

Krajowa Rada Sądownictwa

K W A R T A L N I K

CENA 44,10 ZŁ (W TYM 5% VAT)



NUMER 2 (15)

CZERWIEC 2012

„Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka” – relacja z konferencji KRS wraz z pełnymi tekstami referatów prof. Andrzeja Bałabana, SSN Stanisława Dąbrowskiego oraz prof. Leona Kieresa

Kontrola uchwał KRS w sprawach indywidualnych sprawowana przez Sąd Najwyższy – artykuł Marcina Stębelskiego i Jarosława Sułkowskiego

Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości – artykuł Stanisława Dąbrowskiego i Anety Łazarskiej

Czy można zmieniać rzeczywistość? – felieton Waldemara Żurka

Parlamentarna choroba „niedoszacowania” – rozmowa z prof. Leonem Kieresem

Sylwetki sędziów powołanych do pełnienia urzędu w SN i NSA przez Prezydenta RP 28 lutego 2012 r.

Kolekcjonerstwo i sport dla odreagowania – rozmowa z SSO Rafałem Lisakiem



LEX

a Wolters Kluwer business



PKWiU 2008 58.14.12.0

NOWOŚĆ!

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komentarz. Tom I-III



LEX

a Wolters Kluwer business

pod redakcją
prof. zw. dr. hab. Andrzeja Wróbla



Traktat z Lizbony – tworzący traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – jest najważniejszym instrumentem dalszej integracji europejskiej. Aby wykorzystać go w pełni, musimy go poznać i zrozumieć. Dlatego bardzo cieszę się z wydania tego komentarza, który będzie lekturą obowiązkową dla wszystkich zainteresowanych prawem Unii Europejskiej.

Ze wstępu prof. Jerzego Buzka

Książki w promocyjnej cenie **z rabatem nawet 30%**
dostępne na stronie **www.profinfo.pl/traktat**

SPIS TREŚCI

KONFERENCJA

- 5 – Relacja z konferencji „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka”
 - 5 – Wprowadzenie
 - 6 – Referaty:
 - 6 – Zasada niezależności sądów i jej realizacja – prof. Andrzej Bałaban
 - 12 – Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia – SSN Stanisław Dąbrowski
 - 15 – Krajowa Rada Sądownictwa strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów – prof. Leon Kieres
 - 20 – Wystąpienia i dyskusja

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

- 28 – Kontrola uchwał KRS w sprawach indywidualnych sprawowana przez Sąd Najwyższy – Marcin Stębel, Jarosław Sułkowski
- 38 – Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości – Stanisław Dąbrowski, Aneta Łazarska

ŁUDZIE I WYDARZENIA

Felieton

- 44 – Czy można zmieniać rzeczywistość? – Waldemar Żurek

Wywiad

- 45 – Parlamentarna choroba „niedoszacowania” – rozmowa z prof. Leonem Kierese, członkiem KRS od 19.11.2009 r. do 21.12.2011 r. – Alicja Seliga

Kalendarz wydarzeń

- 50 – Pożegnanie Stanisława Chmielewskiego, Andrzeja Dery, Mariana Filara, Leona Kieresa
- 51 – Pożegnanie Wiceprzewodniczących KRS sędziów Romana Kęski i Ryszarda Pęka
- 51 – Zebranie Przedstawicieli ZO Sędziów Okręgów
- 53 – Lista osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 28.02. i 20.03.2012 r.
- 54 – Wybrane sylwetki nowych sędziów
 - 54 – Maria Szulc, SSN
 - 54 – Anna Owczarek, SSN
 - 55 – Krzysztof Winiarski, SNSA

Współpraca międzynarodowa

- 56 – Współpraca w ramach sieci ENCJ – Karolina Janson-Ernert
- 56 – Wizyty, spotkania, konferencje – Rafał Michalczewski

POZA WOKANDĄ

- 57 – Kolekcjonerstwo i sport dla odreagowania – rozmowa z Rafałem Lisakiem, sędzią SO w Krakowie – Alicja Seliga



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski
Z-ca redaktora naczelnego
Roman Kęska

Barbara Godlewska-Michalak
Małgorzata Niezgódka-Medek
Waldemar Żurek

Sekretarz redakcji
Bogdan Bugdalski
tel. 22 535 82 59
e-mail: bbugdalski@wolterskluwer.pl

Redaktor prowadzący
Marcin Trepczyński
e-mail: mtrepczynski@wolterskluwer.pl

Patronat honorowy
SSN Antoni Górski
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 przysyłać pocztą elektroniczną lub zwykłą, z załączoną płytą CD. Autor, przekazując redakcji tekst, przenosi na wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania zmian w tekstach przeznaczonych do publikacji. Materiały niezamówione nie będą zwracane. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie podpisanej umowy do Wydawnictwa.

Podstawowe zasady recenzowania tekstów naukowych oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie internetowej czasopisma: www.czasopisma.lex.pl/krs

Wersją pierwotną (preferencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe

WYDAWCA

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a



Wolters Kluwer
Polska

WOLTERS KLUWER POLSKA

Dyrektor Działu Czasopism
Klaudiusz Kaleta
tel. 22 535 83 13
e-mail: kkaleta@wolterskluwer.pl

Sekretariat
tel. 22 535 82 03
fax 22 535 83 32

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopisma można uzyskać pod numerem infolinii 0 801 044 545; fax 22 535 82 05

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 01

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

Druk: PAPER&TINTA, Marki

Nakład 300 egz.

DOKUMENTY KRS**Najważniejsze opinie, stanowiska i uchwały podjęte w okresie: 1.01.–31.03.2012 r.**

- 61 – Stanowisko KRS z 7.02.2012 r. w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 22 oraz art. 23 ustawy z 22.12.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707)
- 61 – Opinia KRS z 8.03.2012 r. dotycząca projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych
- 62 – Opinia KRS z 8.03.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów
- 63 – Opinia KRS z 8.03.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie dokumentów stanowiących podstawę oceny kwalifikacji asystenta sędziego kandydującego na wolne stanowisko sędziowskie
- 63 – Opinia KRS z 8.03.2012 r. w przedmiocie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny kwalifikacyjnej kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie
- 64 – Opinia KRS z 9.03.2012 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości:
 - 1) w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości;
 - 2) w sprawie ustalenia sądów okręgowych i sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych;
 - 3) w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste;
 - 4) w sprawie ustalenia sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych z obszarów właściwości innych sądów rejonowych
- 66 – Opinia KRS z 9.03.2012 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw



RELACJA Z KONFERENCJI „NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW I NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW GWARANCJĄ PRAWORZĄDNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA”



Uczestnicy konferencji. Przemawia: SSN Stanisław Dąbrowski, Pierwszy Prezes SN

Z inicjatywy Krajowej Rady Sądownictwa 21.02.2012 r. w Warszawie odbyła się konferencja „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka”. Wśród przybyłych gości byli m.in.: Marszałek Senatu RP Bogdan Borusewicz, Wicemarszałek Sejmu RP Cezary Grabarczyk, Prezes TK prof. Andrzej Rzepliński, Pierwszy Prezes SN Stanisław Dąbrowski, Prokurator Generalny Andrzej Seremet, Dyrektor Biura Prawa i Ustroju w Kancelarii Prezydenta RP Andrzej Dorsz, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Stanisław Chmielewski, Wiceprezes TK prof. Stanisław Biernat, sędzia TK prof. Teresa Liszcz, Przewodniczący Krajowej Rady Prokuratury Edward Zalewski, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej Andrzej Zwara, Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu RP Roman Kapeliński, Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu

Państwa Marcin Dziurda, Prezesi Stowarzyszeń Sędziów „Iustitia” i „Themis” Maciej Strączyński i Irena Kamińska oraz Prezes Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych Ewa Waszkiewicz, Dyrektor Segmentu Kancelarie Prawne w Wolters Kluwer Polska Joanna Rossa i Wiceprezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Adam Bodnar.

Na wstępie SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, podkreślił fundamentalne znaczenie tematu konferencji dla sądownictwa i dla idei państwa prawa. Zauważył, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów są wartościami zagrożonymi, a zagrożenie to ma charakter strukturalny. To władza ustawodawcza uchwala prawo, które stanowi tworzywo w pracy orzeczniczej sędziów, władza wykonawcza w osobie Prezydenta RP powołuje sędziów, a z kolei rząd ma przemożny wpływ na warunki pracy sądownictwa. Biorąc pod uwagę brak

inicjatywy ustawodawczej władzy sądowniczej, już w punkcie wyjścia znajduje się ona w gorszej pozycji.

Wybory prezesów trzech najważniejszych sądów: SN, TK i NSA nie wzbudzają zainteresowania opinii publicznej i przechodzą niemalże bez echa. Wydaje się, że przy nominacjach na te stanowiska powinni być obecni zarówno premier, reprezentujący władzę wykonawczą, jak i marszałkowie Sejmu i Senatu, będący przedstawicielami władzy ustawodawczej. Nie chodzi tu wyłącznie o kwestię ceremonialu czy symboliki, ale o stan mentalności urzędowej i społecznej, odzwierciedlającej podejście do tej kwestii. W ustawie, mocą której „zamrożono” płace sędziowskie, sędziów potraktowano wprost jako urzędników. Czy władzy wykonawczej przyszło na myśl, aby bez żadnych wcześniejszych konsultacji ograniczyć uprawnienia parlamentarzystów? Stopień dojrzałości demokracji mierzy się m.in. postawą władzy ustawodawczej i wykonawczej wobec władzy sądowniczej. To ona jest powołana do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem prawa przez pozostałe władze. Obawa nadejścia kryzysu gospodarczego nie uzasadnia naruszania niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Po tym wystąpieniu SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, przekazał prowadzenie konferencji SSN Katarzynie Gonerze. Następnie zabrał głos Marszałek Senatu RP Bogdan Borusewicz i potwierdził istnienie problemów związanych ze współpracą poszczególnych władz oraz utrzymywaniem równowagi między nimi. Zauważył też, że nie tylko postanowienia konstytucyjne, lecz także praktyka gwarantują niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Ta praktyka wspiera samorząd sędziowski, wskazując na różne niebezpieczeństwa i problemy. Zdaniem Marszałka Senatu,



SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS

ograniczenia finansowe nie odnoszą się wyłącznie do sądownictwa. Zamrożenie płac dotyczy wszystkich sfer budżetowych, w tym posłów oraz senatorów, i nie jest zamachem na niezawisłość sędziowską i niezależność trzeciej władzy.

Na zakończenie Bogdan Borusewicz zaznaczył, że polski parlament współpracuje z przedstawicielami sądownictwa i troszczy się o to, by sędziowie byli niezawisli, a sądy niezależne. Nie ma przy tym żadnych zakusów na sferę uprawnień władzy sądowniczej.

W kolejnym punkcie konferencji prof. dr hab. Andrzej Bałaban, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski oraz prof. dr hab. Leon Kieres wygłosili referaty, które drukujemy poniżej.

Prof. dr hab. Andrzej Bałaban

Zasada niezależności sądów i jej realizacja

Prawo działa zadowalająco, jeśli tworzy system oparty na zasadzie zupełności, jedności i niesprzeczności. Cecha hierarchiczności uzupełniona być musi obecnie o zasady relacji wielu systemów prawa obowiązujących na danym terytorium (np. zasadę pierwszeństwa i autonomii prawa unijnego).

Właściwy stan systemu prawa jest efektem skoordynowania funkcji tworzenia i „stosowania” prawa. Na etapie stosowania prawa można tanio i skutecznie korygować defekty tworzenia prawa w drodze wykładni powszechnie obowiązującej albo dopuszczenia precedensu sądowego. Parlamentarna droga stanowienia prawa ma wiele wad: zdominowanie polityczne, kadencyjność, amatorszczyzna powiązana z lekceważeniem



Prof. Andrzej Bałaban

służb prawnych, pośpiech, populizm, nadużywanie formy regulacji prawnej, niestabilność itp. Sądownictwo wadom politycznego prawodawcy przeciwstawia zalety gwarantujące jakość prawa: apolityczność, stabilność, kompetencję, kontrolę instancyjną, orzekanie w razie rzeczywistej potrzeby itp. Blisko połowa współczesnego świata przyjęła system precedensowego tworzenia prawa z uzupełniającą rolą prawodawcy centralnego. Także tworzenie systemowych zrębów prawa międzynarodowego zawdzięczamy trybunałom międzynarodowym, zwłaszcza Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka i unijnemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

Podkreślam zalety i potencjał sądownictwa, ponieważ spotkaliśmy się w związku z zagrożeniem jego pozycji ustrojowej we współczesnej Polsce. Wynika ono z braku zaufania do kompetencji i potencjału „trzeciej władzy”, której przypisuje się trzeciorzędą rolę ustrojową, poszukując szans na usprawnienie państwa tam, gdzie jest ich coraz mniej. Sądzę, że jedną z przyczyn tego nieporozumienia jest przekonanie o słabej legitymizacji władzy sądowniczej, która jeśli nawet działa kompetentnie, to nie „z woli narodu”. W takim ujęciu znacznie lepsze jest działanie niekompetentne z domniemanej woli narodu, dopuszczalne tak długo, dopóki naród nie upomni się o swe prawa, co – jak wiadomo – zdarza się rzadko i z reguły jest poważnym wstrząsem ustrojowym.

Przekonanie o priorytecie organów pochodzących z wyborów prowadzi do chybionych, a nawet humorystycznych prób „legalizacji” sądownictwa poprzez „podczepianie” go do aktu wyborczego. W jednym z najnowszych opracowań tego problemu brzmi to tak: „W świetle postanowień Konstytucji RP zasadnym wydaje się wyodrębnienie trójczłonowego modelu legitymizacji władzy sądowniczej:

1. Podstawowe znaczenie dla legitymizacji władzy sądowniczej ma to, że sędziowie «są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej» (art. 179). Uzyskują więc legitymację pośrednią, która jest konsekwencją legitymizacji bezpośredniej, jaką posiada Prezydent pochodzący z wyborów bezpośrednich (...).
2. Skoro powoływanie przez Prezydenta sędziów następuje na wniosek KRS, to nie bez znaczenia dla legitymizacji demokratycznej władzy sądowniczej jest to, że w gremium tym zasiadają osoby, mające mandat bezpośredni (czterech posłów, dwóch senatorów...).
3. Niewątpliwym czynnikiem legitymizacji jest «udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości» (art. 182). Może on być traktowany jako jedna «z postaci uczestnictwa Narodu w sprawowaniu władzy publicznej» (art. 4 ust. 2)¹.

Według tego rozumowania sądownictwo „też jest trochę legalne”, choć byłoby bardziej, gdyby w KRS było więcej posłów albo wyłącznie oni i gdyby sądzili sami ławnicy,

bo obecność sędziego nie jest „legalna”. Otóż w moim przekonaniu legitymizacja sądownictwa ma zupełnie inny charakter, znacznie bardziej złożony, odpowiednio do stopnia skomplikowania jego zadań, uzupełniających, a nie kopiujących zadania organów przedstawicielskich. Wskazać można co najmniej cztery istotne postacie legitymizacji władzy sądowniczej. Mają one charakter legitymizacji konstytucyjnej, a więc postać trwałej decyzji ustrojodawcy, celowo separującej władzę sądowniczą od aktów politycznej legitymizacji i od innych władz i organów, poprzez przyjęcie jako jednej z podstaw rozwiązań konstytucyjnych zasady trójpodziału władzy, będącej wyściową, pierwszą postacią legitymizacji konstytucyjnej.

Sama idea trójpodziału władzy w swej warstwie pojęciowej jest mało precyzyjna. Zrodzona u schyłku państwa feudalnego nie mogła organizować podziału funkcji i kompetencji państw nowego typu w całej ich rozmaitości. W rezultacie nie wszędzie uznano jej przydatność, a tam, gdzie została przyjęta, uzyskała dość zróżnicowane postacie prawne (np. model francuski, amerykański czy polski). O tym, czym dziś jest ta idea, w istocie rozstrzygają konkretne, narodowe rozwiązania konstytucyjne, interpretujące zawarte w niej myśli o podziale, równowadze i hamowaniu władz, mających różnorodną zawartość kompetencyjną i postacie podmiotowe.

W polskiej tradycji ustrojowej idea trójpodziału była obecna pod rządami Konstytucji z 3.05.1791 r. i Konstytucji Marcowej z 1921 r. Nie obowiązywała prawnie w latach 1935–1992. W Małej Konstytucji z 1992 r. przyjęto ją w dość uproszczonej i niejasnej postaci. W Konstytucji z 1997 r. zaś w postaci klasycznej i rozwiniętej jako trójpodział, zrównoważenie i współdziałanie władz (choć o współdziałaniu mowa jest odrębnie we wstępie do Konstytucji nie w kontekście trójpodziału, ale w kontekście „władz”, być może szerzej rozumianych, np. jako wszelkie władze publiczne). Trzeba podkreślić, że element współdziałania nie jest integralną częścią zasady trójpodziału z art. 10 Konstytucji ani też nie odnosi się do trójpodziału wprost. Zalecać więc należy ostrożne korzystanie z tego elementu, zwłaszcza gdy buduje się na nim samoistne konstrukcje prawne, takie np. jak dopuszczalność nadzoru zewnętrznego względem władzy sądowniczej, wywodzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Łatwo zauważyć, że polska Konstytucja w sposób szczególny traktuje władzę sądowniczą, włączając do jej zakresu kompetencje Trybunału Stanu, a nade wszystko Trybunału Konstytucyjnego jako „sądu nad prawem”, a jednocześnie eliminując z jej zakresu sądy szczególne i kolegia do spraw wykroczeń. Nowym jej elementem stały się sądy administracyjne, choć ich właściwość ograniczono do kontroli działalności administracji. Sąd Najwyższy nie jest już „naczelnym organem sądownym”, co wzmacnia niezależność sądów i niezawisłość sędziów w układzie wewnętrznym sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa już nie tylko jest zamieszczona

1 J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 35 i n.

w Konstytucji, lecz uzyskała nader konkretne kompetencje. Władza sądownicza uzyskała też szereg uprawnień zamieszczonych poza rozdziałem VIII ze sfery hamowania pozostałych władz.

Drugi filar pozycji ustrojowej władzy sądowniczej związany jest z konstytucyjną koncepcją jednostki, bardzo szeroko rozbudowaną i chronioną postanowieniami rozdziału I i II. Wśród postanowień rozdziału II odnajdujemy prawo do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1), będące odzwierciedleniem prawa do rzetelnego procesu sądowego, jakie znaleźć możemy w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Szczególny charakter i doniosłość tego prawa podkreślone są w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”, eliminującym możliwość ustawowego ograniczania korzystania z praw konstytucyjnych na zasadach przyjętych w art. 31 ust. 3. Prawo do sądu rozciąga się na możliwość indywidualnego uruchomienia działań Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79). W wyroku z 16.11.2011 r. (SK 45/09) Trybunał uznał, że w tym trybie zwrócić się można także z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją prawa wtórnego UE.

Legitymizacyjna siła podanej grupy przepisów Konstytucji wynika z tego, że państwo i prawo na równi służą Narodowi i jednostce, zresztą bardzo szeroko pojmowanej nie tylko w następstwie użycia w rozdziale I określeń „obywatel” i (znacznie częściej) „człowiek”, ale też określenia „każdy” albo „nikt”. W relacji określeń „naród” i „jednostka” pojawia się ponadto pewien paradoks znaczeniowy. Naród jako „wszyscy obywatele” to podmiot nader abstrakcyjny i mało skuteczny w aktywnych działaniach (wszyscy to po trosze nikt), jednostka – wręcz przeciwnie. Prawo jednostki jest natomiast prawem wszystkich jednostek (którego zresztą mogą dochodzić zbiorowo, a indywidualnie – także, w uproszczonym trybie, po wyrokach precedensowych, np. Europejskiego Trybunału Ochrony Praw Człowieka).

Trzeci filar specjalnej pozycji sądownictwa nie ma charakteru podmiotowego (ustrojodawca, jednostka). W tym przypadku idzie o immanentną cechę prawa, związaną z mechanizmem jego wykładni i konstruowania normy prawnej, będącej prawem we właściwym znaczeniu. Z mocy Konstytucji, ale też siłą faktu, sądownictwo pełni w tym mechanizmie funkcję ostatecznego i rozstrzygającego autorytetu.

Ustalanie normatywnej zawartości przepisów jest wstępnie realizowane na etapie prawodawstwa w ramach władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz niektórych organów *sui generis*. Działanie w ramach kompetencji i przy zachowaniu procedury stwarza domniemanie legalności aktów prawotwórczych. Działa ono jednak tylko

do momentu sporu o brzmienie normy prawnej. Może to być spór o legalność aktu prawotwórczego przed Trybunałem Konstytucyjnym, spór o legalność decyzji przed sądem administracyjnym bądź spór o prawa i obowiązki stron stosunku prawnego przed sądem powszechnym. We wszystkich tych przypadkach poza ustaleniem konkretnej normy sąd ustala wzorzec normatywny o różnej sile oddziaływania.

Konstytucja RP wyposażyla sądownictwo w jeszcze jedną doniosłą kompetencję, jaką jest możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie Konstytucji będącej aktem stosowanym bezpośrednio (art. 8 ust. 1). Oznacza to nie tylko możliwość orzekania na podstawie Konstytucji, lecz także możliwość jednorazowego pominięcia jako podstawy orzekania aktu niższej rangi, uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją. Sąd nie ma bowiem obowiązku korzystania z pytań do TK. Analiza praktyki dowodzi, że poza szeroką działalnością TK w tym zakresie orzecznictwo oparte na postanowieniach Konstytucji, a nawet na jej zasadach, coraz częściej pojawia się w ramach sądownictwa administracyjnego i powszechnego².

