 r. programu Lepsze Regulacje 2015²⁹, czego konsekwencją było wdrożenie od 1.01.2014 r. nowego regulaminu pracy Rady Ministrów³⁰, w którym wprowadzono pojęcie konsultacji publicznych czy obowiązek sporządzenia raportu z ich przeprowadzenia. Nadal jednak nie ma faktycznej obligatoryjności prowadzenia konsultacji ani obowiązku odniesienia się do otrzymanych uwag. **Wprowadzane zmiany nie są dostatecznie głębokie i przebiegają zbyt wolno jak na oczekiwania partnerów społecznych i opinii publicznej, dlatego proponujemy podjęcie licznych działań, przede wszystkim natury organizacyjnej czy z zakresu dobrych praktyk, których zastosowanie może poprawić obecną sytuację.**

Dyskusja nad kształtem rozwiązań powinna się odbywać przede wszystkim w fazie prac rządowych. Im więcej

²⁷ Ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 167).

²⁸ Ustawa z 23.05.1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235 ze zm.).

²⁹ Por. <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015>.

³⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

debat na etapie idei, tym większa szansa na stworzenie dobrego, społecznie akceptowanego prawa. **Praca nad większością projektów ustaw powinna się rozpoczynać od przygotowania projektu założeń.** To na tym etapie – poprzez rozmowy o problemie i możliwych sposobach jego rozwiązania – należy inicjować dyskusję, a co za tym idzie – uruchamiać konsultacje. **Drua tura konsultacji powinna się odbyć na etapie projektu ustawy.** Jeśli w trakcie prac międzyresortowych nastąpi znaczna zmiana treści projektu, należy powtórzyć proces konsultacji. Powinniśmy dążyć do tego, aby bez wcześniejszych założeń były procedowane tylko projekty związane z koniecznością wprowadzenia prostych zmian technicznych lub projekty naprawę pilne.

Należy ujednolicić praktykę prowadzenia prac legislacyjnych we wszystkich ministerstwach, przy czym ujednolicenie to powinno polegać na stosowaniu jak najwyższych standardów zalecanych w *Wytycznych do oceny skutków regulacji*³¹. Trudno przyjąć, że uzasadnieniem nieodpowiadania na przesłane uwagi może być ich duża liczba, z kolei uzasadnieniem niezapraszania na konferencję uzgodnieniową wszystkich osób i instytucji, które przekazały uwagi, stwierdzenie, że nie ma takiego obowiązku. Nawet jeśli podobne praktyki są stosowane tylko w kilku ministerstwach, to właśnie te sytuacje rzutują na opinię o całym procesie i nie budują atmosfery dialogu.

Wraz z upowszechnieniem tworzenia założeń do projektów ustaw wzrosła rola Rządowego Centrum Legislacji, do rozwiązania pozostanie jednak wtedy problem współpracy między centrum a legislatorami w poszczególnych resortach. Pragniemy tutaj podkreślić, że **nigdy nie powinno się przechodzić do porządku dziennego nad zastrzeżeniami Rządowego Centrum Legislacji**³² lub innej instytucji co do możliwej niekonstytucyjności zaproponowanych rozwiązań.

Do niezbędnego minimum należy ograniczyć stosowanie trybu szczególnego, pozwalającego skracać terminy lub rezygnować z niektórych etapów procesu legislacyjnego. W przeszłości zauważaliśmy nadużywanie tego trybu.

Aby zwiększyć przejrzystość procesu legislacyjnego, co najmniej kilkakrotnie narażanego na działania niezgodne z prawem, **należy wprowadzić** – a właściwie przywrócić – **obowiązek prowadzenia tzw. metryczki projektu**, w której odnotowuje się każdą zmianę

w projekcie i osobę za nią odpowiedzialną (przy czym nie chodzi o osobę technicznie wprowadzającą zmianę, ale o osobę decydującą o kształcie wprowadzanej zmiany).

Postulujemy ponadto **wzmocnienie merytoryczne departamentów analitycznych w resortach**, polegające m.in. na wykorzystywaniu w ich pracy większej liczby i szerszego zakresu dostępnych źródeł informacji, np. publicznych rejestrów tworzonych przez administrację różnych instytucji (urzędów, przedsiębiorstw, szkół, organizacji społecznych) w związku ze świadczonymi przez nie usługami czy powstającymi tam dobrami publicznymi (m.in. rejestr świadczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy Narodowego Funduszu Zdrowia, rejestr skazanych, rejestry studentów, Centralny Rejestr Lekarzy, Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich). Proponujemy także powszechniejsze korzystanie z ekspertyz zamawianych na zewnątrz (jednocześnie ekspertyzy te powinny być publikowane na stronach zamawiającego).

Konieczne jest stałe szkolenie urzędników ministerialnych opracowujących oceny skutków regulacji i uzasadnienia oraz prowadzących proces konsultacji publicznych. Szkolenia takie organizuje ostatnio Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Ze względu na dość dużą fluktuację kadr w resortach szkolenia te powinny przyjąć bardziej systemową formę, stając się obowiązkowym elementem przygotowania do pracy. Podczas szkoleń należy podkreślać **potrzebę rozbudowania wachlarza stosowanych narzędzi konsultacyjnych**, pokazując, jak mogą one pomagać w poprawnym przeprowadzeniu procesu. W *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*³³ napisano, że do każdego etapu należy dostosować właściwe metody konsultacyjne, którymi są: badania jakościowe, spotkania publiczne (konferencje), prośby o opinie, wysłuchania publiczne, konsultacje za pośrednictwem stron internetowych, zogniskowane wywiady grupowe (grupy fokusowe), badanie ilościowe, badanie ankietowe. Jak wykazało nasze badanie, powszechnie jest stosowana tylko prośba o przedstawienie opinii i uwag. Dobrze przeprowadzone konsultacje będą źródłem satysfakcji dla obu stron.

Należy upowszechnić platformę e-konsultacji (**kon-sultacje.gov.pl**) przygotowaną w Ministerstwie Gospodarki, zwłaszcza że korzysta z niej obecnie tylko kilka resortów. Główne zalety tego narzędzia to przejrzystość (każda zmiana jest widoczna dla wszystkich użytkowników) i otwartość (każdy użytkownik może przedstawić swoje opinie). Pracownicy ministerstw postrzegają platformę e-konsultacji jako potencjalnie pomocne narzędzie, pozwalające ograniczyć biurokrację, ale absorbujące czasowo. Jednocześnie większość rozmówców jeszcze z niej nie korzystała. Partnerzy społeczni różnie oceniają to narzędzie. Zdaniem części z nich platforma

31 Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji* (OSR)...

32 W analizowanym materiale mieliśmy do czynienia z taką sytuacją przy badaniu m.in. przebiegu prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. Bardzo obszerną listę uwag zgłosiło Rządowe Centrum Legislacji, którego wiceprezes stwierdził, że zaproponowane rozwiązania mogą być sprzeczne z Konstytucją RP. Uzasadniając tę opinię, przywołał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18.07.2008 r. (P 27/07, Dz. U. Nr 138, poz. 872), które nie daje podstaw do różnicowania osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Uznał również, że zaproponowany sposób weryfikacji dotychczasowych uprawnień może prowadzić do złamania konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Ponadto zwrócił uwagę na zbyt krótkie *vacatio legis*.

33 Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych...*, s. 6, 10–12.

e-konsultacji zwiększa transparentność procesu i upraszcza przygotowanie uwag. Z kolei przedstawiciele dużych organizacji członkowskich nie godzą się z tym, że ich głos ma znaczyć tyle samo, co głos kilkusobowego stowarzyszenia. Według organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej platforma jest mniej użyteczna, stosują one bowiem „inny tryb, zgodnie z którym uwagi muszą przekazać na piśmie”. Ministerstwa muszą się więc wykazać dużą konsekwencją, aby przekonać wszystkich uczestników procesu konsultacji do niewątpliwych zalet tego narzędzia.

W obowiązujących obecnie *Wytycznych do oceny skutków regulacji*³⁴ podkreśla się zwłaszcza konieczność określania ekonomicznych skutków wprowadzania zmian. Przedstawiciele kilku ministerstw uskarżali się na nieprzystawalność wymagań dotyczących przygotowywania oceny skutków regulacji zawartych w przywoływanych wytycznych do specyfiki dziedziny, którą się zajmują, oczekując np. dostosowania tych wymagań do problematyki społecznej. W nowych wytycznych, opracowywanych w Ministerstwie Gospodarki, **więcej miejsca należałoby poświęcić sposobom analizowania i przedstawiania społecznych skutków wprowadzanych interwencji prawnych.**

Za konieczne uznajemy wzmocnienie głosu strony społecznej, zwłaszcza mniejszych organizacji lokalnych. Aby to osiągnąć, warto rozważyć tworzenie – wzorem środowisk przedsiębiorców czy związkowców – tematycznych **struktur parasolowych**, których zadaniem byłoby prowadzenie działalności rzeczniczej na poziomie krajowym. Wyspecjalizowani pracownicy gromadziliby głosy organizacji członkowskich, opracowywali wspólną opinię i reprezentowali swoich członków na spotkaniach w ministerstwach. Mogłoby to być znacznie tańsze i skuteczniejsze rozwiązanie niż prowadzenie takich działań indywidualnie.

Przedstawione rekomendacje w większości nie wymagają zmian legislacyjnych. Są to przede wszystkim działania typu organizacyjnego, które mogą przynieść pewną poprawę obecnej sytuacji. Uważamy jednak, że **do nawiązania pełnego dialogu konieczne jest uregulowanie procesu legislacyjnego na poziomie ustawowym**, zwłaszcza ustanowienie w ustawie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych założeń i projektów ustaw, z ewentualnym określeniem wyjątków od tej zasady. Tylko ujęcie w powszechnie obowiązującym akcie prawnym zasad i trybu prowadzenia konsultacji publicznych oraz sporządzania ocen skutków regulacji umożliwi obywatelom kwestionowanie niewłaściwego trybu prowadzenia tych procesów. Nasze badanie pozwoliło wskazać

jeszcze jeden argument za ustawowym uregulowaniem procesu konsultacji – chodzi o sposób przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych osób biorących udział w procesie konsultacji publicznych, szczególnie realizowanych za pośrednictwem systemu konsultacji publicznych online. Zasady przetwarzania danych osobowych oraz sposób rozpatrywania petycji, wniosków i skarg zostały przez ustrojodawcę uznane za materię ustawową.

Summary

Grażyna Kosińska

Drafting and consulting governmental bills

Transparent and participatory process of drafting legislative instruments gives many benefits to authorities and citizens alike. However, the results of analysis of the processes of regulatory impact assessment and holding public consultations concerning all bills introduced by the government in 2012 do not inspire optimism. The changes initiated in 2013 by the adoption of Better Regulations 2015 programme are significant, but according to many social partners they are not deep enough and their implementation is too slow. This paper presents the main conclusions from the study and recommendations of numerous measures, mainly of organizational character or from the area of good practice, the introduction of which measures might improve the current situation. It is also found that in order to establish dialogue between those governing and those governed as equals it is necessary to regulate the legislative process at statutory level. The text of the article is a slightly changed version of chapter 'Najważniejsze wnioski i rekomendacje' [Major conclusions and recommendations] written by Grażyna Kosińska as part of the publication by G. Kosińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku [Drafting and Consulting Governmental Bills. Report of a Study on the Method of Conducting Public Consultations and Creating Documents Accompanying Governmental Bills in 2012], Warszawa 2014, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf

Grażyna Kosińska

Autorka jest ekspertką Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, koordynatorką prac Obywatelskiego Forum Legislacji.

³⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji* (OSR)..., s. 11, 24–27.

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ W POLSKIM SĄDOWNICTWIE – PROBLEMY I WYZWANIA

Miroslaw Wróblewski

1. Wstęp

Od ponad pięciu lat Karta praw podstawowych Unii Europejskiej¹ stanowi immanentną część *acquis communautaire*, mając moc równą unijnym traktatom. Pomimo pewnych wątpliwości wywołanych przystąpieniem Polski do protokołu nr 30 do Traktatu z Lizbony² (tzw. brytyjsko-polski protokół) Karta stanowi także część porządku prawnego, którym związana jest Rzeczpospolita. Trybunał Konstytucyjny (TK) podkreślił istnienie wspólnego aksjologicznego trzonu trzech najważniejszych dla polskich obywateli dokumentów chroniących prawa jednostki – Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ i KPP⁵. Po uzyskaniu przez Kartę mocy wiążącej TK nie rozpoznawał co prawda jeszcze sprawy, w której byłaby ona wzorcem kontroli hierarchicznej norm, jednak już obecnie przed TK toczy się kilka postępowań wszczętych bądź to wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich⁶, bądź to pytaniami prawnymi⁷, w których KPP została wskazana jako wzorzec kontroli.

Nie ulega wątpliwości, że KPP stała się dla sądów państw członkowskich nowym punktem odniesienia, stawiającym, z różnych względów, przed sędziami wyzwania prawne wynikające nie tylko ze zwyczajnego efektu nowości. Stosowanie Karty jest elementem szerszego stosowania prawa Unii Europejskiej przez polskie sądy

w ogóle⁸. Przenika ona powoli do polskiego wymiaru sprawiedliwości, choć – co warto zauważyć – genezę jej stosowania można wywieść już z wcześniejszego unijnego orzecznictwa dotyczącego ochrony praw podstawowych.

2. Trzy obszary zastosowania unijnych praw podstawowych

Przed wejściem w życie KPP, w tzw. okresie przedlizbońskim, ukształtowało się orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które może być wykorzystane do zdefiniowania obszarów zastosowania Karty w obecnej chwili. Z uwagi na obszerność literatury w tym zakresie⁹ wystarczy zasygnalizować jedynie te obszary, w których – w świetle europejskiego orzecznictwa – sędziowie powinni być szczególnie wyczuleni na możliwość zastosowania Karty oraz wykorzystania zawartych w niej praw i zasad.

Po pierwsze, chodzi o sytuacje, w których w sposób stosunkowo oczywisty można stwierdzić, że państwo członkowskie wykonuje zadania wynikające z prawa Unii Europejskiej (UE), w szczególności dokonuje implementacji dyrektyw unijnych, działa jako organ wykonawczy dla przepisów europejskich, podejmuje działania wynikające wprost z przepisów UE¹⁰. W takich sytuacjach w erze przedlizbońskiej państwa członkowskie zobowiązane były do przestrzegania europejskich praw podstawowych, dzisiaj – z uwagi na działanie w zakresie zastosowania prawa Unii – powinny przestrzegać postanowień Karty, co nie wyklucza zresztą konieczności przestrzegania także praw podstawowych będących zasadami ogólnymi prawa unijnego.

Po drugie, KPP będzie miała zastosowanie w tzw. sytuacjach derogacyjnych. Chodzi o sytuacje, w których państwa członkowskie czynią odstępstwa od rynkowych reguł unijnych¹¹ w granicach dopuszczalnych przepisami prawa UE.

1 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1); dalej: KPP; Karta; weszła w życie wraz z Traktatem z Lizbony, tj. 1.12.2009 r.

2 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1).

3 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.); dalej: Konwencja albo Konwencja o ochronie praw człowieka.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

5 Wyrok TK z 16.11.2011 r. (SK 45/09), Dz. U. Nr 254, poz. 1530.

6 Zob. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z 24.10.2014 r. (VII.5601.1.2014.AWO/MW) rozpatrywany w TK (K 32/14), gdzie wzorcem kontroli m.in. jest art. 10 KPP; sprawa K 61/13 wszczęta wnioskiem RPO z 6.12.2013 r. (RPO-697281-I/13/NC), w trakcie której RPO pismem procesowym z 19.11.2014 r. (VII.715.11.2014.NC/MW) zarzucił niezgodność przepisów unijnych o VAT z art. 20 KPP.

7 Sprawa P 19/14 wszczęta pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Gdańsku dotyczącym zgodności art. 92a ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) z art. 32 i 20 KPP.

8 A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.

9 M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, i cytowana tam bibliografia.

10 W literaturze z racji pierwszego orzeczenia w tej sprawie tego typu podejście nazywa się linią *Wachauf* – wyrok Trybunału Sprawiedliwości (TS) z 13.07.1989 r. w sprawie C-5/88, *Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, EU:C:1989:321, ECR 1989, s. 2609.

11 Te sytuacje zwane są z kolei tzw. linią *ERT* – wyrok TS z 18.07.1991 r. w sprawie C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellakis i innym*, EU:C:1991:254,

Po trzecie, Karta będzie mogła być relewantnie powołana w przypadkach innych związków z prawem UE. Przy czym ta kategoria sytuacji jest najtrudniejsza do zdefiniowania z uwagi m.in. na niejednoznaczność orzecznictwa w przedmiocie wagi i ścisłości związku (łącznika¹²), jaki musi występować w danej sytuacji. Warto w tym miejscu przywołać opinię rzeczniczki generalnej Eleanor Sharpston, mówiącej w tym kontekście o sytuacji, w której „przepis prawa krajowego będący przedmiotem sporu (...) powinien wchodzić w zakres prawa wspólnotowego na tej podstawie, że dana szczegółowa norma materialna prawa wspólnotowego ma zastosowanie w określonym stanie faktycznym”¹³. Szczegółowa analiza orzecznictwa TS dokonywana w literaturze wykazuje, że jednoznaczne ustalenie tego związku jest niekiedy niezwykle trudne, a judykatury TS w tym obszarze nie można uznać za ustabilizowaną.

3. Orzecznictwo sądów polskich a problem zakresu zastosowania Karty

Dla zastosowania przez sąd Karty na poziomie krajowym fundamentalne znaczenie ma właściwa wykładnia art. 51 ust. 1 KPP. Stanowi on, że „przepisy niniejszej Karty mają zastosowanie do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. Przepis ten jest zawarty w ostatnim – VII rozdziale KPP nazwanym „Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty”. Przepisy te są niekiedy zwane postanowieniami horyzontalnymi z uwagi na to, że odnoszą się do wszystkich pozostałych rozdziałów KPP. Umieszczenie tych przepisów w początkowej części Karty, jako swoistej (w nawiązaniu do kodeksów) części ogólnej, sprawiłoby, że Karta byłaby czytelniejsza, a przepisy te trudniejsze do pominięcia. Z przeprowadzonych badań¹⁴ wynika bowiem, że polskie sądy często pomijają analizę, która powinna być oparta na postanowieniach ogólnych Karty i przesądzać, czy możliwe jest na poziomie krajowym powołanie się na prawo wynikające z KPP.

Spostrzeżenia te potwierdza stanowisko doktryny¹⁵. Jak podaje Agencja Praw Podstawowych¹⁶, w skali UE zaledwie w 6% przypadków sądy krajowe orzekające na podstawie Karty powoływały w swoich orzeczeniach art. 51 KPP.

Trzeba podkreślić, że ustalenie na podstawie art. 51 ust. 1 KPP, czy Karta będzie mogła mieć zastosowanie w odniesieniu do państwa członkowskiego, przesądza, czy powołanie w orzeczeniu prawa albo wolności ustanawianej Kartą jako podstawy wyroku bądź w warstwie argumentacyjnej będzie w ogóle zasadne. Dlatego też bardzo liczne odniesienia do KPP niespełniające tego wymagania, które można odnaleźć w dotychczasowym orzecznictwie polskich sądów, można ocenić wyłącznie w perspektywie ornamentacyjnego wzbogacania zawartości uzasadnienia orzeczeń. Ponieważ przepis art. 51 ust. 1 KPP wskazuje wyraźnie, że Karta ma zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, pominięcie przez sąd takiego testu i błędne przyjęcie, iż Karta ma zastosowanie w sytuacji, gdy sprawa ma czystko krajowy charakter, oznacza, że ewentualne powołanie się na prawo bądź wolność zapisane w Karcie nie będzie miało znaczenia prawnego. Dekoracyjne zamieszczenie w uzasadnieniu orzeczenia przepisu Karty będzie, w najlepszym wypadku, wskazywało, że porządek unijny rozpoznaje dane wartości prawne, które najczęściej chronione są także w konstytucyjnym systemie państwa.

Wspomniane badania wykazały, że w polskim sądownictwie administracyjnym Karta powoływana jest stosunkowo często¹⁷. W latach 2011–2013 w ponad jednej piątej wszystkich analizowanych wyroków sądy administracyjne podzielały opinię strony powołującej się na naruszenie przepisów Karty. Najczęściej stwierdzano naruszenie prawa do dobrej administracji, określonego przez art. 41 KPP. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Bydgoszczy potwierdził prawo do rozpatrzenia sprawy w sposób bezstronny na podstawie Karty¹⁸, WSA w Gdańsku powołał się na prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną zgodnie z Kartą¹⁹, a WSA w Warszawie uznał, że – w związku z art. 41 KPP – administracja publiczna powinna służyć jako wzór posłuszeństwa wobec prawa, terminowości i budowania zaufania do państwa²⁰. Można również znaleźć bezpośrednie odniesienia do Karty w wyroku Naczelnego Sądu

ECR 1991, s. I-2925. Należy także zwrócić uwagę na niezwykle istotne wyroki TS w sprawach dotyczących odstąpienia od unijnych swobód traktatowych: wyrok TS z 14.10.2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, EU:C:2004:614, Zb. Orz. 2004, s. I-9609, oraz wyrok TS z 12.06.2003 r. w sprawie C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, EU:C:2003:333, ECR 2003, s. I-5659.

12 W polskiej literaturze trafne – moim zdaniem – określenie „łącznik” do zdefiniowania obszarów zastosowania Karty wprowadziła prof. Nina Półtorak; zob. N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/9, s. 17–28.

13 Opinia rzecznika generalnego E. Sharpston z 22.05.2008 r. w sprawie C-427/06, *Birgit Bartsch przeciwko Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, EU:C:2008:297, Zb. Orz. 2008, s. I-7245, pkt 69.

14 M. Wróblewski, *Wartość prawna i zastosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce*, w: M. Wróblewski (red.), Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, Warszawa 2015, s. 133–147.

15 N. Półtorak, *Zakres związania...*, s. 24; S. Biernat, *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?*, w: P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012, s. 74; T.T. Koncewicz, A. Podolska, *Karta Praw Podstawowych w sądach polskich. Mit, marzenie czy rzeczywistość?*, „Palestra” 2014/3–4, s. 247.

16 Informacja roczna Agencji Praw Podstawowych UE za rok 2014 (projekt), rozdział 8, jeszcze niepubl.

17 M. Wróblewski, *Wartość prawna...*, s. 140–141.

18 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.11.2012 r. (I SA/Bd 834/12), LEX nr 1247315.

19 Wyrok WSA w Gdańsku z 12.12.2012 r. (II SA/Gd 512/12), LEX nr 1234216.

20 Postanowienie WSA w Warszawie z 20.05.2013 r. (II SO/Wa 18/13), LEX nr 1522770.

Administracyjnego (NSA), w którym sąd powołał się na prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację²¹.

Należy zwrócić uwagę na dwa towarzyszące tym orzeczeniom problemy. Po pierwsze, żadne z orzeczeń nie analizowało, czy Karta w danej sprawie, w świetle jej art. 51 ust. 1, może mieć zastosowanie. Po drugie, sądy administracyjne stwierdzały naruszenie art. 41 KPP przez organy krajowe bez względu na wyraźną treść tego przepisu, który stanowi, że odnosi się on do „instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii”. Co prawda pogląd o możliwości zastosowania prawa z art. 41 KPP pojawiał się w opiniach rzeczników generalnych²², jednak żadne z analizowanych orzeczeń sądowoadministracyjnych nie rozważało w ogóle wątku literalnego ograniczenia w systemach krajowych zakresu ochrony prawa do dobrej administracji zawartego w Karcie wyłącznie do instytucji i organów unijnych. Należy zwrócić uwagę, że dopiero w wyroku TS z 8.05.2014 r. w sprawie C-604/12²³, stwierdzono, że prawo do dobrej administracji może odnosić się również do działalności organów krajowych. Wydaje się, że uznanie prawa do dobrej administracji za zasadę ogólną prawa unijnego w orzecznictwie europejskim pozwala obecnie na odnośnienie tego prawa do działalności organów krajowych w celu ochrony praw jednostki²⁴.

Karta pojawia się także stosunkowo często w orzecznictwie polskich sądów powszechnych²⁵. Rozpiętość odesłań do wielu postanowień Karty jest wręcz zaskakująca, jednak – co trzeba podkreślić – sądy polskie nie dokonywały w swoich wyrokach podstawowego ustalenia, czy powołując dane prawo zawarte w Karcie, możliwe jest zastosowanie jej postanowień w świetle art. 51 ust. 1 KPP.

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego (SN) pokazuje, że odwołania do Karty są sporadyczne²⁶. Należy jednak podkreślić, że w rzadkich przypadkach powoływania się na Kartę SN najczęściej zastosował ją poprawnie, w kontekście prawa unijnego. Dobrymi przykładami są orzeczenia dotyczące prawa telekomunikacyjnego²⁷, w których sąd, określając charakter kar pieniężnych i implementację prawa unijnego, powołał art. 47 KPP (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu). Warto nadmienić, że powołania

na to ostatnie prawo są zresztą najczęstsze w orzecznictwie sądów krajowych w Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, że strony i ich profesjonalni pełnomocnicy nie ułatwiają zadania sądom powszechnym oraz administracyjnym. Strony stosunkowo często powołują Kartę, jednak zwykle jako jeden z kilku bądź kilkunastu dokumentów prawnomiędzynarodowych, których stwierdzenia naruszenia żąda się od wymiaru sprawiedliwości. Odniesienia do Karty nie są najczęściej relewantne, pomijają analizę możliwości zastosowania jej przepisów w świetle art. 51 ust. 1 KPP. Wymienianie postanowień Karty wśród wielu innych aktów prawnych, bez pogłębionej argumentacji, spotyka się w praktyce z obojętnością sądów, które nie odnoszą się do tych zarzutów w ogóle bądź też stwierdzają niezasadność zarzutów, bądź brak jakiegokolwiek argumentacji na rzecz przedstawianych tez procesowych. W najlepszym przypadku, w ślad za argumentacją przedstawianą przez strony lub niekiedy z urzędu, sądy wymieniają przepisy Karty wśród naruszonych polskich przepisów prawa materialnego lub procesowego. Jest to technika orzecznicza, która jest równie częsta w przypadku Konwencji o ochronie praw człowieka. Akty prawa międzynarodowego nie stanowią bowiem zwykle w wyrokach podstawy rozstrzygnięcia, lecz powoływane są jako dodatkowy argument decyzji orzeczniczej opartej w istocie wyłącznie na polskich przepisach. W takich przypadkach wykładnia przepisów polskiej ustawy w świetle Konwencji czy właśnie Karty może jednak pozytywnie wpłynąć na prawidłowość procesów interpretacji prawa, a w konsekwencji przyczynić się do zapewnienia odpowiedniej ochrony praw jednostki. Warto tylko może się zastanowić, czy w takiej sytuacji sądy nie powinny jednak wyraźnie zaznaczać pomocniczej roli interpretacyjnej Karty, zapobiegając ewentualnej konfuzji co do tego, czy w danej sprawie może być ona zasadnie powołana w świetle art. 51 ust. 1 KPP.

Nina Półtorak zwraca uwagę, że znacznie poważniejsze może być niedostrzeżenie przez sąd, że w danej sprawie Karta powinna znaleźć zastosowanie, podając przy tym przykład postanowienia SN²⁸, który uznał, że sądy karne, przy rozstrzyganiu odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia ustawy o grach hazardowych, powinny stosować nienotyfikowane Komisji Europejskiej przepisy prawa polskiego, do czasu stwierdzenia przez TK ich niezgodności z Konstytucją RP²⁹.

4. Wykładnia art. 51 ust. 1 KPP w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Konieczność wzięcia pod uwagę art. 51 ust. 1 KPP przez sąd krajowy pragnący odwołać się do jakiegoś prawa zawartego w Karcie nie oznacza jednak, że normatywne znaczenie tego przepisu Karty nie budzi

21 Wyrok NSA z 17.11.2011 r. (II OSK 1657/10), LEX nr 1151978. To samo prawo zostało wskazane przez WSA w Kielcach w wyroku z 27.02.2013 r. (II SA/Ke 19/13), LEX nr 1311187.

22 Zob. stanowisko rzecznika generalnego M. Watheleta z 23.08.2013 r. w sprawie C-383/13, PPU – M. G. i N. R. *przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2013:553.

23 Wyrok TS z 8.05.2014 r. w sprawie C-604/12, H.N. *przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform i inni*, EU:C:2013:714.

24 H.C.H. Hofmann, B.C. Mihaescu, *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, „European Constitutional Law Review” 2013/9, s. 73–101.

25 M. Wróblewski, *Wartość prawna...*, s. 141–143.

26 M. Wróblewski, *Wartość prawna...*, s. 142.

27 Wyrok SN z 14.04.2010 r. (III SK 1/10), OSNP 2011/21–22, s. 288; wyrok SN z 7.07.2011 r. (II SK 52/10), LEX nr 1001322.

28 Postanowienie SN z 28.11.2013 r. (I KZP 15/13), OSNKW 2013/12, s. 101.

29 N. Półtorak, *Zakres związków...*, s. 18.

wątpliwości. Wprost przeciwnie. Wykładnia fragmentu tego przepisu – „w zakresie, w jakim stosują prawo Unii” – wzbudza wiele kontrowersji, wynikających z samej jego treści, różnego brzmienia znamienia czasownikowego użytego w tym przepisie w różnych wersjach językowych, zróżnicowanego stanowiska doktryny i wreszcie ewoluującego stanowiska TS.

Fundamentalne znaczenie dla ustalenia wykładni art. 51 ust. 1 KPP można przypisać przede wszystkim wyrokowi TS w sprawie *Åkerberg Fransson*³⁰, które doczekało się już niezwykle obfitej literatury prawniczej i glosatorskiej. Trzeba jednak przyznać jednocześnie, że pomimo dominującej opinii doktryny, przypisującej temu orzeczeniu znaczenie systemowe³¹, pojawiają się opinie³², iż jest to orzeczenie wyjątkowe, dotyczące specyficznej sytuacji związanej z unijnym VAT, którego nie można traktować jako ustalenia ustabilizowanej linii orzeczniczej TS, z uwagi na późniejsze orzecznictwo luksemburskie, w tym wyrok w sprawie *Siragusa*³³. Trzeba także zwrócić uwagę na krytyczną reakcję niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), który stwierdził, że tylko potraktowanie wyroku TS w kategoriach europejskiego dialogu sądowego oraz specyfiki regulacji unijnej dotyczącej VAT pozwoliło mu nie uznać tego orzeczenia jako wydanego *ultra vires*³⁴. W podobnym krytycznym tonie wypowiedziała się także brytyjska Izba Gmin, wydając raport poświęcony Karcie i europejskiemu orzecznictwu³⁵.

Pytanie zadane TS przez sąd szwedzki w sprawie *Åkerberg Fransson* sprowadzało się do interpretacji zasady *ne bis in idem* w świetle art. 50 KPP. W sprawie tej szwedzki rybak Hans Åkerberg Fransson został 9.06.2009 r. postawiony przed sądem w Haparanda (*Haparanda tingsrätt*) i oskarżony między innymi o popełnienie poważnych przestępstw skarbowych. Akt oskarżenia dotyczył złożonych przez niego deklaracji podatkowych za lata 2004 i 2005, w których miał on podać niezgodne z prawdą informacje, narażając szwedzki skarb państwa na uszczuplenie wpływów z tytułu podatku dochodowego i podatku od wartości dodanej (VAT). Z kolei decyzją z 24.05.2007 r. szwedzki urząd skarbowy nałożył na H. Åkerberga Franssona za rok podatkowy 2004 dodatkowe zobowiązanie podatkowe związane z dochodami z działalności gospodarczej z tytułu VAT oraz składek pracodawcy. W tych okolicznościach szwedzki

sąd postanowił skierować pytanie prejudycjalne do TS, dociekając, czy akt oskarżenia przeciwko Franssonowi należałoby oddalić z tego względu, że w ramach innego postępowania przeciwko niemu zastosowano już sankcje (karne i administracyjne) za te same czyny, w związku z czym istnieje ryzyko naruszenia zakazu ponownego karania ustanowionego w art. 50 KPP. Przy czym dodatkowym ciekawym problemem w tej sprawie było to, że chodziło o VAT, który jest podatkiem zharmonizowanym na poziomie prawa unijnego, jednak sankcje w prawie szwedzkim gwarantujące jego zapłatę przez podatnika nie były ustanowione w celu zabezpieczenia skuteczności przepisów unijnych. Wątpliwość dotyczyła więc tego, czy Karta może być zastosowana, skoro związek między unijną regulacją VAT a krajowymi przepisami zabezpieczającymi ścigalność tego podatku nie był ścisły.