Czwarty filar pozycji sądownictwa związany jest z członkostwem Polski w organizacjach międzynarodowych. Przyjęcie w Konstytucji dopuszczalności przekazania kompetencji prawotwórczych i pierwszeństwa umów międzynarodowych oraz prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe (art. 90 i art. 91) spowodowało obowiązek sądów orzekania na podstawie tego prawa. Legitymizacja tego stanu rzeczy ma postać konstytucyjną, referendalną oraz potwierdzenia wolą Unii Europejskiej. Szczególnie w przypadku prawa unijnego stanowiącego autonomiczny system prawny, który współtworzymy, sposób orzekania podporządkowany jest logice tego systemu, co oznacza m.in. związanie odpowiedziami na pytania pre-judycjalne (po części obowiązkowe) kierowane do Trybunału Sprawiedliwości. Ta nowa funkcja polskich sądów rzutuje na ich niezależność w relacjach do pozostałych organów państwa (choć rodzi problem relacji wewnątrzunijnych).

Reasumując ten wątek rozważań, można stwierdzić, że nie ma potrzeby sztucznego i nieprzekonywającego „podczepiania” władzy sądowniczej pod argumentację legitymizacyjną władzy ustawodawczej czy wykonawczej, jako że jej własna legitymacja ustrojowa i kompetencyjna jest wystarczająca do uznania silnej i autonomicznej pozycji. Można przywoływać tu kolejne argumenty, jak np. ferowanie przez sądy i trybunały wyroków „w imieniu Rzeczypospolitej” rozumianej „jako określenie pewnej *sui generis* politycznej organizacji społeczeństwa, a nie synonim dla aparatu władzy państwowej”³, lecz także ich nadmierne, ilościowe mnożenie nie wydaje się konieczne.

² Por. o tym w referatach J. Trzcińskiego, M. Granata i A. Wróbla, wygłoszonych na 52. Zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego, w: A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP*, Szczecin 2011, s. 107–193.

³ P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, w: *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci prof. J. Trzcińskiego*, Warszawa 2007, s. 469.

Pozycja władzy sądowniczej przesądza o charakterze i skali niezależności sądów. Wynika ona wszakże nie tylko z zadań „własnych” władzy sądowniczej, lecz także z mechanizmu równowagi władz, zwanego też „systemem hamulców i równowagi” albo „powściągnięcia” władz. Lista środków z tego zakresu, którymi obdarzono władzę sądowniczą, jest wyjątkowo długa. Podkreślić trzeba, że ich część to środki „legitymizujące legitymizację”! Należy do nich stwierdzanie przez SN ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101) oraz wyboru Prezydenta (art. 129). Sąd Najwyższy stwierdza też ważność referendum (art. 125 ust. 4). Trybunał Konstytucyjny stwierdza przeszkodę w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, a także uznaje przejściową niemożność sprawowania przez niego urzędu i powierza jego pełnienie Marszałkowi Sejmu (art. 131). Trybunał Stanu orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, posłów i senatorów oraz innych osób pełniących najwyższe funkcje państwowe (art. 198). Nie miejsce tu na dalsze wymienianie i omawianie kompetencji „powściągniętych” władzy sądowniczej⁴. Zwraca natomiast uwagę fakt, że jest ona zdecydowanie bardziej rozbudowana niż odpowiednie kompetencje „hamujące”, pozostające w ręku pozostałych władz, mające głównie charakter kreacyjny (obsadzanie stanowisk kierowniczych w najważniejszych sądach i trybunałach, które to stanowiska nie dają tak istotnego wpływu na ich działalność, jak w przypadku pozostałych władz) oraz prawodawczy (w tym budżetowy).

Podstawowym celem konstytucyjnych rozwinąć zasady trójpodziału jest określenie pola kompetencji poszczególnych władz i ich organów. Postanowienia poświęcone powściągnięciu władz mają natomiast charakter wtórny i wyjątkowy. Jako takie podlegać muszą interpretacji zawężającej, by nie mogły być wykorzystywane przeciw podstawowemu celowi trójpodziału (a także zasadzie współdziałania władz!). Bywa wszakże tak, że szeroki zbiór kompetencji tworzących merytoryczną funkcję organu zawiera w sobie elementy „powściągnięcia”. Rozważmy to na przykładzie funkcji ustawodawczej Sejmu. Służy ona tworzeniu regulacji prawnej poszczególnych sfer funkcjonowania państwa z udziałem prawotwórstwa wykonawczego i samorządowego. Jednak trudno byłoby zaakceptować jego wykorzystanie w przypadku ustaw strukturalno-kompetencyjnych, takich np. jak prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Sądzie Najwyższym czy ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Tego rodzaju bezpośrednia interpretacja zasady trójpodziału dokonana być musi w samej ustawie, zarówno w jej warstwie regulacyjnej, jak i „powściągniętej” i z pewnością nie można tego powierzyć np. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości.

Ochrona tej zasady może być zrealizowana przy użyciu specjalnych narzędzi prawnych, takich np. jak ustawa

organiczna czy ustawa konstytucyjna, która mogłaby być przewidziana dla regulacji określonych, szczególnie ważnych spraw, bez posługiwania się odesłaniem do prawodawstwa niższej rangi, czyli jako postać ustawy „pełnej”. Można też przyjąć, że prawnik rozumie, czym jest „ustawa – Prawo o...”, choć niełatwo to wytłumaczyć politykowi. Przykładem zakazu użycia typowego środka prawnego przez władzę wykonawczą jest niemożność posłużenia się zarządzeniem przewidzianym w art. 92 Konstytucji w odniesieniu do władzy sądowniczej, jako że nie jest ona „jednostką organizacyjnie podległą organowi wydającemu te akty”.

W ramach trójpodziału władzy szczególne zagrożenia dla niezależności sądów pojawiają się w ramach ich kontaktów z Ministrem Sprawiedliwości. Zasadne jest zatem przyjrzenie się jego pozycji ustrojowej. W świetle Konstytucji „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Kierując działem, wydawać mogą rozporządzenia, które na wniosek Prezesa Rady Ministrów Rada ta może uchylić (art. 149). Minister podlega uprawnieniom koordynacyjnym i kontrolnym Prezesa Rady Ministrów, co uznać należy za uprawnienia słabe (choć wzmocnione personalną i polityczną zależnością). Podlega też odwołaniu przez Prezydenta albo w trybie sejmowego wotum nieufności.

Zakres działania ministra nie może pokrywać się z zakresami innych organów konstytucyjnych. Nie może być więc Ministra Ustawodawstwa ani Ministra Strażnika Konstytucji. Powstaje więc problem: dlaczego istnieje Minister Sprawiedliwości, skoro w sferze wymiaru sprawiedliwości właściwe są sądy należące do odrębnej i niezależnej od innych władzy sądowniczej. Odrzucając myśl, że organ wykonawczy miałby czynić jakąś alternatywną sprawiedliwość w jemu właściwych formach, przyjąć trzeba, że w istocie mamy do czynienia z uproszczoną, skrótową nazwą, pod którą funkcjonuje Minister Wspomagania Władzy Sądowniczej i Wymiaru Sprawiedliwości, którego działania są legalne tylko wtedy, gdy uzgadniane są z sądownictwem i jemu służą. Wszelkie wyobrażenia o konkurencyjnej czy skierowanej przeciw sądownictwu działalności Ministra Sprawiedliwości należy uznać za sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym. Umiejętność współdziałania wydaje się istotna zarówno z punktu widzenia rządu niezainteresowanego przewlekłymi (a w ostatnim czasie także zaogniającymi się konfliktami z władzą sądowniczą), jak i Ministra Sprawiedliwości, który swoją pozycję budować może jedynie na udanym modelu współdziałania.

Ta wizja, kreślona na kanwie rozwiązań konstytucyjnych, ciągle jeszcze nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wielka niestabilność obsady resortu sprawiedliwości (20 ministrów na przestrzeni 23 lat transformacji ustrojowej) to po części powód, a po części skutek braku modelu współpracy z sądownictwem. Ciągłe nie może się on wyzwolić z podatności na próby restytucji

⁴ Omawia je obszernie J. Kuciński, *Legislacyjna – egzekutywa – judykacyjna. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.

PRL-owskiego modelu sterowania sądami za wszelką cenę i przy użyciu wszelkich dostępnych metod. Szczególne pogorszenie relacji nastąpiło z końcem 2006 r. i dotyczyło polityki rządu, działań Ministra i nawet Prezydenta, z którym KRS wszczęła spór kompetencyjny przed Trybunałem Konstytucyjnym. Działania Ministra cechowało z kolei nie tylko naruszanie prawnych form relacji z sądownictwem, ale też wyjątkowo agresywna, gorsząca i nieetyczna kampania medialna skierowana na pozyskanie populistycznego poklasku. Niepokojące jest to, że nowe standardy sporu kontynuowane były po zwrocie wyborczym z 2007 r., prowadząc m.in. do uchwalenia niekonsultowanej z KRS i przyjętej z naruszeniem zasad procedury ustawodawczej obszernej nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych⁵, zwiększającej znacznie zakres niekonstytucyjnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem oraz wprowadzającej środki kontroli sędziego godzące w jego niezawisłość. Istnieje poważna obawa, że do czasu orzeczenia TK nowe rozwiązania wejdą w życie, a ich eliminacja wywoła znaczne szkody finansowe i społeczne, zwłaszcza w środowisku sędziowskim i jego otoczeniu.

Testem określającym granice rozumienia przepisów Konstytucji w zakresie autonomii władzy sądowniczej jest problem dopuszczalności stosowania w stosunku do niej nadzoru zewnętrznego ze strony władzy wykonawczej. Trudno zgodzić się w tym zakresie ze stanowiskiem, że „Konstytucja RP nie wskazuje jednego, pożądanego modelu nadzoru nad działalnością pozaorzeczniczą sądów, pozostawiając tym samym swobodę decyzyjną ustawodawcy”⁶. Otóż słowo „nadzór” występuje w obrębie przepisów konstytucyjnych dotyczących sądownictwa tylko raz w sformułowaniu art. 183 ust. 1: „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”. Całkowicie błędne byłoby rozumienie *a contrario* tego przepisu jako dopuszczającego nadzór innych niż Sąd Najwyższy organów, jeśli nie dotyczyłby on orzekania. Argumentów na rzecz niedopuszczenia takiej możliwości jest wiele:

1. Władza sądownicza jest z mocy Konstytucji odrębna i niezależna od innych władz, co wyklucza (poza wyjątkami konstytucyjnymi) sprawowanie wobec niej funkcji władczych – tymczasem nadzór (w odróżnieniu np. od kontroli choćby sprawowanej przez NIK) jest typowym uprawnieniem władczym.
2. Konstytucyjna cecha niezależności i niezawisłości sądu nie pozostawia wątpliwości, że wyżej wymieniona zasada odnosi się także do niej. Zauważmy tu ponadto wzmocnienie pozycji sądu cechą niezawisłości przypisaną jego orzeczniczej postaci, czyli sędziemu.

⁵ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej jako p.u.s.p. Nowelizacja: Dz. U. z 2011 r. Nr 203, poz. 1192.

⁶ Tak M. Mazurkiewicz, *Problem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów na tle konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, w: J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, Toruń 2011, s. 523.

3. Często akcentowana konieczność nadzorowania działań pozaorzeczniczych sądów może być przecież realizowana w oparciu o art. 183 ust. 2 Konstytucji, przewidujący wykonywanie przez SN „także innych czynności”, których podstawą, poza Konstytucją, mogą być ustawy.
4. Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że w sprawowaniu nadzoru pozaorzeczniczego przez SN w oparciu o podaną podstawę konstytucyjną musi uczestniczyć KRS w zakresie funkcji konstytucyjnych jej przypisanych.
5. Konstytucyjny wzorzec nadzorczy z art. 183 powinien być stosowany w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego z zachowaniem jego autonomii (nadzór SN przewidziano tylko co do sądów powszechnych i wojskowych), a więc na zasadzie sprawowania funkcji nadzoru pozaorzeczniczego przez NSA, z wyłączeniem innych organów poza KRS.
6. Doniosłość uprawnień i autonomia Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu czynią oczywistym ich wyjęcie spoza nadzoru pozaorzeczniczego zarówno organów zewnętrznych, jak i innych organów władzy sądowniczej.

Jak wiadomo, ustawowa interpretacja Konstytucji w zakresie dopuszczalności nadzoru zewnętrznego poszła w innym kierunku, jakby podświadomie kontynuując model PRL-owski. Co więcej, uzyskała w pewnym zakresie akceptację orzeczniczą TK. Była też akceptowana na zasadzie swoistego, zwyczajowego status quo, mimo istnienia ustawowego wzorca wyłączającego nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego. To akceptowanie nadzoru zewnętrznego spowodowało sytuację znaną z mądrej bajki o rybaku i złotej rybce. W warunkach pogarszających się relacji władza wykonawcza (jak sądzę, nie bez udziału Ministra Sprawiedliwości), idąc wspólnie z władzą ustawodawczą, zdecydowała się na dalsze osłabianie pozycji ustrojowej sądownictwa. Lista działań z tego zakresu jest długa i stale rośnie. W ostatnim czasie jest to problem modelu aplikacji sędziowskiej i systemu szkolenia aplikantów, zarobków sędziów i stanu spoczynku, znoszenia i przekształcania sądów, systemu ocen i delegowania sędziów, i wiele innych.

W moim przekonaniu z sytuacją sądownictwa, poprzez problem realizacji zasady kontrydiktoryjności rozpraw i pewności obrotu, ściśle związany jest problem statusu korporacji prawniczych. Przekonanie o tym, że brak kwalifikacji można zastąpić ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, świadczy o całkowitym niezrozumieniu istoty pomocy prawnej. Korporacje prawnicze wydają się też naturalną bazą rekrutacyjną kadry sędziowskiej, zwłaszcza jeśli coraz bardziej szwankować będzie system aplikacji.

Najważniejszym problemem sądownictwa w chwili obecnej stała się rewizja prawa o ustroju sądów powszechnych, zaskarżona przez KRS do TK. Jako jeden

z ekspertów oceniających proponowane zmiany nie miałem żadnych wątpliwości, że należy je uznać za sprzeczne z przepisami Konstytucji, która na gruncie zasady trójpodziału władzy uznaje za wartości dominujące traktowanie sądów i trybunałów jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173). Sąd jest dodatkowo „niezależny i niezawisły” jako organ będący gwarancją sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1). Nowe uregulowania ustawowe nadzoru administracyjnego i usytuowanie dyrektorów sądów, ich podległość Ministrowi Sprawiedliwości oraz brak możliwości sprawowania nad nimi rzetelnego, władczego nadzoru przez prezesów sądów naruszają podstawowe zasady wyodrębnienia organizacyjnego i funkcjonowania władzy sądowniczej.

W kwestii tej TK już w wyroku w sprawie K 6/94 zauważył, że o ile stosunek pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą dopuszcza formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, a nawet istnienia obszarów, w których ich kompetencje nakładają się lub przecinają, o tyle w stosunkach organów tych władz z władzą sądowniczą relacje wzajemne opierać się muszą na zasadzie separacji. Określeń „niezależność”, „niezawisłość”, „odrębność” Konstytucja nie stosuje bowiem do władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jedynie do władzy sądowniczej. Kwestia dopuszczalności ingerencji innych władz w działalność sądów była przedmiotem orzeczenia TK (K 12/03), który przyjął, że jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej może być dokonywane tylko wyjątkowo, posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne i wyraźną podstawę konstytucyjną.

Funkcje orzecznicze sądów są w pewnej mierze uzależnione od sprawnego funkcjonowania administracji sądowej, jednak jej rola jest całkowicie tym funkcjom podporządkowana i nie może w żadnym razie być oceniana inaczej niż właśnie przez pryzmat tej użyteczności. Wszelkie formy autonomizacji struktur administracyjnych i uniezależniania ich od prezesów sądów oznaczają rozwój narzędzi administracyjnego sterowania działalnością sądów i ustanawiania tą drogą kompetencji władczych ze strony Ministerstwa. W szczególności gospodarka finansowa sądów musi być oparta na założeniu, że wymiar sprawiedliwości to podstawowa funkcja państwa finansowana ze środków publicznych, co TK wyraźnie podkreślał w wyroku z 9.11.2005 r. (Kp 2/05).

Zakres kompetencji dyrektorów sądów i zakres uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości jest określony szczegółowo w obowiązującej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jej zmiana byłaby możliwa w razie zmiany koncepcji władzy sądowniczej w Konstytucji. Brak wyraźnego powodu zmian i brak ich akceptacji przez KRS w toku prac prawodawczych, a przeciwnie – uznanie ich za niedopuszczalne w proponowanym zakresie i formie sprawiają, że wnioskować trzeba o szybkie ich usunięcie. Próba tej „siłowej” reformy zwiększającej skalę oddziaływania administracji na pracę

sądów musi być uznana za naruszenie elementarnej zasady pewności prawa. Jest to też naruszenie zasady proporcjonalnego użycia prawa, czyli zakazu nadmiernej ingerencji prawnej, dokonanej na newralgicznym styku działania obu władz. Zasadę proporcjonalności najczęściej wiąże się z ingerencją w prawa jednostki. Trzeba jednak pamiętać, że TK przyjmuje obowiązywanie tej zasady w stosunku do wszystkich dziedzin prawa (wyrok z 6.02.2007 r. – P 25/06). Artykuł 106e ustawy po nowelizacji przewiduje zastosowanie rozporządzenia jako aktu regulującego szczegółowe kryteria i sposób oceny sędziego oraz szczegółowy sposób opracowania planu rozwoju zawodowego sędziego. Nowela przewiduje też opiniowanie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości przez KRS, co należy uznać za formułę wysoce niewystarczającą – opinia taka ma bowiem charakter niewiążący. Tryb wydania rozporządzenia „w porozumieniu” wydaje mi się tu jedynym dopuszczalnym.

Konstrukcja rozporządzenia zawarta w art. 93 Konstytucji jest rozwiązaniem wymagającym i restrykcyjnie egzekwowanym w orzecznictwie TK. Oceny TK dotyczą zarówno dochowania konstytucyjnych wymogów użycia rozporządzeń, jak i konkretnych sformułowań odesłań ustawowych i sposobu ich realizacji w rozporządzeniach. W omawianej nowelizacji odesłanie do rozporządzenia budzi wątpliwości na gruncie obowiązku wykonania ustawy przez rozporządzenie. Ustawa przewiduje bowiem ocenę sędziego przez prezesa sądu (a nie przez Ministra Sprawiedliwości) przy zastosowaniu kryteriów ustawowych. Wydaje się wątpliwe, by ocena taka, dotycząca „efektywności pracy i kompetencji zawodowych sędziego”, mogła być oparta na szczegółowych kryteriach formułowanych w rozporządzeniu przez organ administracji państwowej. Przecież art. 106a § 2 i § 4 p.u.s.p. zawiera już szczegółowe kryteria ściśle sądownicze, takie jak: stopień zawiłości sprawy, obciążenie pracą, kompetencja zawodowa, metodyka pracy, kultura urzędowania, stopień specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów sprawy. W omawianej kwestii uszczegółowienie kryteriów nie byłoby wykonaniem ustawy, lecz odebraniem kryteriom ustawowym ich właściwego, sądowniczego znaczenia, a co więcej – ich niedopuszczalną interpretacją. Przed tak rozumianym rozporządzeniem ostrzegałem już w 1975 r.⁷, podkreślając, że niedopuszczalne jest użycie rozporządzenia do normowania zarówno zagadnień ogólnych, najistotniejszych z punktu widzenia ustawy, jak i konkretów ważnych dla jej adresatów, a rozstrzygających o znaczeniu przepisów ustawy. Wymóg szczegółowości nie może też być uznany za postać wytycznych ustawowych, jako że zagraża samoistnemu stosowaniu ustawy przez władzę sądowniczą. Paragraf 3 nowego art. 106a p.u.s.p. przewiduje, że „zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę,

⁷ A. Bałaban, *Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, PiP 1975/3, s. 84.

w której sędziowie są niezawisli”. Otóż wydaje się, że administracyjne uszczegółowienie kryteriów, przewidziane w art. 106e p.u.s.p. nowelizacji, zagraża właśnie wprowadzeniem nowych kryteriów typu biurokratycznego, godzących w niezawisłość sędziego przy okazji oceny jego pracy.

W ramach wątku dopuszczalności czy granic użycia w stosunku do władzy sądowniczej pozaustawowych aktów normatywnych przypomnieć jeszcze warto ustawowe upoważnienia do wydawania regulaminów wewnętrznego urzędowania sądów Prezydenta, Ministra Sprawiedliwości i tegoż działającego „w porozumieniu” z Ministrem Obrony Narodowej. Nie wydaje się, by miały one konstytucyjną legitymację porównywalną z właściwością KRS do wydania tych aktów. Przecież według „tradycyjnej szkoły” legitymizacji władzy sądowniczej to KRS, mająca w składzie przedstawiciela Prezydenta, obu Izb Parlamentarnych i Ministra Sprawiedliwości, łączy wszystkie możliwe rodzaje legitymizacji w swej osobie.

W ramach uwag zamykających ten niewesoły obraz faktycznego stanu niezależności sądów trzeba podkreślić, że rysująca się postać dwuwładzy (połączona władza ustawodawcza i wykonawcza przeciw władzy sądowniczej) jeszcze silniej mobilizować musi do ochrony pozycji ustrojowej sądownictwa. Argumentów prawnych i konstytucyjnych nie brakuje. Nie ma też innej drogi

niż przestrzeganie systemu wartości, na straży których postawiono władzę sądowniczą.

Rozwój systemu zewnętrznego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem nie ma podstaw konstytucyjnych i nie zmienia tego zalew regulacji ustawowej i prawodawstwa „wykonawczego” (często też – jak za czasów PRL – „fakswego”). Trzeba mieć nadzieję, że sytuację tę zmieni nowy minister desygnowany na tę funkcję z powodu, jak się wyraził Pan Premier, „szajby deregulacyjnej”. Promowanie zasady *quieta non movere* to zaiste zadanie godne filozofa.