Trybunał Sprawiedliwości postanowił odpowiedzieć na te wątpliwości twierdząco. Stwierdził, że „prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Z tego względu Trybunał przypominał już, że nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii”. Podkreślił jednocześnie, że „poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty jest zatem konieczne w sytuacji, gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednocześnie zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty”³⁶.

Wydaje się, że podstawową wytyczną, którą miał na względzie TS, była potrzeba zapewnienia efektywności (*effet utile*)³⁷ i jednolitości prawa unijnemu. W sprawie *Åkerberg Fransson* chodziło konkretnie o zapewnienie efektywności systemu pobierania i ściągania unijnego VAT. Podstawowym więc kryterium, którym kieruje się luksemburski trybunał, przesądzając o możliwości wzięcia pod uwagę Karty, jest konieczność zapewnienia skuteczności przepisów prawa UE w porządkach krajowych państw członkowskich. Jeśli zatem w szczególności związek (łącznik) między przepisami prawa UE a przepisami prawa krajowego nie wydaje się oczywisty (jest trudny do ustalenia), kryterium potrzeby zapewnienia efektywności będzie dla TS przesądzające w decyzji o możliwości zastosowania Karty. Trybunał zachowuje się więc nadal jako sąd integracyjny, dla którego integracja europejska, polegająca na zachowaniu spójności i efektywności

30 Wyrok TS z 26.02.2013 r. w sprawie C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

31 N. Półtorak, *Zakres związania...*, s. 26.

32 D. Denman, *The EU Charter of Fundamental Rights: How Sharp are its Teeth?*, „Judicial Review” 2014/3, s. 160–172.

33 Wyrok TS z 6.03.2014 r. w sprawie C-206/13, *Cruciano Siragusa przeciwko Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, EU:C:2014:126.

34 Wyrok FTK z 24.04.2013 r. (1 BvR 1215/07), tekst dostępny na stronie: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20130424_1bvr121507.html.

35 House of Commons, European Scrutiny Committee, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion. Forty-third Report of Session 2013–14. Report, together with formal minutes*, Londyn 2014.

36 Wyrok TS z 26.02.2013 r. w sprawie C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, pkty 19 i 21.

37 S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, w: S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2000, s. 27–76.

całego systemu prawa UE, jest wartością nadrzędną, zaś zastosowanie Karty jest niejako czynnikiem wykorzystywanym instrumentalnie do realizacji tego celu. Z tego też względu TS zarzuca się niekiedy, że wysoki standard ochrony praw podstawowych ma dla niego wtórne znaczenie. Przy czym w wersji mocniejszej tego poglądu zarzuca się wprost, że swoim podejściem TS przyczynia się do obniżenia standardów ochrony praw człowieka w Europie.

5. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące zakresu zastosowania Karty

Ogólna dosyć krytyczna ocena dotychczasowego polskiego orzecznictwa dotyczącego Karty, odnosząca się do braku odpowiedniej analizy możliwości jej zastosowania w świetle art. 51 ust. 1 KPP, musi być skorygowana przez pozytywną ocenę orzecznictwa NSA, wydawanego w ostatnim czasie na skutek złożonych skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem (Konwencją o ochronie praw człowieka) wyroków sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim postanowieniu zauważył, iż „skarżąca nie wskazała, że w tej sprawie stosuje się przepis prawa Unii Europejskiej”³⁸. Przywołał w tym względzie wspomniane już wyroki TS w sprawach *Åkerberg Fransson*³⁹ oraz *Siragusa*⁴⁰, podkreślając, że TS wskazał, iż pojęcie stosowania prawa UE w rozumieniu art. 51 KPP wymaga istnienia powiązania określonego stopnia z prawem UE. „Oznacza to, że co prawda Karta Praw Podstawowych jako prawo pierwotne jest częścią porządku prawnego Unii Europejskiej, ale **zarzut naruszenia postanowień tej Karty może być podnoszony tylko w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie lub powinny mieć zastosowanie inne niż Karta przepisy prawa Unii Europejskiej**. Tym samym zarzut naruszenia przepisów Karty Praw Podstawowych nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA, ponieważ Karta znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy w sprawie mogą mieć zastosowanie inne przepisy prawa Unii Europejskiej, i wskazanie tych przepisów jest wymogiem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia NSA określonym w art. 285e § 1 pkt 3 p.p.s.a.⁴¹, którego niedopełnienie skutkuje odrzuceniem skargi, na podstawie art. 285h § 1 p.p.s.a.”⁴².

Orzeczenie NSA wydaje się korespondować z tezą przedstawioną przez rzecznik generalną Eleanor Sharpston, która twierdzi, że „Karta nie przyznaje «autonomicznych»

praw podstawowych, to jest praw niemających punktu styku ze sferą należącą do właściwości Unii”⁴³. Trzeba zatem zauważyć, że sądy administracyjne zaczęły dostrzegać przepisy rozdziału VII KPP, brać je pod uwagę, rozważając możliwość zastosowania Karty i powołania jej postanowień. Co prawda, weryfikacja przedstawionej przez NSA wykładni deklaracji konieczności występowania łącznika między zastosowaniem przepisów prawa Unii a możliwością relewantnego postawienia zarzutu naruszenia Karty będzie wyzwaniem dla dalszego orzecznictwa, warto jednak zwrócić uwagę, że sądy administracyjne wreszcie zauważyły ten problem. Dalszym wyzwaniem, które stoi przed sądami, jest prawidłowe „odróżnienie zakresu zastosowania KPP do państw członkowskich od uruchomienia jej działania, a więc oddzielenie kwestii możliwości zastosowania KPP i jej rzeczywistego zastosowania zamiast standardu krajowego. Zakres zastosowania Karty do państw członkowskich (art. 51 ust. 1 KPP) powinien być definiowany szeroko (...). Natomiast odmienną kwestią jest uzasadnienie potrzeby interwencji KPP (...). Karta powinna być bowiem uruchamiana subsydiarnie w stosunku do krajowych standardów ochrony praw podstawowych”⁴⁴.

6. Pytania prejudycjalne polskich sądów zawierające odniesienia do Karty

Polskie sądy powstrzymują się przed występowaniem do TS z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi Karty. Jeśli jednak zdecydowały się na taki krok, pytania te nie uwzględniały dotychczas w ogóle konieczności uprzedniego zastanowienia się, czy Karta – z uwagi na treść art. 51 ust. 1 KPP – może być zastosowana, a więc czy zadanie pytania prejudycjalnego TS jest zasadne.

Pierwsze pytanie na podstawie art. 267 TFUE⁴⁵ skierował Sąd Okręgowy w Częstochowie 20.12.2013 r.⁴⁶, pytając o zgodność z Kartą przepisów tzw. ustawy dezubekizacyjnej, obniżającej świadczenia emerytalne byłym funkcjonariuszom komunistycznej służby bezpieczeństwa państwa⁴⁷. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w sprawie tej nie może udzielić odpowiedzi, ponieważ przedmiot sprawy pozostaje w sposób oczywisty poza zakresem zastosowania prawa UE.

Drugie pytanie wstępne skierowane przez polski sąd, powołujące Kartę, to pytanie Sądu Rejonowego w Rzeszowie⁴⁸. Sąd ten postanowił zapytać TS, czy przepisy

38 Postanowienie NSA z 22.08.2014 r. (II ONP 4/14), LEX nr 1584120.

39 Wyrok TS z 26.02.2013 r. w sprawie C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

40 Wyrok TS z 6.03.2014 r. w sprawie C-206/13, *Cruciano Siragusa przeciwko Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, EU:C:2014:126.

41 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

42 Postanowienie NSA z 22.08.2014 r. (II ONP 4/14), LEX nr 1584120.

43 Opinia rzecznika generalnego E. Sharpston z 12.12.2013 r. w sprawie C-456/12, *O. przeciwko Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel i Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel przeciwko B.*, EU:C:2013:837.

44 N. Półtorak, *Zakres związania...*, s. 26, która szeroko omawia to zagadnienie w swoim artykule.

45 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47).

46 Postanowienie SO w Częstochowie, IV U 1470/12.

47 Por. postanowienie TS z 12.06.2014 r. w sprawie C-28/14, *Ryszard Pańczyk przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie*, EU:C:2014:2003.

48 Postanowienie Sądu Rejonowego w Rzeszowie z 20.05.2014 r. (XI C 152/14), niepubl.

art. 16 i 17 KPP należy rozumieć w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie zasądzeniu na rzecz właściciela wywłaszczonej nieruchomości odszkodowania za szkodę, jaką poniósł on w wyniku tego wywłaszczenia przy korzystaniu z pozostałych sąsiadujących nieruchomości, pomimo że polskie ustawodawstwo nie przewiduje takiego uregulowania w krajowym porządku prawnym, a jedynie odszkodowanie odpowiadające wartości wywłaszczonej nieruchomości. Trybunał Sprawiedliwości w tej sprawie przypomniał, że „nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii”⁴⁹.

Oba te pytania wstępne skierowane do TS świadczą o pominięciu rozważenia przez polski sąd treści art. 51 ust. 1 KPP bądź też o błędnym przekonaniu, że materia rozpoznawanej sprawy mieści się w zakresie prawa UE. W postanowieniu odmawiającym odpowiedzi w przywołanej sprawie *Stylinart*⁵⁰ TS podkreślił, że „wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera nawet minimum wyjaśnień w odniesieniu do związku, jaki sąd odsyłający dostrzega między prawem Unii a uregulowaniami krajowymi”. Trudno o bardziej jaskrawy dowód na to, że zauważenie i właściwe zastosowanie art. 51 ust. 1 KPP jest kwestią fundamentalną dla stosowania Karty przez polskie sądownictwo.

7. Protokół nr 30 – tzw. brytyjsko-polski

Decyzja polskich władz o przyłączeniu się do protokołu nr 30, wynegocjowanego wcześniej przez delegację brytyjską, spowodowała brak pewności co do prawnego statusu Karty w Polsce, zarówno jej obowiązywania, jak i sądowego jej stosowania⁵¹. Protokół początkowo sprawiał wrażenie klauzuli *opt-out*⁵², całkowicie wyłączającej stosowanie Karty w odniesieniu do Polski. Debata w tej sprawie była niezwykle gorąca, być może jednak w pewnym stopniu przyczyniła się do społecznego nagłośnienia tematu, choć dotyczy to bardziej chyba samego protokołu niż Karty. Niestety do ukształtowania się przewidywalnej i stabilnej sytuacji w tym zakresie nie przyczyniły się wysoko wyspecjalizowane organy biorące udział w procesie legislacyjnym, które wydały w tej sprawie rozbieżne interpretacje prawne. Pierwsza z opinii została przygotowana przez Radę Legislacyjną,

ciało doradcze przy Radzie Ministrów⁵³. Druga opinia została przygotowana przez Doradczny Komitet Prawny przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP⁵⁴.

Opinia Rady Legislacyjnej podkreśla, że celem protokołu nie jest wyeliminowanie skutku prawnego Karty, a raczej doprecyzowanie zakresu stosowania KPP, szczególnie kwestii możliwości powoływania się na Kartę przed sądami. Jednakże oceniając skutki prawne przystąpienia Polski do protokołu, Rada Legislacyjna stwierdziła, że: „Karta nie będzie działała w pełni efektywnie w stosunku do Polski”⁵⁵. Zgodnie z opinią Rady normatywny charakter Karty nie jest wyłączony, ale ograniczony pod pewnymi względami, protokół bowiem:

- „– uniemożliwia wnoszenie przez Komisję lub inne państwo członkowskie skarg przeciwko Polsce o naruszenie Karty do Trybunału Sprawiedliwości;
- uniemożliwia powoływanie się na postanowienia Karty przez jednostki przed sądami polskimi, w celu orzekania o niezgodności prawa krajowego z Kartą;
- podważa kompetencje sądów krajowych do wnoszenia pytań prejudycjalnych w zakresie, w jakim mogłyby prowadzić do stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z Kartą;
- zakazuje sądom krajowym przyznawania skutków bezpośrednich przepisom Karty i blokuje zasadę pierwszeństwa;
- zakazuje Trybunałowi UE stwierdzania istnienia sprzeczności między systemem polskiego prawa krajowego i Kartą;
- w przypadku gdy Karta odsyła do prawa lub praktyk krajowych, Karta będzie stosowana tylko w zakresie, w jakim prawa i zasady są już znane w prawie i praktyce krajowej”⁵⁶.

Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP jest o wiele bardziej korzystna dla Karty i zakresu jej stosowania w Polsce. Komitet, powołując się na opinię brytyjskiej Izby Lordów⁵⁷, stwierdził, że protokół stanowi dodatkową ochronę, porównywalną z art. 52 KPP i art. 6 ust. 1 TUE⁵⁸. W opinii podkreślono, że zgodnie z preambułą protokołu nie jest on ukierunkowany na wyłączenie stosowania Karty w Polsce. Protokół nie wyłącza kompetencji TS i polskich sądów do orzekania o niezgodności prawa krajowego (w granicach prawa unijnego) z prawami podstawowymi, nie wyłącza również możliwości wystosowywania pytań

49 Postanowienie TS z 11.12.2014 r. w sprawie C-282/14, *Stylinart* sp. z o.o. przeciwko Skarb Państwa – Wojewoda Podkarpacki i Skarb Państwa – Prezydent Miasta Przemyśla, EU:C:2014:2486.

50 Postanowienie TS z 11.12.2014 r. w sprawie C-282/14, *Stylinart* sp. z o.o. przeciwko Skarb Państwa – Wojewoda Podkarpacki i Skarb Państwa – Prezydent Miasta Przemyśla, EU:C:2014:2486.

51 Zob. R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008/2, s. 59; M. Wyrzykowski, *Wiele hałasu o nic? Racjonalizowanie irracjonalności na przykładzie Protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE*, w: J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa Profesor Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 501–512.

52 I. Pernice, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, w: S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wiedeń 2008, s. 235–254.

53 *Opinia z 17.03.2008 r. w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych (RL-0303–8/08)*, „Przegląd Legislacyjny” 2008/2, s. 134–139.

54 *Opinia dotycząca skutku prawnego Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa, 21 maja 2008, <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-17-marca-2008-r-w-sprawie-skutkow-prawnych-karty-praw-podstawowych>, „Przegląd Legislacyjny” 2011/1, s. 157–160.

55 *Opinia z 17.03.2008 r.*, s. 137.

56 *Opinia z 17.03.2008 r.*, s. 137–138.

57 House of Lords Constitution Committee, *European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution. 6th Report of the Session 2007–08*, Londyn 2008, s. 21.

58 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13), dalej: TUE.

prejudycjalnych do TS. Protokół, zdaniem Komitetu, stwarza jedynie problemy dowodowe, gdyż skarżący będzie musiał udowodnić, że prawo zawarte w Karcie jest również uwzględnione w prawie krajowym.

Warto dodać, że w 2013 r. minister spraw zagranicznych musiał odpowiedzieć na interpelację dotyczącą stanowiska rządu w sprawie Karty⁵⁹. Stwierdził, że Polska ma obowiązek stosowania Karty, a protokół doprecyzowuje tylko niektóre z jej postanowień i może mieć wartość interpretacyjną.

Te rozbieżne wypowiedzi organów państwowych miały i mają z pewnością wpływ na sądowe wykorzystanie Karty w Polsce. Świadczy o tym fakt, że strony woła nie odnosić się do protokołu nr 30 w postępowaniach sądowych, choć z drugiej strony nie powinno to dziwić, gdyż jego przytoczenie nie leżałoby raczej w interesie strony żądającej stwierdzenia naruszenia prawa wynikającego z KPP⁶⁰. Interesujący jest fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych protokół jest czasami interpretowany jako klauzula *opt-out*. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „stosownie do treści art. 1 protokołu wykluczone jest powoływanie się przez jednostki przed sądami polskimi na postanowienia Karty w celu orzekania o niezgodności zarówno przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, jak i praktyki lub działania administracyjnego”⁶¹.

Do tej pory SN nie odniósł się do kwestii protokołu brytyjsko-polskiego. Dlatego też wpływ treści protokołu na orzecznictwo sądów powszechnych jest bardzo ograniczony. Protokół odgrywa obecnie bardziej rolę polityczną niż prawną; jest niewidoczny na salach sądowych, a sądy nie powołują się na jego przepisy. Nieobecność protokołu w polskim orzecznictwie może prowadzić do konkluzji, że prawne znaczenie protokołu jest przeceniane zarówno przez jego zwolenników, jak i przeciwników.

Należy podkreślić, że pomimo braku orzeczenia TS skierowanego wprost do Polski status prawny protokołu nr 30, poza kwestią dotyczącą praw socjalnych zawartych w Karcie, należy uznać za wyjaśniony wyrokiem TS w sprawie brytyjskiej *N.S. i inni*⁶². W pkt 119 i 120 powyższego wyroku TS stwierdził, że: „(...) protokół (nr 30) nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu (nr 30) art. 6 TUE stanowi, że karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej

zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w tym artykule. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”. W świetle tego wyroku nie można więc uznać, by protokół nr 30 wyłączał lub ograniczał zastosowanie przepisów Karty w Polsce.

W tym kontekście należy przytoczyć aprobowany wyrok WSA w Kielcach, który zauważył, że – z uwagi na powołany wyrok TS – „Karta Praw Podstawowych nie jest ograniczona co do swej skuteczności w polskim porządku prawnym”⁶³.

Summary

Mirosław Wróblewski

Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Polish courts. Problems and challenges

This article presents, against the background of the case law of the Court of Justice and courts of other EU Member States, the current use of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Charter) in the Polish courts, the problems relating to its application and the challenges what the Polish administration of justice faces in this regard. The basic problem is determining whether in a given case the Charter can be a point of reference for the court, because in the current adjudicating practice in Poland it is usually just an ornament, used to strengthen argumentation in reasons for judgments, rather than the grounds for court decisions. Requests for preliminary rulings addressed by Polish courts to Luxembourg, with references to the Charter, show lack of understanding of the rules that govern its application. Yet the guidelines contained in the Court's judgments on the scope of application of the Charter, until now absent in the Polish case law, are starting to appear in administrative courts. It seems that correct application of those guidelines is a condition for Polish courts using the potential for protection of fundamental rights laid down in the Charter.

Mirosław Wróblewski

Autor jest radcą prawnym, dyrektorem Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, członkiem zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

59 Odpowiedź z 12.07.2013 sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 18706 w sprawie zastrzeżeń do Karty Praw Podstawowych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6CD471D2>.

60 S. Biernat, Czy Karta..., s. 74.

61 Wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2010 r. (IV SA/Wa 1968/09), LEX nr 707138.

62 Wyrok TS z 21.12.2011 r. w połączonych sprawach C-411/10 i C-493/10, *N.S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni (C-493/10) przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2011:865, Zb. Orz. 2011, s. I-13905.

63 Wyrok WSA w Kielcach z 29.12.2014 r. (I SA/Ke 496/14), www.orzeczenia.nsa.gov.pl (CBOSA).

MODERNIZACJA PROCESÓW ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z PERSPEKTYWY ICH UCZESTNIKA

Jarosław Gwizdak

1. Wprowadzenie¹

Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach (dalej: SRKZ) w procesach i inicjatywach modernizacyjnych uczestniczył niemal od zawsze. Jako jednostka wielkomińska powołana do działania przez Ministra Sprawiedliwości 1.04.2007 r.² (tworzą ją wydziały cywilne i karne obejmujące swą właściwością połowę miejskiego obszaru oraz wydziały rodzinne, pracy i ubezpieczeń społecznych z obszaru całych Katowic) sąd jest niezwykle społecznie wrażliwy, reaguje na wszystkie zmiany koniunktury, np. problemy ekonomiczne górnictwa, bezrobocie, procesy urbanistyczne śródmieścia. W SRKZ nie zostały utworzone wydziały ksiąg wieczystych, gospodarcze ani rejestrowe. Określenie, że sąd nie działa w próżni, nie może być w kontekście SRKZ uznane za truizm.

Z perspektywy ośmiu lat funkcjonowania jednostki istniejący podział sądów rejonowych w Katowicach, określany nieformalnie jako dychotomia „klasy biznes” (Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach) i „klasy ekonomicznej” (Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach), ma decydujące znaczenie przy wyborze kierunku działań modernizacyjnych czy pewnej orientacji przejawiającej się w trosce o potrzeby człowieka, zarówno strony postępowania, jak i orzecznika czy urzędnika sądu, regularnie wykazywanej przez kierownictwo SRKZ.

Poszukującym źródeł inspiracji, udoskonań czy inicjatyw władzom SRKZ przyszedł z pomocą działania modernizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości, standardy Krajowej Rady Sądownictwa, programy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, współpraca z lokalnymi partnerami takimi jak Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, a wreszcie postulaty odnoszące się do funkcjonowania

wymiaru sprawiedliwości kierowane przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Helsińską Fundację Praw Człowieka czy Fundację Court Watch.

Warta wskazania jest również publikacja *Sprawny sąd*, stanowiąca zapewne pierwszy w Polsce spis dobrych praktyk mogących usprawnić zarządzanie, funkcjonowanie i wizerunek wymiaru sprawiedliwości³. Gromadzi ona oddolne inicjatywy sędziów i pracowników administracyjnych, którzy widzieli obszary wymagające ulepszeń i sposoby poprawy działania wymiaru sprawiedliwości.

2. Program modernizacji jako wsparcie oddolnych inicjatyw

Podstawową siłą napędową i kreującą wskazane działania byli zawsze zarówno ludzie pełniący funkcje kierownicze w SRKZ, jak i sędziowie „liniowi”, pracownicy wydziałów i oddziałów, których zaangażowanie i inicjatywę udało się przekuć na kilka rozwiązań, które z powodzeniem i niemal bezkosztowo mogą zacząć funkcjonować w praktyce jednostek wymiaru sprawiedliwości.

W 2012 r. uruchomiono projekt modernizacji procesów zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości „PWP”⁴. Edukacja w dziedzinie zarządzania czasem i kosztami postępowań sądowych – case management”, do którego SRKZ przystąpił jako jeden z jedenastu sądów pilotażowych dzielących się doświadczeniami w dziedzinie zarządzania sądami w różnych siedzibach, o różnych obszarach zainteresowań i podejmowanych działań, m.in. z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, technologii (ICT), pracy nad wizerunkiem wymiaru sprawiedliwości, tworzenia biur obsługi interesanta czy innowacji wspierających codzienną pracę orzeczniczą.

Poza większymi inicjatywami i próbami działań systemowych zajmowano się również drobnymi zmianami poprawiającymi funkcjonowanie jednostek. Założeniem uczestników projektu było udoskonalanie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości bez zmian

1 Artykuł nie stanowi oficjalnej analizy i sprawozdania z realizacji procesu modernizacyjnego – jest jedynie prywatną oceną autora, uczestniczącego od 2011 r. w działaniach modernizacyjnych.

2 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 14.03.2007 r. w sprawie zniesienia Sądu Rejonowego w Katowicach, utworzenia Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach i Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach oraz zmiany rozporządzenia w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 50, poz. 335).

3 Ł. Bojarski (red.), *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk. Część druga*, Warszawa 2008.

4 Skrót w tytule PWP oznacza: Projekt Współpracy Ponadnarodowej.

w ustawodawstwie przy przyjęciu stanu *as found*⁵, znanego zwłaszcza architektom. Podstawą było dążenie do doskonalenia organizacyjnego sądów bez zmian legislacyjnych.

Wcześniej, na przełomie lat 2010 i 2011, przedstawiciele kierownictwa wybranych sądów mieli okazję odbyć studia podyplomowe z zakresu zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości w Szkole Głównej Handlowej (SGH) w Warszawie. Była to jedna z pierwszych inicjatyw zbliżająca środowisko renomowanej uczelni wyższej do kadry zarządzającej sądów w osobach prezesów, przewodniczących wydziałów, kierowników finansowych (później dyrektorów), kierowników oddziałów czy sekretariatów. Program oraz możliwość odbycia studiów można ocenić jednoznacznie pozytywnie. Co więcej, również zaangażowanie kadry naukowej studiów, jej otwartość oraz „uczenie się” sądów i wsłuchiwanie w ich potrzeby i specyfikę zasługują na najwyższe uznanie. Pracownicy naukowcy SGH, którzy przeprowadzili kilka edycji studiów, stali się – być może jedynymi w kraju – zewnętrznymi ekspertami znającymi specyfikę codziennego praktycznego działania sądów.

Niezwykle wartościowe dla uczestników projektu było pozyskanie przez jego organizatorów partnerów zagranicznych, określanych mianem komponentu zagranicznego. Prezesi i dyrektorzy sądów z Anglii, Finlandii, Holandii i Niemiec, dzieląc się swoimi doświadczeniami, stanowili nieocenione wsparcie dla sądów pilotażowych. Głos partnerów zagranicznych, skala ich zaangażowania oraz świadomość, że wiele problemów, przez które przechodzi polski wymiar sprawiedliwości, oni mają już za sobą, były niezwykle istotne. Wsparcie działało również w drugą stronę – przedstawiciele holenderskiej Temidy zainteresowali się rozwiązaniami polskiego e-sądu, widząc w nim interesujące i praktyczne narzędzie dla rozstrzygania drobnych sporów, a niemieccy sędziowie porównywali zaawansowanie systemów biurowości.

Skala wsparcia, doświadczenia i otwartość zagranicznych partnerów, ich umiejętności negocjacji i współpracy, pragmatyzm, dokładność oraz skandynawska praktyczność były dla uczestników projektu absolutnie namacalną pomocą i ciągłą inspiracją. Konferencje z udziałem międzynarodowych partnerów⁶ czy wizyty

studyjne uczestników projektu w sądach partnerskich pozwalały na wymianę doświadczeń, podpatrywanie praktycznych aspektów realizowanych działań czy bezpośrednie pozyskanie konkretnych rozwiązań.

Biorąc udział w procesach i spotkaniach modernizacyjnych organizowanych w dość regularnych odstępach czasu, z reguły w formie warsztatów i spotkań grup roboczych, miałem okazję zarówno dzielić się rozwiązaniami wypracowanymi przez SRKZ, jak i pozyskiwać rozwiązania już działające czy implementowane przez inne sądy w Polsce i Europie.

3. Przykłady wdrożonych dobrych praktyk i wpływ programu na ich rozwój

Spśród niemal kilkudziesięciu usprawnień różnego kalibru przyjętych przez SRKZ można wyróżnić dwa działania rozwijane przez niemal cały czas programu modernizacyjnego. Na ich przykładzie zostanie wskazana też rola spotkań modernizacyjnych dla wymiany doświadczeń i realizacji konkretnie przyjętych założeń.

Rozwiązaniem od początku włączonym w proces modernizacji było powołanie w SRKZ Biura Obsługi Interesantów. Potrzeba utworzenia jednej komórki zajmującej się pierwszym kontaktem z interesantami nie była kwestionowana, zaś biura obsługi interesantów powstawały w sądach powszechnych od połowy pierwszej dekady XXI wieku.

Podnoszona specyfika społeczna, w której działa SRKZ, materia spraw rodzinnych czy z zakresu ubezpieczeń społecznych, będących z reguły polem nasilonego konfliktu z udziałem stron działających najczęściej bez pełnomocnika procesowego, skutkowałą powołaniem 1.01.2011 r. Punktów Obsługi Interesanta⁷ (obecnie: Biur Obsługi Interesanta – dalej: BOI). Organizacja i sposób działania takiego punktu były przedmiotem prac grupy roboczej, wybrano i przeszkolono pracowników tej komórki, osoby odpowiedzialne za jej tworzenie miały również możliwość wyjazdów studyjnych do innych sądów uczestniczących w procesie modernizacji.

Wyjazdy do sądów okręgowych w Warszawie i Sądu Okręgowego dla Warszawy-Pragi w Warszawie, Sądu Rejonowego w Białymstoku oraz sądów rejonowych w Krakowie pozwoliły na pewne obserwacje i dalszą wymianę doświadczeń. Kontakty władz SRKZ z ich odpowiednikami w sądach rejonowych w Pruszkowie, Gliwicach czy Białymstoku skutkowałą współpracą w tworzeniu zarządzeń o powołaniu punktu czy prozacyjną wymianą doświadczeń dotyczących wyposażenia punktu, standardów obsługi, usytuowania w strefie wejścia także biura podawczego, czytelnik akt i kasy. Na konkretnych przykładach omawiano jego najkorzystniejszą lokalizację. Podczas spotkań warsztatowych poruszano też m.in. kwestie zachowania poufności udzielanych

⁵ *As found* (ang. jak zastane; to, co zastane) – doktryna architektoniczna przyjęta przez Alison i Petera Smithsonów, nakazująca architektom dostosowanie się do zastanego stanu przestrzeni, bezpośrednie podejście i akceptację rzeczywistości, w odróżnieniu od jej negacji. Analogia do wymiaru sprawiedliwości i zakresu kognicji nie wydaje mi się tutaj przypadkowa. Szerzej m.in. W. Rybczyński, *Jak działa architektura. Przybory humanisty*, Kraków 2014; R.P. de Arce Antonich, K. Breguła, P. Cichocki, I. Cichońska, A. Cymer, A. van Eyck, M. Filiciak, M. Frąckowiak, M. Gduła, J. Gnioska, E.J. Godzińska, M.A. Heller, A. Katzew, W. Kłosowski, M. Komorowska, R. Koolhaas, M. Krajewski, M. Krasucki, B. Lange, L. Bang Larsen, A. Leder, M. Lewicki, R. Losiak, M. Maffesoli, K. Nawratek, A. Olivetti, K. Półlocki, M. Rakusa-Suszczewski, D. Rivin, Y. Sharif, K. Snopek, J. Sowa, B. van der Steen, H. Yacobi, A. Vasudevan, *My i oni. Przestrzeń wspólna. Projektowanie dla wspólnoty*, Warszawa 2014, s. 234–235.

⁶ Warto powołać tu np. konferencję w Sądzie Najwyższym w dniach 24–25.06.2013 r. „Efektywność, sprawność i skuteczność w zarządzaniu sprawami i sądami – standardy europejskie”.

⁷ Zarządzenie Prezesa Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach z 28.12.2010 r., nr 26/12/2010.

informacji, zakresu informacji niebędącej poradą prawną czy dress-code'u pracowników.

Zakres funkcjonowania BOI, traktowanego jak wizytówka SRKZ, jest ciąglem obiektem zainteresowania kierownictwa jednostki, kolejne rozwiązania mające na celu jego udoskonalenie są regularnie wprowadzane w życie. Należy wskazać, że po pierwszym okresie funkcjonowania BOI, już w kwietniu 2011 r.⁸, przeprowadzono w nim badanie typu „tajemniczy klient”, którego celem było dostarczenie pracownikom BOI informacji zwrotnej o jakości ich działań. Wyniki tego badania, zaprezentowane również w ramach jednego z warsztatów, przekazano do innych sądów jako gotowy do zastosowania materiał.

Wsparcie sieciowe, możliwość bieżącej konsultacji oraz podpatrywania bliźniaczych rozwiązań w zakresie tworzenia BOI zaowocowały doskonałym przykładem modernizacji zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości w obszarze kontaktu z interesantem.

Drugie z rozwiązań, bezpośrednio zainspirowane udziałem w programie modernizacyjnym, to system superwizji pracy sędziego. Zaczepnięto je z wypracowanych w holenderskim systemie sędziowskim wytycznych dla budowania jakości w sądach. Problematyka wzajemnej oceny, a przede wszystkim wsparcia sędziów, podnoszona jest również w rekomendacji Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE). Współczesne trendy psychologii rekomendują stosowanie superwizji w każdym zawodzie związanym z pracą z ludźmi.

Wprowadzony w SRKZ w pierwszym kwartale 2013 r. system polegał na dobrowolnym poddaniu się superwizji przez sędziów najmłodszych stażem. Byli oni obserwowani w ich naturalnym środowisku pracy – na sali rozpraw. Sędzia o większym stażu obserwował proceduralne umiejętności młodszego kolegi, a psycholog koncentrował się na jakości komunikacji sędziego, jego miękkich umiejętnościach, aktywnym słuchaniu itp. Każdy z nich kilkakrotnie odwiedzał obserwowanego, dokonując stosownych wpisów w specjalnie przygotowanym arkuszu. Osób trzecich i uczestników postępowania nie informowano o procesie superwizji. Natychmiast po zakończeniu rozprawy przekazywano obserwowanemu sędziemu kluczowe informacje, przede wszystkim te pozytywne, wspierające, a po ostatniej z wyznaczonych na dany dzień rozpraw wręczano mu arkusz obserwacji, z którym mógł się wówczas zapoznać. Wyniki obserwacji omawiano z uczestnikiem superwizji, miał on możliwość zadawania pytań, dyskusji na temat stwierdzonych zachowań. Koncentrowano się głównie na mocnych stronach młodych sędziów, motywując ich pozytywnie na wstępnym etapie drogi zawodowej.

Budująca była reakcja obserwowanych sędziów,

którzy z dużą ulgą dowiadywali się, iż prowadzone przez nich rozprawy odbywają się w dobrej atmosferze, iż są postrzegani jako kompetentni, potrafili słuchać, kontrolują swoje emocje, gesty i zachowania, sprawiają niezwykle profesjonalne wrażenie. Tego rodzaju informacja zwrotna pozyskiwana przez sędziów w pierwszym etapie ich kariery budowała ich pewność siebie i utwierdzała w poczuciu dobrego wyboru zawodu.

Po zakończeniu trwającego sześć tygodni procesu zorganizowano spotkanie wszystkich jego uczestników poza budynkiem sądu. W swobodniejszej atmosferze podsumowano i omówiono podjęte działania, udoskonalono arkusze i procedury procesu, dokonano jego wspólnej oceny.

Uczestnicy programu ocenili go jednoznacznie pozytywnie, wskazując, że powinien on trafić na trwałe do systemu kształcenia i doskonalenia sędziów, jednak spodziewana jest też jego krytyczna ocena czy pewien opór przed poddaniem się sędziów tego rodzaju obserwacji.

W toku modernizacji projekt ten został zaprezentowany na konferencji w Warszawie w dniach 24–25.06.2013 r.⁹, został również skonsultowany z jego prekursorami – sędziami z Holandii, którzy ocenili go w pełni pozytywnie, dokonując jego autoryzacji.

Przykłady tych dwóch rozwiązań, opartych na dobrych praktykach przyjętych w europejskich jednostkach wymiaru sprawiedliwości, relacjonowanych i konsultowanych w ramach projektu pozwalają na jego pozytywną ocenę w zakresie sformowania pewnego rodzaju wspólnoty praktyków czy nawet wewnętrznego „think-tanku” działającego dla dobra organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Adaptacja rozwiązań europejskich wzbudziła również w uczestnikach projektu ciekawość, wolę dalszych, nawet niewielkich zmian w funkcjonowaniu macierzystych jednostek, np. wzorem sądów w Londynie od stycznia 2015 r. na salach rozpraw SRKZ uczestnikom postępowania zapewnia się butelki z wodą i jednorazowe kubki.

Prezesi sądów pilotażowych nie ustają w innowacyjnych działaniach, dokonują prób parametryzowania spraw wpływających do sądu (inspiracja niemiecka) czy ustalają potencjalny termin rozprawy na chwilę złożenia pozwu (system holenderski).

Tego rodzaju zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości są dziesiątki, szczególnie zestawiając obecny jego stan z opisanym w powołanym zbiorze *Sprawny sąd*¹⁰, w którego pierwszym wydaniu, już ponad 10 lat temu, postulowano większe wykorzystanie komputerów w pracy sędziego, używanie ich

8 Więcej: K. Hejzowski (red.), E. Bałuch-Baranowska, J. Gwizdak, I. Dąbrowska-Pięda, K. Hejzowski, A. Kwiatkowska, M. Hońska-Horecka, M. Kwiatkowski, A. Mizerski, *Metodyka zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości. Studium przypadku na przykładzie Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach*, Kraków 2014, s. 191–193.

9 Sprawozdanie z konferencji w Sądzie Najwyższym w dniach 24–25.06.2013 r. „Efektywność, sprawność i skuteczność w zarządzaniu sprawami i sądami – standardy europejskie”, zob. strona internetowa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” – www.iustitia.pl.

10 *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk*, opracował Ł. Bojarski – Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. Zespół do spraw Poprawy Funkcjonowania Sądownictwa we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Warszawa 2004, <http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/LukasBojarskiSprawnySadZbiorDobrychPraktyk.pdf>.

do protokolowania, radzono drukować nakazy zapłaty przy użyciu laserowych drukarek, wskazywano na możliwość utworzenia w sądzie biur obsługi interesanta.

Ewolucja wymiaru sprawiedliwości jest dostrzegalna, trzeba tylko ją kontynuować. Program dobrych praktyk ma w tym zakresie niewątpliwie zasługi.

4. Podsumowanie i uwagi na przyszłość

Działania warsztatowe i współpraca wskazanej wspólnoty praktyków to niewątpliwie korzyści płynące z programu. Stworzenie znanych z teorii zarządzania „kół jakości” wspierających zarządzanie sądami jest kolejną zdobyczą programu.

Następną wartością wynikającą z programu jest integracja osób odpowiedzialnych za innowacje w sądach, ich zacieśniająca się współpraca, sympatia i życzliwość oraz merytoryczne wsparcie, podobnie zresztą jak pozyskane międzynarodowe kontakty, swoisty europejski networking sędziów.

Trudno jednak ocenić jednoznacznie pozytywnie zleceny zewnętrznemu wykonawcy finalny program wdrożenia dobrych praktyk we wszystkich sądach uczestniczących w programie. Zabrakło niestety programu wdrożeń „szytych na miarę”, będących wartością dodaną dla sądów przodujących w działaniach innowacyjnych; dystrybucji wzorcowych rozwiązań pomiędzy sądami dokonano już znacznie wcześniej, samodzielnie. Wymaga podkreślenia, że niektóre z prezentowanych rozwiązań były pionierskimi i autorskimi programami stosujących je sądy, zaś działania wykonawcy sprowadziły się jedynie do ich dystrybucji.

Być może to lekkie poczucie niedosytu zaowocuje w przyszłości dalszym głodem zmian i innowacji, które przygotują wymiar sprawiedliwości do sprostań wyzwaniami społecznym i technologicznym epoki ponowoczesności.

Summary

Jarosław Gwizdak

Modernization of the processes of managing units of administration of justice from the point of view of their users

The article describes selected examples of good practices implemented as part of the modernization programme 'Transnational Cooperation Programme. Education in the field of managing the time and costs of court proceedings – case management' by the District Court Katowice-Zachód in Katowice. It is an attempt at assessing the programme from the point of view of its participant, the president of one of the courts.

The author calls for on-going close cooperation among presidents of courts and with foreign partners, as well as for continuation of the process of introducing changes in the way units of the administration of justice are managed.

Jarosław Gwizdak

Autor jest sędzią, prezesem Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach.

REKLAMA



Wolters Kluwer

Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej
20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość

redakcja naukowa
Grażyna Baranowska
Adam Bodnar
Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

Książka zawiera rzetelną analizę dotychczasowych osiągnięć instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej i istniejących wciąż wyzwań związanych z jej funkcjonowaniem od ponad 20 lat. Poszczególne rozdziały napisali eksperci z różnych dziedzin i specjalizacji: przedstawiciele środowiska naukowego, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Dzięki temu powstało opracowanie obejmujące wiele aspektów obywatelstwa Unii Europejskiej, m.in.: demokratyczną legitymizację UE, prawa obywateli Unii, deficyt regulacji polskich i europejskich, czy związki między obywatelstwem krajowym i obywatelstwem europejskim. Autorzy przedstawili również postulaty zmian prawnych, które pozwoliłyby w większym stopniu urzeczywistnić ideę obywatelstwa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

„Co jest przyczyną dość wolnego i z pewnością niezadowalającego postępu w zakresie umacniania wolności i praw jednostek w ramach Unii Europejskiej? Zawarte w pracy teksty oprócz krytycznej analizy rzeczywistości zawierają też ważne postulaty normatywne oraz funkcjonalne. Mamy nadzieję, że książka będzie ważnym głosem w dyskusji nad sposobami wzmacniania procedur demokratycznych w Unii, metodami zwiększenia partycypacji obywateli i obywateli w decydowaniu o sposobie integracji europejskiej oraz niezbędnymi działaniami, które sprawią, że zostanie osiągnięty cel, jakim jest zapewnienie wszystkim pełnej ochrony ich wolności i praw”.

prof. Mirosław Wyrzykowski, prof. Roman Wieruszewski, ze Wstępu



RADY SĄDOWNICTWA W EUROPIE¹

Irena Piotrowska

Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie europejskim nie jest możliwe bez stworzenia właściwych gwarancji prawnych oraz dobrze zorganizowanego systemu sądowego. Istotą władzy sądowniczej jest jej niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz niezawisłość sędziów. Organami, którym w europejskiej przestrzeni sprawiedliwości powierza się stan na straży niezależności i niezawisłości sądów, a także samorządności i niezależnej organizacji zarządzania wymiarem sprawiedliwości oraz systemem sądownictwa, są rady sądownictwa. Wypełniają one takie kluczowe dla wymiaru sprawiedliwości zadania, jak: powoływanie sędziów, troska o właściwy rozwój ścieżki kariery sędziowskiej, dbałość o systemy i procedury dyscyplinarne oraz odpowiedzialność za strukturę i organizację poszczególnych jednostek administracyjnych, które określają indywidualny status sędziego, a także zadania związane z tworzeniem warunków sprzyjających niezależnemu sprawowaniu funkcji sędziowskich.

To oczywiste, że w demokratycznych państwach prawnych wszyscy obywatele muszą mieć zapewniony swobodny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a organy nadzorujące i strzegące prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości muszą mieć charakter niezależny. Bardzo istotne z punktu widzenia zarówno władz państwowych, jak i obywateli jest zachowanie bezstronności przy wymierzaniu sprawiedliwości. Możliwie to jest tylko przy zapewnieniu władzy sądowniczej niezależności od pozostałych władz, zaś sędziom – zagwarantowaniu niezawisłości.

W kulturze europejskiej można odnaleźć wiele modeli ustrojowych, które zawierają stosowne rozwiązania i gwarancje prawne zapewniające przestrzeganie zasady niezawisłości sędziów. W większości krajów członków Unii Europejskiej przepisy ustaw bądź rozporządzeń formułują gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Rozwiązanie to okazuje się niewystarczające. Konieczne są mechanizmy kontrolne pozwalające regulować i monitorować skuteczność wdrażania odpowiednich przepisów prawa, ustaw bądź rozporządzeń w tym zakresie. Z tego właśnie powodu wiele państw europejskich zdecydowało się na powołanie niezależnych, autonomicznych organów mających monitorować zasady trójpodziału władzy oraz stać na straży niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

W niektórych państwach jest to jeden urząd o statusie rady sądownictwa, w innych – kilka odrębnych

instytucji dysponujących kompetencjami w zakresie administrowania działalnością sądownictwa i przeznaczonymi na ten cel środkami finansowymi.

Rady sądownictwa odgrywają zasadniczą rolę w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wchodząc w interakcje ze społeczeństwem na wszystkich poziomach. Organy te mają zapewnioną ochronę prawną na mocy przepisów rangi ustawowej, a nawet znajdują swoją podstawę prawną w przepisach rangi konstytucyjnej. Szczegółowo sytuacja ta przedstawia się następująco.

W przepisach konstytucji status i zadania mają określone następujące rady: Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości w Belgii, Najwyższa Rada Sądownictwa w Bułgarii, Najwyższa Rada Korpusu Urzędników Sądowych we Francji, Rada Generalna Sądownictwa w Hiszpanii, Rada Sądownictwa na Litwie, Komisja do spraw Wymiaru Sprawiedliwości na Malcie, Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce, Wysoka Rada Sądownictwa w Portugalii, Najwyższa Rada Sądownictwa w Rumunii, Rada Sądownictwa Republiki Słowackiej, Rada Sądownictwa Republiki Słowenii, Najwyższa Rada Sądownictwa we Włoszech.

Międzynarodowe organizacje monitorujące europejską przestrzeń wymiaru sprawiedliwości zalecają, aby państwa zapewniały radom sądownictwa, jako gwarantom niezawisłości sędziowskiej, ochronę konstytucyjną, ponieważ tylko taka ochrona pozwala wymiarowi sprawiedliwości funkcjonować w sposób niezależny, a radom sądownictwa wyrażać opinie. W Polsce ten postulat został spełniony, bowiem zgodnie z brzmieniem art. 186 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² Krajowa Rada Sądownictwa jest niezależnym organem konstytucyjnym stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Właściwe wypełnianie zadań nałożonych na rady sądownictwa w dużym zakresie zależy od tego, kto wchodzi w ich skład i czy sędziowie stanowią w nich większość.

Rady składające się wyłącznie z sędziów występują w następujących krajach europejskich: Litwa, Zjednoczone Królestwo – Irlandia Północna oraz Szkocja, zaś w Anglii i Walii na 29 członków rady 28 to sędziowie, a tylko dyrektor zarządzający Biurem ds. Sądownictwa nie jest sędzią. W Belgii, Holandii i na Słowacji połowa składu rady to sędziowie.

W większości krajów objętych analizą sędziowie przeważają w składzie rad. Taka sytuacja ma miejsce w następujących krajach: Bułgaria, Hiszpania, Irlandia,

¹ W artykule wykorzystano fragmenty *Przewodnika po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, P. Gilligan (red.) i I. Piotrowska (red.), wyd. Krajowa Rada Sądownictwa i Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, wyd. 1, Toruń 2014.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia, Włochy. W pozostałych krajach liczba sędziów w składach rad stanowi mniejszość. Tak jest w Danii, we Francji, na Malcie i w Portugalii.

Organy mające status rad sądownictwa stoją na straży niezawisłości sędziowskiej i w różny sposób wspierają ją podczas sprawowania wymiaru sprawiedliwości, gwarantując niezawisłość i niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W poszczególnych krajach europejskich rady sądownictwa różnią się strukturą i składem, ale zawsze chronią zasadę niezawisłości sędziowskiej, kierując się tymi samymi generalnymi regułami.

Przeważnie do kompetencji rad należy podejmowanie decyzji dotyczących kariery sędziów, wyboru, powoływania, oceny oraz spraw dyscyplinarnych.

Decyzje dotyczące ścieżki kariery sędziów leżą w kompetencjach następujących rad sądownictwa: Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości Belgii, Najwyższej Rady Sądownictwa Bułgarii, Najwyższej Rady Korpusu Urzędników Sądowych we Francji, Rady Generalnej Sądownictwa Hiszpanii, Holenderskiej Rady Sądownictwa, Rady Sądownictwa na Litwie, Rady Sądownictwa na Łotwie, Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości na Malcie, Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce, Wysockiej Rady Sądownictwa w Portugalii, Najwyższej Rady Sądownictwa w Rumunii, Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej, Rady Sądownictwa Republiki Słowenii, Rady Sądownictwa Administracyjnego we Włoszech, Najwyższej Rady Sądownictwa we Włoszech, Rady Sądownictwa Anglii i Walii. Upnień do podejmowania działań w zakresie ścieżki kariery sędziowskiej nie mają: Duński Zarząd Sądownictwa, Służba Sądownictwa w Irlandii, Rada Sądownictwa Irlandii Północnej, Szkocka Rada Sądownictwa. Natomiast żadnych kompetencji w sprawach dyscyplinarnych nie mają: Najwyższa Rada Sprawiedliwości w Belgii, Duński Zarząd Sądownictwa, Holenderska Rada Sądownictwa, Służba Sądownicza w Irlandii, Rada Sądownictwa na Łotwie oraz rady sądownictwa w Zjednoczonym Królestwie (Anglia i Walia, Szkocja i Irlandia Północna).

Kolejną grupą kompetencji przynależnych radom sądownictwa są upnienia w zakresie organizowania i przeprowadzania szkoleń dla sędziów. W tym zakresie sytuacja także jest zróżnicowana. Część rad ustala tylko ogólne wytyczne dotyczące szkolenia – Belgia, Litwa, Polska, Portugalia, Słowacja. Inne rady sądownictwa koordynują programy nauczania prowadzone przez osobną instytucję powiązaną z radą i zapewniają środki niezbędne do prowadzenia szkoleń. Tak jest w: Bułgarii, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Zjednoczonym Królestwie – Szkocji, gdzie Lord Prezes, który pełni funkcję przewodniczącego Szkockiej Rady Sądownictwa, jest ustawowo odpowiedzialny za szkolenia sędziów. Szkolenia te są realizowane przez Szkocki Instytut Sądownictwa, natomiast w Rumunii rada tylko koordynuje i zatwierdza program szkolenia zawodowego sędziów i prokuratorów, ale ich nie finansuje.

W Danii rada bezpośrednio organizuje, finansuje i odpowiada za szkolenia wszystkich członków personelu sądów (sędziów, ławników, urzędników). W innych krajach rady nie mają żadnych kompetencji w tym zakresie. Taka sytuacja występuje we Francji, na Łotwie, na Malcie, w Słowenii, we Włoszech, a także w Zjednoczonym Królestwie – Anglii i Walii oraz Irlandii Północnej.

Wiele rad sądownictwa w zakresie swoich kompetencji ma także opiniowanie projektów ustaw (wydawanie opinii w innych sprawach). W Belgii, Bułgarii, Hiszpanii, Irlandii, na Litwie, Łotwie, Malcie, w Polsce, Portugalii, Rumunii, na Słowacji, w Słowenii oraz we Włoszech rady przekazują rekomendacje, opinie i sugestie w zakresie proponowanych rozwiązań ustawowych dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz jego struktury organizacyjnej. Duński Zarząd Sądownictwa regularnie uczestniczy w pracach przygotowawczych i posiedzeniach omawiających projekty ustaw, przekazuje uwagi dotyczące kwestii prawnych i polityki w zakresie, w jakim odnosi się ona (bezpośrednio lub pośrednio) do sądownictwa. We Francji przekazywane przez Prezydenta Republiki wnioski o wydanie opinii rada rozpatruje w składzie plenarnym pod przewodnictwem Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego. Jednym z głównych zadań Holenderskiej Rady Sądownictwa jest przekazywanie rządowi i parlamentowi wskazówek w sprawie projektów ustaw, które mogą wpływać na wymiar sprawiedliwości. Zalecenia rady są zatwierdzane po konsultacjach z sądami. W Zjednoczonym Królestwie sytuacja wygląda odmiennie. Rada Sądownictwa Anglii i Walii nie zgłasza uwag do projektów aktów prawnych przedstawianych przez rząd – jest przede wszystkim organem doradczym Lorda Sędziego Najwyższego. Rada Sądownictwa Irlandii Północnej nie ma kompetencji w tym zakresie i nie przedstawia władzy wykonawczej opinii dotyczących propozycji legislacyjnych. Szkocka Rada Sądownictwa także nie opiniuje projektów aktów prawnych. To Lord Prezes jest upoważniony ustawowo do wyrażania opinii szkockiego środowiska sędziowskiego przed parlamentem Szkocji oraz ministrami. Lord Prezes może konsultować się z radą oraz przyjmować przedstawiane przez nią sugestie.

Różnie także przedstawia się status decyzji wydawanych przez rady w poszczególnych krajach. W Belgii decyzje rady dotyczące dostępu do wykonywania zawodu sędziego i prokuratora mają charakter wiążący i nie przysługuje od nich odwołanie. Król może w ciągu 60 dni odrzucić przedstawionych kandydatów, odpowiednio uzasadniając tę decyzję. W takim wypadku rada zobowiązana jest przedstawić innego kandydata. W Holandii decyzje rady związane z realizacją obowiązków ustawowych mają charakter wiążący. Gdyby taka decyzja została podjęta w sposób ewidentnie sprzeczny z prawem bądź niekorzystnie wpływała na działalność sądów, może być uchylona na mocy dekretu królewskiego wydanego z rekomendacji ministra do spraw bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W Danii są to decyzje

ostateczne i nie mogą być zmienione przez ministra sprawiedliwości. Na Litwie, Łotwie, Malcie i w Polsce są to decyzje wiążące prawnie. W Bułgarii, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii, Rumunii, Słowenii i we Włoszech są to decyzje administracyjne. Na Słowacji są to uchwały o charakterze ostatecznym. W Zjednoczonym Królestwie znów jest nieco inaczej. Rada Sądownictwa Anglii i Walii wydaje decyzje, które mają charakter sugestii przedstawianych Lordowi Sędziemu Najwyższemu. Decyzje Rady Sądownictwa Irlandii Północnej oraz decyzje Szkockiej Rady Sądownictwa również mają tylko charakter doradczy i nie są wiążące.

Jak wynika z przedstawionych zestawień i porównań, rady sądownictwa w poszczególnych krajach europejskich wiele łączy, ale także немало różni. Oznacza to, że ustrój i kompetencje europejskich rad sądownictwa są podobne, ale nie takie same. Różnice wynikają przede wszystkim z uwarunkowań historycznych w poszczególnych krajach, poziomu kultury prawnej społeczeństwa, odmienności zwyczajów i tradycji. Różnorodność ta świadczy o bogatym europejskim dorobku myśli prawniczej, stopniu rozwoju demokracji oraz przemianach ustrojowych.

Ponad 10 lat temu, w czerwcu 2004 r., powstała w Rzymie Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ). Krajowa Rada Sądownictwa jest członkiem i jednym z założycieli tego stowarzyszenia. Zadaniem Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa jest tworzenie ram dla współpracy pomiędzy poszczególnymi radami sądownictwa oraz wzmacnianie wysiłków w celu prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości przy zagwarantowaniu poszanowania zasady niezawisłości sędziów. Budowa europejskiej przestrzeni sądowej musi się opierać na fundamentach wspólnej kultury współtworzonej przez osoby wykonujące zawód sędziego, które promują główne wartości związane z zawodem sędziego zawarte w Europejskiej Karcie Praw Podstawowych oraz innych ważnych dokumentach prawa europejskiego, a poprzez rozpowszechnianie, a także omawianie zagadnień dotyczących uniwersalnych reguł etyki zawodowej, rządów prawa oraz kluczowych zasad funkcjonowania niezawisłego, bezstronnego i profesjonalnego sądownictwa przyczyniają się do upowszechniania wzajemnego zaufania, bez którego stworzenie europejskiej przestrzeni sądowej nie jest możliwe. Celem ENCJ jest także promowanie działalności rad sądownictwa jako gwarantów niezawisłości wymiaru sprawiedliwości wspierających zarządzanie jakością w sądach i trybunałach, co przynosi wymierne korzyści wszystkim obywatelom.

Zdaniem ENCJ, by zapewnić ochronę samorządności sędziowskiej i jej prawidłowe działanie, konieczne jest spełnienie kilku warunków:

- 1) zarządzanie sądownictwem musi być profesjonalne;
- 2) zarządzanie to musi być realistyczne, nowoczesne i partycypacyjne;
- 3) rada sądownictwa powinna promować skuteczność i wysoką jakość pracy wymiaru sprawiedliwości;

- 4) zasada odpowiedzialności sędziów w żaden sposób nie może prowadzić do kwestionowania niezawisłości sędziego przy podejmowaniu przez niego indywidualnych decyzji orzeczniczych.

Aby zapewnić niezależność i niezawisłość rady sądownictwa, a tym samym zagwarantować jej możliwość pełnienia funkcji strażnika niezawisłości sędziowskiej, konieczna jest odpowiednia reprezentacja środowiska sędziowskiego w jej składzie. To jedyny sposób, aby zapewnić i upowszechnić realną niezawisłość sędziów oraz aby ochronić radę przed wpływami politycznymi i wzmocnić jej autonomię.

ENCJ stoi na stanowisku, że rada sądownictwa powinna składać się:

- 1) wyłącznie z sędziów lub częściowo z sędziów i częściowo z innych osób,
- 2) w przypadku składu o charakterze mieszanym większość członków rady, ale nie mniej niż 50%, powinna się wywodzić ze środowiska sędziowskiego,
- 3) niezależnie od tego, czy skład rady ma charakter mieszany, czy też nie, sędziowie, którzy są jej członkami (niezależnie od sposobu ich powoływania), muszą występować jako przedstawiciele całego środowiska sędziowskiego,
- 4) włączenie w skład rady sądownictwa osób reprezentujących inne środowiska – prawnicze, akademickie oraz społeczeństwo obywatelskie – pozwala uniknąć postrzegania rady jako instytucji działającej wyłącznie w interesie i obronie jednego środowiska, ponadto sprawia, że środowisko sędziowskie dysponuje silniejszą legitymacją w umacnianiu roli sędziów jako strażników i obrońców fundamentalnych praw obywatelskich.

Aby zagwarantować niezależne funkcjonowanie, rady powinny zarządzać swoim budżetem w sposób niezależny od władzy wykonawczej. Konsekwencją niezależności rad sądownictwa jest ich odpowiedzialność za prowadzone działania i przedstawianie okresowych, publicznych sprawozdań, które przejrzystość pokazują zasady, którymi kieruje się rada, oraz efekty jej pracy.

ENCJ uważa, że rady sądownictwa lub inne niezależne i autonomiczne organy o podobnym charakterze powinny być odpowiedzialne i uprawnione do realizacji wielu zadań.

Zadania rad sądownictwa:

- powoływanie i awansowanie sędziów,
- szkolenia,
- dyscyplina i etyka sędziowska,
- administracja sądów,
- finansowanie sądownictwa,
- zarządzanie wydajnością sądownictwa,
- rozpatrywanie skarg uczestników procesów sądowych,
- stanie na straży wizerunku wymiaru sprawiedliwości,
- opiniowanie strategii państwa dotyczącej sądownictwa,
- stworzenie systemu oceny wymiaru sprawiedliwości,

- przygotowywanie lub wnoszenie propozycji ustaw, których przepisy dotyczą sędziów lub sądownictwa,
- zapewnienie konstytucyjnej gwarancji dla zasady niezawisłości sędziowskiej w państwach, w których istnieje pisana konstytucja.

Przedstawiony krótki przegląd aktualnej sytuacji rad sądownictwa w krajach członkach ENCJ wskazuje, że nie wszystkie postulaty zostały spełnione. Nie ma właściwie takiej rady, której kompetencje w pełni umożliwiłyby realizację zadań postulowanych przez ENCJ. Także w Polsce uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa nie są wystarczające. Z całą pewnością brakuje realnych możliwości oddziaływania na szkolenia sędziów (wstępne oraz permanentne), aktualna pozostaje sprawa wyposażenia KRS w inicjatywę ustawodawczą. Głębokiej dyskusji środowiskowej i koniecznych zmian wymaga sposób administrowania sądami (w tym administracyjnego nadzoru) i finansowania sądownictwa. Zestawienie to pokazuje, jak wiele już zrobiono dla umacniania gwarancji niezależnego i niezawisłego sądownictwa, ale równocześnie uzmysławia, ile jeszcze pracy należy włożyć, aby zbudować nowoczesne, demokratyczne państwo prawne, w którym prawo obywateli do rzetelnego procesu, w rozsądnym terminie, przed niezawisłym sądem zostanie należycie zapewnione.

Summary

Irena Piotrowska

Councils for the Judiciary in Europe

The article contains information about the composition and powers of councils for judiciary which function as part of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) and presents the fundamental requests formulated by the ENCJ as for the necessary measures for strengthening the guarantees of correct administration of justice and building a European Union area of justice. The paper points out the similarities and differences in the status and powers of councils for judiciary in individual EU countries. The article is based on information contained in the 'Guide to the European Network of Councils for the Judiciary', edited by Paul Gilligan and Irena Piotrowska, published by the National Council of the Judiciary of Poland and the Academic Association of Organization and Management 'Organizer's House' (1st edition, Toruń 2014).

Irena Piotrowska

Autorka jest sędzią Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

REKLAMA

Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe



Wolters Kluwer

Mariusz Baran

Publikacja dotyczy stosunkowo nowego zagadnienia w praktyce działalności sądów polskich, jakim jest stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej. Przedstawione w książce rozważania pozwalają na sformułowanie praktycznych wniosków dla sądów polskich orzekających w sprawach cywilnych, karnych i sądownoadministracyjnych w odniesieniu do obowiązku stosowania z urzędu prawa unijnego w zakresie ich działalności jurysdykcyjnej.

W opracowaniu ukazane zostały różne możliwości zastosowania prawa unijnego z urzędu:

- jako bezpośredniej podstawy prawnej wydawanego rozstrzygnięcia,
- jako wzorca wykładni prawa krajowego (materiałnego i procesowego), a także
- jako zarzutu środka odwoławczego: zwyczajnego bądź nadzwyczajnego.



Książka do nabycia w księgarni internetowej profinfo.pl

APTECZKA PRAWNA

Marta Szczocarz-Krysiak

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” (SSP „Iustitia”) od lat współpracuje z organami władzy publicznej, szkołami wyższymi i organizacjami pozarządowymi, podejmując działania polegające na popularyzowaniu prawa i działalności oświatowej w formie różnego rodzaju konferencji, seminariów, wykładów i szkoleń.

Analizując doświadczenia nabyte podczas tysięcy prowadzonych postępowań sądowych, spostrzeżono, że źródłem wielu z nich – zarówno karnych, jak i szeroko pojętych cywilnych – jest brak znajomości najbardziej podstawowych norm prawnych. Potrzeba podjęcia działań mających na celu zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa wydawała się zatem oczywista. Rozważając, czy i jakie działania w tym zakresie mogłyby podjąć sędziowie, trzeba było uwzględnić szczególną rolę władzy sądowniczej, a zatem to, że zgodnie z Konstytucją zadaniem sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, wobec czego z pełnieniem urzędu sędziego wiążą się szczególne obowiązki i ograniczenia osobiste. W szczególności sędzia powinien zawsze dbać o dobro wymiaru sprawiedliwości i ustrojową pozycję władzy sądowniczej i ma obowiązek unikać zachowań, które mogłyby przynieść ujemę godności sędziego bądź podważyć zaufanie do jego niezawisłości i bezstronności. Zdecydowano zatem skierować działania edukacyjne wyłącznie do młodzieży, co w zasadzie eliminuje ryzyko ich wykorzystania jako źródła porad prawnych. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że odpowiednio wczesna edukacja jest znacznie bardziej efektywna. Zapoznanie młodych ludzi z przepisami obowiązującego prawa pozwoli im w przyszłości uniknąć konieczności rozwiązywania sporów na drodze sądowej, a także uchroni przed podejmowaniem działań skutkujących odpowiedzialnością cywilną bądź karną.

Uwzględniając powyższe założenia, sędziowie zrzeszeni w oddziale śląskim SSP „Iustitia” opracowali projekt edukacyjny skierowany do uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. W ramach tego projektu w wybranych szkołach województwa śląskiego przeprowadzany jest cykl wykładów, przy czym w każdym roku szkolnym w projekcie uczestniczy tylko jedna klasa lub grupa uczniów z danej szkoły, wybrana przez jej dyrektora. Zajęcia są prowadzone *pro bono* przez sędziów, a ich celem jest zapoznanie młodzieży z przepisami prawa w zakresie niezbędnym do funkcjonowania w obrocie prawnym. Pełen cykl składa się z czterech wykładów:

1. Internet (1 lekcja), w czasie którego omawiane są zasady bezpiecznego korzystania z zasobów sieci (pobieranie filmów, muzyki itp.), odpowiedzialność za naruszenie praw autorskich, udostępnianie danych osobowych własnych i osób trzecich,

dobra osobiste i odpowiedzialność za ich naruszenie, podstawowe zasady zawierania umów przez internet, np. w sklepach internetowych i na serwisach aukcyjnych.

2. Prawo cywilne z elementami prawa pracy (2 lekcje), obejmujący omówienie podstawowych zasad uczestnictwa w obrocie prawnym, w tym: zdolności do czynności prawnych, zawierania i wykonywania umów (ze szczególnym uwzględnieniem ochrony konsumentów), zasad dziedziczenia, odpowiedzialności za czyny niedozwolone, a także form i zasad prowadzenia działalności gospodarczej, podejmowania zarobkowania w ramach umowy o pracę oraz na podstawie umów cywilnoprawnych.
3. Prawo karne (1 lekcja), którego przedmiotem są m.in. podstawowe zasady odpowiedzialności karnej (zwłaszcza z uwzględnieniem kryterium wieku), różnice między wykroczeniem a przestępstwem, kwestie dotyczące alkoholu i narkotyków, zagrożenia wynikające z przynależności do różnego rodzaju nieformalnych grup (np. kibice drużyn piłkarskich).
4. Prawo rodzinne (1 lekcja), którego tematyka obejmuje: kwestie władzy rodzicielskiej, prawa i obowiązki dziecka, funkcjonowanie dziecka w rodzinie patologicznej (z uwzględnieniem informacji, gdzie szukać pomocy), odpowiedzialność dziecka w świetle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (obowiązek szkolny, narkotyki, internet, przemoc, alkohol, czyn karalny), a także zagadnienia dotyczące małoletnich rodziców.

Szczególny nacisk położono na formę zajęć, tak by przekazywane treści były dla uczniów zrozumiałe. Wykłady prowadzone są w sposób swobodny, często w formie rozmowy z uczniami, przedstawianych jest wiele przykładów i odwołań do sytuacji z życia codziennego.