Krajowa Rada Sądownictwa powinna skoncentrować się na przekształceniu systemu delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości, bo to oni powinni być kompetentnym łącznikiem obu władz. Problem ten jest chyba niedoceniany i niesłusznie zaniedbany, a zarazem warty oddzielnej konferencji, a co najmniej naukowej analizy.

Zasada niezależności sądów jest w istocie jednym z narzędzi ochrony niezawisłości sędziego, który jest tą właściwą postacią sądu. Zakłócenia w sferze niezależności sądów mimo wszystko nie powinny wpływać na status sędziego i jego przekonanie o pełnionej, jakże złożonej misji, w ramach której na czoło wysuwa się obrona Konstytucji, pewności prawa, którego ostateczną postać to on ustala, i wreszcie ochrona jednostki.

SSN Stanisław Dąbrowski

Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia

Wysłuchaliśmy bardzo interesującego referatu pana profesora Andrzeja Bałabana dotyczącego niezależności sądów. Z niezależnością sądów ściśle wiąże się niezawisłość sędziów. Nie jest jednak łatwo dokonać konkretnego rozgraniczenia między tymi pojęciami. Sam ustrojodawca ma z tym trudności i np. w art. 45 Konstytucji RP mówi o sędziu niezależnym i niezawisłym. Tendencja do łączenia tych dwóch pojęć wynika ze ścisłego zespolenia, jakie występuje pomiędzy sędzią a sądem. Sędziowie stanowią osobowy substrat sądu, z tego też względu o sędzim mówi się nieraz jako o organie władzy sądowniczej. Pomijając art. 45, inne przepisy Konstytucji „niezależność” wiąże z sądami w znaczeniu instytucjonalnym, zaś „niezawisłość” z osobą sędziego. W tym ujęciu niezależność sądów jest gwarancją niezawisłości sędziów.

Niezawisłość sędziego oznacza przede wszystkim jego wolność od wpływów zewnętrznych – od wpływów przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej,



Stanisław Dąbrowski, Pierwszy Prezes SN

lecz także władzy sądowniczej i wszystkich osób postronnych, w tym polityków i dziennikarzy. Niezawisłość

w odniesieniu do stron określa się zazwyczaj jako bezstronność. Niezawisłość jest wartością niezmiennie istotną, bez której w ogóle nie można mówić o sędziach ani o niezależnym sądzie. Sąd, w którym orzekaliby sędziowie zawiśli, byłby tylko z nazwy sądem. Niezawisłość sędziów nie jest, jak utwierdza się w przekazach medialnych, przywilejem sędziów. Umacnianie w społeczeństwie takiego przekonania jest wielkim błędem. Niezawisłość sędziów nie jest jego prawem. Jest to podmiotowe prawo publiczne obywatela. To obywatel ma prawo do niezależnego sądu i do niezależnego sędziego, czyli prawo do sądu. Niezawisłość sędziów jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Bez niezawisłości władza sądownicza byłaby pozbawiona koniecznego atrybutu dla wykonywania powierzonego jej zadania, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie byłby jedynie urzędnikami podległymi zaleceniom i wskazaniom przełożonych, a podstawowe prawa obywateli pozostawałyby bez ochrony. Niezawisły status sędziego jest więc minimalnym standardem ochrony prawnej, jaki państwo powinno zapewniać obywatelom.

Zarazem jednak niezawisłość nie jest wartością absolutną, podlega pewnym ograniczeniom. W myśl art. 178 Konstytucji RP sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom. To znaczy, że nie są niezawiśli wobec prawa. Ponadto, ze względu na treść art. 176 Konstytucji RP uprawnione jest związanie sędziów wytycznymi sądów wyższych instancji w danej sprawie. Z wynikającego z art. 183 ust. 1 nadzoru judykacyjnego SN nad sądami powszechnymi i wojskowymi wynika dopuszczalność związania tych sądów wytycznymi SN, zawartymi w wyrokach kasacyjnych i uchwałach podejmowanych w konkretnych sprawach.

Najważniejszym ograniczeniem niezawisłości sędziego pozostaje jego sumienie. Niedostatek sumienia prowadzi do nadużycia niezawisłości. Znakomity przykład nadużycia niezawisłości sędziowskiej zawarty jest w Ewangelii św. Łukasza w przypowieści o niesprawiedliwym sędzim, który nie bał się Boga i nie wstydził się ludzi. Ewangeliczny niesprawiedliwy sędzia nie był do końca zepsuty. Wprawdzie nie bał się Boga i nie wstydził ludzi, ale męczyła go natarczywość pokrzywdzonej wdowy i ostatecznie wymierzył sprawiedliwość, udzielając wdowie ochrony. Obawiam się, że niekiedy jesteśmy gorsi od tego niesprawiedliwego sędziego. W wielkich sądach stajemy się bardziej ich anonimowymi funkcjonariuszami niż sędziami. Nie tylko nie boimy się Boga i nie wstydzimy ludzi, ale nie musimy się także obawiać natręstwa skrzywdzonej wdowy, gdyż nie ma ona do nas dostępu. Pozornie bezkarnie możemy odraczać rozprawy w sprawach nadających się do wyrokowania, bezzasadnie zawieszać postępowania czy odrzucać pozwy nadające się do rozpoznania. Jeżeli tak czynimy, to jest to godne napiętnowania nadużycie niezawisłości.

Nadużycie niezawisłości stanowi eksces prowadzący do zwyrodnienia wymiaru sprawiedliwości. Jednak

jeszcze bardziej niebezpieczny jest brak niezawisłości, gdyż całkowicie przekreśla ideę sprawiedliwości.

Naciski ze strony przedstawicieli władz, społeczeństwa, mediów, osób prywatnych powodują, że zachowanie niezawisłości przez sędziego i wyrokowanie według własnego sumienia wymaga czasami wielkiego hartu ducha. Prawo stara się sędziemu ułatwić orzekanie w warunkach niezawisłości, wprowadzając liczne normy o charakterze gwarancyjnym. Wśród gwarancji niezawisłości wyróżnia się na ogół gwarancje ustrojowe i procesowe, ale moim zdaniem wszystkie one mają charakter ustrojowy, nawet jeśli zostały umieszczone w ustawie procesowej. Gwarancje wymienione w Konstytucji RP niewątpliwie mają znaczenie fundamentalne. Konstytucyjnymi gwarancjami niezawisłości są:

- niezależność sądów i ich odrębność od innych władz (art. 179);
- powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na wniosek KRS (art. 179);
- powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art. 179);
- nieusuwalność sędziów (art. 180 ust. 1);
- nieprzenoszalność sędziów (art. 180 ust. 2);
- godne warunki pracy i wynagrodzenie (art. 178 ust. 2);
- przejście w stan spoczynku (art. 180 ust. 3 i ust. 4);
- immunitet i nietykalność (art. 181);
- zakaz przynależności sędziego do partii politycznych i związków zawodowych (art. 178 ust. 3).

Nie chciałbym polemizować z Marszałkiem Bogdanem Borusewiczem, ale z konstatacją, że tak zwane zamrożenie wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o budżecie nie zagraża niezawisłości sędziów, nie można się zgodzić. Od wieków przyjmuje się, że aby sędziowie mogli należycie pełnić swoją służbę, musi być im zapewniony ponadprzeciętny standard życia. Stanowisko to zaaprobował także polski ustrojodawca, stanowiąc w art. 178 ust. 2 Konstytucji, że sędzia ma prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności jego urzędu oraz zakresowi obowiązków. Wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu jest częścią ustrojowego zespołu gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Wynagrodzenie to ma zrekompensować sędziemu zakaz dodatkowego zatrudnienia i inne ograniczenia związane np. z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej czy choćby czerpania korzyści wynikających z posiadanej wiedzy. Zawód sędziego jest jednym z niewielu zawodów, w których obowiązują tak szerokie ograniczenia możliwości zarobkowania. Konstytucyjna gwarancja godnego wynagrodzenia ma „zapewnić sędziemu niezależny byt materialny w granicach chociażby minimum egzystencji przeciętnego kulturalnego obywatela, obywatela posiadającego prawo do założenia rodziny i uchronienia jej przed zdeklasowaniem”¹. Poza tym jeśli oczekujemy,

¹ K. Fleszyński, *Realne gwarancje niezawisłości sędziowskiej*, „Głos sądownictwa” 1939/2, s. 105–109.

że sędziami będą najlepsi prawnicy, którzy zrezygnują z innych dobrze płatnych zawodów prawniczych, to trzeba zapewnić im godne wynagrodzenie. W przeciwnym razie zdolniejsi i lepiej przygotowani prawnicy nie wybiorą służby sędziowskiej.

Wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji prawo sędziego do godnego wynagrodzenia nie tylko obejmuje kwestię jego wysokości, ale dotyczy także sposobu jego ustalania. Uposażenie sędziego powinno być określane w sposób stały, wyłączający woluntarystyczne uznanie organów władzy wykonawczej czy ustawodawczej. Chodzi przede wszystkim o to, aby wynagrodzenia sędziów nie były instrumentem, za pomocą którego władza wykonawcza lub ustawodawcza może sterować sądami. A tak właśnie bywa. Jeżeli Minister Sprawiedliwości mówi w wywiadzie prasowym, że podstawą do odmrożenia wynagrodzeń sędziowskich będzie poprawa sprawności postępowań², to jest to przykład stosowania wynagrodzenia sędziowskiego jako instrumentu ograniczającego niezawisłość.

Bardzo długo, bo ponad 12 lat, trwało dochodzenie do ustalenia wynagrodzeń sędziowskich na poziomie standardu konstytucyjnego – od 1997 do 2009 r. Ostatecznie, w wyniku konsensu wszystkich trzech władz, wprowadzono ustawowe regulacje realizujące obowiązek, o którym mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji³. Regulacje te wyrażają całkowicie odrębną i samodzielną, w porównaniu z szeroko rozumianymi pracownikami tzw. sfery budżetowej, zasadę ustalania wynagrodzeń sędziów na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przyjęcie powyższej formuły odzwierciedlało wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia ich od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej, co zresztą wprost zostało powiedziane w uzasadnieniu projektu ustawy. Można rzec, że poprzez omawiane regulacje ustawodawca zwykł dokonał wykładni konstytucyjnego wyrażenia „wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu”.

Wedle wcześniejszej formuły, budzącej uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, wynagrodzenie sędziów było obliczane jako iloczyn tzw. kwoty bazowej i stosownego wskaźnika, wynagrodzenie takie podlegało waloryzacji. W nowej regulacji całkowicie zrezygnowano ze sposobu urealniania płac sędziów poprzez waloryzację. Przyjęto formułę progresywnego wynagrodzenia, przyznając sędziom podmiotowe prawo do podwyższenia wynagrodzenia odpowiednio do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego. Niestety już po roku przepisami ustawy o budżecie⁴ wstrzymano funkcjonowanie nowych

regulacji z przyczyn braku równowagi budżetowej. Jedyne wnioski, jakie z tego płyną, to że zawsze będzie można zamrażać wynagrodzenia sędziów. W ubiegłym roku wzrost gospodarczy wyniósł około 4,3%, kraj nie został dotknięty żadnym kataklizmem, dług publiczny utrzymał się poniżej najniższego progu oszczędnościowego, to jest poniżej 55% PKB, nie zaszły przesłanki zastosowania procedur prewencyjnych z ustawy o finansach publicznych, a mimo wszystko zamrożono wynagrodzenia sędziów. Nie można przy tym nie zauważyć, że pojęcie „zamrożenie wynagrodzenia” jest eufemizmem. W istocie nastąpiło zmniejszenie wynagrodzeń sędziów. Po pierwsze, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., co nastąpiło 9.08.2011 r., sędziowie nabyli prawo do wynagrodzenia obliczonego na podstawie ogłoszonej kwoty przeciętnego wynagrodzenia, z terminem realizacji tego prawa od 1.01.2012 r. Przewidziany w ustawie o budżecie powrót do niższej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2010 r. nominalnie obniża więc wynagrodzenia sędziów. Po wtóre, inflacja liczona od drugiego kwartału 2010 r. prawdopodobnie przekroczy w 2012 r. 10%, co obniży realny wymiar tych wynagrodzeń. Mając to wszystko na względzie, 10.01.2012 r. złożyłem wniosek do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o budżecie, dotyczących tzw. zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich.

Ochrona niezawisłości sędziowskiej leży w interesie społecznym. Obserwowany współcześnie niedostatek chęci obrony tej wartości wynika być może z pewnego kryzysu cywilizacji zachodniej. Niestety, w świecie całkowicie strawionym przez media sądy wydają się zbędne. Obawiam się, że takie przekonanie jest złudne, i aby nie przyniosło wielkiej szkody obywatelom. Mam nadzieję, że do tego nie dojdzie. Niezawisłość sędziowska jest wartością konieczną dla zapewnienia realnego prawa do sądu i przez to dla zapewnienia rzeczywistej ochrony fundamentalnych praw człowieka, ale jest też wartością kruchą. Łatwo ją utracić. Ostatnie wydarzenia na Węgrzech potwierdzają, jak ważne jest prawidłowe zabezpieczenie wartości demokratycznych. Po zmianie ustroju Węgrzy chwalili się, jak modelowo udało im się wprowadzić nowy ustrój i prawidłowe relacje pomiędzy władzami. Pozycja władzy sądowniczej na Węgrzech, jej niezależność od władzy wykonawczej wydawała się godna pozazdroszczenia. Okazało się jednak, że wystarczył jednostronny wybór, zyskanie konstytucyjnej większości przez jedną partię, by odsłonić słabość tych rozwiązań. Rada Sądownictwa na Węgrzech utraciła swoją dotychczasową pozycję, w tym kompetencje w zakresie nominacji sędziowskich, i ma teraz charakter wyłącznie konsultacyjny. Decyzje o nominacjach sędziów przeszły w ręce rządu. Chcąc pozbyć się wielu dotychczasowych sędziów, obniżono po prostu wiek emerytalny do 65 lat. Przez obniżenie wieku emerytalnego znaczna liczba doświadczonych

2 „Dziennik Gazeta Prawna” z 23–26.12.2011 r., s. B11.

3 Ustawa z 20.03.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459).

4 Ustawa z 22.12.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

sędziów musiała przejść w stan spoczynku. Zakończono także karierę dotychczasowego Prezesa Sądu Najwyższego Andrasa Baki, wprowadzając dla prezesa wymóg co najmniej 5-letniego orzekania w Sądzie Najwyższym. Andras Baka akurat tylu lat w Sądzie Najwyższym nie przepracował, gdyż przez 19 lat, od 1991 r. do stycznia 2001 r., pełnił obowiązki sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Po zmianie konstytucji okazało się, że nie ma kwalifikacji do dalszego sprawowania urzędu prezesa Sądu Najwyższego.

Przykład węgierski pokazuje, że bez mobilizacji społecznej nawet konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej łatwo jest unicestwić. Materia niezawisłości sędziowskiej jest zbyt ważna, aby polegać wyłącznie na zaufaniu, dobrej woli i rozsądku dysponentów władzy.

Na zakończenie warto przypomnieć słowa wypowiedziane w 1932 r., ale wciąż aktualne: „Niezawisłości sędziowskiej grozi niebezpieczeństwo ze strony organów władzy państwowej oraz osób prywatnych, w szczególności tych, które zwracają się do sądu o obronę ich praw. Z obu tych stron niezawisłość sędziowską należy zawarować przez dostateczne gwarancje. Ażeby ochronić niezawisłość sędziowską przed wpływami innych organów władzy państwowej, nie należy podporządkowywać sędziów tym organom, lecz stworzyć z sądownictwa całkiem odrębną władzę. Na tym polega zasada samoistności, czyli niezależności władzy sądowniczej, będąca jednym z przejawów zasady podziału władz”⁵.

5 E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 38.

Prof. dr hab. Leon Kieres

KRS strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kolegiальnym¹, co uprawnia do wyróżnienia w jej statusie – spośród wielu innych elementów – jakości, którą określamy mianem substratu osobowego organu kolegiального. Niekiedy uwzględniany jest on jako szczególne źródło ocen o aktywności Rady, a nawet może w znaczącym stopniu kształtować poglądy istotne dla jej wizerunku publicznego; sylwetki członków organu kolegiального mogą nawet przesądzać o powodzeniu konstytucyjnej misji Rady.

Tym bardziej mam poczucie obowiązku usprawiedliwienia mojego członkostwa w składzie KRS. Los pozwolił mi bowiem spojrzeć na problemy polskiego wymiaru sprawiedliwości także przez 2-letni udział w pracach KRS. Usprawiedliwienie to czerpię nie tylko z mocy mandatu powierzonego przez Senat RP, który wybrał mnie do składu Rady. Wskazywałbym także na doświadczenie, które nabyłem w procedurach stanowienia prawa w Senacie IV i VII kadencji. Nie bez znaczenia wydaje się także moja aktywność w pracy naukowej, co owocuje opracowaniami na temat prawa, poddawanych interpretacjom sądowym, czy też ocenami o sądowym stosowaniu prawa – zwłaszcza publicznego prawa gospodarczego. Mogę powiedzieć, że 2 lata członkostwa w składzie KRS



Prof. Leon Kieres

wywarły szczególny wpływ na moją sylwetkę funkcjonariusza publicznego – także co do rozumienia problemów polskiej władzy sądowniczej i jej szczególnej instytucji, jaką jest KRS. Stąd też śmiałość, która kryje się za pozytywną reakcją na prośbę Przewodniczącego KRS Pana Antoniego Górskiego, bym podzielił się refleksjami na temat roli Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przedstawię refleksje w dużym stopniu sformułowane przez pryzmat 2-letnich i szczególnych zainteresowań pracami KRS, rozpoczynając od przywołania wypowiedzi

¹ O istocie prawnej organu kolegiального napisano wiele prac. Prawo polskie posługuje się tym określeniem, chociaż niekiedy wskazuje na elementy monokratyczne w sytuacji wyróżnionego organu, co sprawia, że organem właściwym w sprawach uregulowanych w akcie prawnym jest osoba stojąca na czele czy kierująca pracą instytucji (urzędu) – zob.: J. Boć (red), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 173 i n.

Mieczysława Szerera, profesora i sędziego SN. Był on jednym z tych wielkich polskich sędziów, który godził wyzwania stawiane przez sprawowanie sędziowskiego wymiaru sprawiedliwości z refleksją naukową. Ogarniał nią jednak nie tylko szczegółowe problemy materialnego i procesowego prawa karnego. W swojej aktywności poddawał analizom także szeroko pojmowane tło czy kontekst publiczny – w tym aspekty polityczne, w których rozwijało się i było osadzone sądownictwo. Sędzia Mieczysław Szerer sporządził opracowanie na temat nadużyć stalinowskiego wymiaru sprawiedliwości oraz wpływu na nie Głównego Zarządu Politycznego Informacji Wojska Polskiego w procesach politycznych. Wśród jego opracowań znajdujemy także rozprawę, skromną co do objętości, ale jakże ważną w ocenach roli sędziego i sądu wobec innych władz publicznych. To z niej czerpałem niektóre sformułowania, którymi posłużę się w opracowaniu.

„Mój Boże, mój Boże, jaka szkoda, żem tego nie wiedział” – proszę się nie obawiać, to nie jest wypowiedź osoby, która nagle zdała sobie sprawę z wyznań, jakie stoją przed nią podczas tego wystąpienia, czy też osoby, która jest poruszona wielkością intelektualną audytorium czy też liczbą słuchaczy mojego wystąpienia. Przedstawiony wyżej cytat kończy wypowiedź lorda kanclerza Halsbury w rozmowie z sędzią Chartresem Bironem na temat adwokata o nazwisku Inderwick – kandydata do sądownictwa angielskiego. Powróć do tego cytatu w końcowej części mojego wystąpienia.

W 1967 r., jako student drugiego roku prawa w Uniwersytecie Wrocławskim, byłem słuchaczem wykładów, które prowadził Witold Świda, nieżyjący już wybitny polski karnista². Po wojnie opuścił Wilno i osiadł we Wrocławiu, był dziekanem Wydziału Prawa oraz pełnił funkcję rektora Uniwersytetu Wrocławskiego. Tocząc wzrokiem po wypełnionej studentami sali, którzy już słyszeli o sławie jego wywodów, rozpoczął pierwszy wykład z prawa karnego od zadania pytania: „czy zwierzę może popełnić przestępstwo?”. I odpowiadał: „no to zajrzyjmy w kodeks”.

Nawiązując do tego barwnego i intencjonalnego sformułowania – i ja po wyborze przez Senat do składu KRS – jeszcze raz zajrzałem „w Konstytucję”. Kiedy rozmawiałem o art. 186 i art. 187 Konstytucji RP z uczestnikami mojego seminarium magisterskiego i pytałem, co sądzą o stanowisku polskiego ustrojodawcy, jeden ze studentów powiedział: „jest to organ konstytucyjny, instytucja konstytucyjna, ale słabo uregulowana w Konstytucji, bo została ujęta tylko w dwóch artykułach”. Wtedy przypomniałem sobie wypowiedź Williama B. Widnalla, wybitnego polityka amerykańskiego, który pytany o stan ustawodawstwa w jednej z dziedzin, chcąc poruszyć umysły słuchaczy dowodem, że nie liczba

słów, ale treść wypowiedzi jest ważna, powiedział: „Ojczyzna Nasz składa się z 56 słów, Deklaracja Niepodległości z 300 słów, a ostatnio ogłoszone rozporządzenie rządu w sprawie cen jaj z 26.911 słów”.

Ważne miejsce w systemie poglądów o konstytucyjnym statusie KRS zajmują wypowiedzi SN. I tak, SN w jednym z orzeczeń z 1992 r. mówił, że „skład osobowy oraz ustawowe kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa uniemożliwiają jednoznaczne zakwalifikowanie tego organu do kategorii ośrodków władzy administracji lub samorządu. Krajowa Rada Sądownictwa stanowi strukturę centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządów zawodowych”³. W innym orzeczeniu SN stwierdził, że „Krajowa Rada Sądownictwa w sprawach personalnych pełni funkcje organu administracji państwowej”⁴. Zbliżone stanowisko znajdujemy w orzecznictwie TK. Konsekwentnie broni on, jako wzorca konstytucyjnego uprawnienia KRS, „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”⁵.