W województwie śląskim projekt jest realizowany już od trzech lat i uczestniczyło w nim kilkuset uczniów z około 20 szkół. W Katowicach są to szkoły wybrane przez Wydział Edukacji Urzędu Miasta Katowice, który udziela pomocy przy tworzeniu harmonogramu zajęć (w obecnym roku szkolnym jest to pięć szkół ponadgimnazjalnych i cztery gimnazja). W innych miastach (Zawiercie, Częstochowa, Sosnowiec, Będzin, Chorzów) oddział śląski SSP „Iustitia” współpracuje z pojedynczymi, wybranymi szkołami.

Jak dotąd projekt spotyka się z bardzo pozytywnymi ocenami zarówno nauczycieli, jak i uczniów, którzy chętnie i aktywnie uczestniczą w zajęciach. Jedynym mankamentem pozostaje ograniczony zasięg akcji, jednakże

oddział śląski SSP „Iustitia” nie jest w stanie zaspokoić wszystkich oczekiwań, z uwagi na ograniczenia kadrowe. Wszyscy prelegenci to wolontariusze, czynni zawodowo sędziowie, i na działalność pozaorzeczniczą mogą poświęcić niewiele czasu, gdyż priorytetem jest oczywiście wypełnianie obowiązków służbowych. Warto jednak wspomnieć, że realizacji projektu podjęły się także inne oddziały SSP „Iustitia”: warszawski, wielkopolski i wrocławski.

Wspomniane ograniczenia organizacyjne skłoniły Stowarzyszenie do próby wykorzystania innej, bardziej dostępnej metody szerzenia wiedzy o prawie wśród młodzieży. Z inicjatywy i pod kierunkiem oddziału śląskiego SSP „Iustitia” oraz we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, oddziałem śląskim Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Polską Izbą Ubezpieczeń, wieloma zaprzyjaźnionymi sędziami, jak również Akademią Sztuk Pięknych w Katowicach powstała książka *Apteczka prawna – Lex bez łez*, będąca unikalną pozycją na polskim rynku wydawniczym. Jest to napisany bardzo przystępnym językiem, w atrakcyjnej i nowoczesnej formie poradnik prawny dla młodzieży. Jego układ znacząco odbiega od tradycyjnych podręczników prawniczych i został zainspirowany przez uczniów uczestniczących w projekcie. Porusza zagadnienia z wielu dziedzin prawa, w tym szeroko pojętego prawa cywilnego, karnego, a nawet podatkowego. Wskazuje, jak należy zachowywać się przed sądem i jakie jest znaczenie takich konstytucyjnych wartości jak niezawisłość sędziowska czy niezależność sądownictwa. Wszystko to jednak bez zadęcia, w prosty sposób, przy użyciu wielu obrazowych przykładów. *Apteczka* przede wszystkim uczy, ale też przestrzega przed wieloma zagrożeniami czyhającymi na młodych ludzi, a czasami nawet bawi. Ma służyć młodym ludziom na co dzień, bo prawo wkrada się do każdej dziedziny naszego życia, szczególnie jednak ma być pierwszą pomocą, gdy pojawiają się kłopoty.

Apteczka prawna spotkała się z dużym zainteresowaniem, a ogromna liczba zapytań o możliwość jej udostępnienia dowodzi wielkiej potrzeby tego typu opracowań zapełniających lukę w programach nauczania

dzieci i młodzieży w zakresie edukacji prawnej. Z uwagi na ograniczenia finansowe pierwszy nakład liczył 2 tys. egzemplarzy i niemal w całości został już rozdysponowany. Większość książek otrzymali uczniowie uczestniczący w projekcie. Część egzemplarzy przekazaliśmy instytucjom lub osobom, które zajmują się szeroko pojętą edukacją prawną młodzieży, np. szkołom, bibliotekom, organizacjom społecznym. Jest naszą ambicją, aby *Apteczka* trafiła do rąk jak największej liczby uczniów, nasze starania w tym względzie w najbliższym czasie powinny zaowocować wydaniem kolejnego nakładu oraz udostępnieniem treści zawartych w *Apteczce* w formie elektronicznej.

Apteczce poświęcona jest strona internetowa <https://www.facebook.com/apteczkaprawna>, gdzie na bieżąco zamieszczamy informacje dotyczące jej dalszych losów oraz związanych z nią przedsięwzięć edukacyjnych oddziałów śląskiego, warszawskiego, wielkopolskiego i wrocławskiego SSP „Iustitia”.

Summary

Marta Szczocarz-Krysiak
Legal First-Aid Kit

The article describes the methods of legal education for the youth, which enable young people to avoid having to resolve disputes in courts, as well as to have greater chances of protecting themselves against getting involved in activities which result in civil or criminal liability. To this end, judges associated in the Silesian branch of 'Iustitia' Association of Polish Judges prepared an educational project for pupils of middle and secondary schools, comprising a series of lectures. They also prepared 'Legal First Aid Kit' legal guide, written in easy-to-understand language and in contemporary form.

Marta Szczocarz-Krysiak

Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Katowicach, wiceprezesem zarządu oddziału śląskiego Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

www.wolterskluwer.pl



„WIELU WYBITNYCH SĘDZIÓW WCHODZĄCYCH W SKŁAD KRS BUDOWAŁO JEJ AUTORYTET ORAZ WALCZYŁO O WZMOCNIENIE NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW I NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW”

– polemika sędziego Włodzimierza Olszewskiego, Przewodniczącego KRS
w latach 1998–2002, z opiniami prof. A. Strzembosza, Przewodniczącego KRS
w latach 1994–1998, wyrażonymi w kwartalniku „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1

Włodzimierz Olszewski

Po zapoznaniu się z treścią rozmowy z prof. Adamem Strzemboszem, która ukazała się w kwartalniku „Krajowa Rada Sądownictwa” (2015/1, s. 73), jako członek Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1994–2002 i jej przewodniczący w latach 1998–2002 chciałbym przedstawić rzeczywisty przebieg wydarzeń, o których wspomina prof. Adam Strzembosz.

W posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego uczestniczyli: ówczesny wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa sędzia Marek Kasperczak, sędzia Sądu Najwyższego Józef Iwulski, sędzia Sądu Apelacyjnego Włodzimierz Olszewski oraz sędzia Sylwester Marciniak, obecnie sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Epizodycznie zapewne brali udział w posiedzeniach jeszcze inni sędziowie, jednak nie zabierali oni głosu, dlatego też w stenogramach posiedzeń brak adnotacji o ich udziale.

Posiedzenia Komisji, w których braliśmy udział, dotyczyły wyłącznie sądownictwa i sędziów oraz Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Inne sprawy pozostawały poza sferą naszego zainteresowania. Nie jest więc prawdą, jak mówi prof. Adam Strzembosz, że uczestniczyliśmy w posiedzeniach dotyczących innych kwestii niż sprawy związane z sądownictwem. Nieprawdą jest też, że spotykaliśmy się z premierem i ministrami, bowiem nie byli oni członkami Komisji. Nieprawdą jest zatem również rzekome „uwikłanie się w różne układy polityczne” sędziów członków KRS. W tym kontekście dla pełni obrazu należy wspomnieć o kandydowaniu Przewodniczącego KRS pana prof. Adama Strzembosza na urząd Prezydenta RP w wyborach wyznaczonych na 5.11.1995 r.

Nie przypominam sobie, by w posiedzeniach Komisji uczestniczył prof. Adam Strzembosz, raczej był nieobecny, bowiem w spisach mówców znajdujących się na początku każdego stenogramu daremnie szukać jego

nazwiska. Sąd Najwyższy – jak pamiętam – reprezentował Prezes Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sędzia Jan Wasilewski.

Pan Profesor twierdzi, że nie mógł tolerować wikłania się w polityczne układy członków KRS i postawił Radzie ultimatum dotyczące sędziego Marka Kasperczaka: „albo on, albo ja”, domagając się jego odwołania z funkcji wiceprzewodniczącego KRS.

Sędzia Marek Kasperczak rzeczywiście został odwołany z funkcji wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa 13.02.1996 r., co oznacza, że odwołanie miało miejsce dopiero po ponad 5 miesiącach od zakończeniu naszego udziału w posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej.

Sędzia Marek Kasperczak nie żyje, więc nie może się bronić. Dlatego też to ja poczuwam się do obowiązku obrony jego dobrego imienia.

Biorąc pod uwagę termin zakończenia naszego udziału w posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej, przypadający na początek września 1995 r., a także by być w zgodzie z faktami, z całą mocą należy podkreślić, że powodem odwołania sędziego Marka Kasperczaka nie było uwikłanie w układy polityczne, lecz ciężka choroba, która uniemożliwiała mu sprawowanie funkcji wiceprzewodniczącego.

Nie przypisuję prof. Adamowi Strzemboszowi złych intencji, powinien jednak zachować umiar i większą staranność w przedstawianiu zdarzeń i wyrażaniu opinii.

Prof. Adam Strzembosz, przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa i równocześnie Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, twierdzi: „(...) raziło mnie, że walka o podwyższenie zarobków stała się w Radzie najważniejsza, zdominowała i zasłoniła inne problemy. Mówiłem o tym głośno i to się nie mogło podobać. Wszedłem w konflikt z sędziami i wiedziałem, że nie zostanę wybrany na kolejną kadencję” [na przewodniczącego KRS].

Nie jest prawdą, że problemy płacowe przesłoniły wszystkie inne. Krajowa Rada Sądownictwa wykonywała wszystkie swoje ustawowe obowiązki z należytą starannością. To właśnie staraniem członków Rady uczestniczących w posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zostały cofnięte poprawki zmierzające do skreślenia w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 178 ust. 2, dotyczącego wynagrodzeń odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, a także art. 180 ust. 4, dającego sędziom uprawnienie do przejścia w stan spoczynku, oraz przepisu określającego skład Krajowej Rady Sądownictwa.

Z głębokim przekonaniem pragnę stwierdzić, że wielu wybitnych sędziów wchodzących w skład Rady budowało autorytet konstytucyjnego organu oraz walczyło o wzmocnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Prof. Adam Strzembosz nie miał szans na ponowny wybór na stanowisko przewodniczącego Rady z uwagi na

ocenę jego działalności w Krajowej Radzie Sądownictwa, w tym niezwykle zaangażowanie w lustrację i powołanie 21 sędziów do tzw. sądu lustracyjnego oraz niezgodne z prawdą zarzucanie sędziom bojkotu tego sądu i lustracji, a także – o czym wspomina w rozmowie – położenie nacisku na „właściwą weryfikację kandydatów do wymiaru sprawiedliwości”.

Niezrozumiałe są intencje Pana Profesora dotyczące użytego przez niego zwrotu „właściwa weryfikacja”, skoro kandydaci na stanowiska sędziowskie byli na posiedzeniach Rady ustawicznie weryfikowani i Pan Prezes, przewodnicząc posiedzeniom, brał w tym udział, a także uczestniczył w głosowaniach nad tymi kandydaturami.

Włodzimierz Olszewski

Autor był przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1998–2002.

REKLAMA

Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe



Wolters Kluwer

Monika Domańska

Implementacja dyrektywy unijnej do krajowego porządku prawnego państwa członkowskiego nakłada wiele obowiązków na organy tego państwa. Monografia przedstawia charakterystykę i systematykę obowiązków, których adresatem jest sąd krajowy stosujący przepisy objęte zakresem regulacyjnym dyrektywy unijnej. Rozstrzygając tzw. sprawy unijne, sądy krajowe obowiązane są stosować mechanizmy mające swe źródła w prawie unijnym, które wykraczają lub istotnie modyfikują krajowy standard stosowania prawa przez sąd. Przykładowo, bez ustalenia czy dyrektywa wiąże w sprawie lub jaki jest unijny wzorzec interpretacyjny, nie można przyjąć, że normatywna podstawa rozstrzygnięcia w sprawie została prawidłowo zastosowana.

Książka zawiera omówienie zagadnień nie tylko w aspekcie teoretycznym, lecz także w odniesieniu do konkretnych problemów udokumentowanych odpowiednio dobranym orzecnictwem sądów wszystkich instancji i jego analizą.



Książka do nabycia w księgarni internetowej **proinfo.pl**
księgarnia internetowa

WYWIAD

JESTEM FARCIARZEM

Rozmowa z prof. Andrzejem Zollem

Alicja Seliga

prof. Andrzej Zoll

Wywodzi się Pan z rodu prawników, bo i dziadek, i pradziadek byli profesorami prawa. Pana ojciec przerwał tę ciągłość na jedno pokolenie. Czy ta tradycja rodzinna wpłynęła na Pana decyzję o wyborze studiów?

W pewnym sensie tak, choć studia prawnicze rozpocząłem nietypowo. Chodziłem do Liceum Rejtana w Warszawie i bardziej pociągała mnie medycyna, ale zdałem sobie sprawę, że nie mam szans na egzaminie wstępnym, bo trochę zaniedbałem obowiązujące na ten kierunek przedmioty. W związku z tym zdecydowałem się pójść na prawo, które też mnie interesowało, czemu sprzyjała atmosfera w domu. Mój ojciec był wprawdzie inżynierem rolnikiem, ale o prawie dużo się mówiło, w klasie

maturalnej przeczytałem też trochę literatury prawniczej. Na dodatek pojawiła się konieczność zamieszkania z babcią w Krakowie, więc przenieśliśmy się tam i rozpocząłem studia. To była dobra decyzja, usamodzieliłem się. Na Uniwersytecie Jagiellońskim trafiłem na bardzo interesujących ludzi. Część profesorów to byli uczniowie mojego dziadka i to mnie bardzo dopingowało do pracy. Nie mogłem sobie pozwolić, by nieprzygotowany pójść na egzamin i być posądzony o liczenie na protekcję. Miałem też szczęście, że spotkałem prof. Władysława Woltera, byłem jego seminarzystą, a potem asystentem. Także prof. Michał Patkaniowski, wspaniały człowiek i historyk prawa, zaraził mnie swoją postawą wobec prawa, ale też życia.

Te lata powojenne to był jednak trudny czas dla prawników.

Zacząłem studiować w 1959 r. To był koniec okresu pewnego oddechu popaździernikowego. Już zaczynało przykręcać śrubę. Miałem szczęście, bo dominowała przedwojenna profesura i treści, które otrzymywaliśmy od naszych profesorów, pozwalały nam poznawać prawo nie aż tak bardzo skażone wpływem reżimu komunistycznego.

A relacje między studentami?

Trzeba było wiedzieć, z kim się rozmawia. Mieliśmy wśród kolegów osoby, o których wiadomo było, że są współpracownikami służby bezpieczeństwa lub osobami, które mają ożywić na wydziale Związek Młodzieży Socjalistycznej i inne tego typu organizacje. Ale wiedzieliśmy, kto jest kim.

Nie było przymusu wstępowania do organizacji studenckich?

Były zachęty, ale przymusu nie było. Udało mi się skończyć studia bez członkostwa w takich organizacjach i nie byłem z tego powodu dyskryminowany. Natomiast należałem do Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa i byłem nawet jego prezesem. To najstarsza polska organizacja studencka, założona na Uniwersytecie Jagiellońskim w 1851 r., zawieszona w 1949 r., ale po 1956 r., na odpowiedzialność rektora, reaktywowana. Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego był wtedy znakomity prawnik prof. Stefan Grzybowski. Oficjalnie mogliśmy działać jako koło naukowe, choć w rzeczywistości zajmowaliśmy się też samopomocą. Nie zawsze nasza działalność podobała się władzom politycznym, często próbowano się do nas dobrać, ale jakoś przetrwaliśmy. Do emerytury byłem jej kuratorem.

Czy wybierając prawo jako kierunek studiów, wiedział Pan, jaka dziedzina prawa będzie dla Pana najważniejsza?

Nie wiedziałem. Najważniejszą rolę odegrał tu prof. Władysław Wolter, jego wykłady, seminarium. Zdecydowanie prawo karne mnie pociągało. O tym, że zostałem asystentem, prof. W. Wolter zdecydowało losowanie. Na seminarium do prof. W. Woltera chodziłem razem z Andrzejem Gaberle, który później też się zapisał w historii nauk prawnych. Obaj staraliśmy się o zatrudnienie na uniwersytecie, właśnie w katedrze prawa karnego. Profesor W. Wolter zadzwonił do nas i poprosił, żebyśmy obaj przyszli wieczorem na uniwersytet. Powiedział, że się cieszy, iż żaden z nas nie naciskał na niego, ale może zatrudnić tylko jednego, bo ma jeden etat. Nie chce decydować którego, więc prosi, byśmy sami to rozstrzygnęli między sobą. Postawił nas w trudnej sytuacji, ale obiecał, że drugiemu postara się pomóc w zatrudnieniu w katedrze procedury karnej. Mieszkaliśmy niedaleko uniwersytetu i poszliśmy do mnie, rzuciliśmy monetą i wygrałem tę asystenturę. Zadzwoniłem do profesora W. Woltera z informacją, a on mówi, że to dobrze się złożyło, bo rozmawiał z prof. Marianem Cieślakiem, który powiedział, że na asystenta woli Andrzeja Gaberle.

Rozważał Pan aplikację sędziowską czy adwokacką?

Na piątym roku studiów, jeszcze przed dyplomem, prof. W. Wolter zaproponował, by osoby z jego seminarium popracowały w prokuraturze. Zostaliśmy starszymi rejestratorami i właściwie to była aplikacja. Tym kolegom, którzy zostali w prokuraturze, zaliczono tę pracę do aplikacji. Istniał wtedy zakaz łączenia pracy na uniwersytecie z etatową praktyką prawniczą, czyli wszystkimi aplikacjami, a ponieważ zostałem na uniwersytecie, musiałem skończyć tę pracę. Zrobiłem aplikację sędziowską pozaetatową i zdawałem egzamin sędziowski. Później wszyscy moi koledzy robili aplikacje, bo na wydziale stało się to warunkiem otrzymania adiunktury. Natomiast nie mam żadnych osobistych doświadczeń z praktyką wymiaru sprawiedliwości, jedynie poprzez moją koleżankę, a potem żonę, która była adwokatem i recenzentką moich prac.

Teoretyk prawa karnego powinien uwzględniać też praktyczną stronę tej dziedziny prawa?

Na pewno tak. Gdy patrzę teraz na moich uczniów, obecnie już profesorów, to widzę, jak dużo im daje prowadzenie kancelarii adwokackich albo jakie znaczenie dla

Dossier

Andrzej Stanisław Zoll – prawnik, sędzia, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, były przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz były Rzecznik Praw Obywatelskich, profesor zwyczajny na Uniwersytecie Jagiellońskim.

W 1968 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych na Uniwersytecie Jagiellońskim, a w 1973 r. obronił habilitację. W 1988 r. otrzymał tytuł naukowy profesora nauk prawnych. W 1991 r. objął stanowisko profesora zwyczajnego. Do 2013 r. kierował Katedrą Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W 1989 r. był uczestnikiem Okrągłego Stołu jako ekspert prawny Solidarności. Pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w okresie wyborów kontraktowych w czerwcu 1989 r. z rekomendacji Komitetu Obywatelskiego.

W 1989 r. został wybrany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W 1990 r. w trakcie pierwszych wyborów prezydenckich przewodniczył Państwowej Komisji Wyborczej, a w latach 1991–1993 przewodniczył jej już jako stałemu organowi wyborczemu.

W latach 1993–1997 był prezesem Trybunału Konstytucyjnego, w latach 1998–2000 przewodniczącym Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, a w latach 2000–2006 Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Opublikował około 150 prac naukowych, głównie z zakresu prawa karnego, prawa konstytucyjnego i filozofii prawa. Jest współautorem polskiego kodeksu karnego z 1997 r. Obecnie wykłada w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Przemyślu.

profesora Włodzimierza Wróbla, mojego następcy w katedrze prawa karnego, ma bycie sędzią Sądu Najwyższego. Widzę, jak oni rozkwitli dzięki praktyce stosowania prawa. Chociaż wiem, że łączenie teorii z praktyką to wielki wysiłek, nierzadko kosztem rodziny i czasu wolnego.

Czy w czasie, gdy studiował Pan na Uniwersytecie Jagiellońskim, kodeks karny został już zmieniony na potrzeby partii rządzącej?

Mieliśmy wielkie szczęście. Coraz bardziej to doceniam. W Polsce i na Węgrzech długi czas po wojnie, do 1969 r., obowiązywał przedwojenny kodeks karny – kodeks Makarewicza. On w zasadzie nie był ruszany, bo jak chciano coś znowelizować, to nowelizowano kodeks postępowania karnego. Obudowano go wieloma dekretemi i ustawami okołokodeksowymi, które radykalnie zmieniały prawo karne na typowe dla państwa komunistycznego, ale rdzeń kodeksu karnego był zdrowy. To miało wielkie znaczenie dla dydaktyki, bo prof. W. Wolter wykładał nam kodeks karny i opartą na nim teorię. Nowy kodeks karny wszedł w życie 1.01.1970 r., ale trzeba powiedzieć, że jego część ogólna bazowała na kodeksie Makarewiczowskim, można było dostrzec pewną kontynuację.

Końcówka lat 60. Czy Pana praca na Uniwersytecie Jagiellońskim...

Zrobiłem doktorat w 1968 r.

...nie była ucieczką od praktyki, która dla karnisty mogła być w tamtym czasie trudna?

Na pewno nie mógłbym być w sądzie czy prokuraturze. Adwokatura bardzo mnie pociągała, ale nie mogłem tego robić. Mój szef, następca prof. Władysława Woltera – prof. Kazimierz Buchała, był wcześniej adwokatem i musiał zdecydować, czy zostaje na uczelni, czy dalej prowadzi kancelarię. Wybrał uniwersytet. Wolno mu było jedynie pełnić funkcje w samorządzie adwokackim i przez długi czas był dziekanem Krakowskiej Izby Adwokackiej, potem prezesem Naczelnej Rady Adwokackiej. Mnie tej praktyki brakowało...

Uniwersytet Jagielloński kojarzył się zawsze z mocną opozycją wobec komunistycznej rzeczywistości...

W naszej katedrze na pewno panował duch opozycji. W roku 1968 było to bardzo wyraźne. Ciągnęło mnie zawsze do społecznego działania i miałem z tego powodu problemy, bo z punktu widzenia władzy wybierałem niewłaściwe organizacje. Kolejni rektorzy przymykali oko na działalność Towarzystwa Asystentów Uniwersytetu Jagiellońskiego, które przetrwało jako kasa zapomogowo-pożyczkowa, lecz później zaczęło prowadzić dużo szerszą działalność. Prezes Towarzystwa zasiadał w kolegium rektorskim jako reprezentant asystentów. Przez parę lat pełniłem funkcję prezesa i była to ciekawa działalność, choć niepolityczna w ścisłym tego słowa znaczeniu, bardziej samorządowa, a tego władze polityczne bardzo nie lubiły. Współcześnie przeczytałem raport esbeka, który

„opiekował się” Uniwersytetem Jagiellońskim i się uskarżał, że ma kłopot z dojściem do Towarzystwa Asystentów. Czytając to, miałem wielką satysfakcję. W 1968 r., jak rozpoczęły się protesty studentów – najpierw w Warszawie, potem także w Krakowie, spotkaliśmy się i zastanawialiśmy, co zrobić, by studenci nie czuli, że jako pracownicy naukowcy jesteśmy po przeciwnej stronie, by nie było bariery między nami. Jednak w tym spotkaniu wziął też udział ktoś nieodpowiedni. Zostałem wezwany do I sekretarza Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) na uczelni. Był nim docent z mojej katedry. Powiedział, że wylecę z uniwersytetu za zorganizowanie takiego zebrania. Miałem wtedy nieprawdopodobne szczęście. Mogę powiedzieć, że jestem farciarzem – tak jak z losowaniem etatu asystenckiego – bo ten I sekretarz jako docent w mojej katedrze był członkiem komisji mojego egzaminu doktorskiego, który zdawałem 13.03.1968 r. Ten, kto doniósł o zebraniu, pomylił jego datę, podał dokładnie dzień i godzinę mojego egzaminu. Mogłem więc powiedzieć temu docentowi, że to nieporozumienie: przecież był w komisji, nie mogłem równocześnie zdawać egzaminu doktorskiego i być na jakimś zebraniu. Bardzo pomógł mi wtedy prof. Kazimierz Buchała, który miał wysoką pozycję w partii, i rozwinął nade mną parasol ochronny.

W latach 70. rodzi się myśl, że zmiany w Polsce są konieczne.

Mój status na uczelni w tym czasie już się trochę zmienił, bo habilitowałem się w 1973 r. Dzięki pomocy prof. K. Buchały mogłem wyjechać w 1976 r. za granicę. Przez 6 miesięcy byłem na stypendium we Fryburgu, który jest bardzo ważnym ośrodkiem dla specjalistów prawa karnego. Prowadziłem z prof. Hansem H. Jeschkiem – dyrektorem Instytutu – seminarium prawnoporównawcze dla niemieckich studentów: prawo karne Polski, NRD i RFN. Byłem opiekunem studentów, którzy pisali referaty o polskim prawie karnym. Nie było wtedy żadnych publikacji na ten temat w języku niemieckim, to była ciężka praca, ale także możliwość nawiązania kontaktów. W latach 70. nasza katedra miała dobre kontakty z naukowcami niemieckimi, najpierw w RFN, potem także w Austrii. To doprowadziło do rozpoczęcia pracy nad reformą prawa karnego. W 1980 r. przygotowano z inicjatywy Leszka Falandysza i Stanisława Frankowskiego „List 100” do ministra sprawiedliwości Jerzego Bafii, podpisany przez 100 karnistów. Dotyczył konieczności zmiany polityki karnej. Wprawdzie trudno to wiązać z tym listem, ale rząd powołał komisję do spraw reformy prawa karnego z prof. Igorem Andrejewem na czele. Na przełomie lat 1980 i 1981 doszło w Krakowie do zjazdu Solidarności prawniczej i powołano Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych przy Uniwersytecie Jagiellońskim. Olbrzymią rolę w jego powołaniu odegrał Kazimierz Barczyk, dzisiaj krakowski samorządowiec. Praca Centrum to był fenomen, bo przez cały 1981 rok, do stanu wojennego,

co tydzień, w sobotę i niedzielę, do Krakowa jeżdżało dużo ludzi, żeby pracować nad przygotowaniem projektów aktów prawnych dla zreformowanej Polski. Włączyli się w to przedsięwzięcie profesory. Przewodniczącym rady naukowej Centrum był prof. Stefan Grzybowski, a sekcji prawa karnego – prof. Władysław Wolter. To był w moim życiu cudowny czas – byłem referentem reformy prawa karnego i miałem okazję codziennie pracować z prof. W. Wolterem, przygotowując materiały na następne spotkania.

To była praca społeczna?

Oczywiście. Nawet kosztów podróży nikt nie zwracał. W tym czasie odbywały się też duże konferencje, np. w Poznaniu i Krakowie. W sierpniu 1981 r. został opublikowany nasz projekt nowelizacji kodeksu karnego i prawie w tym samym czasie projekt rządowy przygotowany przez prof. I. Andrejewę. Okazało się, że oba projekty idą w bardzo podobnym kierunku. Pracowaliśmy nad nowelizacją kodeksu karnego do końca. Pamiętam, że ostatnie spotkanie było 5.12.1981 r. Przyjechałem do Warszawy i spotkałem się z prof. I. Andrejewem. Otrzymałem wtedy zaproszenie na wspólne posiedzenie komisji rządowej i naszej, by opracować jeden wspólny projekt nowelizacji kodeksu karnego. Miało się ono odbyć w styczniu 1982 r. w Popowie. Oczywiście stan wojenny przekreślił te plany. Oprócz tego byłem członkiem zespołu opracowującego zmiany prawa prasowego, a ostatnie posiedzenie, na którym zamykaliśmy projekt ustawy, odbyło się 12.12.1981 r. Ten projekt był podstawą ustawy przyjętej w 1984 r., która zresztą obowiązuje do dzisiaj.

Tak się złożyło, że szef mojej katedry, prof. K. Buchała, był w rządowej komisji przygotowującej propozycje zmian, a ja w komisji Solidarności, ale po wprowadzeniu stanu wojennego powiedzieliśmy sobie, że nie warto marnować czasu i na seminariach katedry prawa karnego pracowaliśmy razem nad reformą kodeksu karnego. Była to trochę sztuka dla sztuki. Nie wiedzieliśmy, jaka będzie przyszłość, ale gdy przyszedł rok 1989, nasze projekty bardzo się przydały. Profesor Adam Strzembosz został wiceministrem sprawiedliwości w rządzie Tadeusza Mazowieckiego i zaproponował mi pracę w komisji ds. reformy prawa karnego; miałem być jej wiceprzewodniczącym. Sprawa była delikatna, bo w 1987 r. taka komisja została powołana przez władze komunistyczne, a na jej czele stał prof. K. Buchała. Uczestniczył on w obradach Okrągłego Stołu po stronie rządowej, a ja po stronie Solidarności. Profesor A. Strzembosz sugerował, by zrezygnować z udziału i przewodnictwa prof. K. Buchały. Nie zgodziłem się z tą propozycją. Obowiązywała mnie pewna lojalność wobec prof. Buchały, tym bardziej że dobrze go znałem i wiedziałem, iż jest świetnym karnistą. Został. Bardzo dobrze nam się pracowało. Obowiązujący kodeks jest naszym dziełem, oczywiście przerobionym jeszcze przez komisję, ale przygotowany przez nas w latach 80. rdeń pozostał.

Zaczęły się dla Pana intensywne lata pracy. Rok 1989 wciągnął Pana w orbitę przemian i działalności publicznej.

To był wspaniały czas. Jak wspominałem, miałem takie zainteresowania, ale nie mogłem ich zrealizować ze względu na panujący ustrój. Gdy prof. A. Strzembosz zaproponował mi, bym był obecny przy Okrągłym Stole, czułem satysfakcję i radość, że uczestniczę w czymś ważnym i cennym. To był wielki sukces nas wszystkich, że zmiany udało się wprowadzić w pokojowy sposób. A dalej to już wszystko jakoś się potoczyło. Po podpisaniu dokumentów w podstoliku prawniczym zadzwonił w nocy Henryk Wujec, informując, że zdecydowano w Solidarności, że mam być członkiem Państwowej Komisji Wyborczej podczas wyborów 4.06.1989 r. Nie bardzo wiedziałem, na czym polega praca komisji wyborczej, bo do tej pory nie głosowałem w wyborach. Zgodziłem się i położyłem spać, a tu drugi telefon Henryka Wujca, że mam być wiceprzewodniczącym tej komisji. To był pierwszy organ państwowy utworzony po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, miało do niego wejść 6 osób, 35% składu. W przypadku głosowania nie mieliśmy żadnych szans przeforsowania naszych propozycji, ale bardzo nam pomógł przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej prof. Alfons Klafkowski, prezes Trybunału Konstytucyjnego. Wyraźnie z nami współdziałał i wszystkie uchwały dochodziły do konsensusu. Naszym zadaniem było czuwanie, żeby wybory nie zostały sfalszowane.

Nie mieliście jednak do tego żadnych narzędzi.

Ktoś wpadł na genialny pomysł – wprowadziliśmy do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, że protokół z lokalu wyborczego po zakończeniu głosowania musi być naklejony na drzwi. Wybory były fałszowane prawdopodobnie w drodze między lokalną a okręgową komisją wyborczą. Do okręgowych komisji wyborczych wpływały inne protokoły niż te, które wychodziły z lokalnych komisji. Protokół naklejony na drzwiach lokalu można było sfotografować, a więc fałszowanie stało się niemożliwe. Dzisiaj obowiązek podania do publicznej wiadomości protokołów z komisji lokalnych zapisano w ustawie.

Czy znalazł Pan jakiś ślad działań na rzecz sfalszowania tych wyborów?

Nie, ale była próba wzbudzenia zamieszania 3.06.1989 r., w przeddzień wyborów, kiedy władza komunistyczna zaczęła się bać. Przedtem jej wiara w zwycięstwo była nieprawdopodobna, np. nie przewidzieli drugiej tury wyborów dla listy krajowej. Przez to potem pojawił się problem, czy wybory nie będą musiały być unieważnione. Z listy krajowej na 35 kandydatów weszło tylko 2, bo władza komunistyczna postawiła niezwykle trudny warunek – przechodzą ci, którzy otrzymają 50% głosów.

Sami się ograniczyli.

Byli przekonani o swoim zwycięstwie. Chyba uwierzyli w prawdziwość wyników wyborów z poprzednich

lat, z poparciem 90%. Ale 3 czerwca coś władzę zaniepokoiło, bo w Dzienniku Telewizyjnym, czy tuż po nim, wystąpił sędzia Sądu Najwyższego i powiedział, że przekreślenie listy krajowej oznacza nieważność głosu. To było niezgodne z ordynacją i wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej. Tuż po wyborach, w nocy z 4 na 5.06.1989 r., pełniłem razem z komisją wyborczą dyżur w Sejmie i bez przerwy do nas dzwoniono, bo nie wiadomo było, jak traktować głosy z przekreśloną listą krajową. To był sabotaż władz. Były jeszcze jakieś incydenty, próbowano dorzucić głosy, ale mężowie zaufania pilnowali, wszczęto nawet kilka postępowań karnych dotyczących prób sfalszowania wyborów, jednak nie miało to wpływu na ich wynik.

Czy w tamte gorące dni w ogóle Pan sypiał?

Praca w komisji wyborczej oduczała snu. Nie było przecież ani takich łaczy jak obecnie, ani komórek. Wyniki z okręgów przywozili do Warszawy w nocy przedstawiciele komisji w obstawie milicji. Siedzieliśmy na Wiejskiej i zbieraliśmy te protokoły. Liczono „na piechotę”. Dopiero przed następnymi wyborami, gdy byłem przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, razem z dyrektorem Biura Komisji podpisywaliśmy pierwszą umowę z Ryszardem Krauze na informatyzację procesu wyborczego.

Do dzisiaj ta informatyzacja trochę szwankuje...

Wtedy nie szwankowała. Bardzo nam pomogła. Wszystko może się zepsuć. W minionym roku to był skandal, ale nie ze strony komisji wyborczej, tylko ze strony polityków, za sprawą tego, co robili.

Cóż, lata, które Pan wspomina, cechowało poczucie odpowiedzialności, nieliczenie się z własnym czasem, chęć działania dla wspólnego dobra.

Gdy 5.06.1989 r. poszedłem z bratem na Plac Konstytucji pod kawiarnię Niespodzianka, gdzie było centrum Solidarności, osłupiałem. Stał tam tłum ludzi, którzy czekali na wyniki. Zostałem rozpoznany i ludzie pytali, czy na pewno się nam uda nie dopuścić do fałszerstwa. Problem był z listą krajową, bo została odrzucona i przez to nie zostali wybrani wszyscy posłowie. Zabrakło 33. Druga tura wyborów przewidziana była za dwa tygodnie, ale tylko dla okręgów. To dotyczyło tylko kandydatów rządowych, bo wszyscy kandydaci Solidarności zdobyli wymaganą liczbę głosów. Zostałem poproszony przez Krajową Komisję Solidarności na zebranie, które odbyło się jeszcze w konspiracyjnych warunkach, w siedzibie Episkopatu Polski. Tam pierwszy raz rozmawiałem z Lechem Wałęsą. Byli także: Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek, Jacek Ambroziak, którzy zastanawiali się, co w tej sytuacji robić: nie oddać tych 33 miejsc komunistom i ewentualnie uzupełnić skład Sejmu w przyszłości, czy oddać. Poproszono mnie o opinię prawną, ale nie było dobrego rozwiązania, bo niewybranie 33 posłów mogło być świetnym pretekstem do unieważnienia wyborów. Bardzo zaimponował mi Lech Wałęsa, który nie poszedł na wojnę i konfrontację, tylko rozsądnie powiedział,

że trzeba się dogadać z komunistami, żeby nie dać im pretekstu do podważania wyników wyborów, i podpisać umowę na dopuszczenie listy krajowej do drugiej tury. Umowa została podpisana i Rada Państwa wydała dekret o zmianie ordynacji wyborczej. Zakończyły się wybory, ale Państwowa Komisja Wyborcza nie wręczała zaświadczeń wszystkim wybranym. W innym miejscu odbierali zaświadczenia kandydaci startujący w wyborach z poparciem Wałęsy, a w innym popierani przez obóz rządowy. Razem z prof. Janiną Zakrzewską wręczałem „naszym” kandydatom zaświadczenia o wyborze na Uniwersytecie Warszawskim w Audytorium Maximum. Tam powstał Obywatelski Klub Parlamentarny. Wciąż jednak, o czym rozmawiałem z prof. J. Zakrzewską, inne organy władzy pozostawały w rękach komunistycznych. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny. Szczęśliwie się składało, że połowa jego składu, 6 sędziów, kończyła kadencję w 1990 r. Udało się dogadać z władzami, by PZPR nie wystawiała kandydatów, bo 6 sędziów pozostających w składzie Trybunału pochodziło z tej partii. Ustalono, że wejdą 4 osoby wskazane przez Solidarność oraz po jednej ze Stronnictwa Demokratycznego i Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. Prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. Alfons Klafkowski też kończył kadencję i jego następcą miała być osoba wskazana przez Stronnictwo Demokratyczne. PZPR złamała tę umowę, bo wystawiła swoich kandydatów, ale oni przepadli. Sejm wybrał m.in. kandydatów Solidarności: prof. Janiną Zakrzewską, prof. Wojciecha Łączkowskiego, prof. Tomasza Dybowskiego i mnie. Tak zostałem sędzią Trybunału Konstytucyjnego, a w 1993 r. jego prezesem.

Trybunał Konstytucyjny miał coraz więcej pracy i rzeczywiście zaczął odgrywać rolę strażnika konstytucji.

Mieliśmy nietypową sytuację – byliśmy sądem konstytucyjnym bez konstytucji. Obowiązywała przecież stalinowska konstytucja z 1952 r., na którą odmówiliśmy złożenia ślubowania. Była w niej zapisana przyjaźń z ZSRR oraz kierownicza rola PZPR. Dlatego jeszcze w grudniu 1989 r. znowelizowano ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, zmieniono rotę ślubowania, a przy okazji także konstytucję, wyrzucając kierowniczą rolę partii i przyjaźń ze Związkiem Radzieckim. Wprowadzono też artykuł mówiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. To był przepis, na który mogliśmy się powoływać przy weryfikowaniu obowiązującego prawa. Wciąż działały jeszcze komunistyczne klapy bezpieczeństwa, bo nie mogliśmy badać zgodności z konstytucją aktów prawnych starszych niż 5 lat. Chodziło przede wszystkim o zabezpieczenie przed badaniem legalności wprowadzenia stanu wojennego.

Jaka sprawa, którą wtedy badał Trybunał Konstytucyjny, utkwiła Panu w pamięci?

Dużo ich było. Badaliśmy reformę Balcerowicza, tj. 10 albo 11 ustaw, których projekty rząd wniósł

do Sejmu na początku grudnia 1989 r. W ciągu 2 tygodni przeszły przez Sejm i Senat. Dzięki temu mogły zacząć obowiązywać 1.01.1990 r. Z dwoma ustawami nie zdążono i weszły w życie dopiero w styczniu. To stało się powodem zakwestionowania ich wszystkich. Zajmowaliśmy się ustawą aborcyjną, byłem wtedy sędzią sprawozdawcą, ustawami okołobudżetowymi, bo dawniej ustawa budżetowa była obudowana wieloma ustawami okołobudżetowymi niebędącymi budżetem, a przykładowo regulującymi prawo podatkowe. Uznaliśmy to za niezgodne z konstytucją i doprowadziliśmy do tego, że ustawa budżetowa ma dotyczyć tylko budżetu, czyli planu wydatków i dochodów, bez dodatkowych norm regulujących obowiązki obywateli i inne tego typu kwestie. Do tego ciągle nie mieliśmy konstytucji i opieraliśmy się na tym jednym nowym przepisie o demokratycznym państwie prawnym.

Czy wtedy, tak jak dzisiaj, słychać było zarzuty, że Trybunał Konstytucyjny staje po stronie władzy wykonawczej?

Konflikt między Trybunałem a sądownictwem, szczególnie Sądem Najwyższym, był za moich czasów bardzo silny. Bardzo szanuję prof. A. Strzembosza, dzięki któremu znalazłem się przy Okrągłym Stole, ale spierałem się z nim bardzo. Profesor Strzembosz wychodził z założenia, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien działać jako odrębny organ, opowiadał się jedynie za izbą konstytucyjną w Sądzie Najwyższym.

Czyli był zwolennikiem likwidacji Trybunału Konstytucyjnego?

Zdecydowanie tak. Przez pierwsze 4 lata zarzucał też, że tam siedzą „komuchy”. Tylko że te „komuchy” szybko zapomniały o swoim rodowodzie. Spór był bardzo ostry. Doprowadziłem do spotkania Izby Karnej Sądu Najwyższego i sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Chodziło o uprawnienia, których dzisiaj już nie ma. Wtedy Trybunał miał kompetencje wydawania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Powodem konfliktu była wykładnia ustawy o rehabilitacji osób represjonowanych w okresie komunistycznym z 1991 r. i interpretacji zwrotu „w granicach Rzeczypospolitej Polskiej” – czy chodzi o granice z 1939 r., czy z 1945 r.? Armia radziecka, gdy szła na Berlin, przekroczyła granice Polski w 1944 r. – jak wobec tego traktować wywożonych przez NKWD w 1944 r.? Sąd Najwyższy stał na stanowisku, że chodzi o granice linii Curzona z 1945 r., a Trybunał Konstytucyjny, po głębokich studiach historycznych, że chodzi o granice Polski z 1939 r. Zaczęła się burzliwa dyskusja, ale działania prof. A. Strzembosza doprowadziły do odebrania tej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu. Wylano dziecko z kąpielą. Kompetencję tę należało jedynie ograniczyć, bo czasami bardzo by się przydał zdecydowany głos, że dany przepis musi być interpretowany w taki, a nie inny sposób. W kilku wypadkach ta powszechnie obowiązująca wykładnia uratowała sytuację. Pamiętam, jak w 1993 r. Lech Wałęsa rozwiązał

Sejm w momencie, kiedy była już uchwalona nowa ordynacja wyborcza do Sejmu, ale Sejm nie zdążył uchwalić ordynacji wyborczej do Senatu. Pojawiło się pytanie, czy ordynacja do Senatu odwołuje się do nowej, czy starej ordynacji do Sejmu. Jak przeprowadzić wybory? Nie ma mądrego, który odpowiedziałby na to pytanie. Rzecznik Praw Obywatelskich Tadeusz Zieliński wystąpił z wnioskiem o ustalenie tego do Trybunału Konstytucyjnego. I ustaliliśmy. W ciągu tygodnia wydaliśmy powszechnie obowiązującą wykładnię. Nikt później nie mógł kwestionować ważności wyborów.

Dzisiaj napięcia także się pojawiają, zwłaszcza wobec rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w rodzaju: przepis jest niekonstytucyjny, ale pod warunkiem, że jest rozumiany w ten, a nie inny sposób. Sąd Najwyższy uważa, że tego typu interpretacja go nie wiąże. Napięcia między sądownictwem konstytucyjnym a powszechnym są znane na całym świecie.

Przejdźmy do współczesności. Od lipca sądy czeka ogromna rewolucja związana z nowelizacją kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego.

Wreszcie trzeba było to zrobić. Sąd, który był „adiustatorem” tego, co zrobił prokurator – sprawdzał, czy zeznający świadek mówi to, co napisał prokurator w protokole z przesłuchania, nie odgrywał właściwej roli. Sędzia ma rozstrzygnąć spór. Nie wprowadziliśmy amerykańskiego modelu postępowania kontradiktoryjnego, nie poszliśmy tak daleko. To jest początek reformy, bo trzeba koniecznie zreformować postępowanie przygotowawcze. Myślę, że Komisja Kodyfikacyjna będzie nad tym pracowała. Także kodeks karny się zmienia. Prezydent już podpisał nowelizację, w której została zmieniona cała polityka karna. Dzisiaj mamy niski poziom przestępczości w Polsce, Polska jest bezpiecznym krajem, a więzienia są pełne, o niskim standardzie, biorąc pod uwagę powierzchnię przypadającą na jednego więźnia, nieakceptowaną już w Europie, oraz kolejkę 40 tys. ludzi z prawomocnym wyrokiem czekających na możliwość odbycia kary. Populiści, którzy mówią, że trzeba zaostrzyć kary, nie wiedzą, o czym mówią. Kary trzeba racjonalizować, nie orzekać w 60% warunkowego zawieszenia wykonywania kary pozbawienia wolności. Z tych 60% połowa ma zarządzane wykonanie kary i to ci ludzie powodują tłok w więzieniu, a nie ci, którzy od razu usłyszeli wyrok pozbawienia wolności. Ich jest ok. 10%. Cały czas pracujemy nad kodeksem, bo rząd uczciwie napisał w uzasadnieniu, że nie do końca się zgadza z Komisją Kodyfikacyjną. Rząd poszedł w wielu wypadkach swoją drogą i pojawiły się błędy, które uniemożliwią stosowanie tej ustawy. Pewne rzeczy trzeba będzie poprawić.

Sędziowie wyrażają wiele obaw co do zmian, które będą obowiązywały od lipca 2015 r.

Sędzia nie powinien się obawiać, bo od strony procesowej ma sytuację luksusową: ma być arbitrem, a nie osobą prowadzącą po raz drugi śledztwo. Będzie przez

oskarżonego odbierany jako sędzia, a nie śledczy. To dla sędziego będzie większy komfort. Jeśli chodzi o kary i ich stosowanie, to po raz kolejny, bo już w kodeksie z 1997 r. było to wyraźnie zaznaczone, zmiany są adresowane do rozsądnego sędziego. Swoboda sędziego w orzekaniu kar jest poszerzona. Przykładowo jest przepis, który pozwala sędziemu za występki zagrożony karą od 2 do 12 lat orzec razem, bez nadzwyczajnego złagodzenia, 6 miesięcy pozbawienia wolności i 2 lata ograniczenia wolności. Najpierw skazany pójdzie do więzienia, a potem będzie miał ograniczoną wolność przez 2 lata. To jest oddanie sędziemu bardzo dużej władzy. Myślę, że kodeks karny będzie bardziej elastyczny, ograniczający sędziego tylko górną granicą kary.

W którym momencie przekonał się Pan, że liberalizacja kar jest właściwsza z punktu widzenia jej efektów?

Nie chcę używać określenia „liberalizacja kar”, tylko „racjonalizacja”, bo nie chodzi o głaskanie przestępców i tolerowanie zła. Gdy zamykamy ludzi w więzieniach, gdzie na jednego osadzonego przypada 3 m², gdzie zlikwidowano wszystkie świetlice i biblioteki, bo potrzebne były dodatkowe cele, to trudno mówić o jakiegokolwiek resocjalizacji. Powtórna karalność jest bardzo wysoka i trzeba zastosować inne metody. Nie wykorzystujemy kary ograniczenia wolności, która daje duże szanse resocjalizacyjne. W nowej ustawie intensyfikujemy ograniczenie wolności – można połączyć je z bardzo dolegliwym środkiem, jakim jest dozór elektroniczny. Apelujemy też, by sądy nie były naiwne, jeśli chodzi o grzywny. Profesor Teodor Szymanowski bardzo dobrze wykazał, że grzywny w Polsce są zadziwiająco niskie, wynoszą np. kilkaset złotych. Badania pokazały, że tylko kilka procent grzywnien orzekanych za przestępstwo sięga przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a jedynie 1% przekracza górną granicę grzywnien za wykroczenia, czyli 5 tys. zł. Tu są możliwości. System stawek dziennych pozwala też na dopasowanie grzywny do sytuacji majątkowej danej osoby. Poza tym sędziowie nie korzystają z prostego instrumentu weryfikacji sytuacji majątkowej oskarżonego – nie pytają urzędu skarbowego o PIT. Ograniczamy bardzo warunkowe zawieszenie. Najczęstszą karą w Polsce

są 2 lata z warunkowym zawieszeniem. Alternatywą jest 6 miesięcy pozbawienia wolności, ale jak trzeba zasądzić wykonanie kary, to skazany idzie na 2 lata do więzienia, a nie na 6 miesięcy. Dlatego jest dużo ludzi w więzieniu. Nowy kodeks karny ma racjonalizować kary.

Każda duża zmiana przepisów prawa jest oparta na pewnej filozofii i jeśli pojawiają się tzw. wrzutki, tj. zmiany wprowadzane nie przez autorów nowelizacji, a np. przez polityków, to nie osiąga się zamierzonego celu. Co robić, żeby tego uniknąć?

To jest już ustawa, ale co innego mnie martwi, a mianowicie likwidacja Krajowej Szkoły Sędziów i Prokuratorów w Krakowie. To skandal. W Komisji Kodyfikacyjnej analizowaliśmy sytuację orzecznictwa w Polsce. Okazało się, że mamy „Rzeczpospolitą 11 apelacji”. Rozrzut w wymiarach kar jest olbrzymi, można wręcz powiedzieć niekonstytucyjny, skoro w Bielsku karę ograniczenia wolności stosuje się w stosunku do ok. 3% wszystkich skazanych, a w Słupsku do 35%. Takie różnice w orzecznictwie dotyczą wszystkich parametrów. Musimy to ujednolicić. Temu służyła Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Jeśli aplikacja sędziowska będzie teraz robiona w każdej apelacji, to pogłębimy tę różnorodność orzeczniczą. Nie rozumiem, dlaczego likwiduje się tę szkołę.

Wróćmy do Pana rodzinnych powiązań z prawem. Ma Pan już swojego następcę – syna.

Jestem z niego bardzo dumny. Jest profesorem prawa cywilnego na Uniwersytecie Jagiellońskim, członkiem Komisji Kodyfikacyjnej i kierownikiem Katedry Prywatnego Prawa Europejskiego w Osnabrück w Niemczech.

Jest cywilistą, tak jak pradiadek. Czy to Pana zasługa, że syn zainteresował się prawem?

Myślę, że moja i żony. Wychował się w atmosferze dyskusji prawniczych. Także mój wnuk zaczął studiować prawo. Jego ojciec powiedział jednak stanowczo, że nie może studiować w Krakowie, bo to by był nepotyzm, i wnuk studiuje w Katowicach.

Dziękuję za rozmowę. ■



Wolters Kluwer

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 23

FELIETON

O WECIE PREZYDENTA, „ZAANGAŻOWANYCH” MEDIACH I BUDOWANIU PROFESJONALNEJ SŁUŻBY PRASOWEJ

Waldemar Żurek

Już myślałem, że będę mógł napisać coś pozytywnego. Prezydent podzielił stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) i odmówił podpisania ostatniej głośniejszej nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych, która pozwalała ministrowi sprawiedliwości praktycznie w każdej chwili sięgać do akt sądowych. To dobry sygnał dla społeczeństwa, któremu zazwyczaj w takich sprawach tłumaczono w mediach, że znowu „korporacja nietykalnych” się okopuje. Tym razem zarówno organizacje pozarządowe, jak i większość mediów jednoznacznie dostrzegły zagrożenie nie tylko dla niezawisłości sędziowskiej, lecz także dla podstawowych konstytucyjnych praw obywatelskich. I to cieszy najbardziej, że nie jesteśmy sami, że do opinii publicznej wreszcie przebija się sygnał, jak ważne są niezależne sądy i niezawisli sędziowie.

I na tym właściwie miałem zakończyć, ale w ostatnich kilku tygodniach żyjemy pod ostrzałem części polityków i zaangażowanych mediów, które przy okazji wyroku sądu warszawskiego w sprawie byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego rozpętały nagonkę na sądownictwo, a na wydających wyrok wręcz polowanie. Prezydium KRS wydało bardzo szybko oświadczenie w tej sprawie, które następnie poparła sama Rada.

Staraliśmy się dotrzeć do mediów z przekazem o naszej opinii na ten temat. Niestety, to nadal za mało. Takie incydentalne wystąpienia są jedynie gaszeniem pożaru. Całe szczęście, że prace komisji powołanej wspólnie przez KRS i Ministerstwo Sprawiedliwości idą w dobrym kierunku i wszystko wskazuje, że coś drgnie w środowisku sędziowskim i będziemy mogli budować wreszcie skoordynowaną i profesjonalną służbę prasową. Na razie mamy za sobą ankiety dla rzeczników prasowych i spotkanie z rzecznikami. Odbyło się także spotkanie z prezesami sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. Pomimo krótkiego i przedświątecznego terminu frekwencja była bardzo duża, a dyskusje niezwykle ciekawe. Natomiast ogromnym pozytywnym zaskoczeniem jest ankieta przeprowadzona wśród dziennikarzy, w której udział wzięło ponad 150 osób. To obala często powtarzany mit, że media nie są zainteresowane współpracą z sądami. Musimy to jednak wykorzystać. Inicjatywa leży teraz po naszej stronie.

Waldemar Żurek

*Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie,
członkiem i rzecznikiem prasowym
Krajowej Rady Sądownictwa.*



eps@wolterskluwer.pl

Prosty kontakt z redakcją EPS. Zapraszamy!

KALENDARZ WYDARZEŃ

Obchody 25-lecia Krajowej Rady Sądownictwa na zdjęciach



Licznie zgromadzonych gości powitał prof. dr hab. Roman Hauser – Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa. Podkreślił, że Rada po 25 latach istnienia może być dobrym przykładem współdziałania trzech konstytucyjnie wyodrębnionych władz.



W oczekiwaniu na przybycie zaproszonych gości.



Sala Zgromadzeń Naczelnego Sądu Administracyjnego tuż przed rozpoczęciem uroczystości.



Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz: „Rada jest jednym z filarów państwa, a jej pozycja ugruntowana na przestrzeni ćwierćwiecza jest niekwestionowana”.



W pierwszym rządzie od lewej: Bogdan Borusewicz, Stanisława Prządka, Tadeusz Ereciński, Teresa Flemming-Kulesza, Janusz Godyń, Lech Paprzycki, Marek Zirk-Sadowski, Włodzimierz Rymś.



„Składał wyrazy głębokiego szacunku i uznania przedstawicielom środowiska sędziowskiego, a także działaczom opozycji demokratycznej i wszystkim ludziom dobrej woli, którzy swoją odwagą, determinacją i profesjonalną wiedzą doprowadzili do odbudowania w Polsce niezależności sądów i niezawisłości sędziów” – napisał Prezydent RP Bronisław Komorowski w liście przekazanym przez Krzysztofa Łaskiewicza, sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta.



Cezary Grabarczyk, Minister Sprawiedliwości: „25 lat funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa to wystarczająco długo, żeby móc docenić jej rolę jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.



Prof. Andrzej Rzepliński, Prezes Trybunału Konstytucyjnego: „25-lecie KRS to święto całego polskiego sądownictwa”.



Byli Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa: prof. Adam Strzembosz, sędzia Włodzimierz Olszewski, sędzia Andrzej Jagiełło, sędzia Krzysztof Strzelczyk i sędzia Antoni Górski wspominali najważniejsze wydarzenia z prac Rady.



Zasłużeni sędziowie w stanie spoczynku: Roman Kęska i Bronisław Szydło otrzymali Krzyże Oficerskie Orderu Odrodzenia Polski.



Ważnym punktem obchodów był wykład sędziego Trybunału Konstytucyjnego prof. Piotra Tulei – „Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania KRS”.



Spotkania i rozmowy kulturalowe.



Od prawej: Krzysztof Łaszkiewicz, Małgorzata Gersdorf, Andrzej Rzepliński, Stanisław Biernat, Cezary Grabarczyk, Jakub Goździkowski, Sławomir Pośmyk.



Beata Morawiec i Irena Piotrowska.

Autorzy zdjęć: A. Kryszkiewicz/KRS, J. Kremer/KRS, W. Olkuśnik/KPRP

Pierwsza rocznica śmierci Stanisława Dąbrowskiego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (2010–2014), Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa (2006–2010)



9.01.2015 r. minęła pierwsza rocznica śmierci sędziego Stanisława Dąbrowskiego – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w latach 2010–2014. Tego dnia w Sokółowie Podlaskim odbyły się rocznicowe uroczystości zorganizowane przez Sokołowskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne, na które przybyli członkowie rodziny Stanisława Dąbrowskiego, prezesi i sędziowie Sądu Najwyższego: Teresa Flemming-Kulesza, Lech Paprzycki, Antoni Górski, Krzysztof Strzelczyk oraz Antoni Cyran, szef Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, i Krzysztof Śledziwski, dyrektor Biura Organizacyjnego Sądu Najwyższego, a także delegacja sędziów Sądu Okręgowego w Siedlcach, kierownictwo Sądu Rejonowego w Sokółowie Podlaskim, delegacja Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, przedstawiciele władz miasta oraz kierownictwo i członkowie Sokołowskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego.

Rocznicowe uroczystości rozpoczęły się od spotkania w miejscowym Liceum Ogólnokształcącym im. Marii Skłodowskiej-Curie, które 50 lat temu ukończył Stanisław Dąbrowski. W trakcie spotkania dr Teresa Dąbrowska i sędzia Teresa Flemming-Kulesza odsłoniły pamiątkową tablicę poświęconą Panu Prezesowi Stanisławowi Dąbrowskiemu, a jednej ze szkolnych pracowni nadano Jego imię, o czym informuje inna tablica, na której też podkreślono, że Patron był absolwentem tego liceum. Następnie odbyło się spotkanie przybyłych gości z młodzieżą szkoły, na którym sędzia Teresa Flemming-Kulesza wspominała postać Stanisława Dąbrowskiego.

O godz. 11 w sokołowskiej konkatedrze odprawiono mszę św. w intencji śp. Stanisława Dąbrowskiego, którą współcelebrowali księża: Andrzej Krupa, Krzysztof Kisielewicz, Henryk Woźnowski oraz Stanisław Falkowski, kapelan sokołowskiej Solidarności. Następnie uczestnicy uroczystości udali się na teren przylegający do ronda u zbiegu ulic Armii Krajowej i księdza Jana Bosco, któremu uchwałą Rady Miasta Sokółowa Podlaskiego z 30.12.2014 r. nadano imię sędziego Stanisława Dąbrowskiego. Stosowną uchwałę wraz z uzasadnieniem odczytał Przewodniczący Rady Miasta Waldemar Hardej, a tablicę odsłoniła dr Teresa Dąbrowska.

Kolejną częścią uroczystości było spotkanie w Miejskiej Bibliotece Publicznej w Sokółowie Podlaskim. Gospodarzami tego spotkania były: dyrektor Hanna Lecyk oraz Krystyna Matysiak – prezes Sokołowskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego i Wanda Wierzchowska – honorowy prezes tego Towarzystwa. Sędziego Stanisława Dąbrowskiego wspominali sokołowianie: Kazimierz Strupiechowski, Maciej Wąż, ksiądz kanonik Stanisław Falkowski oraz sędzia Krzysztof Strzelczyk. Wzruszającą formą osobistych wspomnień był film zrealizowany przez wnuczkę prezesa Dąbrowskiego. Warto dodać, że oprawę spotkania stanowiła wystawa fotografii obrazujących życie prywatne i zawodowe sędziego Stanisława Dąbrowskiego, utrwalona w albumie zatytułowanym *Varia. Stanisław Dąbrowski*. Wydawcą albumu jest Sokołowskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne, wspierane przez prywatnych i instytucjonalnych donatorów.

Witold Okniński

Konferencja „Kształtowanie polityki komunikacyjnej i wizerunkowej sądu”

Z inicjatywy Zespołu Krajowej Rady Sądownictwa i Ministerstwa Sprawiedliwości ds. Standardów Komunikacji w Sądach 31.03.2015 r. w siedzibie Ministerstwa Sprawiedliwości odbyła się konferencja prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych, której celem było omówienie problemów współpracy z dziennikarzami i pracy rzeczników prasowych oraz roli kierownictwa w kształtowaniu polityki komunikacyjnej sądów.

Konferencję otworzyli: Wojciech Hajduk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz prof. dr hab. Roman Hauser, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, który podkreślił, że trzecia władza nie jest pupilem tzw. czwartej władzy oraz że standardy komunikacji sądów powszechnych z mediami, które opracowuje Zespół, to wspólny wysiłek. Mają one wesprzeć funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w rzeczywistości medialnej.

Waldemar Żurek, rzecznik prasowy Krajowej Rady Sądownictwa i członek Zespołu, zauważył potrzebę powołania instytucji rzecznika prasowego sądów powszechnych, który byłby osobą reprezentującą sądownictwo w mediach, gdyż rzecznik Krajowej Rady Sądownictwa jest przedstawicielem Rady, w której skład wchodzi także politycy. Nie może być zatem przedstawicielem całego sądownictwa. Jak podkreślił sędzia W. Żurek, sądy potrzebują dziś osoby, która poinformuje społeczeństwo o ich działalności i będzie mogła w imieniu sędziów i sądów brać udział w debatach medialnych.

Podczas konferencji dr hab. Ewa Marciniak z Uniwersytetu Warszawskiego omówiła modele komunikowania się instytucji publicznych, a inspektor Mariusz Sokołowski, rzecznik prasowy Komendanta Głównego Policji, podzielił się doświadczeniami w budowaniu profesjonalnych relacji z mediami, z działania biur prasowych i reakcji na sytuacje kryzysowe. Z kolei Anna Twardowska, ekspert w Ministerstwie Sprawiedliwości, omówiła wyniki ankiet, które anonimowo przeprowadzono wśród rzeczników prasowych sądów oraz dziennikarzy relacjonujących sprawy sądowe. Wypełniło je 50 rzeczników prasowych i 153 dziennikarzy, którzy zadeklarowali, że przygotowują materiały dotyczące sądów przynajmniej kilka razy w miesiącu. Ukazały one problemy, z jakimi jedni i drudzy borykają się w swojej codziennej pracy. Wnioski z tych badań zostaną wykorzystane do przygotowania standardów komunikacji sądów powszechnych z mediami oraz poradnika dla dziennikarzy, nad którymi pracuje powołany Zespół Krajowej Rady Sądownictwa i Ministerstwa Sprawiedliwości ds. Standardów Komunikacji w Sądach. Zarys tych dokumentów, które w najbliższym czasie zostaną przesłane sądom do zaopiniowania, przedstawił uczestnikom konferencji Łukasz Bojarski, członek Krajowej Rady Sądownictwa.

W dyskusji prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych zwrócili uwagę, że sędziowie często uważają, iż nie powinni kontaktować się z dziennikarzami, bo dobre rozstrzygnięcia same się obronią i przebiją do



Prof. dr hab. Roman Hauser, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, podkreślił, że standardy komunikacji sądów powszechnych z mediami mają wesprzeć funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w rzeczywistości medialnej.

mediów. Niestety nie zawsze tak jest. Dlatego coraz pilniejsza staje się potrzeba zorganizowania biur prasowych, które już pracują w niektórych sądach.

W skład Zespołu ds. Standardów Komunikacji w Sądach wchodzi: sędzia płk Piotr Raczkowski – wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, sędzia Krzysztof Wojtaszek – wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, sędzia Waldemar Żurek – rzecznik prasowy Krajowej Rady Sądownictwa, Łukasz Bojarski – członek Krajowej Rady Sądownictwa wskazany przez Prezydenta RP, dr Adam Niedzielski – dyrektor Departamentu Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości, Waldemar Szmidt – dyrektor Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Sprawiedliwości, Jakub Michalski – naczelnik Wydziału Analiz Strategicznych Departamentu Strategii i Deregulacji, Anna Twardowska – ekspert w tym samym departamencie Ministerstwa Sprawiedliwości.

Alicja Seliga



Waldemar Żurek, rzecznik prasowy Krajowej Rady Sądownictwa (trzeci z lewej), zwrócił uwagę na potrzebę powołania instytucji rzecznika prasowego sądów powszechnych, który byłby osobą reprezentującą sądownictwo w mediach.

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 15.01, 24.02 i 26.03.2015 r.