Podobne poglądy można też spotkać w ocenach odnoszonych do stanowiska polskiego ustrojodawcy, a formułowanych przez polską naukę: KRS jest organem plasowanym między różnymi władzami, co wyraża pogląd: „Krajowa Rada Sądownictwa jako konstytucyjny organ państwa ma wszelkie znamiona quasi-korporacyjnej, publiczno-samorządowej reprezentacji środowiska sędziów”⁶. W ważnym komentarzu do Konstytucji RP spotykamy podobne sformułowanie: „Obecnie uregulowanie konstytucyjne, umieszczające regulacje odnoszące się do KRS w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej, wyraźnie wskazuje na intencje ustrojodawcy zaliczenia KRS do niezależnych pozajudycyjnych organów tej władzy, funkcjonalnie z nią związanych”⁷. Zgadzam się z powyższymi poglądami.

Oszczędność polskiego ustrojodawcy inspirowała w pewnym stopniu ustawodawcę do rozwinięcia poglądu o strażniczej roli KRS w ustawodawstwie zwykłym⁸. Po ustanowieniu konstytucyjne o KRS zawierają tym samym gwarancje materialne, odnoszone do jej roli strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Regulacje ustawowe stanowiące o tym aspekcie statusu KRS powinny rozwijać stanowisko ustawodawcy konstytucyjnego przez zapewnienie ich skutecznego obowiązywania; w przeciwnej sytuacji, opisywanej jako bezczynność ustawodawcy zwykłego, której przejawem jest nie tylko jego milczenie, lecz także przyjmowanie rozwiązań pozorujących wyko-

3 Uchwała SN z 23.07.1992 r. (III AZP 9/92), OSNC 1994/7–8, poz. 147.

4 Uchwała 7 sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 21.12.1993 r. (III AZP 20/93), OSNCP 1994/6, poz. 119.

5 Wyrok TK z 28.11.2007 r. (K 39/07), OTK-A 2007/10, poz. 129.

6 Por.: T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 692.

7 B. Banaszk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 817.

8 Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 128, poz. 714 ze zm.), dalej jako ustawa o KRS.

2 Szczególnie znana jest praca napisana przez W. Świdę i B. Wróblewskiego: *Sędziowski wymiar kary w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wilno 1939.

nywanie funkcji gwarancyjnych w ustawach (gwarancyjna rola ustawodawstwa zwykłego), mielibyśmy do czynienia z sytuacją kreowania przez postanowienia Konstytucji tylko iluzji ujętej w ornamentyce słownej przepisów ustawy zasadniczej.

Zwracam uwagę na konstytucyjny wymiar statusu KRS w jeszcze jednym aspekcie. Ustawa zasadnicza nie tylko uprawnia Radę do zachowań, których formy i odniesione do nich zadania przyjmują ustawy. Konstytucyjny status KRS oznacza zarazem przekazanie Radzie obowiązków „strażnika” Konstytucji w zakresie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów; jest ona jednym z instytucjonalnych gwarantów ochrony niezależności i niezawisłości. Tym samym uznaję inne zadania i funkcje KRS za przyporządkowane zadaniom i obowiązkom wypełniającym „stanie na straży”.

Radzie została powierzona szczególna misja prezentowania stanowiska, także wbrew większości opinii publicznej, klasy politycznej czy reprezentowanego środowiska sędziów. Stan taki nie oznacza zarazem nałożenia na Radę obowiązku ochrony za wszelką cenę tych szczególnych wartości, które mieszczą się w niezależności i niezawisłości. Za uprawnione uważam przyjmowanie przez KRS ocen i opinii, a także wiążącego stanowiska, które uwzględnia wartości aksjologiczne z kategorii moralności i etyki⁹. Oczywiście, postulat o potrzebie wiązania w stosowaniu prawa przez KRS treści regulacyjnych z wartościami aksjologicznymi (aksjologiczne treści, przyjmowane w interpretacjach normy prawa) należy uznać za słuszny w tych sytuacjach, kiedy normy prawa odwołują się do wartości aksjologicznych lub dopuszczają ich przywoływanie. Będzie o tym mowa w dalszej części opracowania.

Konstytucyjnie kształtowana gwarancyjna rola KRS powinna pozwalać samej Radzie oraz polskiemu sądownictwu na skuteczne zgłaszanie stanowiska do przyjętych regulacji, które kształtują pozycję sądów i sędziów. Rada w tym aspekcie swojego statusu jest do tego uprawniona i zarazem zobowiązana; jej strażnicza rola oznacza, że nie może zwalniać się od reakcji w przypadku uzasadnionego przekonania, że projektowane lub przyjęte regulacje naruszają zasady konstytucyjne kształtujące organizację i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Konsekwencje osadzenia statusu KRS w regulacjach konstytucyjnych widoczne są także w procesach stanowienia prawa o ustroju polskiego sądownictwa czy o treści i granicach niezawisłości sędziowskiej; Rada uczestniczy w tych postępowaniach, a kwestią sporu jest jej miejsce w procesie legisla-

cyjnym oraz skuteczność prezentowanego stanowiska.

Materia niezależności sądów i niezawisłości sędziów powinna być zaliczana – jak mówi TK – do „materii szczególnie niedostępnych dla ustawodawcy”¹¹. Intencjonalne lub nieuświadomione pozbawienie Rady prawa do przedstawienia stanowiska wobec projektowanych regulacji, które swoim przedmiotem ogarniają zagadnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, należy traktować jako szczególny przejaw naruszania stanowiska ustrojodawcy. Skutkiem takiej praktyki jest bowiem wprowadzenie do świadomości społecznej przekonania, że prawo dla sądów i sędziów może być stanowione poza ramami konstytucyjnych wymagań. Inną konsekwencją omawianej praktyki będzie wyzwolenie podejrzenia, że treści tego prawa, a kształtują je regulacje o statusie jednostki w sądzie, mogą być poddawane zmiennym i koniunkturalnym nastrojom opinii publicznej i jej przedstawicieli.

Inną rzeczą jest określenie miejsca KRS w postępowaniach ustawodawczych lub w procedurach przyjmowania aktów podstawowych. Prawo do opiniowania przez Radę rozwiązań projektowanych i istotnych dla władzy sądowniczej jest przypisane – moim zdaniem – do całego postępowania. Oznacza to uprawnienie i obowiązek Rady do przedstawiania stanowiska nie tylko wobec projektu, który w Sejmie inicjuje postępowanie legislacyjne; Rada ma prawo do otrzymywania informacji o założeniach do projektu ustawy, czy też o przyjmowanych projektach rozwiązań (postanowieniach) ustawowych w trakcie prac rządowych nad projektem, co pozwala na przygotowanie przez KRS stanowiska bezpośrednio po przesłaniu projektu do Sejmu i Senatu. Propozycja ta może być odbierana jako dyskusyjna w świetle postanowienia art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, który zalicza do kompetencji Rady opiniowanie projektów aktów normatywnych, czyli dokumentów przekazywanych do parlamentu.

Już jednak pogląd o obowiązku zasięgania opinii KRS wobec zgłaszanych w postępowaniu regulacyjnym poprawek do postanowień dotyczących sądów i sędziów nie powinien budzić wątpliwości – także w przypadku wprowadzania do projektu aktu normatywnego nowych treści regulacyjnych. „Jeżeli jednak poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to (...) może to na nowo uaktualnić obowiązek uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat”¹². Taka praktyka nadal jednak jest pewnym wyzwaniem dla właściwych władz publicznych. KRS ma obowiązek korzystania ze swojej strażniczej roli, przejmując inicjatywę formułowania stanowiska i przedstawiania jego treści władzom, które nie uznają za właściwe przestrzeganie prawa konstytucyjnego i ustawodawstwa zwykłego w postępowania-

⁹ O etyce w prawie zob. m.in.: T. Pietrzykowski, *Etyczne problemy prawa. Zarys wykładu*, Katowice 2005; R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011; Z. Ziemiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław 1972; M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006/1.

¹⁰ „Ustawowo określone kompetencje opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa rodzą po stronie Sejmu i jego organów obowiązki” – zob. M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 706.

¹¹ Wyrok TK z 17.11.2003 r. (K 32/02), OTK-A 2003/9, poz. 93.

¹² Wyrok TK z 19.11.1996 r. (K 7/95), OTK ZU 1996/6, poz. 49.

niach nad projektami aktów normatywnych. Rada nie jest i nie może być zaliczana do grupy podmiotów, które uczestniczą w tych postępowaniach na zasadach odnoszonych do konsultacji społecznych. Miejsce KRS we właściwych postępowaniach legislacyjnych wyznacza bowiem jej status konstytucyjnego organu władzy sądowniczej.

Działania charakteryzujące wykonywanie władzy sądowniczej przez KRS wzmacnia uprawnienie do podejmowania uchwał w sprawach występowania do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wystąpienia takie należy traktować jako przejaw i realizację obowiązku konstytucyjnego, chociaż jego treść została określona w ustawie (art. 3 ust. 2 pkt 1). Brak reakcji Rady w przypadkach wkraczania przez ustawę w chronione konstytucyjnie treści, kształtujące niezależność i niezawisłość, oceniałbym jako stan pozbawionej podstawy prawnej bierności przez nieuprawnione ograniczenie obowiązków konstytucyjnych.

W kolejnej części wystąpienia będę mówił o strażniczej roli KRS wobec różnego rodzaju wniosków, opinii czy postulatów wobec wymiaru sprawiedliwości. W ich ocenach oraz rozważaniach o ich treści ważne znaczenie mają przesłanki, które niekiedy umykają świadomości sądujących, chociaż sądzi – a wszyscy możemy znaleźć się w ich sytuacji – są do nich przywiązani w sposób szczególny.

„Kiedy ludzie przestają narzekać, przestają myśleć” – niech to sformułowanie Napoleona I będzie także usprawiedliwieniem dla mojego postulatu podjęcia dyskusji nad właściwym przygotowaniem stanowisk (ocen, opinii) przez organy, które uczestniczą w postępowaniu poprzedzającym procedurę przed KRS. Zwracałem uwagę na ten problem po to, by kolegia lub zgromadzenia sędziów uzyskały szczególne miejsce w postępowaniach podejmowanych w celu sporządzenia charakterystyki kandydatów; w końcu to osoby usytuowane w składzie tych instytucji zwykle najlepiej znają zainteresowanych służbą publiczną w polskim wymiarze sprawiedliwości. Muszę powiedzieć, że gremia reprezentujące sędziów nie zawsze są źródłem wskazówek wartościowych i pomocnych przy wyborze kandydata. Zauważyć można niekiedy rozmijanie się pozytywnych wniosków co do przydatności ocenianego do awansu z negatywnymi uwagami o jego pracy. Podobnie poglądy kolegów czy zgromadzeń sędziów, wyrażane w formie głosowania, nie zawsze pozwalają KRS na uznanie treści stanowiska za wartościową informację w procedurze wyłaniania kandydatów do zawodu czy awansu zawodowego.

Inny problem związany ze strażniczą rolą KRS wobec niezależności sądów i niezawisłości sędziów odnosi się do reakcji wobec ocen czy poglądów formułowanych przez opinię publiczną. Rzecz odnosi się zwłaszcza do tzw. czwartej władzy, czyli mediów. W demokratycznym państwie prawnym nie można oczywiście być wolnym od sądów opinii publicznej, niekiedy

nieusprawiedliwionych, a nawet wręcz drażniących bezwzględnością żądań i jaskrawo przeinaczających fakty. „Naród to coś więcej niż klub konsumentów” – tak mówił Charles de Gaulle. Tą myślą kieruje się – jak sądzę – także KRS, co po prostu oznacza przyjmowanie do wiadomości także takich słów o stanie polskiego sądownictwa, które dowodzą raczej, jeżeli nie ignorancji, to złej woli uczestników dyskursu publicznego.

Uważam jednak zarazem, że KRS nie tylko ma prawo, lecz także obowiązek kierowania uwagi opinii publicznej czy polityków na kwestie, które wprowadzają się popierane przez większość, ale nie znajdują usprawiedliwienia w prawie, w moralności, w zasadach utrwalonych dobrymi zwyczajami praktyki. „Maksymę, która głosi, że większość ma prawo wszystko czynić w sferze rządzenia krajem, uważam za bezbożną i godną pogardy, ale przyznaję, że wszelka władza powinna wywodzić się z woli większości” – tak pisał Tocqueville¹³. Nie pytał jednocześnie, czy pozostaje w sprzeczności z samym sobą, kiedy z jednej strony, ze wzgardą odnosił się w pewnych sytuacjach do woli większości, a z drugiej strony, stwierdzał, że właśnie z niej powinna wywodzić się wszelka władza. Kontynuował bowiem swoją myśl, mówiąc: „Istnieje pewne ogólne prawo, które nie zostało sformułowane czy też przyjęte nie przez większość takiego lub innego narodu, ale przez większość ludzi na świecie. Tym prawem jest sprawiedliwość”.

Każdy z sędziów, każdy z sądów czyni sprawiedliwość osadzoną w źródłach prawa i w zasadach wynikających z tych źródeł. „Wolność jest to prawo czynienia wszystkiego, na co pozwalają ustawy” – niech mi wolno będzie przywołać Monteskiusza. A jeżeli poglądy polityczne, formułowane przez opinię publiczną i reprezentujące ją gremia, przedstawiają krzywdzący, niesprawiedliwy czy wręcz błędny obraz praktyki orzecniczej, sytuacji sądów, sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to KRS – wbrew niektórym opiniom o braku uzasadnionej potrzeby reakcji na takie przejawy aktywności publicznej – korzystając ze swojej strażniczej roli, jest zobowiązana działać wbrew większości, formułując swoje poglądy w sposób stanowczy, jednoznaczny i niebudzący wątpliwości. Brak reakcji na niesprawiedliwość ocen to pośrednia ich akceptacja, która może być interpretowana jako przyłączanie się do ich autorów. Nie znajduję uzasadnienia dla przyzwolenia przez milczenie władzy na zło, trawiące ustrój państwa; tym złem będzie koniunkturalne i zgodne z oczekiwaniami społecznymi, determinowanymi przez ocenę konkretnego przypadku czy nastrojów chwili, pojmowanie wartości odnoszonych do niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Kolejna kwestia to odniesienie się do pierwiastków politycznych, które polski ustawodawca związał z aktywnością Rady. W składzie KRS, jak zaznaczył ustawodawca, są także przedstawiciele świata polityki

13 A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 191.

– parlamentarzyści. Być może moje doświadczenie w tym względzie było szczególne, ale – co jest istotne – na posiedzeniach i podczas prac KRS można było zauważyć dążenie do pewnego konsensusu, prezentowane w poglądach i ocenach reprezentantów polskiego parlamentu i zgrupowanych w nim sił politycznych.

Natomiast inną rzeczą jest to, czy i w jakim zakresie Rada powinna wsłuchiwać się w głosy polityków, bez względu na sposób, formę i miejsce prezentacji czy wagę sprawy w nich ujętej. „Gdyby wszyscy politycy mówili jedynie o sprawach, na których się znają, byłoby o wiele ciszej na świecie” – to powiedział aktor komediowy Groucho Marx, czyli Julius Henry. Wywodzi z tego sformułowania nie tylko pewną ironię, która miała pobudzić zainteresowanie polityków wypowiedzianiem się w sposób wykazujący znajomość rzeczy czy też wstrzemięźliwy w sprawach, które pozostają poza sferą ich świadomej kompetencji. W tym sformułowaniu widzę treści, które odnoszą także do wymiaru sprawiedliwości.

Konstytucyjne umocowanie Rady stanowi konkretny i normatywny wyraz podkreślenia przez ustrojodawcę, że przekazano jej funkcje strażnika, który powinien zapewniać przestrzeganie nie tylko pewnych regulacji prawnych i wynikających z nich zasad. Konstytucyjne zadanie, określone jako wykonywanie funkcji strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów, oznacza obowiązek ochrony niezależności i niezawisłości także na innych płaszczyznach aktywności publicznej niż normatywna. Widzę i chciałbym widzieć w działaniach KRS rolę strażnika promocji i przestrzegania wartości moralnych i etycznych, których treści obowiązują przecież niezależnie od przekonań czy poczucia społeczeństwa, jego grup lub poszczególnych osób.

Granice niezależności i niezawisłości wyznaczają również względy moralności i etyki; normy etyczne i moralne stanowią wzorzec odniesienia w ocenach zamierzeń czy zachowań każdego, kto przez ich skutki wkracza w sferę interesów innego podmiotu. Sądy, a zwłaszcza sędziowie, dają szczególny przykład co do celowości przestrzegania pewnych wartości i ich hierarchii, nawet jeżeli nie zostały one ujęte w treści obowiązku wynikającego z normy prawnej – zwykle ze względu na społeczną świadomość jego oczywistości. Przestrzeganie norm etycznych i moralnych przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza uświadomienie konieczności. Przekonanie o potrzebie szanowania wartości obiektywnie i powszechnie uznawanych wzmacnia w naszej świadomości poczucie niezależności i niezawisłości. Przekonanie takie ujawnia się także wobec instytucji czy organów, które kierują się swoście pojmowaną aksjologią w swoich zachowaniach wobec KRS czy też sądów lub sędziów, co może oznaczać, że normy takiej aksjologii pozostają w sprzeczności z etyką czy moralnością powszechnie akceptowaną. Uważam, że wartości aksjologiczne stanowią o odrębnej sferze niezależności i niezawisłości. Ten aspekt niezależności sądów i niezawisłości sędziów powinien stanowić szczególny przedmiot

zainteresowania KRS. Tworzą go bowiem wartości, których ochrona mieści się w treści interesu publicznego.

Przekonanie o potrzebie kierowania się przez sądy i sędziów przesłankami, które kształtują powszechnie akceptowane i uznawane poczucie moralności, jakkolwiek by je ujmowano, nie wymaga przyjęcia w normie prawnej dyrektyw, że: sędzia powinien zachowywać się przyzwoicie wobec stron czy świadków przywołanych do postępowania; sędziom nie uchodzi pojawianie się w kręgach towarzyskich z udziałem osób o „brudnym” wizerunku publicznym; powinności osoby wykonującej zawód sędziego, który przecież należy do szczególnej profesji zaufania publicznego, nie uprawniają do wypowiedziania się sądów o polityce czy politykach publicznie, bo taka sytuacja prowadzi do mieszanina, w sytuacji sędziego, władzy sądowniczej z władzą wykonawczą. Płaszczyzna aksjologicznych wyzwań wyznacza w działalności KRS szczególną odpowiedzialność Rady. Stanie na straży to tym samym nie tylko decydowanie, opiniowanie, wnioskowanie, lecz także – o czym rzadko się mówi – dbałość o przestrzeganie prawa pozanormatywnego przez przypominanie o determinowanych przez to prawo wartościach i dbanie o jego szanowanie.

Kiedy spotykamy się z krytyką polskiego wymiaru sprawiedliwości, w pewnym zakresie także KRS, kiedy wysuwane są różnego rodzaju postulaty dotyczące aktywności czy zaniechania w odniesieniu do sądów i sędziów, przypomina mi się wypowiedź Witolda Gombrowicza, który stwierdził, że „moralność musi być taka sama w stosunkach między wszystkimi i w stosunku do wszystkich. W przeciwnym razie staje się niesprawiedliwością, staje się niemoralna”¹⁴.

Niezależność i niezawisłość wiąże się z wartościami, które w wymiarze także moralnym przypisywane są do osób powołanych do funkcji sądownictwa, uznawanej przeze mnie za jedną z najwyższych godności w państwie. Zwracam uwagę na to, co Michel de Montaigne określał mianem zwierzchności nad moralnością sędziego¹⁵. W innych czasach i warunkach w sposób szczególny podkreślał on, że sędzia (ale także kandydat do urzędu sędziowskiego) sprawując wymiar sprawiedliwości, powinien przede wszystkim dbać o to, by nie było podwójnych praw – by nie rozmięły się prawa honoru i prawa sprawiedliwości, chociaż „w niektórych rzeczach są one sprzeczne”. Jeśli KRS stoi na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, to także w wymiarze moralnym.

„Bądźmy niewolnikami prawa, abyśmy mogli być wolni”. To sformułowanie Cyserona, widoczne w aksjologii wystąpienia Pana Prezesa Stanisława Dąbrowskiego, odnosi się także do tych, którzy sprawują w Polsce wymiar sprawiedliwości. W ocenach sylwetek kandydatów do stanowisk sędziowskich zwracamy uwagę na doświadczenie i przygotowanie merytoryczne kandydatów czy osiągnięcia

14 W. Gombrowicz, *Dziennik 1957–1961*, t. 2, Kraków 1989, s. 54–55.

15 M. de Montaigne, *Próby*, t. 1, Warszawa 1985, s. 235.

zawodowe. Wyróżniające miejsce w tych ocenach powinny także znajdować aspekty etyczne i moralne, odnoszone do sylwetek osób pozostających w służbie publicznej czy też aspirujących do niej.

Niech KRS będzie tą gwiazdą polskiego wymiaru sprawiedliwości, osadzoną w dwóch skromnie zredagowanych przepisach polskiej Konstytucji, do której zwracają się nie tylko ci, którzy w imieniu Rzeczypospolitej ten wymiar sprawują, lecz także ci, którzy oczekują na rozpatrzenie swoich spraw przed polskimi sądami. I nie chodzi tu tylko o reakcję na indywidualne skargi czy wnioski. Rada jest raczej powołana do przyjmowania stanowisk w sprawach zasad, które rządzą niezależnością sądów i niezawisłością sędziów i inspirują co do sposobów i kierunków interpretowania niezależności i niezawisłości. W ten właśnie sposób Rada udziela wsparcia polskim sędziom i sądom, wyrażanego w treści przyjmowanego stanowiska, niezależnie od tego, w jakim stopniu jej oceny są uwzględniane przez społeczeństwo i polityków.