15.01.2015 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego powołani zostali:

Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy:

1. Jarosław SZULC

Sędziowie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku:

2. Jakub RUSIŃSKI
3. Małgorzata ZWIERZYŃSKA

Sędziowie sądów okręgowych:

4. Katarzyna KAMINSKA-KRAWCZYK, SO w Łodzi
5. Beata KOTYK, SO w Poznaniu
6. Renata LEWICKA, SO w Łodzi
7. Jarosław MARCZEWSKI, SO w Poznaniu
8. Bożena PRZYSADA, SO w Rzeszowie
9. Anna ROMAŃSKA, SO w Rzeszowie

Sędziowie sądów rejonowych:

10. Izabela CHŁOPECKA, SR w Chełmnie
11. Marcin CZACHURA, SR dla Warszawy-Pragi Południe w Warszawie

12. Andrzej DĄBEK, SR dla Warszawy-Pragi-Południe w Warszawie

13. Wojciech DRABINA, SR w Jastrzębiu-Zdroju
14. Karol DRYJAŃSKI, SR w Koninie
15. Ludmiła DULKA-TWAROGOWSKA, SR w Chełmnie
16. Iwona GIERULA, SR dla Warszawy-Pragi-Północ w Warszawie
17. Joanna GRZEMPKA, SR w Toruniu
18. Maria JAROCH-WĄSOWSKA, SR w Kartuzach
19. Agnieszka KNADE-PLASKACZ, SR w Chełmnie
20. Aneta KOZŁOWSKA, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
21. Maciej KUR, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
22. Monika MAKOWSKA, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
23. Robert SEWERYN, SR w Chorzowie
24. Olga SIELCZAK-PRZĄDKA, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
25. Anna TĘCZA-PACIOREK, SR w Wałbrzychu
26. Joanna WIECZOREK-NOWAK, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie

24.02.2015 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego powołani zostali:

Sędzia Sądu Najwyższego:

1. Jolanta FRAN CZAK

Sędziowie sądów apelacyjnych:

2. Monika KIWORSKA-PAJĄK, SA we Wrocławiu
3. Małgorzata PASEK, SA w Lublinie
4. Grzegorz WĄTROBA, SA w Katowicach
5. Sławomir WLAZŁO, SA w Łodzi

Sędziowie sądów okręgowych:

6. Agnieszka BOCZEK, SO w Łodzi
7. Małgorzata GRONOWSKA-PLUST, SO w Gorzowie Wielkopolskim
8. Mariusz HANUS, SO w Krośnie
9. Renata JAGURA, SO w Łodzi
10. Monika LEWANDOWSKA, SO w Płocku
11. Monika OBRĘBSKA, SO w Ostrołęce

12. Małgorzata SAJDA, SO w Łodzi

13. Paweł SYDOR, SO w Łodzi

Sędziowie sądów rejonowych:

14. Eliza BOGUSZ-WÓJCIK, SR w Chełmie
15. Maria CHMIELARCZYK-CHOJNOWSKA, SR dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie
16. Marcin CZAPNIK, SR dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie
17. Anna CZERWIŃSKA, SR w Grudziądzu
18. Bogumiła DZIĘCIOŁOWSKA, SR w Grudziądzu
19. Joanna KAPICA, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
20. Agnieszka LUBIŃSKA, SR w Grudziądzu
21. Natalia MASZKIEWICZ, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
22. Magdalena STUDZIŃSKA, SR w Chełmie
23. Ewa WIŚNIEWSKA-MALECKA, SR w Sokółce
24. Igor ZDUŃSKI, SR w Świeciu

26.03.2015 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego powołani zostali:

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1. Małgorzata MIRON

Sędziowie sądów apelacyjnych:

2. Aleksandra JANAS, SA w Katowicach
3. Joanna NACZYŃSKA, SA w Katowicach
4. Wojciech WÓJCIK, SA we Wrocławiu

Sędziowie sądów okręgowych:

5. Patrycja BARANOWSKA, SO w Szczecinie
6. Jacek BARCZEWSKI, SO w Olsztynie

7. Barbara BONCZAR, SO we Wrocławiu
8. Katarzyna CHOJNACKA-ROGATKO, SO w Lublinie
9. Alicja DUBIJ, SO w Białymstoku
10. Maciej EJSZMONT, SO w Świdnicy
11. Jacek HANSZKE, SO w Krakowie
12. Krzysztof KREMIS, SO we Wrocławiu
13. Krzysztof KRUK, SO w Białymstoku
14. Joanna PASAK, SO w Legnicy
15. Edyta PAWŁOWICZ-DURLAK, SO we Wrocławiu
16. Aneta SZTUKOWSKA, SO w Suwałkach
17. Andrzej TRZECIAK, SO w Szczecinie

18. Katarzyna WIERASZKO, SO we Wrocławiu
19. Agnieszka WIERCIŃSKA-BAŁAGA, SO w Jeleniej Górze

Sędziowie sądów rejonowych:

20. Agnieszka BOCHEN, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie
21. Katarzyna BRZEZIŃSKA-MISZTELA, SR dla Łodzi-
-Śródmieścia w Łodzi
22. Paweł BUCON, SR w Białej Podlaskiej
23. Jędrzej DESSOULAVY-ŚLIWIŃSKI, SR w Wyszkowie
24. Robert FONFARA, SR w Kielcach
25. Krzysztof GIERSEWSKI, SR w Bydgoszczy
26. Natalia GRAJEWSKA-PAŁUBICKA, SR w Bydgoszczy

27. Michał HENDZLIK, SR w Łasku
28. Szymon KOZŁOWSKI, SR w Kutnie
29. Anna LITWIŃSKA-BARGIEL, SR w Dzierżoniowie
30. Karolina LUBIŃSKA, SR w Bydgoszczy
31. Sylwia POBROTYN, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie
32. Małgorzata POLAK, SR dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi
33. Patryk STAROŚLAWSKI, SR w Chełmie
34. Paweł STOSIO, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie
35. Joanna SZOSKA, SR w Nowym Sączu
36. Jolanta WODZIŃSKA-FLAKIEWICZ, SR w Sochaczewie
37. Stanisław ZABŁOCKI, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie

REKLAMA

**Ochrona
danych osobowych
w Unii Europejskiej**



Wolters Kluwer

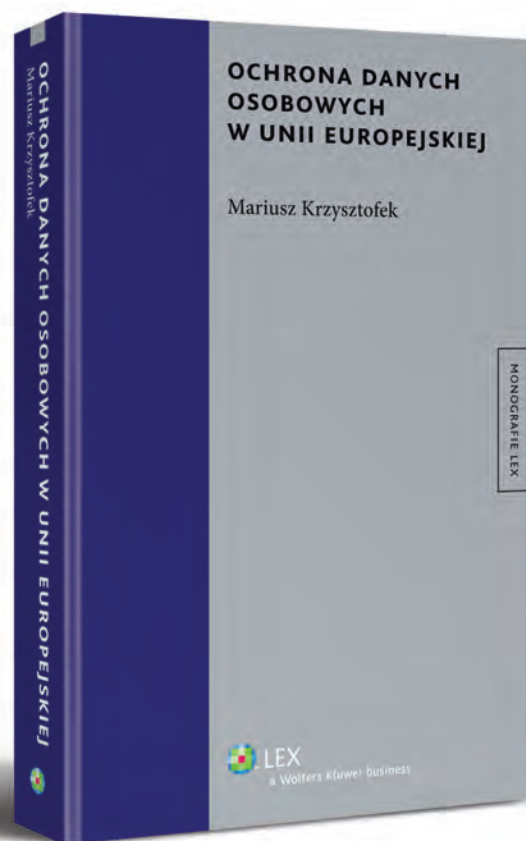
Mariusz Krzysztofek

Monografia przedstawia kompleksowo europejskie prawo ochrony danych osobowych, w tym:

- zasady dotyczące przetwarzania danych,
- obowiązki i odpowiedzialność administratorów danych i podmiotów je przetwarzających
- oraz uprawnienia osób, których dane dotyczą.

Atutem opracowania jest nowatorskie porównanie obecnego i przyszłego stanu prawnego, ułatwiające spełnianie aktualnych obowiązków i dostosowanie się do nadchodzących, takich jak zapewnienie „prawa do bycia zapomnianym” czy ograniczenia profilowania.

W publikacji omówiono ponadto zasady transferów danych osobowych dokonywanych przez firmy europejskie poza Unię Europejską, zwłaszcza do Stanów Zjednoczonych. Zaprezentowany został m.in. transfer danych na podstawie klauzul umownych lub wiążących reguł korporacyjnych (BCR) oraz w ramach transatlantyckiego programu „Safe Harbor”.



Książka do nabycia w księgarni internetowej **profinfo.pl**
księgarnia internetowa

WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW

PRAWO PRACY ZAWODOWĄ PASJĄ



Jolanta Frańczak, SSN

Zawód sędziego to dla Jolanty Frańczak ziszczenie młodzieńczego marzenia i służba pełniona z zamiłowaniem.

Skończyła Wydział Prawa i Administracji UJ w Krakowie w 1988 r. Po aplikacji i egzaminie sędziowskim, który złożyła we wrześniu 1990 r.,

rok później została asesorem w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie, a od marca 1993 r. sędzią tego sądu. W latach 2001–2006 była sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie. W 2006 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

Całe życie orzekała w Wydziale Pracy. Przyznaje, że bez spraw z zakresu prawa pracy nie wyobraża sobie zawodowego życia. Lubi tę pracę i daje jej ona dużo satysfakcji. Cieszy ją i mobilizuje, kiedy prowadząc zajęcia w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury na aplikacji radcowskiej,

notarialnej czy sędziowskiej, dostrzega podobne do swoich marzenia i oczekiwania młodszych kolegów.

– *Orzeczenia w sprawach prawa pracy są bardzo istotne z punktu widzenia życiowego stron* – twierdzi sędzia. Za najważniejszy dla sprawiedliwego orzekania uważa obiektywizm. Sędzia nie może się utożsamiać z żadną ze stron. Jeżeli w sposób prawidłowy wykonuje swoje obowiązki, to jest w nie automatycznie wpisana odwaga.

Teraz sędzia będzie orzekać w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. – *Kiedy sędzia awansuje do wyższego sądu, zmienia się rodzaj rozpoznawanych spraw i charakter wykonywanej przez niego pracy. Stanowisko sędziego SN jest ukoronowaniem mojej kariery. SN jest sądem kasacyjnym. To wszystko jest dla mnie nowe i inspirujące* – opowiada sędzia.

Czas wolny poświęca w większości studentom oraz aplikantom, zajmuje się też działalnością dydaktyczną w Kole Naukowym Prawa Pracy Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ. Jeździ na nartach, biega, słucha muzyki zespołu Guns N' Roses.

Jest mężatką. Ma nastoletniego syna.

(wk)

ROZTROPNOŚĆ I ODPOWIEDZIALNOŚĆ



Jarosław Szulc, SWSA w Bydgoszczy

Zdecydował się na studia prawnicze, gdyż dają one dużą wiedzę i otwierają drogę do wykonywania wielu zawodów. Studiował na Wydziale Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, który ukończył w 1991 r. Pracę podjął w ówczesnej

Izbie Skarbowej w Toruniu, odbywając równocześnie aplikację prokuratorską, którą ukończył w 1996 r.

Po uzyskaniu wpisu na listę radców prawnych pogłębiał wiedzę m.in. jako radca prawny w II Urzędzie Skarbowym i Izbie Skarbowej w Toruniu. Po raz pierwszy stanął do konkursu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w 2005 r. Drugi raz, z powodzeniem, w 2014 r. Zakres spraw, w których orzeka obecnie, nie jest zbyt odległy od tego, co robił wcześniej. Poprzednia praca dała mu wiedzę i umiejętność poruszania się po zagadnieniach, które obecnie są przedmiotem procedowania.

Zdobył dużą wiedzę teoretyczną, a także umiejętności praktyczne, ze znajomością procedur sądowych włącznie.

– *Praca sędziego jest nietuzinkowa, ale ciężka, wciąż pod presją czasu. Dlatego tak ważna dla sędziego jest umiejętność zarządzania czasem. Oznacza to pilnowanie terminów, ale też umiejętność określania priorytetów w pracy. Do tego dochodzi duża różnorodność spraw, z reguły o znacznym stopniu trudności* – mówi sędzia Szulc. Orzekanie wymaga od sędziego roztropności, odpowiedzialności i komunikatywności.

Przy ferowaniu wyroków oprócz litery prawa ważne jest także wewnętrzne przekonanie o słuszności podejmowanych decyzji. – *Jeśli odczuwamy niepokój, że nie wszystko zostało do końca wyjaśnione, to znak, by zeweryfikować dotychczasowy stan rzeczy, uwzględnić szersze i bardziej wielostronne spojrzenie na sprawę. Kiedy sprawa i związane z nią rozstrzygnięcie budzą wątpliwości, trzeba odwołać się do swojego wewnętrznego przekonania, by mieć pewność, że podjęte rozstrzygnięcie będzie zgodne z własnym sumieniem* – uważa sędzia.

W czasie wolnym lubi pójść do kina, teatru, poczytać interesującą książkę, wywiady z ciekawymi ludźmi, publikacje prasowe, choć czasu na to ma coraz mniej.

Jest żonaty, ma troje dzieci.

(wk)

POKAZAĆ LUDZKĄ STRONĘ SĄDU



Beata Kotyk, SSO w Poznaniu

Studia prawnicze wybrała ze względu na oferowane przez nie możliwości wszechstronnego rozwoju. Ukończyła WPiA UAM w Poznaniu w 1991 r. Po aplikacji w Sądzie Wojewódzkim w Poznaniu i zdaniu egzaminu sędziowskiego w 1994 r. rozpoczęła pracę jako

asesor sądowy w Wydziale Gospodarczym Sądu Rejonowego w Poznaniu. W 1997 r. otrzymała nominację na sędziego tego sądu. Od 2009 r. pracuje w Wydziale Ubezpieczeń Społecznych.

Zawód sędziego uważa za służbę, odpowiedzialną i wymagającą poświęcenia nie tylko od sędziego, ale także jego rodziny. W pracy przyświeca jej zawsze ten sam cel: robić jak najlepiej to, do czego została powołana, rozwijać się, podnosić poziom swojej edukacji prawniczej, ale też dbać o świadomość prawną młodego pokolenia.

– *Przekazywanie młodym ludziom wiedzy dotyczącej zawodu sędziego, spraw, które toczą się w sądzie, uważam*

za element budowania kultury prawnej w społeczeństwie. Szanuję osoby, które znajdują na to czas. Młodzież zyskuje wiedzę przekazywaną przez praktyków, zaś sędziom praca pro bono umożliwia odsłanianie ludzkiej strony sądu przed społeczeństwem – uważa sędzia Kotyk.

W pracy za ważną maksymę uznaje wypowiedź SSN w stanie spoczynku Teresy Romer, osoby z wielkim doświadczeniem, która stwierdziła, że dobry sędzia powinien być po pierwsze cierpliwy, po drugie cierpliwy i po trzecie cierpliwy. To również jej motto.

W SO w Wydziale Ubezpieczeń Społecznych orzeka w sprawach o większym ciężarze gatunkowym niż w SR. Większa jest też różnorodność spraw. Rozstrzygnięcia sądu decydują często o egzystencji osoby ubiegającej się o świadczenie. Do każdej sprawy trzeba podejść indywidualnie i dążyć do tego, by strony na sali rozpraw miały „satisfakcję proceduralną” – poczucie, że zostały do końca wysłuchane i sprawiedliwie osądzone.

Wolny czas sędzia najchętniej spędza, podróżując. Interesuje się architekturą. Jest mężatką, ma troje dzieci.

(wk)

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SENSEM NIEZAWISŁOŚCI



Paweł Sydor, SSO w Łodzi

W szkole pasjonowała go historia. Zainteresowanie przedmiotami humanistycznymi zdecydowało o wyborze prawa.

Studiował na WPiA Uniwersytetu Łódzkiego. W latach 1999–2002 zrobił aplikację sędziowską i po zdaniu egzaminu sędziowskiego pracował

w Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi na stanowisku asesora, sędziego oraz – w zakresie funkcji – przewodniczącego wydziału grodzkiego, a następnie karnego. Od września 2012 r. został delegowany do Sądu Okręgowego w Łodzi.

Nominacja na nowe stanowisko to dla sędziego satysfakcja, pewien etap zawodowej drogi, kolejne zadania i jednocześnie nowe wyzwania. Orzeka w wydziale karnym, gdzie każda sprawa ma swoją specyfikę i wagę, często decyduje o pozbawieniu człowieka wolności na długie

nawet lata. Nie jest to praca lekka, wiąże się bowiem z wieloma obowiązkami o znacznym ciężarze psychicznym. By dobrze orzekać, sędzia musi mieć wiedzę i doświadczenie oraz skutecznie je wykorzystywać.

Każda praca z ludźmi, zwłaszcza kiedy związana jest z dużą odpowiedzialnością, jest stresująca. Dlatego sędzia powinien umieć radzić sobie ze stresem, być pracowitym i odpowiedzialnym człowiekiem, z poczuciem rzeczywistości i pokory. – *Chodzi o pewne specyficzne widzenie wymiaru sprawiedliwości, które sprowadza się do konstatacji, że to my jesteśmy na potrzeby społeczeństwa, które scedowało na wymiar sprawiedliwości kwestie rozstrzygania sporów pomiędzy poszczególnymi obywatelami, i o tej szczególnej funkcji służby dla społeczeństwa powinno się pamiętać – uważa sędzia Sydor.*

Sędzia ma być odważny w swoich decyzjach, bo jego niezawisłość polega m.in. na tym, że ponosi za nie odpowiedzialność, i powinien orzekać zgodnie ze swoją wiedzą i sumieniem.

Pasją sędziego Sydora jest historia, zwłaszcza prawa. Dużo czyta, pogłębiając jednocześnie swoją wiedzę zawodową.

(wk)

EMAPTYCZNA I NIEUGIĘTA



Katarzyna Wieraszko, SSO we Wrocławiu

Na wybór studiów Katarzyny Wieraszko ewidentny wpływ miały rodzinne tradycje – jest prawnikiem w trzecim pokoleniu. Początkowo chciała zerwać z rodzinną tradycją i studiować architekturę. Jednak już pierwsze lekcje rysunku ją przekonały, że to nie jest to, co chciałaby robić

przez całe życie. Ukończyła WPiA Uniwersytetu Wrocławskiego w 1995 r.

Pracowała ciężiej od rówieśników, by udowodnić, że wyniki, które osiąga, są wyłącznie jej zasługą. Przez całe studia była zawsze w pierwszej trójce najlepszych na roku. Jeszcze na IV roku studiów przyszła na świat jej pierwsza córka, a zaraz po egzaminie wstępnym na aplikację zakończoną egzaminem sędziowskim w 1997 r. urodziła drugie dziecko.

Rozpoczęła pracę jako asesor sądowy. Od 2000 r. pracowała jako sędzia w SR dla Wrocławia-Fabrycznej,

a następnie w SR dla Wrocławia-Śródmieścia. W 2009 r. została sędzią SR w Środzie Śląskiej, a w 2013 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu.

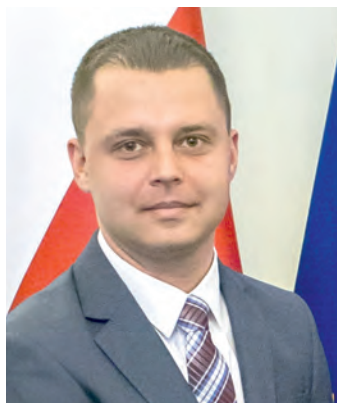
Uważa, że sędzia rodzinny oprócz wiedzy i doświadczenia musi mieć wrażliwość i umiejętność dbania o dobro dziecka. W nagrodzonym niezwykle osobistym esej w konkursie „Praca sędziego rodzinnego – wyzwania, dylematy, radości” namawia innych sędziów do spojrzenia na podejmowane decyzje oczami dziecka, którego dotyczy wynik postępowania.

Zaangażowana w pracę, empatyczna, nieugięta i... fantastyczny człowiek – mówi o sędzi Wieraszko prof. Małgorzata Gersdorf, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Za wybitne osiągnięcia w działalności na rzecz dziecka i rodziny została odznaczona brązowym krzyżem zasługi.

Mimo wielu obowiązków jeździ na nartach i łyżwach (trenowała łyżwiarstwo figurowe, tańczyła w balecie). Córka, jak kiedyś matka, ćwiczy w zespole tanecznym, a syn gra w piłkę nożną. Mężatka. Ma pięcioro dzieci.

(wk)

TEORIA SPRAWIEDLIWOŚCI



Marcin Czapnik, SSR dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie

Decyzję o podjęciu studiów na wydziale prawa sędzia Marcin Czapnik powziął już na początku edukacji w szkole średniej. Studia na WPiA UJ w Krakowie ukończył w 2007 r. Praca magisterska pisana pod kierunkiem prof. A. Zolla

stworzyła solidne filary jego edukacji prawniczej. Jak twierdzi, miał przyjemność pracować z wyjątkowymi ludźmi – profesjonalistami, co pozwalało mu rozwijać się zawodowo.

Już w czasie wymarzonej aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w Krakowie pracował w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, najpierw w Wydziale III Rodzinnym i Nieletnich, a następnie w Wydziale VI Cywilnym. Wkrótce po ukończeniu aplikacji sądowej w 2010 r. został referendarzem sądowym w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy w XIV Wydziale Gospodarczym Krajowego Rejestru Sądowego, gdzie pełnił obowiązki do lutego 2015 r.

Nominacja była wyjątkowym wydarzeniem w jego życiu. Satysfakcja łączy się ze świadomością odpowiedzialności, jaką dźwiga sędzia. Rozpoczynając służbę w wydziale cywilnym, stara się obserwować i korzystać z doświadczenia oraz metodologii pracy swoich starszych kolegów. Uważa, że jedynie systematyczność, dokładność oraz racjonalne podejście są w stanie pomóc mu osiągnąć najlepsze rezultaty.

– Sędzia w swej codziennej służbie jako priorytet musi postawić sobie poczucie sprawiedliwości. Ilość powierzonych zadań w żadnej mierze nie może przesłaniać życiowych interesów stron reprezentowanych w toku postępowania sądowego. W konsekwencji oprócz analizy przepisów prawa, wykładni, orzecznictwa oraz literatury sędzia w sposób szczególny powinien udoskonalać umiejętność słuchania oraz wagi interesów stron. W sytuacji różnicy zdań oraz konfliktu interesów sprawy na pozór mniej istotne urastają do rangi kanonów – opowiada o wnioskach, do jakich doszedł po pierwszych miesiącach pracy, sędzia Marcin Czapnik.

Obecnie wdraża się do nowych obowiązków i stara się je wykonywać najlepiej jak potrafi. W wolnym czasie podróżuje, czyta książki. Jest kawalerem i dlatego – jak przyznaje – ma jeszcze trochę czasu dla siebie.

(wk)

JASNY UMYŚŁ I GORĄCE SERCE



Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński, SSR w Wyszku

Ukończył z wyróżnieniem studia prawnicze na WPIA UW w 2003 r. Wybór studiów był podyktowany fascynacją prawem, chęcią niesienia pomocy innym oraz marzeniem o wszechstronnym uczestnictwie w wymiarze sprawiedliwości.

Jeszcze w trakcie studiów podjął pracę na stanowisku urzędniczym w centralnej administracji rządowej. W Ministerstwie Kultury ukończył służbę przygotowawczą w służbie cywilnej. Reprezentował ministra kultury m.in. w postępowaniach przed NSA.

Po studiach podjął pracę w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego. Jako główny specjalista wykonywał m.in. zastępstwo procesowe Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przed sądem administracyjnym. W 2004 r. związał się z NSA, w którym przepracował ponad 10 lat, ostatnio jako radca prawny.

Jest m.in. współautorem komentarza do prawa budowlanego oraz zbioru orzecznictwa do prawa budowlanego. Przez ponad 10 lat prowadził zajęcia dydaktyczne m.in. na UW oraz w SGH w Warszawie.

Uważa, że orzekanie w sprawach karnych stanowi zasadnicze wyzwanie zawodowe. – *Procedura karna jest dość sformalizowana i wymaga najwyższej ostrożności w stosowaniu, w szczególności w kontekście prowadzenia postępowania dowodowego. Orzekając, zwłaszcza w sprawach karnych, należy dolożyć niezwyklej staranności i rzetelności oraz mieć spory zasób wiedzy, nie tylko prawniczej* – uważa sędzia.

Przy orzekaniu kieruje się poczuciem odpowiedzialności i zasadą obiektywizmu, bo w sprawach karnych w grę wchodzi rozstrzygnięcie o wolności człowieka. Ma również na względzie cele wychowawcze oraz kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa.

Za swoje credo uważa zalecenie prof. F. Zolla (młodszego), aby w swej pracy kierować się „jasnym umysłem i gorącym sercem”.

W czasie wolnym uprawia turystykę górską, uczestniczy w rajdach, gra w piłkę nożną w drużynie NSA.

Jest żonaty, ma 12-letnią córkę.

(wk)

PO LUDZKU SPRAWIEDLIWY



Anna Tęcza-Paciorek, SSR w Wałbrzychu

Humanistka z zamiłowania, chciała sprawdzić, czy studia prawnicze pozwolą jej realizować w życiu to, co chciałaby robić najbardziej. Wraz z kolejnymi egzaminami przekonywała się, że jej wybór był słuszny.

Studiowała na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, który ukończyła w 2007 r. W systemie bez aplikacji, po studiach, rozpoczęła pracę na stanowisku asystenta sędziego w SR w Środzie Śląskiej, w którym pracowała do 2014 r. W 2012 r. zdała egzamin sędziowski z wynikiem bardzo dobrym. Następnie była asystentem sędziego w SO we Wrocławiu.

Równolegle z pracą w sądach wykładała w Wyższej Szkole Bankowej we Wrocławiu. Od 2007 r. była doktorantką w Katedrze Postępowania Karnego UW. W czerwcu 2011 r. obroniła pracę doktorską pt. „Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym”. Jest autorką kilkunastu publikacji z prawa karnego, procesowego i rodzinnego.

Nominacja Anny Tęczy-Paciorek na stanowisko sędziego SR jest dla niej wyzwaniem oraz możliwością dalszego realizowania się w wymiarze sprawiedliwości, łączy się z dużą odpowiedzialnością. – *Sędzia musi być po ludzku sprawiedliwy, życiowy, bezstronny, mieć wszystkie te cechy, które wskazuje nam Konstytucja. Wystarczy je spełniać, by być sędzią wręcz idealnym* – twierdzi sędzia Tęcza-Paciorek.

Wykonywanie sędziowskich obowiązków traktuje bardziej jak służbę, niż pracę. – *Wychodząc z sądu, nadal czujemy ciężące na nas obowiązki społeczne i powinności, których nie sposób traktować jak pracę* – przekonuje sędzia.

Za najważniejsze uważa orzekanie zgodne z ustawami, ale i z własnym sumieniem. Twierdzi, że salomonowe wyroki, godzące rozbieżne interesy stron, nie są najlepszym rozwiązaniem. – *Rozstrzygnięcie ma być sprawiedliwe, a nie takie, by zadowolić wszystkich* – podkreśla sędzia.

Chce wierzyć, że praca w SR jest kolejnym etapem jej zawodowego rozwoju i kariery. Dlatego powierzone jej obowiązki będzie wykonywać rzetelnie i systematycznie, bo systematyczność sprawia, że praca nigdy nie jest za ciężka.

Zawsze znajduje czas na jazdę na nartach, dobry film czy literaturę z gatunku fantasy. Jest mężatką, ma dziecko.

(wk)

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Współpraca w ramach ENCJ

W pierwszym kwartale 2015 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 finalizacji tych prac, tak aby owoce całorocznych wysiłków mogły być przedstawione w postaci raportu na Zgromadzeniu Ogólnym. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa reprezentowali interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości, biorąc czynny udział w spotkaniach grup roboczych ds. następujących projektów:

- „Rozwój i standardy w sądownictwie V: postępowania dyscyplinarne” – 26–27.02.2015 r., Madryt; w spotkaniu uczestniczyła sędzia Katarzyna Gonera;
- „Ewaluacja niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości” – 12–13.02.2015 r., Bukareszt; w spotkaniu wziął udział sędzia Sławomir Pałka.

9.03.2015 r. w Brukseli odbyło się spotkanie Zarządu ENCJ, w którym wzięła udział sędzia Katarzyna Gonera. W celu promowania niezależnego i odpowiedzialnego wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej na spotkaniu zaproponowano podział obowiązków pomiędzy członków Zarządu. Za współpracę z Dyrekcją Generalną ds. Sprawiedliwości Komisji Europejskiej (*DG Justice*) w celu dalszego rozwijania tablicy wyników dla wymiaru sprawiedliwości (*Justice Scoreboard*) i inne wydarzenia związane z wymiarem sprawiedliwości, praworządnością oraz wspomaganiem Komisji Europejskiej odpowiedzialny jest Przewodniczący ENCJ. Również Przewodniczący zajmie się wzmocnianiem współpracy z Europejską Komisją na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (*The European Commission for the Efficiency of Justice*, CEPEJ). Wzmocnieniem współpracy z Radą Konsultacyjną Sędziów Europejskich (*The Consultative Council of Judges*, CCJE) oraz

Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (*The European Judicial Training Network*, EJTN) ma zająć się Krajowa Rada Sądownictwa. Ma również pomagać przy tworzeniu newslettera ENCJ. Rada włoska zajmie się wymianą doświadczeń oraz najlepszych praktyk w innowacyjnym wykorzystywaniu systemów informatycznych i promocją w digitalizacji sądów oraz *e-justice*, jak również dostarczaniem opinii eksperckich do projektów legislacyjnych Unii Europejskiej, które będą miały wpływ na wymiar sprawiedliwości (prawdopodobnie we współpracy z *European Law Institute* i innymi organizacjami czynnymi na tym polu). Rada hiszpańska zajmie się utworzeniem innowacyjnej platformy i newslettera na stronie internetowej ENCJ oraz ulepszeniem dostępu do informacji dotyczących systemów sądownictwa, w tym wymianą informacji. Rada francuska natomiast będzie odpowiedzialna za promowanie zaleceń i standardów ENCJ, a rada rumuńska za współpracę z bałkańską siecią rad sądownictwa.

Ponadto ENCJ pochłonięta jest organizacją corocznej sesji Zgromadzenia Ogólnego. W tym roku odbędzie się ono 3–5.06.2015 r. w Hadze. Na Zgromadzeniu zostaną przeprowadzone wybory Przewodniczącego oraz Zarządu ENCJ. Zostaną także przedstawione i omówione raporty z prac poszczególnych projektów utworzonych w latach 2014–2015 w celu wprowadzenia w życie planu strategicznego ENCJ.

Z grona Krajowej Rady Sądownictwa została natomiast powołana grupa ds. organizacji Zgromadzenia Ogólnego ENCJ w czerwcu 2016 r., które ma się odbyć w Warszawie. W skład grupy wchodzi: sędzia płk Piotr Raczkowski – wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, sędzia Katarzyna Gonera oraz sędzia Sławomir Pałka.

Karolina Janson-Ernert

Spotkania, wizyty i konferencje

W ramach bieżących kontaktów ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami w pierwszym kwartale 2015 r. Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) prowadziła konsultacje dotyczące porozumienia o współpracy z Naczelną Radą Sądownictwa Mongolii, którego podpisanie zaplanowano na maj 2015 r. w Polsce. Ustalono również szczegóły przyjazdu do Polski przedstawicieli sądownictwa Gruzji. Krajowa Rada Sądownictwa otrzymała też trzy różnego rodzaju zapytania prawne z Włoch, Azerbejdżanu i Bułgarii.

Jako polski reprezentant w afiliowanej przy Radzie Europy Radzie Konsultacyjnej Sędziów Europejskich

(CCJE) członek Rady i sędzia Katarzyna Gonera bierze udział w pracach nad przygotowaniem opinii CCJE nr 18 (2015) zatytułowanej „Niezależność sądownictwa i jego relacje z innymi władzami w nowoczesnym państwie demokratycznym”, m.in. przez wypełnienie przygotowanego w tym celu specjalnego kwestionariusza. Ostateczna wersja opinii zostanie zatwierdzona na posiedzeniu plenarnym CCJE, które odbędzie się w październiku 2015 r. w Londynie.

Krajowa Rada Sądownictwa, we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, uczestniczyła również w prowadzonych na początku roku publicznych

konsultacjach Rady Europy w sprawie krajowych mechanizmów stosowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Przedstawiciele KRS uczestniczą również w posiedzeniach międzyresortowego zespołu ds. wykonywania orzecznictwa ETPC, z których ostatnie odbyło się 20.03.2015 r.

Tej ostatniej tematyce było również poświęcone trzecie już spotkanie zorganizowane w siedzibie KRS. Skupiło się ono na realizacji orzecznictwa ETPC oraz jego popularyzacji przez instytucje wymiaru sprawiedliwości. Wzięło w nim udział 28 osób reprezentujących sądy wszystkich instancji, trybunały, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Radę Europy i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Efektem spotkania będzie dalsza koordynacja wspólnych działań, którym KRS poświęci specjalną rekomendację.

Oprócz współdziałania z radami sądownictwa, Radą Europy oraz afiliowanymi przy niej instytucjami KRS wysyła swoich przedstawicieli na międzynarodowe konferencje i seminaria oraz przyjmowała gości z zagranicy.

15.01.2015 r. KRS uczestniczyła w konsultacjach Komisji Europejskiej dotyczących planu działań rządu w sferze wymiaru sprawiedliwości. Gospodarzem spotkania był przedstawiciel Komisji Michał Wiktorewicz, a do głównych tematów dyskusji należały najważniejsze aktualne oraz przyszłe zmiany prawne w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania cywilnego i w postępowaniu egzekucyjnym służące przyspieszeniu postępowania cywilnosądowego i postępowania egzekucyjnego.

Oprócz tego omówiono proponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekty zmian dotyczące: licytacji elektronicznej, obligatoryjnego doręczenia elektronicznego w przypadkach doręczania pism przez komornika sądowego administracyjnym organom egzekucyjnym oraz organom podatkowym, rozszerzenia kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu egzekucyjnym, ograniczenia liczby przypadków, w których będzie możliwe złożenie skargi na czynności (bądź bezczynność) komornika, zwolnienia dłużnika z obowiązku wskazywania we wniosku o wszczęcie egzekucji sposobu egzekucji, rozszerzenia kompetencji komornika do podejmowania czynności egzekucyjnych w ramach egzekucji z nieruchomości, rezygnacji z obowiązku uzyskania klauzuli wykonalności na rzecz nowego wierzyciela w razie przejścia uprawnienia na inną osobę po wszczęciu postępowania egzekucyjnego oraz uchylecia regulacji przewidującej umorzenie postępowania egzekucyjnego z mocy samego prawa z powodu tzw. bezczynności wierzyciela.

Radę reprezentowali na spotkaniu: sędzia Katarzyna Gonera, sędzia Dariusz Zawistowski oraz sędzia Jan Kremer. Obok delegacji KRS w spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

26–27.01.2015 r. odbyła się w Brukseli druga edycja warsztatów poświęconych tematyce różnorodności

kulturowej w kontekście praktyki sądowej, organizowana przez niemiecki Instytut im. Maxa Plancka. Omawiano na nich wyniki ankiet dotyczących tej tematyki, na które odpowiadali sędziowie z całej Europy. Przeprowadzono także rozmowy z autorami najciekawszych odpowiedzi z każdego państwa. Polskę reprezentowała w tym zakresie sędzia Małgorzata Majcher-Ziemiańska z Sądu Rejonowego w Jarosławiu, której towarzyszył pracownik Biura KRS Rafał Michalczewski. Duże zainteresowanie zebranych wzbudziły przedstawione przez delegację polską techniczne aspekty tworzenia baz danych spraw związanych z różnorodnością kulturową we współpracy z instytucjami i organizacjami prowadzącymi tego typu bazy na własny, węższy użytek. Podniesiono postulaty uwzględnienia tej tematyki zarówno w ramach kształcenia ustawicznego sędziów, jak i w fazie aplikacji sędziowskiej. Końcowy raport z działalności projektu, który będzie miał zapewne również formę publikacji akademickiej, zostanie przedstawiony w 2016 r.

9.03.2015 r. przedstawiciel KRS sędzia Jan Kremer wziął udział w spotkaniu zorganizowanym w przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Warszawie, które było połączone z dyskusją na temat wydanego przez Komisję Europejską corocznego raportu dotyczącego Polski. W zakresie związanym z sądownictwem główną osią dyskusji były kwestie egzekucji postanowień i wyroków sądowych oraz długości postępowania.

24.03.2015 r. w siedzibie KRS odbyło się spotkanie z przebywającą w Polsce na zaproszenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przy współpracy Agencji Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID), 10-osobową delegacją dziennikarzy z południowych i wschodnich regionów Ukrainy. Goście zapoznali się z polskim modelem wymiaru sprawiedliwości i miejscem Krajowej Rady Sądownictwa w jego ustroju, relacjami mediów z sądownictwem, schematem procesu oceny sędziów, działalnością sądownictwa administracyjnego oraz zagadnieniami niezawisłości sędziowskiej w kontekście nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Dziennikarzy ukraińskich najbardziej interesowały sprawy związane z oczyszczeniem systemu sądowego z osób wydających orzeczenia niezgodne z prawem z pobudek politycznych (włącznie z usuwaniem sędziów z zawodu). Goście byli ciekawi polskich doświadczeń w tym zakresie. Zainteresowanie wzbudził także procent spraw administracyjnych rozstrzyganych na korzyść pozywającego obywatela i spraw karnych rozstrzyganych na korzyść oskarżonego.

26–27.03.2015 r. odbyła się w Brukseli konferencja „Implementacja europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. W trakcie obrad podniesiono szczególnie rolę organizacji obywatelskich w wywieraniu nacisku na implementację postanowień konwencji w praktyce. Polskiej delegacji przewodniczył podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych prof. Artur Nowak-Far, a brali w niej udział także członek KRS sędzia Sławomir Palka oraz szef Biura KRS sędzia Grzegorz Borkowski.

Rafał Michalczewski



WYWIAD

SĘDZIA Z TELEWIZJI

Rozmowa z sędzią Anną Marią Wesołowską

Alicja Seliga

Czy wybierała Pani kierunek studiów z przekonaniem, że chce zostać prawnikiem?

Nie było w mojej rodzinie prawników, ale w IV klasie liceum spotkałam Irenę Szuster – wtedy młodą sędzię, dzisiaj sędzię Sądu Najwyższego, fantastycznego człowieka. Mówiła z wielkim szacunkiem o zawodzie sędziego i w taki sposób, że nie wyobrażałam sobie, iż mogłabym robić coś innego. Od początku wiedziałam, że chcę być sędzią.

A czy przed decyzją o studiach prawniczych rozważała Pani jakiś inny kierunek?

Miałam możliwość studiowania w szkole filmowej z uwagi na wygrany konkurs recytatorski, występowałam w teatrach i od piątego roku życia tańczyłam w balecie i w zespole ludowym. Długo byłam przekonana, że będę instruktorką tańca. A tu nagle prawo.

Czy umiejętności radzenia sobie z treścią, emocjami przed publicznością przydały się Pani potem na sali sądowej?

Najbardziej się stresuję, gdy występuję przed moimi kolegami. Gdy jestem na sali sądowej, nie jestem zestresowana. Nie boję się także kamer. One od początku towarzyszyły mi na sali rozpraw, bo uważałam, że jeśli temat jest ważny, to dziennikarze powinni być obecni. Traktowałam ich nie jak osoby piszące artykuł, który ma się przede wszystkim dobrze sprzedać, ale jak osoby, które napiszą o tym, co jest ważne. Takie podejście sprawdziło się, bo przekazy dziennikarzy były rzetelne, a jednocześnie ważne społecznie. Przynajmniej na początku, później to już różnie było.

Jednak sędziowie raczej nie lubią dziennikarzy na sali rozpraw.

Może trafiłam na dobrych dziennikarzy, którzy byli zapaleńcami. Pamiętam, że moja pierwsza sprawa dotyczyła dziecka przywiązanego za rączki i nóżki do krzesła i polewanego wrzątkiem przez matkę i ojczyma. Jako młoda sędzią nie mogłam się pogodzić, że takie historie się zdarzają, chciałam, żeby wszyscy zaczęli krzyczeć, że nie wolno dopuszczać do takich sytuacji, że należy interweniować wcześniej. Przecież na sali rozpraw nie



Fot. archiwum A.M. Wesołowskiej

Sędzia Anna Maria Wesołowska: „Zdarza się, że w ciągu miesiąca przemierzam kilka tysięcy kilometrów”.

można już nic zrobić, niczego zmienić, można tylko wydać wyrok. Zależało mi na tym, żeby takie sprawy nagłaśniać, żeby reagowali sąsiedzi, pomoc społeczna, żeby powstały zespoły interdyscyplinarne, a szkoła miała obowiązek zauważyć maltretowane dziecko. Opisała tę sprawę dziennikarka, młoda dziewczyna, która dzisiaj jest chyba sędzią. Była zszokowana i przerażona. Cieszyłam się, gdy przychodziła na kolejne moje rozprawy.

Czyli pierwsze kroki jako sędzia stawiała Pani w sądzie rodzinnym?

To była sprawa karna, ale rzeczywiście zaczynałam w sądzie rodzinnym. Jednak uważam, że do sądu rodzinnego powinni trafiać doświadczeni sędziowie. Od wielu lat staram się wszystkich przekonać, że sąd rodzinny jest najważniejszy i powinien być doceniany.

Zdobywała tam Pani wiedzę, którą potem wykorzystała w programach popularyzatorskich.

Sąd rodzinny spowodował też, że już nie chciałam być sędzią. Chciałam adoptować wszystkie dzieci, a mąż groził rozwodem, bo albo płakałam, albo pisałam. W końcu przeszłam do sądu cywilnego, gdzie orzekałam przez rok, a później – do sądu karnego. Tam na początku znowu dostałam sprawę z potwornie skrzywdzonym dzieckiem. Nie chciałam orzekać w takich sprawach, ale ten dzieciak wszedł na salę, poprawił spodenki, starał się ukryć ślady po kablu na nóżkach, i powiedział: „Pani sędzio, ja wszystko powiem, ale niech pani wypuści mamusię z więzienia”. Wtedy postanowiłam zostać i zrobić wszystko, żeby takie dzieci nie pojawiały się na sali sądowej, żeby takie historie się nie zdarzały. Uznałam, że nie mogę zostawić tych dzieci, bo jest sporo rzeczy do zrobienia. Nawiązałam współpracę z Fundacją Dzieci Niczyje, jestem członkiem Rady Ekspertów do spraw Skrzywdzonego Dziecka, walczyłam o przyjazne pokoje, o zasadę jednorazowego przesłuchania dziecka, o obecność psychologa, obowiązek rejestracji obrazu i dźwięku.

Wydawałoby się, że przyjazne pokoje do przesłuchań dzieci to oczywistość.

Przesłuchiwałam Monikę z głośnej sprawy czworga zamordowanych dzieci i schowanych w beczkach. Nie było jeszcze przepisów, które dzisiaj obowiązują, nie było przyjaznych pokoi, ale przyszedł mądry prokurator i zapytał: „Jak ja mam to jedyne dziecko, które przeżyło, przesłuchać?”. Zrobiliśmy wyjątek i przesłuchaliśmy je w trybie art. 316 k.p.k., który umożliwia przesłuchanie przez sąd w toku postępowania przygotowawczego, a który to przepis został stworzony z myślą o ciężko chorych lub wyjeżdżających za granicę świadkach. Wszyscy byli przekonani, że wyrok zostanie uchylony przez ten tryb przesłuchania, ale uznaliśmy, że musimy interpretować przepisy w taki sposób, żeby służyły ludziom, w szczególności dzieciom. Udało się – dziecko było tylko raz przesłuchane. Stworzyliśmy w całej Polsce sieć przyjaznych pokoi, ale nie zawsze z nich korzystaliśmy. Dlatego od lata tego roku obowiązkowo trzeba będzie przesłuchiwać dzieci w takich pokojach.

To pokazuje, że gdy nie ma obowiązku, to nawet najlepsze rozwiązania nie są należycie wykorzystywane.

Wynika to z jednej strony z ogromnego obciążenia pracą sędziów, z drugiej – mamy świadomość, że najtrud-



Fot. archiwum A.M. Wesolowskiej

Podczas spotkania z młodzieżą w Zespole Szkół w Kormornikach, 14.04.2015 r.

niej zmienić ludzi. Wdrożenie dobrych praktyk wymaga czasu. Zależy mi na tym, żeby ci, którzy decydują się na studia prawnicze i aplikację sędziowską, rozumieli, iż sędzia to nie zawód, to misja, że ostatecznym celem wymiaru sprawiedliwości jest człowiek. Należy z nimi o tym rozmawiać, dlatego spotykam się ze studentami w całej Polsce. Cieszy, gdy czują, że prawnik też powinien mieć uczucia i duszę.

Bo prawnik często jest bardziej kojarzony z technokratą.

Jeśli mogę, to każdemu młodemu sędziemu daję „Etykę dla sędziów” autorstwa Teresy Romer i Magdaleny Najdy. Żałuję, że tej książki nie było, gdy zaczynałam pracę, choć wtedy też były wspaniałe autorytety: sędzia Stanisław Zimoch, sędzia Stefan Balczarek. Przed nimi się drżało, ale dzięki nim każdy wiedział, że nie można sprzeniewierzyć się wartościom.

Stała się Pani rozpoznawalna i znana dzięki programowi telewizyjnemu „Sędzia Anna Maria Wesolowska”. Jak zaczęła się Pani współpraca z telewizją?

Zanim trafiłam do tego programu, już dużo wcześniej pojawiały się artykuły w prasie relacjonujące sprawy, w których orzekałam. Między innymi orzekałam w sprawie gangu Popeliny, łódzkiej ośmiornicy. Blondynka i trzysta tomów akt na stole – to przyciągało dziennikarzy. Prowadziłam lekcje wychowawcze w sądzie, które były szeroko komentowane, tak jak niektóre moje wyroki. Na przykład gdy wobec chłopaka, który za posiadanie trzech gram narkotyku siedział trzy miesiące w areszcie, orzekłam obowiązek uczestnictwa w lekcjach wychowawczych w dziesięciu szkołach z wygłoszeniem pogadanki o tym, jak się kończy taka „przygoda” z narkotykami. Ta sprawa odbiła się szerokim echem, bo wówczas w szkołach tego chłopaka nie chciano. Żył jeszcze Marek Kotański, który też miał wątpliwości, czy to dobry pomysł. Jednak po trzech latach szkoły same zaczęły zgłaszać się do sądu, by ten chłopak do nich przyszedł. Niestety, okres próby minął.

Kilkanaście lat temu prosiłam łódzką telewizję, żeby zrobiła program edukacyjny z prawdziwej sali rozpraw. Bardzo chciałam, żeby powstał cykl filmów dla szkół. Powstał jeden film dotyczący narkotyków i się skończyło, bo zabrakło pieniędzy. Po latach, gdy w TVN pojawiła się propozycja takiego programu, chciałam, by go zrealizowano, wiedziałam, że sala rozpraw to doskonała lekcja życia. Jednak show sądowe odpychało mnie, a w środowisku miałam opinię osoby, która ciągle czegoś chce, o coś walczy i ma „parcie na szkło”.

To był zarzut lansowania się poprzez media?

Ostatnio, po opublikowaniu mojego poradnika „Bezpieczeństwo młodzieży”, przeczytałam wypowiedź jakiegoś prawnika, że każdy mógł to napisać. Oczywiście, że tak. Tylko nikt tego nie zrobił. Przez dwa lata poświęcałam swoje weekendy na pisanie. Najpierw były felietony zatytułowane: „Sędzia Wesołowska doradza nauczycielom i uczniom”, które ukazywały się w piątek w „Dzienniku Łódzkim”, tak by w poniedziałek młodzież mogła omawiać je na lekcjach wychowawczych. Wszystko, co wydarzyło się na mojej sali i związane było z życiem łódzkiej młodzieży, opisywałam w formie felietonu. Pisanie dla młodzieży o prawie nie było łatwe, do tego nie radziłam sobie jeszcze z pisanem na komputerze. Przepisywał mąż, a moje dzieci brały do szkoły i konsultowały z kolegami, co jest niezrozumiałe. Wśród prawników była wówczas tendencja, aby nie mówić zbyt prostym językiem. Na przykład nie wypadało mówić więzienie, tylko zakład karny. Pamiętam warsztaty dla dziennikarzy, które przez cztery lata prowadziliśmy z Łukaszem Bojarskim i Grzegorzem Wiaderkiem. Tam rodziły się znane dzisiaj zasady prostoty języka, trzech minut dla dziennikarzy, mówienia w taki sposób, by strony zrozumiały treść wyroku.

Po dwóch latach pisanie z felietonów zebrała się książka, ale nie miałam pieniędzy, żeby ją wydać. Więc ją kserowałam i rozdawałam w szkołach, w końcu poszłam do Ministerstwa Edukacji z propozycją, aby zajęło się jej rozpowszechnianiem. Powiedziano mi, że poruszam tematy dotyczące korupcji, zabójstw, że to nie dla dzieci, bo przecież polskie dzieci nie ćpają, nie piją, nie popełniają przestępstw. Wobec tego została wydana bez udziału Ministerstwa Edukacji i dzisiaj, gdy szkoła chce ją mieć, musi kupić. Czuwam jedynie, aby książka była tania. Korzystają z niej szkoły w całej Polsce, na niej też opierają się „kąciki prawne”.

Jak inni sędziowie patrzyli na tę Pani popularyzatorską działalność?

Na początku sama nie byłam przekonana do udziału w programie telewizyjnym. Przez pół roku odmawiałam. Podobno Edward Miszczak postawił warunek, że kupią ten program, który jest na licencji niemieckiej, pod warunkiem, iż zgodzę się na udział. A ja nie chciałam – prowadziłam wtedy sprawę łódzkiej ośmiornicy, poza tym wydawało mi się, że to powinien być ktoś młodszy,

kto ma także więcej sił fizycznych. Na jednym ze spotkań Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego – bo zajmowałam się też sprawami terroryzmu, świadka koronnego, świadka *incognito* – spotkałam kolegów z Poznania i poprosiłam, żeby znaleźli jakiegoś młodszego sędziego do tego programu. I wówczas usłyszałam: „Przestań sobie zawracać głowę, na pewno znajdzie się ktoś, kto poleci na kasę”. Wtedy zrozumiałam, że nie mogę już nikogo namawiać, bo będzie miał przypiętą taką łatkę. Nie mogłam narazić na to młodego sędziego. Nie dałby sobie rady z tym, co sama później musiałam przeżyć. Zgodziłam się na udział w programie. Dzisiaj nie żałuję. Okazało się, że miałam też wielu przyjaznych sędziów. Otrzymałam również wsparcie i dobre słowo. Dzięki temu przetrwałam.

Środowisko sędziów się podzieliło: część rozumiała, że mimo uproszczeń, bo rzeczywistość na sali sądowej wygląda inaczej, ten program edukuje, inni krytykowali. Uważali, że Pani się lansuje i zabiega o popularność. Co dodało Pani pewności, że ta decyzja była słuszną?

Opinia pani sędzi Ireny Gromskiej-Szuster i wielu innych sędziów o uznanym dorobku. Mówili: „Wiemy, że to, co robisz, jest ważne”. Grożono mi ciągle jakimiś dyscyplinarkami, np. za białą kołnierzyk na todze, za bilbordy. Podobno pan sędzia Lech Gardocki powiedział kiedyś: „Dajcie spokój tej dziewczynie, coś robi, a wy się czeplacie”. Chwilami marzyłam mi się ta dyscyplinarka, trochę żałuję, że do niej nie doszło. Miałabym szansę powiedzieć, że sąd jest bardzo ważny dla ludzi, ale prawdziwym źródłem naszej władzy jest publiczna akceptacja. Dzisiaj ludzie mnie rozpoznają. Wzrusza mnie, gdy podchodzą i mówią: „Niech pani ratuje sąd w naszej miejscowości, bo chcą go zlikwidować, a to jedyne, co dobre na tym świecie”. Tak naprawdę sędziowie cieszą się poważaniem i zaufaniem. Uważam, że jest w tym też zasługa tego programu, bo również przez jego pryzmat ocenia się sędziów.

Dossier

Anna Maria Wesołowska – sędzia Sądu Okręgowego w Łodzi w stanie spoczynku, 28 lat orzekała w sprawach karnych. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Ekspert ds. przestępczości zorganizowanej, współautorka ustawy o świadku koronnym, inicjatorka prowadzenia wybranych rozpraw sądowych z udziałem uczniów w ramach edukacji prawnej. Ambasadorka wprowadzania edukacji prawnej do szkół. Autorka poradnika prawnego „Bezpieczeństwo młodzieży”. Członek Rady Ekspertów do spraw Skrzywdzonego Dziecka przy Fundacji Dzieci Niczyje. Społeczny doradca Rzecznika Praw Dziecka. Prowadzi wykłady z zakresu praw dziecka w procesie oraz przemocy w rodzinie.



Fot. archiwum A.M. Wesolowskiej

Brzeźno, spotkanie z młodzieżą gimnazjalną w sobotę, 18.04.2015 r.

Czy miała Pani wpływ na scenariusz? Mogła go zmieniać?

Nie bardzo. Scenariusze opierały się na prawdziwych rozprawach sądowych, więc nie mogły być zmienione. Natomiast nigdy nie było wyroku i po zamknięciu przewodu sądowego liczyło się tylko moje zdanie i ławników. Tak jak w prawdziwym sądzie, zawsze pytałam ich o zdanie, chciałam znać ich opinię. Mogłam też w czasie rozprawy zadawać dodatkowe pytania, starałam się pokazać to, na czym mi zawsze bardzo zależało – żeby nie było wygranych i przegranych, tylko żeby dochodziło się do porozumienia i rozwiązywania problemu. Stąd moje pytania dążące do tego, żeby oskarżony jednak przeprosił. Podobnie było na mojej prawdziwej sali rozpraw. Gdy pracowałam w sądzie rodzinnym, który zajmował się kiedyś sprawami rozwodowymi, miałam najwięcej ugód. Dzisiaj walczę o mediację.

O popularyzację mediacji?

Tak, są plany, by powstał program o mediacjach, gdzie będę szefową kancelarii mediatorów.

To dobry pomysł, bo mediacja ciągle jest niedoceniana. Sędziowie mają duże opory, by ją stosować.

Sędziowie są bardzo obciążeni pracą i brak im czasu na poznanie mediacji. Zanim coś zostanie wprowadzone, powinny być dobre szkolenia, powinno się pokazywać, jak takie rozwiązania stosować, jak wygląda zbiór dobrych praktyk. Może młodzi sędziowie, po Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, będą mieli większe możliwości.

Przeszła Pani w stan spoczynku, bo już miała dosyć ludzkich jęczyków?

Nie. Przeszłam w stan spoczynku, bo nie byłam w stanie połączyć pracy w sądzie z pracą na planie.

Zrobiło mi się przykro, gdy się zorientowałam, że moje obciążenie pracą w wydziale jest większe niż zwykle. Wiedziałam, że chodzi o to, by mi pokazać, gdzie jest moje miejsce. Nie wyrażono zgody na urlop bezpłatny, fizycznie nie dawałam już rady, zdarzyły mi się omdlenia na ulicy. Powiedziałam: „Trudno, odejdę, może kiedyś wrócę”. Jak odeszłam, to program się skończył. Do sądu nie wróciłam, ponieważ okazało się, że moje doświadczenie z sali sądowej jest cenne także gdzie indziej. Sędzia z telewizji jest autorytetem nie tylko dla dzieci i młodzieży, ale także dorośli chętnie go słuchają.

To są pogadanki, prelekcje?

Nie, to jest edukacja prawna. Mówię o zagrożeniach, o cyberprzemocy, o przemocy rówieśniczej, o zbyt wczesnej inicjacji seksualnej. W Polsce co roku kilkaset dziewczynek między 12. a 15. rokiem życia rodzi dzieci. Gdy odwiedziłam setki gimnazjów w Polsce, okazało się, że tylko w kilkunastu nie ma dziecka matki. Są gimnazja, gdzie cztery, pięć dziewczynek jest w ciąży. To znaczy, że mamy poważny problem społeczny, który nie jest należycie zauważony. Przepisy oświatowe przewidują, że małoletniej mamie należy pomóc ukończyć szkołę, ale niewiele się robi, by zapobiec takim sytuacjom. Jak powiedział mi uczeń w jednym z gimnazjów: „Pani sędzio, niech się pani nie przejmuję tak tą inicjacją, bo dla mnie seks to jak pójście do sklepu”. Czy nie należy się taką wypowiedzią przejąć? Dla mojego pokolenia miłość to coś wzniosłego, a dla nich to jak pójście do sklepu. W takiej sytuacji mogę tylko dodać, że jest to przestępstwo ścigane z urzędu, zagrożone karą pozbawienia wolności do 12 lat i że szkoła ma obowiązek zareagować. Są też inne spotkania. Na przykład zostałam zaproszona na spotkanie z młodzieżą po tym, jak w ich miejscowości w wypadku zginął ksiądz. Dzieci czuły się zagubione i opuszczone.

Czyli wykorzystuje Pani swoje doświadczenie trochę jak psycholog.

Dostosowuję się do potrzeb odbiorcy. Inaczej rozmawiam z dziećmi w przedszkolu, które są fantastyczne, nieskażone światem dorosłych, inaczej z dziećmi ze szkoły podstawowej, które mają ogromne problemy. W klasach wieszam obok tablicy przepis mówiący, że przestępcą jest ten, kto uporczywie nęka inną osobę, wzbudza w niej poczucie zagrożenia, narusza prywatność. Dzieciaki pod słowami „nęka, wzbudza poczucie zagrożenia, narusza prywatność” wypisują przykłady, które znają i których doświadczyły. Takie ćwiczenie rozpoczyna także rozmowę na temat prawa. W jednej z łódzkich renomowanych szkół widziałam dzieci z plasterkami na rękach w drugiej klasie szkoły podstawowej. Pytam: „Co się stało?”. Pani dyrektor odpowiada: „Taka moda”. A dziecko: „Pani sędzio, tnę się. Rodzice się rozwodzą i chcą, żebym mieszkał tydzień u jednego i tydzień u drugiego, a ja tak nie chcę”. Inne dziecko, dziewczynka, tnie się, bo życie jest do niczego i ona jest do niczego. Trudno w to uwierzyć, jeśli się tego nie usłyszy. Te dzieci mają do mnie ogromne zaufanie, bo wiedzą, że mi na nich zależy, chcę ich posłuchać, dowiedzieć się, jakie mają problemy, i dać siłę, aby zaczęły o nich mówić.

Spotyka się Pani z nimi bez pedagogów?

Najczęściej jest pedagog, ale wydaje mi się, że dzieci po jakimś czasie o nim zapominają. W gimnazjach nauczyciele czasami wychodzą, zwłaszcza gdy dyrektor szkoły prosi, by swobodnie zadawali pytania. Dzisiaj już wiem, że gdyby udało się porozmawiać z każdym dzieckiem czy młodym człowiekiem i dać mu wewnętrzną siłę, to świat byłby przyjaźniejszy. Były pomysły, by zrealizować jakiś program dla młodzieży, zrobić nagranie ze spotkań, ale nauczyciele mówią, że bezpośredni kontakt z sędzią z telewizji jest bezcenny. Zależy mi na takich miejscach, gdzie nikt nie pojedzie. W ostatnim czasie byłam lub niedługo będę w Dobrczu koło Bydgoszczy, Człuchowie, Słomnikach, Bodzentynie, Rzewni. Czasami nie wiem, gdzie te miejscowości leżą, i kończy się to dla mnie źle, bo jednego dnia jestem np. w Słomnikach koło Krakowa, a drugiego jadę do Starych Juch koło Giżycka.

W jaki sposób zainteresowane szkoły Panią znajdują?

Ola Nowak prowadzi blog o programie „Sędzia Anna Maria Wesołowska” i często właśnie do niej zgłaszają się przedstawiciele szkół. Prowadzę też wykłady dla członków zespołów interdyscyplinarnych, które mają obowiązek reagowania na przemoc w rodzinie. Oni także proszą o spotkanie z młodzieżą w jakiejś szkole. Zdarza się, że w ciągu miesiąca przemierzam kilka tysięcy kilometrów, pogoda bywa różna, a ja sama w podróży. Mój mąż z tego powodu osiwił, ale ja wiem, że bez wiedzy o prawie nie można dzisiaj funkcjonować. Zależy mi na „kącikach prawa” w szkołach, bo tam rodzice mogą się dowiedzieć o zakazie stosowania kar cielesnych, o tym, że klaps to naruszenie nietykalności, że sąd ma obowiązek wysłuchać dziecko w sprawach go dotyczących. Gdy pytam podczas spotkań, kto zna ten przepis, podnosi się jedna ręka. Mamy 150 tys. rozwodów rocznie. Czy tyle samo dzieci jest wysłuchiwanym? Nie, zapominamy o tym przepisie. Szkoła to najlepsze miejsce do edukacji prawnej. Tam przychodzą i rodzice, i dzieci.

Kiedy byłam za stołem sędziowskim, to wydawało mi się, że jak stworzymy dobre prawo, to uda nam się wyprostować polską rzeczywistość. Jednak po spotkaniach z ludźmi wiem, że prawo najpierw trzeba poznać, żeby mogło komukolwiek służyć. „Kąciki prawa” powstają już nie tylko w szkołach, ale także w miejskich urzędach, bibliotekach, w ośrodkach pomocy społecznej – tam można się dowiedzieć, że poczęstowanie kolegi skretem z marihuaną jest zagrożone karą do lat ośmiu, co to jest poręcznie społeczne, obowiązek reagowania na przestępstwo, demoralizacja, że tam, gdzie mama doświadcza przemocy, cierpi także dziecko. Po 15 latach mojej działalności edukacyjnej wiem, że trzeba czekać, ale także, że się doczekałam. Coraz więcej mówi się i robi na rzecz edukacji prawnej.

Dziękuję za rozmowę.



SĘDZIOWSKIE INSYGNA W ZBIORACH MUZEUM NARODOWEGO W KRAKOWIE

Witold Okniński

Jakiś czas temu mój znajomy, kolekcjoner militariów, poradził mi, abym odwiedził internetowe strony Muzeum Narodowego w Krakowie, na których w dziale „Militaria” prezentowane są sędziowskie odznaki sięgające początków polskiego sądownictwa z 1917 r. W ten sposób po raz pierwszy zetknąłem się z tymi muzealnymi eksponatami, które obrazują historię sędziowskich insygniów. Natomiast w ubiegłym roku, będąc w Krakowie, odwiedziłem Muzeum Narodowe, aby nie tyle przyrzeć im się bezpośrednio, ile poznać ich historię i dowiedzieć się, co nowego wnoszą one do dotychczasowej wiedzy na temat stroju i sędziowskich odznak.

Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 29.09.1917 r. w przedmiocie odznak dla królewsko-polskich urzędników wymiaru sprawiedliwości urzędnicy ci, przy wykonywaniu czynności urzędowych mających charakter zewnętrzny lub dokonywanych w obecności stron, używali: sędziowie Sądu Najwyższego – wstęgi zielonej, ozdobionej rozetą tego samego koloru o białej wypustce; prokuratorzy przy Sądzie Najwyższym – wstęgi ciemnoamarantowej, ozdobionej zieloną rozetą o białej wypustce; sędziowie sądów apelacyjnych – wstęgi zielonej, ozdobionej rozetą tego samego koloru; prokuratorzy i podprokuratorzy przy sądach apelacyjnych – wstęgi ciemnoamarantowej o wypustce zielonej ozdobionej rozetą zieloną; sędziowie sądów okręgowych i pokoju, sędziowie śledczy i handlowi – wstęgi zielonej; prokuratorzy i podprokuratorzy przy sądach okręgowych – wstęgi ciemnoamarantowej o wypustce zielonej. Na rozetach lub na wstęgach powinien być umieszczony emblemat sądów, czyli orzeł biały w koronie królewskiej, wsparty na rzymskiej plakiecie połączanej o białym emaliowanym tle z napisem „Sądy Królewsko-Polskie”, okolony połączanym wieńcem z liści dębowych, poczwórnie ułożonym na tle amarantowym¹.

Warto dodać, że 3.08.1918 r. Minister Sprawiedliwości wydał uzupełniające zarządzenie w przedmiocie odznak dla królewsko-polskich urzędników wymiaru sprawiedliwości, określające, że sekretarze i podsekretarze używają emblematu sądów królewsko-polskich przypiętego do wierzchniego stroju na klapie po lewej stronie: w Sądzie Najwyższym – na rozecie zielonej podwójnej z białą wypustką, w sądach apelacyjnych – na rozecie zielonej podwójnej, w sądach okręgowych – na rozecie zielonej pojedynczej, a w sądach pokoju – bez rozety².

Wśród eksponatów Muzeum Narodowego w Krakowie moje największe zdziwienie i zainteresowanie wzbudził łańcuch sędziowski Sądu Najwyższego Królewsko-Polskiego w Warszawie.



Zgodnie z muzealnym opisem jest on odlewany, o wymiarach 490 × 65,0–100,0 mm i wadze 188 g, wykonany z blachy biało-metalowej i miedzianej, lakierowany. Łańcuch składa się z 23 części połączonych fragmentami 46 łańcuszków. Jego elementy to: duża, lekko wypukła, lakierowana na czerwono i groszkowana odznaka członka Sądu Najwyższego Królewsko-Polskiego o wymiarach 76,0 × 64,5 × 3,0 mm; 10 odlewanych i lekko wypukłych mniejszych wyżej wymienionych odznak o wymiarach 42,2 × 31,3 × 1,5 mm; 46 fragmentów łańcuszka z małych ogniwek Ø 3,5 × 1,0 mm; 12 odlewanych i lekko wypukłych podłużnych plaketek z zamkniętą koroną w okrągłym polu z bogatym dekokrem obrzeża o wymiarach 33,5 × 23,5 × 1,5 mm. Na każdej z 24 części, u góry lub na bokach i u dołu okrągłe oczka Ø 4,5 × 1,5 mm, przez które przechodzą ogniwka łańcuszków. Łańcuch ma numer inwentarzony MNK V-4593 i zgodnie z metryką został wykonany przez Stanisława Reisinga z Warszawy, ul. Niecała 1. Ekspонат został zakupiony w 1929 r. od Heleny Lipskiej – spadkobierczyni pamiątek sprzed i z okresu I wojny światowej po rodzinie prof. Bolesława Ulanowskiego z Krakowa. Autentyczność łańcucha i jego sądowe związki zdają się nie budzić wątpliwości, jeśli się zważy, że jego poprzedni właściciel Bolesław Ulanowski (1860–1919) to profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, dziekan Wydziału Prawa, historyk prawa polskiego i prawa kanonicznego.

1 Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 1917 r. Nr 5, s. 240–241.