Kiedy Jakub I w XVII w., w którym kształtowały się zręby angielskiego systemu sądowego, próbował powrócić do praktyk z czasów jego ojca Karola I, polegających na ingerowaniu w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy angielskie, znalazł się – jak pisze Mieczysław Szerer – jeden odważny sędzia, o nazwisku Coke. W reakcji na wolę króla, który chciał sądzić osobiście, powiedział: „Prawda to, że Bóg obdarzył Jego Królewską Mość doskonałą wiedzą i wielkimi darami przyrodzonymi, ale Jego Królewską Mość nie jest uczony w prawie swego królestwa angielskiego, a sprawy dotyczące życia lub dziedziczenia lub dóbr lub majątków jego poddanych trzeba rozstrzygać nie przyrodzonym rozumem, ale umysłem sztucznym i osądami prawa, które to prawo jest sztuką wymagającą długiej nauki i doświadczenia, zanim człowiek dojdzie do jej posiadania”¹⁶. Dzisiaj takim królem jest polskie społeczeństwo i ci, którzy je reprezentują we władzach stanowiących prawo. Cytowaną wyżej wypowiedź odnoszę także do siebie jako tego, który miał w pewnym zakresie wpływ na stanowienie prawa w Polsce.

16 M. Szerer, *Naród w parlamencie...*, s. 106–107.

Wreszcie. KRS, jako strażnik niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jest – w moim przekonaniu – nie tylko uprawniona, lecz także odpowiedzialna za to, by niezawisłość sędziowska w wymiarze, o którym mówią i polski ustawodawca, i ustrojodawca, była nie tylko ornamentem słownym. Nie może być ornamentem słownym, czy to przez dewastującą jej istotę wady życia publicznego, czy przywary osobiste sędziów. Gwarancyjna rola KRS, wyrażona w Konstytucji jako stanie na straży niezawisłości sędziowskiej, jest szczególnie widoczna w postępowaniu zmierzającym do wskazania Prezydentowi RP kandydata na stanowisko sędziowskie.

Oczywiście, przesadą byłoby w pełni akceptowanie też ujętych w rozmowie sędziego Charlesa Birona z lordem kanclerzem Halsbury, przytoczonej w opracowaniu Mieczysława Szerera, przywołanym na początku mojego opracowania. Wydaje mi się jednak, że podstawowe treści tej rozmowy także dzisiaj niosą jakże praktyczne doznanie dla każdego, kto ma do czynienia z wymiarem sprawiedliwości. Sędzia sir Charles Biron opowiada w pamiętnikach o swoim wuju o nazwisku Inderwick, „w swoim czasie znanym adwokacie, który ku powszechnemu zdziwieniu, mając wszelkie kwalifikacje, nie dostał się do sądownictwa, wszedł do Izby Gmin z ramienia liberałów, potem wycofał się z czynnej polityki i ze stronnictwa”. „Ktoś znajomy – pisze Biron – powiedział mi, że wkrótce po śmierci Inderwicksa rozmawiając z lordem kanclerzem Halsbury, notabene ze stronnictwa konserwatywnego, który osobiście dobrze znał mojego wuja, zapytał, czemu nigdy nie zaproponował nominacji Inderwicksa na sędziego. Odpowiedź brzmiała tak: bardzo zawsze żałowałem, ale to było niemożliwe, Inderwick był liberałem. Gdy Halsbury dowiedział się, że wuj zmienił był poglądy, był tym bardzo poruszony”¹⁷. Powracam w tym miejscu do cytatu z początku opracowania: „Mój Boże, mój Boże, jaka szkoda, że tego nie wiedział”.

Zyczę KRS, by nigdy nie była zmuszana do wypowiedziania podobnych słów.

17 M. Szerer, *Naród w parlamencie...*, s. 107.

Wystąpienia i dyskusja

Po referatach głos zabierali goście i uczestnicy konferencji:

Andrzej Seremet, Prokurator Generalny

Niezawisłość sędziów oraz niezależność sądów, jako fundamenty demokratycznego państwa prawa, to obecnie oczywistość. Konieczność przypisania sędziom atrybutu

niezawisłości, a sądom niezależności nie budzi wątpliwości opinii publicznej. Gwarancje tych najistotniejszych przymiotów władzy sądowniczej zostały zapisane w Konstytucji RP z 2.04.1997 r.

Podstawą budowy systemu organów państwa jest regulacja zawarta w art. 10 ust. 1 Konstytucji, w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Konstytucyjnym unormowaniem objęto podstawowe zagadnienia dotyczące władzy sądowniczej: struktury, ustroju i zakresu działania sądów (art. 175–177 oraz art. 182–185), pozycji sędziów (art. 178–181) i KRS (art. 186–187). Niezależność sądów została zapisana w art. 173 Konstytucji, niezawisłość sędziów gwarantuje zaś przepis art. 178 ust. 1.

Przepisy Konstytucji z 1997 r. są wynikiem doświadczeń zbieranych od okresu II Rzeczypospolitej. Zasada niezawisłości sędziowskiej, literalnie, znalazła przecież wyraz we wszystkich polskich dokumentach ustrojowych, poczynając od art. 77 Konstytucji marcowej, poprzez art. 64 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, art. 24 ust. 2 Małej konstytucji, art. 52 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., czy też art. 77 Małej konstytucji z 1992 r. Jednak część z obecnych dzisiaj na konferencji osób sprawujących przed 1989 r. urząd sędziego pamięta, że praktyka funkcjonowania ówczesnego państwa nie zawsze gwarantowała przestrzeganie tej zasady. Te historyczne doświadczenia spowodowały, że unormowania konstytuujące niezawisłość sędziowską są obecnie szczegółowe, obejmują gwarancje zapewnienia warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi sędziowskich obowiązków, wprowadzają zakaz przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezawisłości sędziów i niezależności sądów, czyniąc sędziów podległymi jedynie Konstytucji oraz ustawom. W Konstytucji zapisane zostały gwarancje niezawisłości sędziego, wyrażone zasadą stabilizacji stanowiska sędziego, polegającą na powoływaniu sędziów na stałe, nieusuwalności sędziego (poza wyjątkami konstytucyjnie wskazanych sytuacji nadzwyczajnych) i nieprzenoszalności sędziego. Konstytucja gwarantuje immunitet i nietykalność sędziego oraz udział KRS w podejmowaniu istotnych decyzji personalnych dotyczących sędziego.

Zasada niezawisłości sędziów pozostaje na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji w ścisłej korelacji z zasadą niezależności sądów jako organów państwowych – jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości. Niezależność sądów oznacza ich organizacyjne i funkcjonalne oddzielenie od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, służące zapewnieniu sądom samodzielności w realizowaniu wymiaru sprawiedliwości. Dopiero konstytucyjne uwolnienie sądów od podporządkowania władzy ustawodawczej i organom władzy wykonawczej oraz zapewnienie niezawisłości sędziów, jako szczególnego, indywidualnego statusu zawodowego, statuuje odrębność sądownictwa wynikającą z zasady trójpodziału władz. Niezależność sądu stanowi przy tym dodatkowy fundament niezawisłości sędziowskiej.

Jak Państwo wiedzą, przez blisko 25 lat orzekałem jako sędzia w kolejnych instancjach sądów powszechnych. Doświadczenia tego okresu uprawniają mnie do oceny, że aktualnie obowiązujące regulacje ustrojowe polskiego



Andrzej Seremet, Prokurator Generalny

sądownictwa zapewniają rzeczywiste gwarancje niezawisłości sędziowskiej, definiowanej jako zapewnienie sędziemu takiej sytuacji, aby wykonując swoje czynności, mógł podejmować decyzje w sposób zgodny z własnym sumieniem i był zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych.

Nie oznacza to braku zagrożeń dla tej, w mojej ocenie, jednej z najistotniejszych zasad demokratycznego państwa prawa.

Z uwagą i satysfakcją śledzę orzecznictwo TK, które konsekwentnie przyczynia się do ugruntowania i wzmocnienia zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Szczególnie cenne są w tym względzie orzeczenia, które precyzują: zakres odrębności i niezależności sądownictwa od władzy wykonawczej, kompetencje Ministra Sprawiedliwości jako podmiotu sprawującego nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, czy też ustalenie granic wymiaru sprawiedliwości, co do których władza wykonawcza nie może posiadać uprawnień ingerencyjnych.

Niezwykle istotne są również orzeczenia TK dotyczące zasady niezawisłości sędziego. Dość będzie chyba przypomnieć orzeczenie dotyczące stwierdzenia niezgodności z Konstytucją powierzenia asesorowi wykonywania czynności sędziowskich, które stało się podstawą swoistej „rewolucji” ustrojowej w sądach powszechnych.

Omawiając instytucję niezawisłości sędziowskiej i – w pewnym sensie zawartej w niej – niezależności sądów, nie można zapomnieć, że nie są one „celem samym w sobie”, lecz środkiem zapewniającym uczciwy proces sądowy, gwarancją bezstronnego rozpoznania spraw dotyczących ludzkich praw i wolności. Ten nadrzędny cel niezawisłości sędziowskiej stanowi podstawę wyznaczania jej granic. Także w tym względzie niezwykle istotny jest wkład TK, którego linia orzecznicza wskazuje, że „poszanowanie i obrona elementów niezawisłości są (...) konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego”, a jego naruszenie może oznaczać sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej.

Warto w tym zakresie przypomnieć konstatację profesora Piotra Winczorka, że niezawisłość powinna być cechą osobistą, wręcz cechą charakteru sędziego i okolicznością immanentnie towarzyszącą mu przy pełnieniu czynności urzędowych. Konstytucyjne czy też ustawowe gwarancje powinny stanowić jedynie podwalinę prawną, na której należy te cechy charakteru budować i rozwijać. Z moich obserwacji wynika przy tym, że tak właśnie się dzieje. Zasadą jest bowiem, że sędziowie traktują gwarancje niezawisłości jako podstawę zapewnienia bezstronnego i bezwplywowego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, nie zaś jako środek służący obronie partykularnych interesów korporacyjnych.

Odwołałem się już do doświadczeń wynikających z piastowania urzędu sędziego, jednak na dzisiejszą konferencję zostałem zaproszony z racji pełnienia funkcji Prokuratora Generalnego. Doświadczenia płynące z wykonywania tych obowiązków uprawniają mnie do stwierdzenia, że kolejną gwarancją niezawisłości sędziego – w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych – powinno być uzyskanie rzeczywistego atrybutu niezależności przez prokuraturę i prokuratorów.

Jestem głęboko przekonany, że prokuratura i prokuratorzy – będąc *de facto* jedynym istotnym podmiotem uprawnionym do inicjowania postępowań karnych przed sądami – powinni uzyskać gwarancje niezależności zbliżone do gwarancji sędziowskiej niezawisłości. Niewątpliwie przy konstruowaniu zakresu tych gwarancji należy zachować stosowne proporcje wynikające z uwzględnienia innego usytuowania prokuratorów w procesie wymiaru sprawiedliwości. Uważam przy tym, że gwarancje niezależności prokuratorskiej należy uregulować na wzór gwarancji sędziowskich w ustawie zasadniczej. Niespełna 2-letni okres funkcjonowania prokuratury, znacząco uniezależnionej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, pomimo zdarzających się potknięć, potwierdza słuszność tego poglądu. Jest wiele obszarów funkcjonowania prokuratury, w których niezbędne są nowe regulacje prawne.

Wierzę, że przyjęcie takich rozwiązań ustrojowych dla prokuratury i prokuratorów przyczyni się do jej sprawnego funkcjonowania oraz że pojęcia „niezależna prokuratura” i „niezależny prokurator” będą społecznie równie oczywiste, jak „niezależny sąd” i „niezawisły sędzia”.

Stanisław Chmielewski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Zadania władzy wykonawczej i jej odpowiedzialność wobec obywateli za właściwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym przede wszystkim sądownictwa powszechnego, historycznie ukształtowały kompetencje Ministra Sprawiedliwości w stosunku do tego działu sądownictwa.

Kompetencje te odnoszą się do obszaru organizacji i administracji, czyli zarządzania strukturami organizacyjnymi tworzącymi system sądownictwa powszechnego.

Wykonywanie kompetencji władzy wykonawczej wobec sądownictwa musi bezwzględnie podlegać



Stanisław Chmielewski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

ograniczeniom wynikającym z podstawowych dwóch, konstytucyjnie określonych cech warunków funkcjonowania sądownictwa: niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

O ile niezawisłość sędziów została w ustawie zasadniczej jasno zdefiniowana, o tyle niezależność sądów stanowi postulat niejednoznaczny. Już art. 10 Konstytucji, określający jako podstawę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej podział i równowagę władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, powoduje liczne komplikacje w ustalaniu dopuszczalnych zakresów relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. Jeszcze większe problemy rodzi wyrażona wprost w art. 173 Konstytucji zasada nadająca sądom pozycję odrębną i niezależną od innych władz.

Dla każdej demokracji opartej na zasadzie podziału i równowagi władz jednym z fundamentalnych dylematów organizacji państwa jest odpowiedź na pytanie, jak wolno i należy kształtować relacje między władzą wykonawczą a sądowniczą, a ściślej – jak wolno i należy kształtować uprawnienia władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej.

W Rzeczypospolitej Polskiej, pod rządem Konstytucji z 2.04.1997 r., problem ten był już przedmiotem rozważań TK, który swym orzecznictwem daje silne wskazania dla ustawodawcy, a także dla administracji rządowej. Za fundamentalny w tym zakresie trzeba uznać wyrok Trybunału z 15.01.2009 r.¹ Wyrok ten, a zwłaszcza jego uzasadnienie, stanowi niezwykle istotną wypowiedź o zakresie dopuszczalnych kompetencji rządu w stosunkach z sądownictwem.

Wypowiadając się w imieniu Ministra Sprawiedliwości, nie mogę uchylić się od przypomnienia, że zarządzanie strukturą sądów powszechnych, a więc administracja powszechnego wymiaru sprawiedliwości zostały podzielone między sądami a Ministrem Sprawiedliwości. Taki podział ma w swym założeniu utrzymywać balans

¹ K 45/07, OTK-A 2009/1, poz. 3.

równoważenia władz, niezbędny w świetle art. 10 ustawy zasadniczej, oraz stworzyć realne warunki realizowania przez Radę Ministrów jej ustrojowych zadań.

Nie jest moim zamiarem przekonywanie uczestników konferencji, w której mam zaszczyt uczestniczyć, że przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej model zarządzania sądownictwem powszechnym jest idealny i nie istnieją wobec niego możliwe rozwiązania alternatywne. Pragnę jednak z pełnym przekonaniem podkreślić, że w modelu tym, podlegającym dynamicznym zmianom, jest coraz silniej eksponowana niezależność sądów od władzy wykonawczej. Wszak zarządzanie strukturą sądownictwa i nadzór nad działalnością administracyjną sądów to jeden z ważniejszych instrumentów budowy sądownictwa realnie urzeczywistniającego prawo do sądu, w sposób odpowiadający wymogom art. 45 Konstytucji.

Warto przy tym przypomnieć, że sądownictwo, jako jedyna z trzech władz, oparte jest na korpusie czysto zawodowym, nie pochodzącym z powszechnego, demokratycznego mandatu. Ta konstatacja powinna być brana pod rozwagę, gdy ocenia się znaczenie i zakres niezależności sądów od władzy wykonawczej.

W przyjętym w Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnym modelu ustrojowym demokratyczną legitymację sądownictwo może uzyskać wyłącznie poprzez zdobycie i utrzymanie społecznego autorytetu. Dlatego właśnie, a nie dla realizacji innych celów, ustawodawca przewidział funkcjonowanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów: pełnego wewnątrz struktury, lecz także realnego nadzoru zewnętrznego, sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Oczywista jest zasada, wedle której nadzór ów nie może w żadnym zakresie wkraczać w materię objętą niezależnością sędziowską. Zasada ta stanowi linię łączącą instytucjonalną niezależność sądów z niezależnością sędziów. Wytyczenie obszaru wyłączanego z możliwości sprawowania pozajudykacyjnego nadzoru działalności sądów, a więc jasne i niebudzące wątpliwości wskazanie dziedziny, w której sędziowie są niezawisli, sprawia niezwykle poważne problemy. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że sędziowie polscy nie tylko sprawują funkcje ściśle jurysdykcyjne, ale w znacznej mierze wykonują działalność administracyjną. Tylko niektórzy z sędziów, pełniący funkcje związane z kierowaniem strukturą sądową, uczestniczą wprost w administrowaniu sądami, jednak każdy sędzia wykonuje liczne czynności administracyjne, kierując tokiem spraw powierzonych mu do orzekania. Ten obszar działalności administracyjnej sądów, a ściślej: działalności administracyjnej sędziów, stanowi otwarte pole konfliktu między zasadą niezależności a koniecznością nadzoru pozajudykacyjnego.

Prawidłowe rozumienie zarządzania oraz nadzoru i stosowanie regulujących je przepisów w znacznej mierze współdecyduje o sprawności postępowania sądowego i umożliwia usuwanie nieprawidłowości w działalności sądów.

Warto jednak poszukiwać odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu kompetencje władzy wykonawczej w sferach zarządzania sądownictwem, jak jego struktura,

organizacja wewnętrzna, lokalizacja i rozmieszczenie, wielkość sądów i wielkość obsad sędziowskich, wreszcie – o czym nie można zapomnieć – finansów i obsady urzędniczej sądownictwa, mogą stanowić ograniczenie niezależności sądów i pośrednio także niezawisłości sędziów.

Nie budzą zasadniczych wątpliwości zadania Ministra Sprawiedliwości w zakresie związanym z tworzeniem i zabezpieczeniem właściwych warunków funkcjonowania sądów. Obowiązkiem każdego państwa jest dostarczenie odpowiednich środków, które umożliwiają, także sądownictwu, prawidłowe wypełnianie jego funkcji. Chodzi o zapewnienie takich warunków, aby sędziowie mogli rozstrzygać sprawy sprawnie, bezstronnie, na podstawie faktów, zgodnie z prawem, bez żadnych ograniczeń, nieprawidłowych wpływów, nacisków lub interwencji z jakiegokolwiek kierunku i z jakiegokolwiek powodu.

Znacznie bardziej dyskusyjne jest określenie zakresu prerogatyw kompetencyjnych egzekutywy działającej przez Ministra Sprawiedliwości, odnoszących się do takich kwestii, jak powoływanie prezesów sądów, wpływanie na kształt i wysokość wynagrodzeń sędziowskich oraz określanie zasad i trybu naboru kandydatów do zawodu sędziowskiego. Obecny stan prawny w tych zakresach zmniejsza kompetencje władzy wykonawczej, co z pewnością przesuwają granice odpowiedzialności za właściwe funkcjonowanie sądów na środowisko sędziowskie. Znaczenie sądów, a w istocie rzeczy: sędziów, we współczesnych systemach państwowych i prawnych stale się zwiększa, proporcjonalnie do ciągle rozrastającego się prawa.

Umożliwienie organom nadzoru oceny czynności sądów, a nawet ich orzeczeń samo przez się nie oznacza ingerencji w merytoryczne rozstrzygnięcie sędziowskie. Jednak linia demarkacyjna między czynnościami nadzorczymi a kontrolą judykacyjną nie jest tak wyraźnie zakreślona i bardzo łatwo o jej przekroczenie. Dlatego warto utrzymywać system uczestnictwa w działalności nadzorczej nad sądami wyłącznie w postaci korpusu sędziów. Tylko bowiem wrażliwość i znajomość rzeczy u osób sprawujących czynności nadzorcze stanowi gwarancję, że przy wykonywaniu nadzoru pozajudykacyjnego nie dojdzie do naruszenia sfery objętej niezależnością sędziowską.

Wszystko, co w demokratycznym państwie prawnym jest czynione wobec sądownictwa, powinno w efekcie służyć wzmocnieniu władzy sądowniczej i kształtowaniu rzeczywistej, a nie tylko deklaratywnej niezależności sędziowskiej.

Wzmocnienie władzy sądowniczej nie służy jej samej; służy przede wszystkim społeczeństwu, a przez to także pozostałym władzom. Sprawowanie władzy sądowniczej – jak wspominałem, niepowierzanej w drodze demokratycznego mandatu – wymaga ogromnego kredytu zaufania publicznego. Niezawisłość sędziowska, jej gwarancje ustrojowe i faktyczne to fundamenty, bez których nie da się budować tego zaufania. Jednak sama niezależność sędziowska nie wystarcza. Musi równocześnie istnieć przekonanie społeczne, że jest ona rzeczywista i że stanowi ona podstawę wymierzonej sprawiedliwości.



Od lewej: prof. Leon Kieres, prof. Andrzej Bałaban, SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, Stanisław Dąbrowski, Pierwszy Prezes SN, SSN Katarzyna Gonera, Andrzej Zwara, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

Sędzia, bez względu na własne preferencje, musi zachować bezstronność oceny, uznać słuszność racji także i wtedy, jeśli nie pozostają one w pełnej zgodzie z jego własną wizją świata i aksjologią. Stąd tak dużą wagę należy przykładąć do procesu kształcenia prawników, a sędziów w szczególności. Niezawisłość nie jest bowiem wyłącznie podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego, lecz należy przede wszystkim do istoty prawidłowego wykonywania zawodu i w tym znaczeniu jest również gwarancją właściwej ochrony praw i wolności obywatelskich.

Kończąc, pragnę przypomnieć ważne stwierdzenie. Niezawisłość sędziowska nie jest wartością samą w sobie, lecz środkiem mającym na celu zapewnienie realizacji przez sądy ich podstawowej funkcji – wymierzania sprawiedliwości. Postępowanie według sumienia, mające zakotwiczenie w rocie ślubowania sędziowskiego, jest wewnętrznym kompasem niezawisłości.