2 Dziennik Urzędowy Królewsko-Polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości z 1918 r. Nr 11, s. 353–354.

Nie wydaje się jednak, by prezentowany łańcuch był przeznaczony dla sędziów Królewsko-Polskiego Sądu Najwyższego w Warszawie albo dla sędziów innych sądów lub przez nich używany. Zarządzenie Dyrektora Departamentu Sprawiedliwości pozwala zakwestionować przeznaczenie łańcucha dla sędziów i stwierdzić, powołując się na treść art. 1 pkt 7 w związku z art. 2 pkt 2 zarządzenia z 29.09.1917 r., iż emblematu sądów królewsko-polskich zawieszono na łańcuchu używali komornicy. Należy przypuszczać, że wskazanie tego eksponatu jako związanego z sędziami nastąpiło na podstawie późniejszego, powszechnego od 1931 r., używania togi, biretu i łańcucha.

Z tego samego źródła, czyli z kolekcji prof. Bolesława Ulanowskiego, pochodzi zawieszka członka Sądu Obywatelskiego miasta Warszawy oznaczona numerem inwentarzowym MNK V-5203. Jest ona dwuczęściowa, lekko wypukła, jednostronnie szcancowana, o wymiarach $27,5 \times 21,0 \times 3,0$ mm i wadze 5 g. Została wykonana z mosiądzu złożonego i srebrzonego oraz emaliowana. Na barokowo wyciętej tarczy heraldycznej grubości 1,5 mm, o złożonych brzegach, pokrytej ciemnozieloną emalią transparentną, widnieją złożone napisy: u góry „SĄD OBYWAT.”, u dołu data „5.VIII.1915”. Tarcza zwieńczona jest mosiężnym kółkiem $\varnothing 3,3 \times 0,8$ mm. Na tarczy nałożono srebrzonego orla o wymiarach $15,5 \times 12,2 \times 1,5$ mm. Rewers odznaki jest złożony, szcancowany, gładki, z dwiema poziomymi główkami nitów mocujących orla.

Numerem inwentarzowym MNK V-5667 oznaczono odznakę członka Sądu Najwyższego Królewsko-Polskiego w Warszawie. Została ona opisana jako jednoczęściowa, jednostronnie odlewana, lekko wypukła, o wymiarach $37,1 \times 31,7 \times 2,0$ mm i wadze 16 g. Wykonana jest z mosiądzu, złożona, srebrzona, lakierowana. Odznaka ma kształt owalny, przedstawia wieniec z liści dębowych leżący na promienistym tle czerwono lakierowanym (wypłowiałym). Wieniec okala srebrzony wizerunek orla w koronie, ze wzniesionymi ku górze skrzydłami, o wymiarach $27,0 \times 25,3$ mm, którego szpony zostały wsparte na prostokątnej białej lakierowanej plakietce o wymiarach $7,0 \times 23,4$ mm z obrzeżem o szerokości 0,3 mm i napisem „SĄDY KRÓLEWSKO-POLSKIE” o wysokości liter 1,0–2,0 mm.

Pod plakietką zawiązana na gałązkach w węzeł szarfa. Rewers wkłęsły ze śladami odlewania i wtopionym gwintowanym słupkiem $\varnothing 2,8 \times 9,0$ mm. Do tego nakrętka biał-metalowa z dwoma poziomymi uszkami $\varnothing 5,0 \times 1,2$ mm i wypukłymi danymi producenta „S. Lipczyński / GRAVEUR / VARSOVIE / 149 MARSZAŁKOWSKA”. Eksponat został zakupiony w 1970 r. Nie wydaje się słuszne, aby opisaną odznakę utożsamiać tylko z insygniami członka czy raczej sędziego Sądu Najwyższego Królewsko-Polskiego w Warszawie. Muzealny opis pokrywa się z opisem emblematu sądów królewsko-polskich, a rodzaj jego mocowania wskazuje, że był częścią składową odznaki sędziego lub prokuratora (wstęga + emblemat).



Prezentowany poniżej emblemat sądu królewsko-polskiego na szarfy, określony jako odznaka Sądu Najwyższego Królewsko-Polskiego w Warszawie, sądząc po kolorze szarfy i kolorze rozety oraz lamówek (wypustek), należał do prokuratora sądu apelacyjnego. Sposób mocowania szarfy, za pomocą agrafek, nie był zbyt skomplikowany. Odznaka została pozyskana w drodze zakupu od Heleny Lipskiej.



Natomiast prezentowany poniżej emblemat to odznaka przeznaczona dla woźnych sądowych. Przedstawia ona na wieniec z poczwornie ułożonych liści dębowych z metalu koloru miedzi orla w koronie królewskiej wspartego na rzymskiej plakietce z napisem: „SĄDY KRÓLEWSKO-POLSKIE”. Woźni mieli je przypinać do wierzchniego stroju na piersi po lewej stronie. Mylne jest zatem muzealne określenie eksponatu oznaczonego numerem MNK V-4597 jako odznaki członka Sądu Najwyższego Królewsko-Polskiego w Warszawie. Wydaje się, że Helena Lipska, poprzednia właścicielka odznaki, nie miała podstawowej wiedzy o jej przeznaczeniu.



Nie budzi natomiast wątpliwości określenie poniższej odznaki jako przynależnej sędziemu sądu pokoju powołanemu przez Komitet Obywatelski Miasta



Stołecznego Warszawy w 1916 r. Muzealny opis tego eksponatu (MNK V-5296) świadczy, że należał on do sędziego (asesora) Stanisława Manduka, a Muzeum pozyskało go w drodze zakupu od Heleny Lipskiej.

Wszystkie prezentowane w niniejszej publikacji muzealne eksponaty są związane z początkami polskiego sądownictwa w latach 1915–1917. Przechowywane w dziale „Militaria” leżą tam zapomniane i nazbyt często niewłaściwie określone. Być może zbliżające się stulecie współczesnego sądownictwa polskiego spowoduje, że zainteresują się nimi historycy sądownictwa i sędziowie, a obecnie należałoby wprowadzić korekty do opisu eksponatów znajdujących się w zbiorach Muzeum Narodowego w Krakowie.

Witold Okniński

Autor jest sędzią w stanie spoczynku Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

REKLAMA

Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym Zagadnienia podstawowe



Wolters Kluwer

Mateusz Pilich

Monografia stanowi kompleksowe opracowanie tematyki obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Książka opisuje strukturę norm kolizyjnych prawa prywatnego międzynarodowego wskazujących prawo ojczyście, umożliwia rozwiązanie problemów zmiany obywatelstwa jako elementu decydującego o właściwości prawa np. w sprawach spadkowych czy małżeńskich, ułatwia rozstrzyganie o właściwym prawie ojczyście w razie tzw. wielopaństwowości, poddaje analizie zagadnienie ustalenia łącznika obywatelstwa. W opracowaniu zawarto krytyczną analizę dorobku doktryny oraz orzeczeń polskich, zagranicznych i europejskich z zakresu obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Jest to istotna pozycja literatury z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego o walorach nie tylko naukowych, lecz także praktycznych.



Książka do nabycia w księgarni internetowej **profinfo.pl**
księgarnia internetowa

RECENZJA

RECENZJA KSIĄŻKI JANA TURKA
„CZYNNOŚCI KLAUZULOWE”

SSO Gabriela Ott

Publikacja ukazała się nakładem wydawnictwa Wolters Kluwer w serii „Biblioteka Sądowa”, a poświęcona została postępowaniu klauzulowemu.

Autor publikacji w swej pracy zawodowej łączy teorię z praktycznym stosowaniem prawa, jest bowiem sędzią sądu powszechnego oraz wykładowcą akademickim. Te doświadczenia pozwalają mu na pogłębioną i wszechstronną analizę zagadnień będących przedmiotem prezentowanej pracy. Przeprowadzona w niej analiza problemów wyraźnie zawiera elementy teoretyczne wzbogacone o zagadnienia praktyczne.

We wstępnej części autor omawia postępowanie w sprawach cywilnych, usytuowanie w nim postępowania klauzulowego oraz jego ogólną charakterystykę. W dalszej części analizuje pojęcie i rodzaj czynności w postępowaniu cywilnym w ogóle oraz w będącym jego elementem postępowaniu klauzulowym. Ta część zawiera nowoczesne ujęcie poruszanych problemów, które nie sprowadza się wyłącznie do komentowania obowiązujących przepisów, lecz przedstawia przekrojowe omówienie tych zagadnień.

Następnie autor szczegółowo opisuje przebieg postępowania klauzulowego, sposób orzekania w tym postępo-



waniu oraz skutki wydanych w nim orzeczeń.

Publikacja zawiera praktyczne wskazanie i omówienie uchybień występujących w postępowaniu klauzulowym z bardzo wyraźnym wyróżnieniem oraz analizą błędów i uchybień stron tego postępowania oraz uchybień sądu orzekającego w postępowaniu klauzulowym. Ta część książki zawiera także wskazanie skutków tych uchybień oraz propozycje sposobu ich usuwania.

Prezentowana publikacja w szczególności przeznaczona jest dla praktyków, a zawarte w niej analizy problemów i wynikające z nich wnioski oraz propozycje rozwiązań powstających w praktyce problemów są tym cenniejsze, że pochodzą od osoby stosującej przepisy o postępowaniu klauzulowym w codziennej pracy.

Książka z pewnością może być przydatna wszystkim osobom mającym kontakt z postępowaniem klauzulowym, także aplikantom oraz przedstawicielom różnych zawodów prawniczych.

Gabriela Ott

Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Katowicach, członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

Księgarnia internetowa Wolters Kluwer

www.profinfo.pl



NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA I UCHWAŁY PODJĘTE W OKRESIE 1.01 – 31.03.2015 r.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 16.01.2015 r.

w przedmiocie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, popiera cel oraz potrzebę stworzenia regulacji. Poważne wątpliwości Rady budzą jednak następujące okoliczności.

Projekt ma charakter systemowy, jednak nie odnosi się w żaden sposób do istniejącego systemu świadczenia pomocy prawnej z urzędu, w tym jego zmian po 1 lipca tego roku w związku z wejściem w życie nowelizacji kodeksu postępowania karnego. Tworzenie nowych rozwiązań bez odniesienia się do rozwiązań istniejących budzi wątpliwości. Świadczenie pozasądowej, a zwłaszcza przedsądowej, pomocy prawnej ma bowiem ścisły związek ze świadczeniem pomocy sądowej. Projekt nie odnosi się także do istniejących już możliwości uzyskania pomocy i informacji prawnej, czy to w instytucjach publicznych (jak, tytułem przykładu, Państwowa Inspekcja Pracy, rzecznicy praw konsumenta), czy w instytucjach społecznych, jak biura porad obywatelskich i wyspecjalizowane organizacje społeczne świadczące pomoc prawną określonym grupom (np. uchodźcy, osoby z niepełnosprawnościami, ofiary przemocy, ofiary dyskryminacji i inne). Przyjęcie rozwiązań systemowych w obszarze dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, co zaangażuje poważne środki publiczne, powinno uwzględniać rozwiązania już istniejące i odnieść się do nich.

Krąg odbiorców pomocy prawnej został zakreślony zbyt wąsko, kryterium spełniania warunków przyznania świadczenia z pomocy społecznej jest zbyt niskie. Krąg osób wymagających dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej jest szerszy. Tym samym ustawodawca powinien poszerzyć krąg adresatów o inne

osoby wymagające pomocy prawnej (tak zakładały zresztą wcześniejsze projekty rządowe).

Projekt przewiduje zlecanie świadczenia pomocy adwokatom i radcom prawnym. Choć zaangażowanie wykwalifikowanych prawników należy ocenić pozytywnie, to jednak ograniczenie się tylko do adwokatów i radców prawnych jest rozwiązaniem najdroższym i nieefektywnym. Funkcjonujące na świecie rozwiązania koncentrują się bowiem na takim zorganizowaniu systemu, żeby do adwokatów trafiały sprawy, które tego wymagają, a inne były rozwiązywane przez wykwalifikowanego doradcę.

Projekt nie przewiduje dla żadnej instytucji roli koordynacyjnej, jeśli chodzi o działanie systemu pomocy prawnej, na przykład system informacji prawnej ma działać równolegle i niezależnie w 16 województwach. Nie przewiduje się roli standaryzującej dla żadnej instytucji, nie przewiduje się badań działania systemu, ewaluacji, kontroli jakości. Instytucje koordynujące pełnią w praktyce światowej bardzo ważną rolę i pozwalają prowadzić działania prowadzące do jak najbardziej efektywnego działania systemu.

Stwierdzenie, że jakość świadczonej pomocy prawnej gwarantują tradycyjne rozwiązania dotyczące etyki zawodów prawniczych, ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej czy postępowań dyscyplinarnych, jest niewystarczające. Na nieodpłatną dla adresatów pomoc prawną państwo wydaje znaczne środki publiczne i jakość tej pomocy należy kontrolować. Znane są praktyce światowej różne rozwiązania w tej mierze, które jednocześnie nie ograniczają niezależności zawodów prawniczych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 16.01.2015 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, opiniuje go negatywnie.

Rada zauważa, że częste zmiany ustawy, jaką jest Kodeks karny, szczególnie w części ogólnej, podważają konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do przepisów prawa oraz funkcję gwarancyjną tych przepisów. Jest to tym bardziej warte

podkreślenia w kontekście toczących się w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad projektem obszernej nowelizacji tej ustawy, w którym przedmiotowe zagadnienie zostało unormowane w sposób odmienny. Za negatywną oceną proponowanej nowelizacji przemawia również odwołanie się na potrzeby jej uzasadnienia jedynie do jednego autora publikacji, bez należytej i pogłębionej analizy instytucji obrony koniecznej. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 5.02.2015 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa, wykonując swoją ustawową kompetencję do opiniowania projektów aktów normatywnych w zakresie dotyczącym sądownictwa i sędziów,

negatywnie opiniuje postulowane zmiany art. 392 i 394 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Rada wyraża pogląd, że przeniesienie kompetencji do rozpoznawania protestów wyborczych z właściwych miejscowo sądów okręgowych na Sąd Apelacyjny w Warszawie nie zostało przez projektodawcę należycie uzasadnione.

Zarówno istota instytucji protestu wyborczego, jak i związana z nią potrzeba szybkości orzekania przez sąd w tych sprawach oraz wzmoczony wpływ tych spraw w okresie wyborczym do właściwych miejscowo sądów okręgowych stoją w opozycji do projektowanego rozwiązania. Należy mieć na względzie, że pomimo rozpoznawania spraw z protestu wyborczego w postępowaniu nieprocesowym, w posiedzeniu sądu wymagany jest udział komisarza wyborczego oraz przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców. Względny praktyczny oraz znaczny obciążenie sądu w okresie wyborczym przemawiają za aktualnym rozwiązaniem w zakresie właściwości

miejscowej i rzeczowej sądu w sprawach wyborczych. Proponowane zmiany uniemożliwiłyby w praktyce rozpoznawanie protestów wyborczych w terminach ograniczonych kalendarzem wyborczym.

Projektodawca nie uzasadnił również potrzeby przeniesienia właściwości rzeczowej sądu do rozpoznawania w pierwszej instancji protestów wyborczych ze szczebla sądów okręgowych na szczebel sądu apelacyjnego, a obecnie ukształtowana kontrola sądowa, polegająca na rozpoznaniu sprawy w pierwszej instancji przez właściwy miejscowo sąd okręgowy oraz na dopuszczeniu możliwości wniesienia zażalenia do właściwego sądu apelacyjnego, jest mechanizmem właściwym, wypełniającym konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Rada nie zajmuje natomiast stanowiska co do pozostałych proponowanych w projekcie zmian. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 5.02.2015 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, opiniuje go negatywnie.

W ocenie Rady przedstawiony projekt, jak wynika z treści jego uzasadnienia, nie został poprzedzony należytą i niezbędną analizą zjawiska będącego przedmiotem nowelizacji i tym samym nie uzasadnia jej potrzeby, co nie znaczy, że Rada nie dostrzega problemu prowadzenia pojazdów mechanicznych przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień. Negatywnie należy ocenić propozycję bardzo restrykcyjnego katalogu kar i środków karnych przewidzianych w dodanych projektem § 3–5 art. 94 ustawy – Kodeks wykroczeń. Takie rozwiązanie nie jest usprawiedliwione i nie znajduje oparcia w przedstawionej w uzasadnieniu projektu argumentacji. Nadto proponowane rozwiązanie stanowi zaprzeczenie zasady proporcjonalności w zwalczaniu niepożądanych zjawisk społecznych w drodze reakcji prawnokarnej, gdyż każda kara, nie tylko pozbawienia wolności, ma być traktowana jako *ultima ratio*. Konsekwencją przyjęcia proponowanych zmian byłoby zaburzenie spójnego systemu norm określonych w rozdziale XI Kodeksu wykroczeń obejmującym wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. W ujęciu proponowanym przez

projektodawcę większy ciężar gatunkowy zostaje nadany prowadzeniu pojazdu mechanicznego bez wymaganych uprawnień (jest to bardzo szeroki katalog obejmujący zarówno osoby, które nigdy takich uprawnień nie nabyły, jak i osoby, które takie uprawnienia utraciły, ale legitymują się często nawet wieloletnim doświadczeniem w prowadzeniu pojazdów) niż spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym także gdy sprawca działa, znajdując się w stanie po spożyciu alkoholu (art. 87 Kodeksu wykroczeń w aktualnym brzmieniu). Tak znaczna dysproporcja pomiędzy tymi wykroczeniami, ich rangą i katalogiem sankcji przewidzianych za ich popełnienie nie jest zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa właściwym rozwiązaniem. Umknęło projektodawcy również to, że projektowane zagrożenie – przy niezmieniającym się brzmieniu § 2 art. 94 Kodeksu wykroczeń – także narusza fundamentalną dla systemu polskiego prawa karnego zasadę proporcjonalności.

Niezależnie od powyższego Rada zauważa, że nowelizacja, będąca przedmiotem niniejszej opinii, stanowi wyraz nagminnej w ostatnim czasie praktyki wprowadzania *ad hoc* zmian w kluczowych z punktu widzenia regulacji życia społecznego ustawach. Praktyka taka nie może być oceniana jako pożądana i prawidłowa. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 12.03.2015 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje przedłożony projekt w zakresie, w jakim przewiduje nakładanie kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej za niestosowanie się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym lub niestosowanie się do sygnałów świetlnych, w sytuacji ujawnienia tego rodzaju zdarzeń przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego.

Stworzenie projektowaną ustawą nowego rodzaju deliktu administracyjnego, przy braku dalszych zmian w zakresie przepisów dotyczących naruszenia reguł w ruchu drogowym, prowadzi do niespójności systemowych. To samo rodzajowo zdarzenie (przekroczenie dozwolonej prędkości lub poruszanie się niezgodnie ze wskazaniami sygnalizacji świetlnej) miałyby według projektu być traktowane różnie, tj. zostać objęte

różnymi procedurami i różnymi rodzajowo sankcjami, w zależności jedynie od tego, w jaki sposób utrwalono fakt złamania reguł w ruchu drogowym (z użyciem urządzenia rejestrującego stacjonarnego, z użyciem urządzenia niestacjonarnego lub w inny sposób). Przyjęcie takiego rozwiązania może prowadzić do naruszenia reguł równego traktowania, o którym mowa w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niespójność pogłębia art. 7 ust. 2 projektu, zgodnie z którym strażnicy gminni (miejscy) mają być uprawnieni do kontroli kierującego pojazdem naruszającego przepisy ruchu drogowego przy użyciu stacjonarnych urządzeń rejestrujących na zasadach dotychczasowych, według przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia, przez okres 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Tym samym projekt zakłada, że w wyżej wymienionym okresie

w zależności od tego, kto dysponuje urządzeniem rejestrującym, sprawcy będą ponosić odpowiedzialność na podstawie zasadniczo różnych zasad. Takie rozwiązanie należy ocenić jako nieracjonalne.

Proponowany sposób karania jest wysoce restrykcyjny i spełnia funkcje przede wszystkim represyjne, ponadto z definicji nie w stosunku do osoby, która dopuściła się naruszenia, a jednocześnie nie zapewnia gwarancji procesowych podobnych

do tych, które są przewidziane w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Odpowiedzialność w postępowaniu o nałożenie kary ma bowiem charakter obiektywny i nie jest oparta na zasadzie winy, zaś sądowa kontrola zawężona jest do badania legalności wydanej decyzji.

W pozostałym zakresie Krajowa Rada Sądownictwa nie zajmuje stanowiska.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 13.03.2015 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (wpisanego w wykazie prac Rady Ministrów pod nr UC 156)

Po zapoznaniu się z projektem ustawy z 26.01.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw, a także mając na uwadze okoliczność, że głównym celem projektu jest przyjęcie rozwiązań niezbędnych do efektywnego wykonywania w Polsce rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz.Urz. UE L 2012 r. Nr 201, s. 107), Krajowa Rada Sądownictwa generalnie pozytywnie ocenia kierunek zaproponowanych zmian legislacyjnych.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca jednak uwagę, że projektowane rozwiązania w zakresie dotyczącym zmiany art. 39 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) wykraczają poza przedmiot regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 oraz nie są konieczne dla prawidłowego stosowania tych przepisów prawa europejskiego. Projektowana nowelizacja art. 39 k.p.c. zakłada zmianę kryterium ustalania wyłącznej właściwości miejscowej sądu w sprawach spadkowych oraz spraw rozpoznawanych w procesie. Dotychczas stosowane kryterium ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jest zrozumiałe i było w pełni użyteczne. W praktyce sądowej mogą powstać natomiast wątpliwości przy wykładni pojęcia „ostatnie miejsce zwykłego pobytu spadkodawcy”, bowiem pojęcie to – w przeciwieństwie do miejsca zamieszkania osoby fizycznej – nie zostało zdefiniowane w przepisach krajowych ani też w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012. Nie można natomiast zakładać, aby racjonalny ustawodawca utożsamiał pojęcia „miejsce zamieszkania” i „miejsce zwykłego pobytu”, bowiem wówczas omawiana zmiana byłaby bezprzedmiotowa. Wskazują również

na to regulacje zawarte w art. 1108 § 1 i art. 1109 k.p.c., w których ustawodawca wyróżnia oba te pojęcia. Na marginesie należy zaznaczyć, że ustawodawca europejski w art. 44 i 45 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 posługuje się pojęciem „miejsca zamieszkania strony”, co może stanowić dodatkowy argument przeciwko wprowadzaniu proponowanych zmian. Wymaga także podkreślenia, że sprawy rozpoznawane w procesie, do których odnosi się art. 39 k.p.c., różnią się zdecydowanie charakterem od postępowania w sprawie poświadczenia dziedziczenia. W uzasadnieniu projektu nie wskazano zaś argumentów przemawiających za stosowaniem identycznego kryterium właściwości sądu w postępowaniach wyraźnie różniących się ich charakterem. Z tych względów Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia propozycję zmian art. 39.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia również propozycję nowelizacji art. 610 § 1, art. 673 pkt 4, art. 675 i art. 676 k.p.c. Skrócenie z sześciu miesięcy do trzech miesięcy terminu do zgłoszenia i udowodnienia przez spadkobierców praw do spadku nie uwzględnia należycie celu tej regulacji oraz realnych możliwości uzyskania przez spadkobierców informacji o toczącym się postępowaniu, tym bardziej, że projekt nie zakłada zmiany formy ogłoszenia.

Zastrzeżenia budzi również sposób redakcji kilku przepisów. Ich wykładania może budzić wątpliwości (np. art. 1142⁶ § 2 k.p.c. co do dopuszczalności skargi kasacyjnej w przypadku odrzucenia zażalenia) bądź wydaje się niepoprawna z punktu widzenia techniki legislacyjnej (art. 664 i art. 1142⁶ § 3 k.p.c. oraz art. 6 ust. 1 projektowanej ustawy).

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca także uwagę, że w projekcie nie uregulowano w sposób dostateczny kwestii rejestracji europejskiego poświadczenia spadkowego.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 5.03.2015 r.

w sprawie rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa, w związku z wnioskiem Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24.02.2015 r., odnosząc się do zagadnień w nim podniesionych, przedstawia poniższe stanowisko.

Zmieniony dział IVa ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczy zakresu praw i wolności obywatelskich unormowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujących ochronę danych osobowych zawartych w aktach spraw sądowych.

Zgodnie z art. 51 ust 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, zaś władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Norma ta stanowi dla prawodawcy dyrektywę najwyższej rangi i wymaga, aby przepisy ustawy odnoszące się do zagadnień gromadzenia i przetwarzania

danych osobowych zawierały uregulowania na tyle precyzyjne i wyczerpujące, by jasno z nich wynikało, że w danej dziedzinie konkretne dane osobowe są niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu.

Z tego punktu widzenia art. 175a § 2 i 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nasuwa istotne wątpliwości konstytucyjne. Przewidziany w nim warunek ograniczający Ministra Sprawiedliwości przy gromadzeniu i przetwarzaniu danych osobowych tylko do przypadków „gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności” nie odpowiada przedstawionym standardom wynikającym z ustawy zasadniczej. Sformułowanie tego przepisu jest zbyt ogólne i nie wskazuje w istocie kryteriów, przy pomocy których można by określić granice uprawnień Ministra w omawianym zakresie.

Na istotę i wagę tego problemu zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8.05.2014 r. (U 9/13), wskazując, że akta sądowe zawierają dane osobowe jednostek, nierzadko o charakterze intymnym, dotyczą szczegółów z życia rodzinnego i prywatnego. Informacje te są objęte konstytucyjną ochroną wynikającą między innymi z art. 47 i 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rada zauważa że strony postępowań sądowych udostępniają dane osobowe władzy sądowniczej, a nie organom władzy wykonawczej. Zasady gromadzenia i tryb udostępniania tego rodzaju danych, w tym możliwość przekazywania ich między organami państwa, mogą być unormowane jedynie w ustawie, o czym stanowi art. 51 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego każda operacja na danych osobowych jednostek, w tym przekazywanie ich między organami państwa, musi być uznawana za odrębną ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, a tym samym wymaga unormowania w ustawie. Projektowane przepisy ustawowe muszą w świetle powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego określać, w jakim celu i w jakim zakresie, a także w jakich konkretnie przypadkach Minister Sprawiedliwości mógłby korzystać z omawianych uprawnień. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa uchwalone przepisy nie spełniają tych wymogów i wymagają koniecznych prac legislacyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla także, że przeciwko przyjętym rozwiązaniom przemawia argumentacja zawarta w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8.04.2014 r. w sprawach *Digital Rights Ireland Ltd C-293/12* i *Kärntner Landesregierung, C-594/12*.

Z przedstawioną problematyką dostępu do danych osobowych (w tym także tzw. danych sensytywnych) wiąże się uprawnienie do żądania przez Ministra Sprawiedliwości przesłania akt spraw sądowych – na podstawie art. 114 § 1a i art. 37g § 2. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8.05.2014 r.

(U 9/13) stwierdził, że problematyka ta wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ustrojową pozycją sądów oraz korzystaniem przez jednostki z konstytucyjnych wolności i praw, oraz że dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje (zwracał na to uwagę również Prokurator Generalny) na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Korzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z omawianych uprawnień może wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy. Może być w opinii publicznej odbierane jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Może także podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów egzekutywy, a sama świadomość możliwości przekazania organowi władzy wykonawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu między jednostką a państwem, może – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – „podawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości akt sądowych w trakcie toczącego się postępowania nie może rzutować na realizację konstytucyjnego prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż inaczej należy postrzegać zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy co do kreowania kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem, a inaczej gdy trwa postępowanie przed sądem. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa brzmienie uchwalonych przepisów, istotnych dla wymiaru sprawiedliwości, budzi pod tymi względami uzasadnione wątpliwości, gdyż nie przewiduje żadnych ograniczeń w wykonywaniu tego uprawnienia.

Rada podkreśla zatem, że powyższe kwestie powinny zostać uregulowane w ustawie, przy jednoczesnym szczegółowym uzasadnieniu i skonstruowaniu mechanizmów odpowiadających standardom przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Rada jednocześnie wskazuje, że przyjęta ustawa zawiera inne rozwiązania budzące wątpliwości konstytucyjne, na które Rada wskazywała w swoich poprzednich stanowiskach i które także zostały podniesione w toku prac legislacyjnych.

W związku z powyższym Krajowa Rada Sądownictwa zwraca się do Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozważenie skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem. ■

Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Paweł Marcisz



Wolters Kluwer



Książka jest jedyną na rynku wydawniczym polską monografią poświęconą tworzeniu prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor wyjaśnia znaczenie prawnego orzecznictwa, pokazując w jaki sposób Trybunał, w drodze wykładni, w istocie stanowi nowe normy prawne.

Czytelnik odnajdzie w niniejszym opracowaniu m.in.:

- spójny i uzasadniony pogląd na funkcjonowanie w obrocie prawnym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE,
- przegląd możliwych uzasadnień prawotwórczej działalności Trybunału i ich krytykę,
- omówienie sposobu orzekania przez Trybunał w świetle klasycznych metod wykładni.

Publikacja jest przeznaczona dla osób stosujących w praktyce prawo europejskie i powołujących się na nie, a także dla wszystkich zainteresowanych nim z teoretycznego punktu widzenia.

Uzasadnienia decyzji stosowania prawa

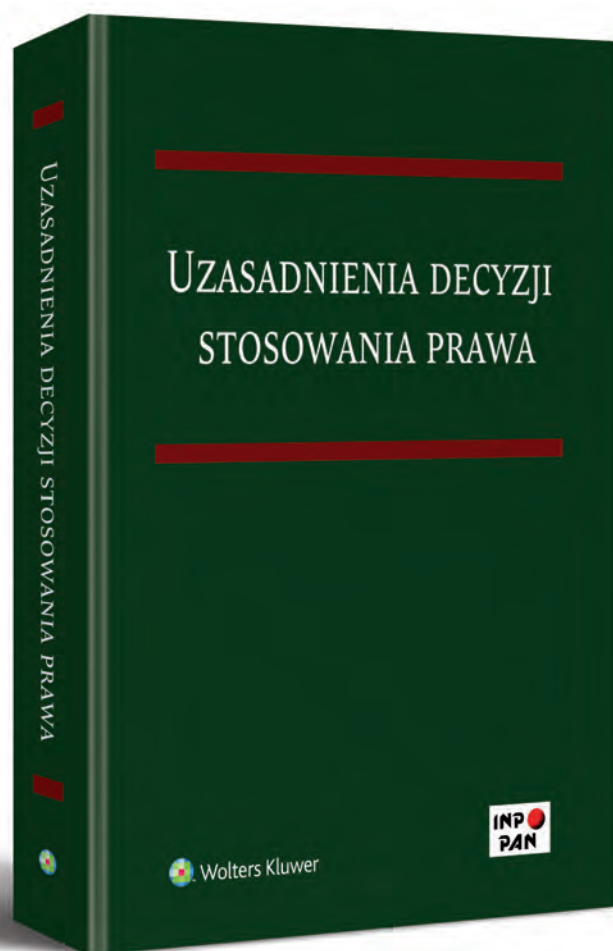
redakcja naukowa

Mateusz Grochowski

Iwona Rzucidło-Grochowska



Wolters Kluwer



Publikacja jest efektem projektu badawczego zrealizowanego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Zawiera 23 opracowania poświęcone procesowi uzasadniania decyzji stosowania prawa oraz samym uzasadnieniom jako jego wynikowi. Zamieszczone w niej teksty opisują uzasadnienia z kilku powiązanych ze sobą perspektyw: ich istoty i miejsca w porządku prawnym, znaczenia w poszczególnych rodzajach postępowania, szerszego kontekstu społecznego oraz podstaw i praktyki uzasadniania w innych porządkach prawnych.

„Koncepcja książki, merytoryczny poziom zawartych w niej prac, a także sposób ich ujęcia spowoduje, że będzie ona stanowić ważny wkład w rozwój myślenia o funkcjach i treści uzasadnień decyzji stosowania prawa, a także o regulacjach prawnych odnoszących się do takich uzasadnień. [...] Co więcej – dzięki trafnemu doborowi Autorów zawartych w książce prac, z których większość posiada nie tylko ogromną wiedzę, ale i wieloletnie doświadczenie w praktycznym stosowaniu prawa przez organy ochrony prawnej, zawarte w książce poglądy spotkają się z pewnością z zainteresowaniem praktyki. Omawiana problematyka jest bowiem ważna także – a może nawet przede wszystkim – dla praktyków. Szczegółowa i stojąca na wysokim poziomie analiza jurydyczna wchodzących w grę przepisów i zwrócenie uwagi na występujące w orzecznictwie nieprawidłowości oraz na właściwe wzory powinny więc mieć wpływ na lepsze formułowanie w przyszłości uzasadnień decyzji stosowania prawa”.

prof. dr hab. Adam Zieliński