Andrzej Zwara, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

Ta konferencja odbywa się w dobie kryzysu, przy braku zaufania obywateli. Obywatele nie rozumieją tego państwa, czują się w nim źle, przestają wierzyć w demokrację. Jest kryzys stosowania prawa. Wśród przedstawicieli władzy ustawodawczej nie toczą się żadne merytoryczne dyskusje. Prawda jest taka, że nad zagadnieniami merytorycznymi pochylają się tylko wąskie grupy. W toku procesu globalizacji władza wykonawcza jest coraz bardziej sprowadzana do pełnienia funkcji zarządczej i administracyjnej. Obywatele są zaś pozostawieni sami sobie. Jest jedno miejsce, którego ranga i rola w tym globalnym świecie będzie rosła – sądy. Stają się one jedynym realnym miejscem ochrony praw obywatela. Nie ma jej bowiem ani ze strony władzy wykonawczej, ani ustawodawczej. Ludzie twierdzą, że nie mają na nic wpływu lub że wpływ ten jest bardzo mały. Wśród wielkich

struktur komercyjnych, jak banki, instytucje finansowe, obywatele czują się bezradni. Z kolei rośnie rola SN, TK, NSA, sądów powszechnych i administracyjnych. Władza powinna chronić obywatela także poprzez wzmacnianie sądów. Sądy są bastionem demokracji. Ludzie nie mają już innego miejsca, jak sale sądowe, by ochraniać swoje prawa. Osłabianie sali sądowej to działanie przeciwko obywatelom.

Dlaczego pod płaszczykiem kompetencji zarządczych aż tak bardzo dąży się do ingerowania w niezależność sądów? Czy jest możliwe, by sędzia był niezależny w zależnym sądzie? Ustrój sądowy to nie tylko infrastruktura, lecz także poczucie społeczne. Degradacja sądów rejonowych do pozycji ośrodków zamiejscowych to dla prostego człowieka degradacja symbolu sprawiedliwości. A planowane zmiany nie są podyktowane skutkami finansowymi. Żadnych oszczędności na tym bowiem nie będzie. Koszty raczej wzrosną. A poczucie sprawiedliwości społecznej się załamie. Nie wolno tak głęboko ingerować w ustrój sądów.

Adwokatom, prokuratorom, zwykłym ludziom są potrzebni sędziowie niezawisli. Chrońmy się przed sędziami z wyboru! Tam, gdzie system taki obowiązuje, rozwijają się silne lobby działające w kampaniach konkretnego kandydata. Inwestują w te kampanie, udzielają wsparcia, a potem oczekują lojalności. Brońmy dożywotniego obsadzania stanowisk sędziowskich. Sędzia nie powinien być przenoszony z miejsca na miejsce. Jest to niebezpieczna praktyka.

W carskiej Rosji świadomie wprowadzono niskie uposażenia dla sędziów, by odebrać ludziom wiarę w to, że przed carem można się bronić w sądzie. Nasz system jest absurdalny. Sędziowie nie mogą tak mało zarabiać. W Singapurze i w Hongkongu odniesiono wielki sukces gospodarczy. Ale tam przed czterdziestoma laty zainwestowano w wymiar sprawiedliwości, zdając sobie sprawę, jak bardzo jego kondycja wpływa na funkcjonowanie gospodarki.

**SSO Maciej Strączyński,
Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Iustitia”**

Trójpodział władzy wymyślił Monteskiusz. Mówił o trzech równoważnych władzach. U nas funkcjonują jednak tylko dwie władze: władza sądownicza i władza wykonawczo-ustawodawcza. Przy trójpodziale władzy nie musi dojść do zachwiania równowagi, gdy jedna władza jest zdecydowanie słabsza od dwóch pozostałych. Jednak gdy mamy do czynienia z dwoma władzami, to silniejsza zgarnia wszystko. Stąd te dramatyczne sceny walki o niezależność sądownictwa. Pan minister Chmielewski mówił o „zakresie niezależności”, podczas gdy niezależność jest albo jej nie ma; można mówić jedynie o zakresie zależności.

**SSO Ewa Waszkiewicz,
Prezes Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych
w Polsce**

Nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. Kształtowanie ustroju sądów powinno znaleźć się w gestii SN lub KRS. Dopóki jakkolwiek nadzór nad sądami będzie sprawował Minister Sprawiedliwości ze swoimi urzędnikami, w tym sędziami, którzy najpierw dopuścili do zapaści w swoich sądach, a następnie przeszli do ministerstwa, żadna konstruktywna reforma nie jest możliwa. Kryzys nie może uzasadniać tak wielkiej reorganizacji i likwidacji wielu sądów oraz schronisk dla nieletnich. W samej Warszawie mają zostać zlikwidowane wszystkie schroniska dla nieletnich, a najbliższe dostępne będzie oddalone o 100 km. Jak ma w takich warunkach funkcjonować praworządność w stosunku do nieletnich?

Jak ma się czuć sędzia z Warszawy, gdy przyjdzie tu inny sędzia, który będzie zarabiał dwa razy tyle? Po co zatrudnia się pięćdziesięciu nowych dyrektorów sądów w kryzysie?

Czy Minister Sprawiedliwości, mający tak wielkie doświadczenie życiowe i długą działalność polityczną, przemyślał skutki proponowanych zmian? Czy jest w stanie przyjąć na siebie całkowitą odpowiedzialność za te decyzje i ich następstwa?

**SNSA Irena Kamińska,
Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis”**

Od 1989 r. nie było żadnego Ministra Sprawiedliwości, który by nie reformował ustawy o ustroju sądów powszechnych. Wszystkie te próby były podejmowane przy zdecydowanym braku zgody ze strony środowiska sędziowskiego i organizacji pozarządowych. Przeciwno wprowadzeniu dyrektorów do sądów byli i sędziowie, i Helsińska Fundacja Praw Człowieka, a także stowarzyszenia sędziów. Aktualnie dyrektorzy nie są już podlegli prezesom sądów. Są nagradzani, powoływani i odwoływani przez Ministra Sprawiedliwości. Minister ma pomysł

utworzenia w Lublinie centrum usług koordynujących działalność kadrową i księgową całego sądownictwa. Jak można zarządzać kadrami w całej Polsce z jednego miejsca?

Władza wykonawcza przedstawia nas jako grupę roszczeniową, mającą przywileje, które należy ograniczać. A trzeba mówić prawdę, że posiadane przez sędziów prawa służą praworządności i ochronie praw obywatelskich. Nie wolno przedstawiać gwarancji niezależności i niezawisłości jako przywilejów. Nam nie chodzi wyłącznie o pieniądze. Po 1989 r. nasze wynagrodzenia były niezależne, ale pod pierwszym pretekstem ich niezależność została skasowana. Teraz za pomocą populistycznych haseł zostały po prostu zamrożone. Nasze państwo nie zostało dotknięte takim kryzysem, by zniweczyć zawartą umowę społeczną. Sędziowie nie mają poczucia partnerstwa ani równowagi sił. Służą państwu, które od dawna nie traktuje ich poważnie.

Gwarancją praworządności i przestrzegania praw człowieka jest nie tylko niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Prawo do sądu ma też aspekt czasowy – jeżeli nie możemy szybko i bez zbędnej zwłoki rozpoznać sprawę, to prawo przestaje istnieć. Czy zasada dwuinstancyjności zawsze musi zakładać kontrolę pionową? Trzeba wyraźnie odgraniczyć ochronę prawną od wymiaru sprawiedliwości. Sędzia powinien mieć do dyspozycji urzędnika i asystenta, bo wtedy pracuje dwa, trzy razy szybciej. Prawo do sądu nie może być pustą, blankietową normą konstytucyjną.

**SSA Jan Kremer,
członek KRS**

We współczesnym języku polskim pojęcia „niezawisły” i „niezależny” są traktowane jak synonimy. Są przeciwieństwem zależności i zawisłości – od kogoś lub od czegoś. Różnica w rozumieniu tych terminów pojawia się na gruncie języka prawnego, choć w istocie rzeczy są synonimami, np. w języku angielskim oba słowa są wyrażane za pomocą zwrotu *independent*, zaś w języku niemieckim *unabhängig*.

Ustrojodawca nie popełnił błędu, posługując się tymi pojęciami na gruncie Konstytucji RP, odnosząc „niezawisłość” do osoby sędziego, a „niezależność” do sądu. Stąd też wniosek o istnieniu w języku prawnym różnicy funkcjonalnej pomiędzy tymi pojęciami. Ich zakres jest zaś tożsamy. W przypadku słowa „niezawisłość” nie ma pola na różnicowanie – osoba jest albo niezawisła, albo nie. Natomiast w przypadku słowa „niezależność” istnieje przestrzeń, wąska granica, pozwalająca na współdziałanie. Przestrzeń, w ramach której niezależne sądy mogą współpracować z innymi władzami. Te dwie wartości stanowią koniunkcję. Czy możliwe jest zatem istnienie sędziego niezawisłego w zależnym sądzie?

Preambuła do Konstytucji RP wyraźnie wskazuje zasadę pomocniczości jako fundament funkcjonowania państwa. Niezawisłość jest prawem i obowiązkiem sędziego, gwarancją praw obywateli. Działania zmierzające do ograniczenia niezależności sądów, a w konsekwencji niezawisłości sędziów,

godzą w prawa obywatela. Skoro pozostawanie niezawisłym jest obowiązkiem sędziego, nie można wymagać, by przestrzeganie niezawisłości łączyło się z postawą heroiczną.

Na niezawisłość składa się kilka elementów: wewnętrzna niezależność, umiejętność myślenia i wnioskowania, dystans. Władza ustawodawcza godzi w możliwość realizacji tego prawa. Od 2001 r. ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych była nowelizowana 45 razy. Kodeks cywilny był już zmieniany ponad 140 razy, w wielu przypadkach w wyniku orzeczenia TK. Tworzenie złego prawa godzi w możliwość właściwego działania sądów. Godzi także w działania innych grup społecznych, narażając na ponoszenie kosztów związanych z zapoznawaniem się ze zmieniającym się stanem prawnym. Istnieje pokusa, by rozwiązania prawne niekoniecznie uwzględniały prawa obywateli. W istocie rzeczy sądy stają się ostatnim bastionem praw obywateli.

**Dr Adam Bodnar,
Wiceprezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**

Odnosząc się do nowego ustawodawstwa przyjętego na Węgrzech, Komisja Europejska 17.01.2012 r. podkreśliła, że każdy sąd w państwie członkowskim jest sądem unijnym i ważna jest jego niezawisłość oraz niezależność. Lata płyną, a my wciąż się spotykamy i bezskutecznie debatujemy. Wydaje mi się, że w tak fundamentalnej kwestii, jak nadzór nad sądownictwem, stoimy w miejscu. Problemu dopatruję się w nieufności pomiędzy sądownictwem i KRS a władzą wykonawczą, zwłaszcza Ministrem Sprawiedliwości. Proszę zauważyć, że na tej sali nie ma dziś kluczowych polityków zajmujących się sądownictwem: pana ministra Gowina, pana posła Kalisza. Nie ma również członków KRS reprezentujących polski parlament.

Aktualnie mamy dwie drogi do wyboru: możemy czekać na wyrok TK w sprawie o zbadanie na wniosek KRS zgodności z Konstytucją planowanych zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, co potrwa pewnie 2 lata (cały czas na rozpatrzenie czekają wnioski osób, którym Prezydent RP odmówił powołania na stanowiska sędziowskie w 2008 r.), a Minister Sprawiedliwości będzie w tym czasie wprowadzał zmiany w życie, albo trzeba spróbować nawiązać z nim dialog. Konieczna jest inicjatywa, by podjąć rozmowy z Ministrem Sprawiedliwości i odpowiedzieć wreszcie na argumenty konstytucyjne, przedstawione dziś przez profesora Bałabana czy przez KRS we wniosku do TK. W tym dialogu jest szansa. Ostatnie wydarzenia związane z ACTA może będą nauczką dla rządu, że należy poważnie potraktować wszystkie argumenty danego środowiska, także zawodowego.

Jak wzmocnić niezawisłość sędziów i niezależność sądów metodą małych kroków? Helsińska Fundacja Praw Człowieka proponuje, by delegować sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości na określony czas.

Zagrożeniem dla niezawisłości sędziów jest także sytuacja panująca w samym sądownictwie. System

promowania, awanse, kariery sprzyjają postawom konformistycznym. Nie zawsze sędziowie orzekają tak, jak powinni, czyli w sposób wolny od wpływów.

**Maciej Wasilewski,
Sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie**

Trójpodział monteskiuszowski zakłada współpracę władz i w tym duchu zostało wydane słynne już orzeczenie TK z 15.01.2009 r., w którym podkreślono, że nadzór nad sądem nie jest niekonstytucyjny, ale może przebiegać wyłącznie w określonych granicach. Wydaje mi się, że rola sędziów została sprowadzona przez pana ministra Chmielewskiego do czystego aktu wyrokowania, a tak nie jest. Nasz samorząd został pozbawiony wszelkiej władzy. Prezesi sądów są hierarchicznie podlegli Ministrowi Sprawiedliwości. Na jednej z konferencji minister Kwiatkowski wprost powitał zebranych prezesów słowami: „witam moich przedstawicieli w terenie”. Powiedział prawdę.

Niezawisłość zależy od nas samych i od naszej determinacji. Nie jest sztuką być niezależnym od innych władz. Sztuką jest być niezależnym od własnej administracji. Omnipotencja tej administracji jest przerażająca. Zwracam się zatem do KRS, aby przyjrzeć się planom nadzorczym i protokołom lustracyjnym. Wiele z zaleceń i komentarzy dotyczy bezpośrednio sfery orzeczniczej. W praktyce bowiem obszar ten jest notorycznie naruszany w ramach sprawowania nadzoru administracyjnego.

**SSO Gabriela Ott,
członek KRS**

Jesteśmy przedstawicielami władzy sądowniczej, niezależnej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wydaje się jednak, że społeczeństwo nie zawsze o tym wie, nie postrzega nas jako odrębnej i niezależnej władzy. Chcę zaapelować w tym miejscu, choć nie do końca mam do kogo, w związku z nieobecnością Ministra Sprawiedliwości, aby szerzyć tę wiedzę w społeczeństwie; aby mówiono o nas nie jak o pracownikach sfery budżetowej czy administracji rządowej lub porównując nas do służb mundurowych. Takie przedstawianie sędziów społeczeństwu jest wyrazem niezrozumienia trójpodziału władzy i nie służy budowaniu autorytetu sądownictwa. Apeluję także do ministra Chmielewskiego, aby wypracować standardy współpracy wszystkich trzech władz.

Sądownictwo wymaga reform, ale należy mieć jasną koncepcję i wizję tych reform. Nie może być tak, że każdy kolejny rząd stawia sobie za punkt honoru reformowanie sądownictwa, tworzenie i znoszenie sądów, jak było w przypadku sądów grodzkich, a następnie mówi o ogromnych nakładach ponoszonych na sądownictwo. Trzeba raczej mówić, że to nakłady nie na sądownictwo, ale na nieudane reformy sądownictwa, i potraktować jako niepowodzenie władzy wykonawczej.

Nie zgadzam się z panem ministrem Chmielewskim, że niewiele się zmieni pod rządami nowej ustawy

– Prawo o ustroju sądów powszechnych. Pod pozorem poprawy sprawności funkcjonowania i zarządzania sądami władze ustawodawcza i wykonawcza chcą podporządkować sobie władzę sądowniczą. Niedopuszczalne jest, aby 1/3 sądów likwidować aktem o randze rozporządzenia, podpisem jednej osoby. Nie może być tak, że Minister Sprawiedliwości deleguje wszystkich referendarzy do Sądu Rejonowego w Lublinie. Prezesi sądów są jak marionetki. Nie mają wpływu na zakres obowiązków referendarzy w swoich sądach. Ich pozycja jest nieustannie osłabiana, nie mają żadnych instrumentów nadzoru.

Mam nadzieję, że kolejne zmiany będą realizowane z większą rozważą i w porozumieniu z władzą sądowniczą, że nasz udział nie będzie ograniczany do konsultacji, których wynik i tak nie jest brany pod uwagę.

**Ewa Chałubińska,
Sędzia Sądu Okręgowego w Łodzi**

Po wystąpieniu pana ministra Chmielewskiego dochodzę do wniosku, że patrzymy w tym samym kierunku, ale każdy z nas widzi co innego. Sędziowie sądów powszechnych będą niedługo sami organizować sobie obsługę administracyjną, bowiem sytuacja w administracji sądowej jest tragiczna. Przepis zakładający podwyżki dla pracowników administracyjnych został po dwóch latach skreślony. Rzesze pracowników zarabiają około 2000–2900 zł brutto, co zbliża ich do płacy minimalnej, która co roku wzrasta, ale ich wynagrodzenie nie. Stawianie wobec tych ludzi takich oczekiwań, jak konieczność ukończenia studiów wyższych, jest nieadekwatne do proponowanych im pieniędzy. W sądach wrze, a świetnie wyszkoleni pracownicy po prostu odejdą. Wówczas sędziowie nie będą musieli organizować dni bez wokand, bo praca i tak stanie. Ten problem dotyczy całej Polski. Czy potrzebne nam są marsze pracowników sądów pod parlament? Z jednej strony pan minister Gowin mówi, że chce się uczyć sądownictwa, a z drugiej – nie chce się z nami spotykać.

Pomysł z ośrodkiem kadr sądownictwa w Lublinie to absurd. W związku z planami utworzenia tego ośrodka jest pomysł, by część pracowników, np. księgowo, skierować do typowo administracyjnej obsługi sędziów. Prowadzenie księgowości to jednak nie to samo, co przygotowanie sprawy dla sędziego i praca w sekretariacie. Nie mówiąc już o konieczności protokolowania i nagrywania rozpraw. Księgowo w sądach to kobiety z doświadczeniem i praktyką, ale często w podeszłym wieku. Kolejny pomysł Ministerstwa Sprawiedliwości to szkolenia dla pracowników sądów we Wrocławiu. Będziemy zwozić tam pracowników autokarami? Inna wiadomość przekazana naszemu środowisku za pośrednictwem prasy to, że mamy już za dużo asystentów, mimo że nie udało się jeszcze osiągnąć planowanej liczby asystentów w sądach. Teraz pewnie się okaże, że musimy ich przekazać do sądu w Lublinie. Może także w innym końcu Polski są miejsca równie godne, by powstały tam takie sądy, a nie jedynie w Lublinie?



W pierwszym rzędzie od lewej: Roman Kapeliński, Dyrektor Biura Legislacji w Kancelarii Senatu, prof. Andrzej Rzepliński, Prezes TK, Cezary Grabarczyk, Wicemarszałek Sejmu RP, Bogdan Borusewicz, Marszałek Senatu RP

**SSO Waldemar Żurek,
członek KRS**

Wprawdzie nie ma już na sali pana Marszałka Borusewicza, ale chcę zwrócić uwagę, że zostały podniesione wydatki na biura poselskie. Władza wykonawcza bawi się z nami. Czujemy się oszukani. Ustawodawca zakłada, że nie umiemy czytać. Złamano zasadę, że wszystkim równo obniża się wynagrodzenia, także zasadę, że obniżki i zamrożenia mają miejsce wyłącznie w sytuacji niestabilności budżetowej. Budżet jest stabilny, osiągnięto nawet większy wpływ, niż planowano. KRS wielokrotnie w cywilizowany sposób próbowała rozmawiać z władzami. Prezydent RP spotkał się z nami, za co jesteśmy bardzo wdzięczni, ale w większości omawianych kwestii odsyłał nas do Prezesa Rady Ministrów. Gdy zwracamy się do Premiera, słyszymy, że w danym zakresie scedował kompetencje na Ministra Sprawiedliwości, zaś Minister Sprawiedliwości się z nami nie spotyka i nie rozmawia. Chcemy się z nim spotkać. Skoro Premier potrafi spotkać się w ważnych sprawach z internautami, jak przy sprawie z ACTA, to prosimy, by z nami też się spotkał.

**SSO Jarema Sawiński,
członek KRS**

Pan minister Chmielewski jest jedną z tych nielicznych osób, które mają odwagę spotkać się z naszym środowiskiem. Apeluję, abyśmy nie oczekiwali na wsparcie z zewnątrz, ale żebyśmy starali się wspólnie o ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Największym zagrożeniem dla niezawisłości sędziowskiej są politycy. Każda nowa ekipa zaczyna „majstrować” przy ustawie ustrojowej polskiego sądownictwa powszechnego. Gdy otwieram tę ustawę w LEX, wyświetla się tasemcowy zestaw dzienników ustaw obejmujących kolejne jej zmiany. Nasza niezawisłość i niezależność są doceniane wyłącznie przez polityków opozycji – nigdy przez tych u władzy.



KONTROLA UCHWAŁ KRS W SPRAWACH INDYWIDUALNYCH SPRAWOWANA PRZEZ SĄD NAJWYŻSZY

Marcin Stębel, Jarosław Sułkowski

Określenie właściwości Sądu Najwyższego do rozpatrywania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych nastąpiło po raz pierwszy w ustawie z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹. Artykuł 13 ust. 2 tej ustawy stwarzał sędziom oraz osobom, których praw lub obowiązków dotyczyła uchwała, możliwość zakwestionowania jej zgodności z prawem w postępowaniu przed SN. To jednoznaczne rozstrzygnięcie ustawowe wprowadzało istotną zmianę w stosunku do istniejących uprzednio reguł sądowej kontroli uchwał KRS. Początkowo bowiem o legalności takich uchwał orzekał Naczelny Sąd Administracyjny, a wiązało się to z uznawaniem rozstrzygnięć wydawanych w sprawach sędziowskich za decyzje administracyjne². Przyjmowano wówczas, że KRS nie wydaje sędziom poleceń służbowych i nie ma wobec nich żadnych innych uprawnień o charakterze nadzoru służbowego. Z tego powodu indywidualne rozstrzygnięcia odnoszące się do statusu sędziego nie były uznawane za akty wynikające z podległości służbowej i traktowano je jako akty o charakterze zewnętrznym³.

Decyzja ustawodawcy, dotycząca włączenia uchwał KRS do procedury kontroli realizowanej przez SN, motywowana była – jeszcze na etapie prac parlamentarnych nad ustawą z 2001 r. – przede wszystkim charakterem prawnym Rady. Wskazywano wówczas, że KRS nie jest organem administracji publicznej, a przy rozpoznawaniu spraw nie stosuje przepisów procedury administracyjnej. Niezależnie od trafności przyjętego kryterium⁴, rozwiązanie zastosowane w poprzednim stanie prawnym utrzymane zostało w art. 44 ust. 1 obowiązującej ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁵. Wydaje się przy tym, że przyznanie SN kompetencji do wypowiadania się

w sprawie uchwał KRS wpisuje się dobrze w dosyć zróżnicowaną i rozbudowaną sferę działalności orzeczniczej tego sądu. Oprócz funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP⁶) SN sprawuje bowiem nadzór nad sądownictwem powszechnym i wojskowym w zakresie orzekania, a jednocześnie wykonuje inne czynności określone w Konstytucji RP i ustawach (art. 183 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP). Czynności te można uznać za dosyć zróżnicowane, przynajmniej z punktu widzenia ich przedmiotu, jakkolwiek wiążą się one zawsze z kontrolą legalności określonych aktów stosowania prawa. Chodzi tu m.in. o kontrolę sprawowaną przez SN w ramach procesu wyborczego, kontrolę niektórych decyzji podejmowanych przez marszałków izb parlamentarnych (kwestia wygaszania mandatu parlamentarnego) czy kontrolę działań realizowanych przez Państwową Komisję Wyborczą w odniesieniu do partii politycznych (odwołania od decyzji o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii). W tym kontekście powierzenie SN kompetencji orzeczniczych w sprawach uchwał KRS nie budzi wątpliwości ustrojowych.

Sięgając do statystyk, warto zauważyć, że począwszy od 2002 r., kiedy zapadły pierwsze orzeczenia SN w sprawach uchwał KRS (orzeczenia te oznacza się sygnaturą „KRS”), liczba tego rodzaju rozstrzygnięć systematycznie rosła. Początkowo było ich kilka rocznie: w 2002 r. – 7, w 2003 r. – 4, w 2004 r. – 12, w 2005 r. – 9, w 2006 r. – 7, a w 2007 r. – 8. Od 2008 r. można natomiast zaobserwować widoczny przyrost tego rodzaju orzeczeń. Już w 2008 r. SN w omawianych sprawach wypowiedział się 13 razy, w 2009 r. – 30, w 2010 r. – 21. W 2011 r. do SN skierowano 30 spraw dotyczących uchwał KRS. Można więc na tym tle wyciągnąć wnioski, że wraz ze wzrostem spraw oznaczonych sygnaturą „KRS” doszło także do ustabilizowania się ich liczby na poziomie ok. 20–30 spraw rocznie. Te dane należy jednak odczytywać, mając na względzie zarówno liczbę wszystkich negatywnych uchwał w sprawach indywidualnych podejmowanych przez KRS, jak i fakt stosunkowo rzadkiego wnoszenia odwołań od takich uchwał.

1 Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.

2 Zob. wyrok NSA z 22.04.1993 r., II SA 2577/92, CBOSA.

3 Uchwała składu 7 sędziów SN z 21.12.1993 r. (III AZP 20/93), CBOSA.

4 Do kognicji NSA należy kontrola legalności postępowań toczących się przed Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów, mimo że unormowania kodeksu postępowania administracyjnego nie mają pełnego zastosowania w procedurze toczącej się przed Komisją. NSA kontroluje w ramach tej procedury jedynie spełnienie formalnych gwarancji (standardów) działania Komisji.

5 Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm., dalej jako ustawa o KRS.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

Prezentowane opracowanie nawiązuje do standardów wypracowanych w orzecznictwie SN w sprawach dotyczących uchwał KRS. Stanowi zbiorczą analizę 114 orzeczeń, podzielonych tematycznie na 6 osobnych kategorii dotyczących odpowiednio:

- 1) zakresu kognicji SN oraz formalnych wymogów odwołań od uchwał KRS,
- 2) kryteriów oceny kandydatów na sędziów,
- 3) relacji między KRS a Prezydentem RP w procedurze powoływania sędziów,
- 4) standardów postępowania w sprawach indywidualnych przed KRS,
- 5) postępowania w sprawie przeniesienia sędziego w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych,
- 6) postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65. rok życia.

Zakres kognicji SN oraz formalne wymogi odwołań od uchwał KRS

Ustalenie kategorii uchwał KRS objętych odwołaniem jest efektem licznych wypowiedzi orzeczniczych Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, znajdujących następnie swoje odzwierciedlenie w kolejnych decyzjach ustawodawcy. Tytułem krótkiego wyjaśnienia warto nawiązać m.in. do rozstrzygnięcia przyjętego w uchwale 5 sędziów SN z 23.07.1992 r., w którym Sąd stanął na stanowisku, że od uchwały KRS, rozstrzygającej o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska, zainteresowanemu służy skarga do NSA⁷. Podobne rozstrzygnięcie podjęło 7 sędziów SN w uchwale z 21.12.1993 r., stwierdzając: „Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 lat życia (...) może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁸. Nawiązując do orzecznictwa NSA, warto zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie (potwierdzone przez SN) przyjęte w wyroku z 22.04.1993 r., w którym NSA stwierdził, że „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa (...) w sprawie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat życia, ma charakter decyzji administracyjnej i może być przez sędziego zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁹. W wielu innych orzeczeniach NSA domagał się wypełniania przez KRS standardów proceduralnych wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰. Należy również odnotować, że możliwość kwestionowania odwołań była początkowo wyłączona w sprawach przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów.

Przepis będący podstawą tej procedury został jednak uznany przez TK za niezgodny z Konstytucją RP¹¹.

W orzecznictwie SN przyjmuje się konsekwentnie, że postępowanie odwoławcze od uchwał w sprawach indywidualnych polega wyłącznie na badaniu legalności działania KRS. Oznacza to, że „dokonywanie oceny kandydatów do objęcia stanowiska sędziego jest konstytucyjną (...) i ustawową (...) kompetencją Rady”, a zasadność jej rozstrzygnięcia dotyczącego konkretnego stanowiska sędziowskiego „nie podlega kontroli Sądu Najwyższego, chyba że naruszone zostały granice swobodnego uznania Rady lub przepisy postępowania, jeżeli ich naruszenie miało wpływ na stanowisko zajęte przez Radę”¹². Taka sytuacja może nastąpić w szczególności w przypadku użycia przez Radę „niedozwolonego kryterium oceny”¹³. Sąd Najwyższy, dokonując kontroli działania KRS, nie może „ograniczyć kompetencji przysługującej Krajowej Radzie Sądownictwa”¹⁴, a „merytoryczna ingerencja Sądu w rozstrzygnięcie Rady jest niedopuszczalna”¹⁵. Nie jest przy tym „dopuszczalne powoływanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę wydania zaskarżonej uchwały”¹⁶. Pragnąc uzupełnić materiał dowodowy, odwołujący musi zatem sformułować zarzut niedostatecznego wyjaśnienia przez KRS wszelkich okoliczności sprawy bądź też ewentualnie wskazać przekroczenie przez KRS przysługujących jej granic uznania w danej sprawie. Trzeba też podkreślić, że podstawą odwołania od uchwały KRS nie mogą być „stanowiące wyraz subiektywnych odczuć skarżącego zarzuty, które dotyczą ustalenia faktów lub oceny dowodów w sprawie”¹⁷ ani „samo niezadowolienie lub subiektywne poczucie pokrzywdzenia kandydata”¹⁸.

Tak ukształtowany zakres kognicji Sądu Najwyższego wynika z faktu postrzegania postępowania toczącego się przed Sądem jako gwarancji przejrzystości procedury realizowanej przez KRS. Normatywny wzorzec tak rozumianej gwarancji proceduralnej stanowi art. 60 Konstytucji RP, przewidujący obywatelskie prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz identyfikowane na gruncie tego przepisu dobro chronione w postaci „jawności reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej” i możliwości „weryfikowania stosowanych kryteriów”¹⁹. Prawa, o których mowa w art. 60 Konstytucji RP, mają – co do zasady – charakter proceduralny. Niezbędne jest zatem „stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji

11 Wyrok TK z 27.05.2008 r. (SK 57/06), OTK-A 2008/4, poz. 63.

12 Wyrok SN z 21.10.2010 r. (III KRS 7/10), LEX nr 737276.

13 Wyrok SN z 6.11.2009 r. (III KRS 20/09), niepubl. Sąd Najwyższy ponownie rozpoznający sprawę jest związany stanowiskiem wyrażonym przez skład uchylający uchwałę KRS – wyrok SN z 3.02.2011 r. (III KRS 21/10), LEX nr 818594.

14 Wyrok SN z 17.08.2010 r. (III KRS 6/10), LEX nr 737275.

15 Wyrok SN z 8.06.2011 r. (III KRS 7/11), LEX nr 1095982.

16 Wyroki SN z: 27.03.2002 r. (III KRS 2/02), OSNP 2002/21, s. 535 i 21.10.2010 r. (III KRS 7/10), LEX nr 737276.

17 Wyrok SN z 8.02.2006 r. (III KRS 9/05), OSNP 2007/5–6, s. 250.

18 Wyrok SN z 10.06.2009 r. (III KRS 6/08), LEX nr 523533.

19 Wyrok SN z 9.06.2010 r. (III KRS 4/10), LEX nr 611831.

7 III AZP 9/92, CBOSA.

8 Zob. cytowana wyżej uchwała składu 7 sędziów SN z 21.12.1993 r.

9 Zob. cytowany wyżej wyrok NSA z 22.04.1993 r.

10 Zob. np. wyroki NSA z: 5.11.1992 r. (II SA 207–208/92) i 27.04.1995 r. (II SA 631/95), CBOSA.

dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej”²⁰.

Kontrola uchwał KRS, realizowana przez SN, z punktu widzenia legalności jest konstytucyjnie dopuszczalna. Musi być ona jednak możliwa do zastosowania w praktyce, czemu może skutecznie stanąć na przeszkodzie zbyt rygorystyczny Sąd przy określaniu formalnych wymogów odwołań. Niebezpieczeństwo tego rygorystyzmu związane było z odesłaniem – w ramach postępowania dotyczącego uchwał KRS – do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o kasacji²¹. Kwestia ta była kilkakrotnie poruszana przez SN. W jednym z pierwszych orzeczeń w sprawach kontroli legalności uchwał KRS stwierdził on, że tryb i rodzaj postępowania sądowego w sprawach z odwołania od uchwały KRS, dotyczących wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, każe uznać, iż SN nie może odmówić przyjęcia odwołania do rozpoznania, stosując przepisy o tzw. przedsądzie²². Pogląd ten został powtórzony w wyroku z 27.03.2002 r.²³ Niestety stanowisko to nie było w pełni akceptowane, gdyż zdarzały się przypadki stosowania przedsądu i odrzucania odwołania z uwagi na uchybienia formalne²⁴. Działo się tak jednak w początkowej fazie orzekania SN w sprawach uchwał KRS i można przypuszczać, że te pierwotne różnice wynikały z kształtowania się praktyki orzeczniczej. W późniejszym okresie przypadki odrzucenia odwołania, zasadniczo, nie występowały. Przeciwnie, SN wyraźnie sprzeciwił się takiej możliwości. W wyroku z 4.04.2007 r. Sąd stwierdził, że rygorystyczne rozumienie przepisu o stosowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed SN w sprawach uchwał KRS „narusza konstytucyjne prawo sędziego do sądu (...) oraz prawo do zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesieniu w stan spoczynku (...)”. Podanie odwołania rygorom kasacyjnym – wywodził dalej Sąd Najwyższy – „ma ten skutek, że zakres sprawowanej (...) kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały jest niezwykle wąski” i że „w istocie pozbawia (...) sędziego możliwości uruchomienia procedury gwarantującej pełną merytoryczną kontrolę sądową prawidłowości podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa uchwał (...)”. Odrzucenie odwołania z powodu niespełnienia wymagań stawianych skardze kasacyjnej naruszałoby – zdaniem Sądu – „konstytucyjnie gwarantowane prawo (...) do sądu (art. 45 Konstytucji RP)”²⁵. Pogląd SN znalazł kontynuację w późniejszym orzecznictwie. W wyroku z 19.12.2008 r. uznał on, że „wprowadzenie jednoinstancyjnego odwołania do Sądu Najwyższego budzi wątpliwości związane z art. 45 ust. 1

oraz art. 176 ust. 1 w związku z art. 180 ust. 3 Konstytucji”, a „wprowadzenie do tego szczególnego, jednoinstancyjnego trybu postępowania reguł wynikających z postępowania kasacyjnego nie zapewnia sprawności proceduralnej”, co doprowadziło Sąd do wniosku, że „może rozpoznać odwołanie sędziego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, mimo niewskazania jego podstaw (podstaw kasacyjnych), jeżeli z zarzutów i okoliczności przedstawionych w odwołaniu wynika, jakich przepisów ono dotyczy”²⁶.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa argumentacja ma głębokie uzasadnienie konstytucyjne. Szkoda jednak, że nie znalazła ona jednoznacznego odzwierciedlenia w nowej ustawie o KRS. Jak wynika bowiem z jej art. 44 ust. 3, do postępowania przed SN stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. Ustawodawca nie wyłączył z zakresu odesłania przepisów o przedsądzie. Należy jednak oczekiwać, że wypracowane przez SN stanowisko negujące możliwość odrzucania odwołań od uchwał zostanie podtrzymane. Oczekiwanie powyższe jest uzasadnione także z innego względu. Otóż art. 44 ust. 3 ustawy o KRS wyłączył obowiązek zastępstwa procesowego w postępowaniu przed SN. Oznacza to dopuszczenie możliwości sporządzania odwołań przez samych uczestników postępowania przed KRS, co z kolei może skutkować niespełnianiem wymogów formalnych tego procesowego środka ochrony. Można się spodziewać, że wynikiem takiego rozstrzygnięcia ustawodawcy będzie zmniejszenie rygorystyzmu SN w ocenie kierowanych doń odwołań w taki sposób, aby do odrzucenia odwołania dochodziło jedynie w przypadku jego niedopuszczalności, nie zaś z uwagi na uchybienia formalne.

Kryteria oceny kandydatów na sędziów

Określanie przez KRS kryteriów oceny kandydatów na sędziów powinno – na co wielokrotnie zwracał uwagę SN w swoim orzecznictwie – uwzględniać nie tylko oczekiwania uczestników takiego postępowania, lecz także interes wymiaru sprawiedliwości. Konieczność wyważenia tych dwóch wartości wiąże się z konstytucyjnym obowiązkiem KRS, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Realizowanie tego obowiązku przy podejmowaniu uchwał w sprawach indywidualnych wiąże się z koniecznością uwzględniania aspektu – z jednej strony – instytucjonalnego, uwzględniającego m.in. istniejącą strukturę sądownictwa, z drugiej zaś – personalnego, odnoszącego się do osobistych walorów każdego kandydata na stanowisko sędziowskie.

Posługiwanie się kryteriami selekcji kandydatów było konieczne, biorąc pod uwagę brak ustalenia na poziomie ustawowym wyczerpującego katalogu wymagań niezbędnych do pełnienia urzędu sędziego²⁷. Sąd Najwyższy nigdy nie

20 Wyrok TK z 9.06.1998 r. (K 28/97), OTK ZU nr 1998/4, poz. 50.

21 Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), dalej jako k.p.c.

22 Wyrok SN z 14.03.2002 r. (III KRS 1/02), OSNP 2002/18, s. 448.

23 Wyrok SN z 27.03.2002 r. (III KRS 2/02), OSNP 2002/21, s. 535.

24 Postanowienia SN z: 11.07.2002 r. (III KRS 4/02), Legalis, 4.11.2003 r. (III KRS 1/03), Legalis i 7.04.2004 r. (III KRS 2/04), OSNP 2005/3, s. 48.

25 Wyrok SN z 4.04.2007 r. (III KRS 5/07), LEX nr 737273. Przywołany wyrok zasługuje na aprobatę, szczególnie z uwagi na fakt, że w postępowaniu kasacyjnym nie istnieje możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego co do ustaleń KRS.

26 Wyrok SN z 19.12.2008 r. (III KRS 3/08), LEX nr 658202.

27 Warto zaznaczyć, że brak określenia takich kryteriów skutkował stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 12 ust. 6 poprzednio obowiązującej ustawy o KRS. Zob. wyrok TK z 19.11.2009 r. (K 62/07), OTK-A 2009/10, poz. 149.

kwestionował możliwości określania takich kryteriów przez KRS, a oprócz tego sam je definiował. Wielokrotnie wskazywał przy tym, że wobec dużego zainteresowania wolnymi stanowiskami sędziowskimi KRS powinna posługiwać się odpowiednio poszerzonym katalogiem „mierników” i ocen kandydatów, tak aby możliwe było wyłonienie najlepszych z nich²⁸. Ostrzegał również przed przekroczeniem dopuszczalnych granic swobodnego uznania, do którego mogłoby dojść w sytuacji zastosowania przez KRS niedozwolonego – np. dyskryminującego – kryterium oceny kandydatów²⁹.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do niektórych kryteriów analizowanych w orzecznictwie SN, warto z pewnością zwrócić uwagę na nieskazitelność charakteru. To typowo niedookreślone pojęcie, zawarte w prawie o ustroju sądów powszechnych³⁰, wypełniane jest treścią przez organy stosujące prawo, z zastrzeżeniem – poczynionym w wyroku SN z 13.12.2010 r. – zgodnie z którym nieskazitelność charakteru jest warunkiem, którego „spełnienie ocenia ostatecznie Krajowa Rada Sądownictwa”. Ocena w tym zakresie musi natomiast opierać się na odpowiednio poszerzonej analizie zachowania kandydata, wykraczającej poza zakres jego aktywności zawodowej czy też zachowań wynikających „bezpośrednio z czynności służbowych”³¹. Nie można przy tym wykluczyć sytuacji, w której coraz bardziej rygorystyczne odczytywanie przesłanki „nieskazitelności charakteru” prowadzić będzie w praktyce do zaostrzenia wymagań warunkujących możliwość ubiegania się o stanowisko sędziowskie.

Ocena kandydatów na sędziów, dokonywana przez KRS, powinna opierać się w głównej mierze na badaniu ich wcześniejszej działalności. Zdaniem SN, „dla oceny przydatności (...) do wykonywania zawodu sędziego zasadnicze, wręcz podstawowe znaczenie ma działalność (kandydata – przyp. M.S., J.S.) związana z postępowaniami sądowymi”³². Sąd wskazał przy tym, że brak gwarancji odpowiedniego wykonywania zadań sędziego może wynikać z: niedostatecznych umiejętności prawniczych, osiągania słabych wyników pracy w czasie asesury, braku umiejętności współpracy z innymi osobami³³. W orzeczeniu z 2010 r. SN zaaprobował również praktykę wyrażania opinii o kandydacie przez sędziego wizytatora na zlecenie prezesa sądu. Zdaniem SN, o przedstawieniu kandydata do urzędu sędziego „decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów”, a „zakres rozważań dotyczących poszczególnych kandydatów może być zróżnicowany w zależności od potrzeb, (...) powinien on być szerszy w stosunku do kandydatów mających zbliżoną sytuację, lokujących się przy granicy rozdzielającej

uchwały pozytywne dla kandydatów od uchwał negatywnych”. Sąd zastrzegł jednocześnie, że żadne ze stosowanych przez KRS kryteriów „nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest konieczne wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich”³⁴.

Ważnymi, choć niekoniecznie przesądzającymi, kryteriami oceny kandydata na sędziego mogą okazać się również jego wykształcenie, dorobek naukowy, a także inne niż sędziowskie doświadczenie zawodowe. Z tego powodu posiadanie stopnia doktora nauk prawnych zalicza się do katalogu okoliczności podlegających ocenie, ale nie przesądza „*eo ipso* o pierwszeństwie kandydatury na wakujące stanowisko sędziowskie”³⁵. Analogicznie „adwokat, który wykonywał zawód przez co najmniej sześć lat, nie korzysta z domniemania wyższych kwalifikacji”³⁶. Warto przy tym wspomnieć, że w przypadku kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziego sądu administracyjnego należy wziąć pod uwagę dodatkowy wymóg wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa, związanych z działaniem organów administracji publicznej³⁷. Konieczność wyróżniania się wiedzą we wspomnianych dziedzinach oznacza, że dostateczny poziom wiedzy prawniczej w tym zakresie jest niewystarczający. Jednocześnie posługiwanie się tak niedookreślonym kryterium, zbliżonym w swym charakterze do przywołanej uprzednio przesłanki nieskazitelności charakteru, umożliwia stawianie coraz wyższych wymogów merytorycznych przyszłym sędziom sądów administracyjnych.

Niemal zawsze przesądzające znaczenie przy ubieganiu się o powołanie na stanowisko sędziego ma natomiast poparcie udzielane kandydatowi przez środowisko sędziowskie. Krajowa Rada Sądownictwa wielokrotnie odmawiała przedstawienia wniosku o powołanie sędziego z uwagi na niewielką liczbę głosów poparcia, wyrażonych przez zgromadzenie ogólne sądu, do którego takie powołanie miałyby nastąpić. Jedynie w sprawie rozstrzygniętej ostatecznie wyrokiem SN z 12.04.2011 r. KRS nie przedstawiła wniosku o powołanie kandydata cieszącego się większym poparciem od innych ubiegających się o stanowisko sędziowskie. Sąd Najwyższy słusznie nie podważył legalności takiego postępowania Rady³⁸. W przeważającej liczbie przypadków KRS podejmując uchwałę odmawiającą przedstawienia kandydata na sędziego, stosuje kryterium braku poparcia konkretnej kandydatury, które – w ocenie Rady – oznacza „nieobdarzenie (kandydata – przyp. M.S., J.S.) zaufaniem środowiska sędziowskiego”³⁹. Trzeba przy tym podkreślić, że KRS nie ma obowiązku zbadania „motywów zajęcia

28 Wyrok SN z: 15.07.2009 r. (III KRS 11/09), Legalis i 13.12.2010 r. (III KRS 18/10), LEX nr 794796.

29 Wyrok SN z 6.11.2009 r. (III KRS 20/09), niepubl.

30 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej jako p.u.s.p.

31 Wyrok SN z 7.02.2002 r. (SNO 1/01), LEX nr 470187.

32 Wyrok SN z 10.11.2010 r. (III KRS 30/09), niepubl.

33 Wyrok SN z 20.10.2009 r. (III KRS 13/09), OSNP 2011/13–14, s. 196 oraz wyrok SN z 13.12.2010 r. (III KRS 18/10), LEX nr 794796.

34 Wyrok SN z 17.08.2010 r. (III KRS 10/10), LEX nr 678015.

35 Wyrok SN z 10.06.2009 r. (III KRS 6/08), LEX nr 523533.

36 Wyrok SN z 13.12.2010 r. (III KRS 18/10), LEX nr 794796.

37 Art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

38 Wyrok SN z 12.04.2011 r. (III KRS 3/11), LEX nr 949030.

39 Wyrok SN z 15.07.2009 r. (III KRS 7/09), OSNP 2011/9–10, s. 141.

określonego stanowiska wobec wniosku kandydata przez organy opiniujące⁴⁰. W tej sytuacji można powiedzieć, że choć dotychczasowa praktyka, w ramach której KRS uwzględnia opinię przyszłych współpracowników konkretnego kandydata na sędziego, zasługuje na poparcie, to jednocześnie sama procedura opiniowania nie może – w swym wymiarze treściowym – zastępować faktycznie rozstrzygnięcie samej Rady. Negatywnym zjawiskiem byłoby zatem doprowadzenie do sytuacji, w której stanowisko wyrażone przez zgromadzenie ogólne czy kolegium określonego sądu stawałoby się surogatem uchwały KRS.

Po ustaleniu wszystkich relewantnych kryteriów, a także opinii⁴¹, ocen i stanowisk, KRS „dokonuje oceny kandydata według własnego przekonania, konfrontując ocenianą osobę (...) z pozostałymi osobami biorącymi udział w «konkursie» do pełnienia urzędu sędziowskiego⁴² zgodnie z zasadami swobodnej oceny dowodów⁴³. Co oczywiste, przyjęte przez KRS dodatkowe kryteria oceny sędziego, które znalazły zastosowanie w sprawie, muszą zostać ujawnione w uzasadnieniu uchwały Rady, gdyż „niewskazanie tych kryteriów uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały⁴⁴”.

Kończąc ten wątek opracowania, warto zauważyć, że kryteria oceny kandydatur na sędziów, ukształtowane w orzecznictwie SN, znajdują po części swoje odzwierciedlenie także w ustawodawstwie. Świadczą o tym chociażby zmiany polegające na dodaniu nowych przepisów (art. 57a–57i) w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁵. Także w nowej ustawie o KRS wskazano kryteria, jakie należy uwzględnić przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście osób rekomendowanych. Wspomniane w art. 35 ust. 2 tej ustawy: kwalifikacje kandydata, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów – nie stanowią, co prawda, wyczerpującego katalogu kryteriów, pomijając tak istotne cechy przyszłego sędziego, jak np. umiejętność podejmowania decyzji i samodzielnej organizacji pracy, stosunek do współpracowników, a także informacje o zachowaniu kandydata poza sądem⁴⁶. Jakkolwiek nawet tak syntetyczne ujęcie w ustawie niektórych elementów oceny kandydata na sędziego można uznać za krok we właściwym kierunku.

Relacje między KRS a Prezydentem RP w procedurze powoływania sędziów

Wypowiedzi SN dotyczące powoływania sędziów odnoszą się niemal wyłącznie do roli KRS w tej procedurze. Jest to w pełni zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że etap postępowania przed Prezydentem RP nie jest objęty zakresem kontroli SN. Podkreślając szczególny charakter KRS jako „organu wyposażonego przez Konstytucję w atrybuty strażnika niezawisłości sędziów i niezależności sądów⁴⁷” oraz „szczególny konstytucyjny organ, który stoi na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów⁴⁸”, SN jednoznacznie określał Radę jako „gospodarza” postępowania w przedmiocie powoływania sędziów.

W jednej z pierwszych, rozbudowanych wypowiedzi SN stwierdził, że „w razie równoczesnego zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziego kilku (więcej niż jednego) z najlepszych kandydatów do objęcia tego stanowiska – Krajowa Rada Sądownictwa, która nie ma decyzyjnego wpływu na obsadę wolnych stanowisk sędziowskich, bo o mianowaniu sędziów decyduje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 179 Konstytucji powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – nie powinna ograniczać liczby zgłaszanych Prezydentowi RP wniosków o mianowanie na wolne stanowiska sędziowskie do liczby wakujących do obsadzenia stanowisk sędziowskich”. Zdaniem Sądu, „racjonalne i zgodne z prawem będzie przedstawianie Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa większej liczby (niż równej liczbie wolnych stanowisk sędziowskich) z najlepszych kandydatur do objęcia wolnego urzędu sędziego, a także pozostawienie Prezydentowi RP ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów przez ten konstytucyjny organ decyzyjny”. Rozstrzygnięcie to ma również istotny walor praktyczny związany z ograniczeniem „ilości odwołań od uchwał KRS o nieprzedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego”. Jak zauważył SN, odmowa przedstawienia wniosku przez KRS odbierana jest przez kandydatów na ogół jako okoliczność „krzywdząca lub «dyskredytująca» ich dotychczasowe osiągnięcia zawodowe⁴⁹”.

Prezentowane rozstrzygnięcie budzi wątpliwości co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, prowadzi do faktycznego przekształcenia roli Prezydenta RP w procedurze powoływania sędziów. Przyznanie głowie państwa kompetencji do dokonywania selekcji w ramach przedstawionej mu uprzednio listy kandydatów zdaje się wykraczać poza konstytucyjnie określone zadanie Prezydenta RP, jakim jest powoływanie sędziów na wniosek KRS (art. 179 Konstytucji RP). Po drugie, dopuszczalność przedkładania Prezydentowi RP listy zawierającej nazwiska kandydatów w liczbie przewyższającej wolne

40 Wyrok SN z 8.06.2011 r. (III KRS 7/11), LEX nr 1095982.

41 W razie rozbieżności opinii obowiązkiem KRS jest ustalenie przyczyn tych różnic, opowiedzenie się za jedną z nich wraz z uzasadnieniem właściwości takiego stanowiska – zob. wyrok SN z 16.09.2004 r. (III KRS 4/04), LEX nr 737272.

42 Wyrok SN z 17.08.2010 r. (III KRS 9/10), LEX nr 737279.

43 Wyrok SN z 13.08.2010 r. (III KRS 17/10), LEX nr 794795.

44 Wyrok SN z 14.01.2010 r. (III KRS 24/09), LEX nr 737271.

45 Zob. zmiana wprowadzona ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), wejdzie w życie 28.03.2012 r.

46 Zob. uchwała nr 7/2007 KRS z 11.01.2007 r. w sprawie kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie. Uchwała dostępna na stronie internetowej KRS: <http://www.krs.pl/admin/files/100226.doc>.

47 Wyrok SN z 15.03.2011 r. (III KRS 1/11), LEX nr 818617.

48 Wyrok SN z 10.06.2003 r. (III KRS 3/03), OSNP 2004/12, s. 217.

49 Wyrok SN z 10.06.2009 r. (III KRS 9/08), OSNP 2011/7–8, s. 114.

stanowiska sędziowskie może dodatkowo aprobować praktykę odmowy powoływania sędziów przez głowę państwa bez konieczności uzasadniania swojej decyzji. Taka praktyka nie może być akceptowana w warunkach demokratycznego państwa, w ramach którego urzeczywistniane ma być konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach (art. 60 Konstytucji RP).

Należy odnotować, że powyższe stanowisko SN uległo zasadniczej modyfikacji zmierzającej w stronę podkreślenia pozycji KRS jako organu odpowiedzialnego za wybór najlepszych kandydatów na sędziów. W wyroku z 14.01.2010 r. SN zastrzegł, że „pozycja Rady określona została bezpośrednio w Konstytucji (...), co nie pozwala dowolnie redukować jej roli oraz funkcji”. Uchwały KRS – wywodził dalej Sąd – „podejmowane są kolegialnie i dalszy ich walor wynika ze składu Rady, gdyż tworzą ją nie tylko sędziowie”⁵⁰. W innym wyroku⁵¹ SN rozważał dopuszczalność wznowienia postępowania przez KRS w sytuacji, gdy przed podjęciem decyzji przez Prezydenta RP pojawią się okoliczności nieznane Radzie, które legły u podstaw „zwrócenia” wniosku o powołanie sędziego. Sąd podkreślił, że „stałość prawa i stosunków prawnych (bezpieczeństwo prawne) stanowi (...) jeden z fundamentów państwa prawa”. Odrzucił zatem „niczym nieskrępowaną możliwość zmiany stanowiska przez Radę”, uznając jednocześnie możliwość „wzruszenia uchwał Rady w razie ujawnienia się istniejących przed podjęciem uchwały okoliczności, które, gdyby znane były jej wcześniej, nie doprowadziłyby do jej podjęcia”. W tym sensie zwrot wniosku o powołanie sędziego może być uzasadniony. Pozwala bowiem uniknąć objęcia stanowiska sędziowskiego przez osobę niespełniającą ustawowych wymagań. Takie postępowanie – zdaniem SN – zawiera „zdecydowanie klarowniejsze gwarancje” ochrony interesów kandydatów na sędziego, a ponadto, o czym Sąd wprost nie mówi, odpowiada pozycji KRS w procedurze powoływania sędziów.

Istotny walor wspomnianego tutaj rozstrzygnięcia SN odnosi się nie tylko do samego kształtu postępowania w sprawach powołania sędziów. Niezwykle ważne jest bowiem stwierdzenie braku dowolności KRS w zakresie ewentualnego modyfikowania wyjściowych ocen odnoszących się do kandydatów.

Warto dodać, że obowiązująca ustawa o KRS nawiązuje wyraźnie do modelu postępowania, zarysowanego przez SN w przywołanych uprzednio rozstrzygnięciach. W art. 45 ust. 1 ustawy wprost przewidziano możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadku ujawnienia się nowych okoliczności. Należy je rozumieć jako okoliczności, które nie były znane Radzie, a które spowodowałyby zmianę uchwały KRS, jeśli byłyby jej wiadome. Wznowienie może nastąpić zarówno na wniosek uczestnika postępowania (czyli na jego korzyść) oraz

z urzędu w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku. Ponowne rozpatrzenie sprawy dopuszczone zostało także względem wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego przedstawionego Prezydentowi RP (art. 45 ust. 2 ustawy o KRS). W tym przypadku, oprócz działania *ex officio* i na wniosek uczestnika postępowania, ponownego rozpatrzenia sprawy może domagać się także Prezydent RP⁵².

Standardy postępowania w sprawach indywidualnych przed KRS

Problematyka właściwego ukształtowania procedury postępowania KRS w sprawach indywidualnych stała się wielokrotnie przedmiotem orzeczeń SN. Biorąc to pod uwagę, zaprezentowane poniżej zestawienie odnosić się będzie jedynie do najistotniejszych zagadnień wybranych na podstawie kryterium ważności i częstotliwości występowania.

Po pierwsze, SN kilkakrotnie wypowiadał się na temat wymogów, jakie powinna spełniać uchwała KRS. Do jej niezbędnych elementów zaliczają się uzasadnienie, wskazujące okoliczności faktyczne i podstawę prawną, oraz rzetelne przedstawienie wyników głosowania, szczególnie w sytuacji rozbieżności między podaną w protokole liczbą obecnych członków KRS a liczbą głosujących⁵³.

Po drugie, na uwagę zasługują wypowiedzi SN odnoszące się do kwestii prawomocności uchwał KRS. Sąd stwierdził, że wykonanie uchwały nie zostało uzależnione od jej prawomocności⁵⁴, a tym samym uchwała KRS staje się skuteczna „z chwilą jej podjęcia i doręczenia odpisu zainteresowanemu sędziemu, mimo jej zaskarżenia (...) do Sądu Najwyższego”⁵⁵. To dość restrykcyjne stanowisko nie było w pełni akceptowane w innych orzeczeniach SN, o czym świadczyć może np. pogląd wyrażony w jednym z wyroków, zgodnie z którym „sędzia sądu powszechnego, który ukończył 65. rok życia, ale wcześniej złożył wniosek do Krajowej Rady Sądownictwa o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, przechodzi w stan spoczynku z dniem prawomocnego zakończenia tego postępowania”⁵⁶. Warto zauważyć, że zagadnienie prawomocności uchwał Rady zostało rozstrzygnięte w obowiązującym art. 43 ust. 1 ustawy

52 Występowanie z wnioskiem przez Prezydenta RP, działającego na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o KRS, może rodzić pytanie o ewentualną potrzebę uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wydaje się jednak, że na poziomie konstytucyjnym powoływanie sędziów, o którym mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, powinno być rozumiane w sposób tożsamy z powoływaniem wynikającym z art. 179 Konstytucji RP. Pojęcie to natomiast obejmuje dwa rodzaje decyzji – o powołaniu oraz o niepowołaniu sędziego.

53 Wyroki SN z 10.06.2009 r. (III KRS 6/08), LEX nr 523533 i z 10.06.2009 r. (III KRS 10/08), LEX nr 523534.

54 Wyrok SN z 4.03.2004 r. (III KRS 2/03), OSNP 2004/22, s. 394.

55 Wyrok SN z 10.01.2007 r. (III KRS 6/06), OSNP 2008/3–4, s. 52.

56 Wyrok SN z 7.04.2004 r. (III KRS 3/04), OSNP 2005/2, s. 30. Podobnie SN w postanowieniu z 19.09.2007 r. (III KRS 8/07), OSNP 2008/21–22, s. 339.

50 Wyrok SN z 14.01.2010 r. (III KRS 26/09), Legalis.

51 Wyrok SN z 6.11.2009 r. (III KRS 21/09), OSNP 2011/13–14, s. 197.

o KRS. Zgodnie z tym przepisem uchwały Rady stają się prawomocne, jeżeli nie przysługuje od nich odwołanie. Problem może powstać, gdy istnieje więcej niż jeden adresat jednej uchwały. Wtedy wykonalność i prawomocność uchwał Rady może być źródłem wątpliwości.

Po trzecie, SN zwracał uwagę na potrzebę wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy. Chodzi tutaj o „obowiązek uwzględnienia przez Radę całości zgromadzonej dokumentacji, w tym stanowisk, ocen i opinii wszystkich upoważnionych do tego osób i organów, a nie konieczność szczegółowego odnoszenia się do każdego z nich”⁵⁷; mieści się tu także rozważenie wpływu ewentualnych naruszeń organów uczestniczących w postępowaniu w przedmiocie powołania sędziego na przebieg tej procedury⁵⁸.

Po czwarte, SN opowiadał się za możliwością reasumpcji uchwały w razie zaistnienia okoliczności uzasadniających zmianę stanowiska przyjętego w uchwale KRS⁵⁹. Oprócz tego wyjaśniał znaczenie awansu poziomego⁶⁰ oraz problematykę obliczania okresu służby na stanowisku sędziego, niezbędnego do uzyskania takiego awansu⁶¹.

Po piąte, przedmiotem analizy orzeczniczej stawały się – choć nieczęsto – zagadnienia lustracyjne. SN przyjmował w tym zakresie, że „sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa publicznego nie skutkuje automatycznie pozbawieniem prawa do stanu spoczynku, zainteresowany ma możliwość wykazania, że wykonywał w tym czasie wyłącznie zadania niezwiązane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”⁶² oraz że „złożenie oświadczenia lustracyjnego na podstawie ustawy z 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne nie uchyła obowiązku złożenia tego oświadczenia na podstawie ustawy z 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów przez osobę kandydującą na stanowisko objęte lustracją”⁶³.

Po szóste, w orzecznictwie SN przyjmowano, że uchwały podjęte w postępowaniu o powołanie sędziego dotyczą odrębnie każdego z kandydatów. Zdaniem Sądu, „w uchwale o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu określonej kandydatury z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Krajowa Rada Sądownictwa rozstrzyga wyłącznie o prawach

danego kandydata albo kreując jego nową sytuację prawną (nowe uprawnienia i obowiązki), albo odmawiając kreowania takiej nowej sytuacji. Uchwała stanowi zatem indywidualną normę prawną kształtującą wyłącznie prawa i obowiązki osoby, do której jest skierowana. Nie wypowiada się natomiast ani pozytywnie, ani negatywnie o prawach innych kandydatów (kontrkandydatów) na to samo stanowisko, stąd też ta uchwała nie dotyczy ich praw i obowiązków”⁶⁴. Stanowisko to koresponduje z wcześniejszymi wypowiedziami, w których Sąd stwierdzał, że „niedopuszczalne jest odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, wniesione przez osobę, której uchwała nie dotyczy, choćby dotyczyła ona stanowiska sędziego, o które ubiega się osoba odwołująca się”⁶⁵. Podobny pogląd wskazywał, że „odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej może wnieść sędzia lub osoba, której praw i obowiązków dotyczy. Nie jest dopuszczalne odwołanie od uchwał dotyczących innych osób, choćby dotyczyły one tego samego stanowiska sędziowskiego, o które ubiega się osoba odwołująca się od uchwały odmawiającej przedstawienia jego kandydatury Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na to stanowisko”⁶⁶.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca w art. 37 ust. 1 oraz art. 43 ust. 1 i ust. 2 ustawy o KRS przyjął stanowisko odmienne od ustaleń orzecznich SN. Opiera się ono na powiązaniu prawomocności uchwał z faktem wniesienia odwołania (art. 43 ust. 1), także w sytuacji, w której uchwała odnosi się do kilku kandydatów. W takim przypadku staje się ona prawomocna względem tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania (art. 43 ust. 2). Taka zmiana stanu prawnego gwarantuje pełniejszą ochronę w postępowaniu w stosunku do rozwiązania istniejącego wcześniej, ale znacznie wydłuża procedurę, gdyż wniosek o powołanie sędziego zostanie przedstawiony Prezydentowi RP dopiero po upływie terminu na wniesienie odwołania wszystkich uczestników lub – w razie jego wniesienia – po rozpatrzeniu sprawy przez SN.

Postępowanie w przedmiocie przeniesienia sędziego w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych

W postępowaniach dotyczących przeniesienia sędziego w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych zasadniczym problemem stało się prawidłowe wykonanie obowiązku wszechstronnego rozważenia przez KRS okoliczności sprawy. Wielokrotnie uchwały Rady podlegały uchyleniu z uwagi na oparcie decyzji o przeniesieniu sędziego wyłącznie na opinii lekarza orzecznika ZUS.

57 Wyrok SN z 20.09.2011 r. (III KRS 13/11), LEX nr 1001319.

58 Wyrok SN z 20.10.2009 r. (III KRS 13/09), OSNP 2011/13–14, s. 196.

59 Wyroki SN z: 13.12.2010 r. (III KRS 16/10), LEX nr 794794 i 20.01.2011 r. (III KRS 20/10), LEX nr 786809.

60 Wyroki SN z: 15.07.2009 r. (III KRS 5/09), niepubl. i z 15.07.2009 r. (III KRS 12/09), niepubl.

61 Wyroki SN z: 15.07.2009 r. (III KRS 1/09), OSNP 2011/9–10, s. 138, z 15.07.2009 r. (III KRS 4/09), niepubl., z 15.07.2009 r. (III KRS 6/09), OSNP 2011/9–10, s. 139, i z 15.07.2009 r. (III KRS 10/09), OSNP 2011/9–10, s. 140.

62 Wyrok SN z 16.04.2009 r. (III KRS 6/04), Legalis.

63 Wyrok SN z 13.11.2010 r. (III KRS 13/10), LEX nr 737267.

64 Wyrok SN z 08.09.2010 r. (III KRS 11/10), LEX nr 678014.

65 Wyrok SN z 04.12.2009 r. (III KRS 19/09), OSNP 2011/15–16, s. 220.

66 Wyrok SN z 17.08.2010, (III KRS 10/10), LEX nr 678015.

Trzeba przy tym podkreślić, że w ramach omawianego rodzaju postępowań konieczne jest zawsze wyważenie dwóch odmiennych wartości – dobra wymiaru sprawiedliwości oraz interesu prawnego sędziego, z wyraźną przewagą pierwszej z nich. Świadczy o tym chociażby stwierdzenie, że „nie można dopuścić do sprawowania wymiaru sprawiedliwości osoby, która nie jest do tego zdolna, zwłaszcza gdy stwierdzono u niej problemy natury psychiatrycznej, psychologicznej lub neurologicznej”⁶⁷.

Stanowisko SN dotyczące procedury przenoszenia sędziów w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych trafnie wyraża stwierdzenie, zgodnie z którym „o tym (...), czy sędzia podlega przeniesieniu w stan spoczynku, decyduje nie lekarz, a Krajowa Rada Sądownictwa, która powinna mieć możliwość krytycznej oceny orzeczenia lekarza orzecznika ZUS”⁶⁸. Konstytucyjna rola KRS przy rozstrzyganiu o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku nie może sprowadzać się jedynie do potwierdzania orzeczeń lekarskich. W późniejszym orzecznictwie SN zwracał uwagę m.in., że opieranie się na „orzeczeniu lekarza orzecznika (...), które nie spełniało żadnych merytorycznych warunków wymaganych od tego rodzaju dokumentu (...), pozbawiło (...) sędziego prawa do należytego rozważania sprawy”⁶⁹. Sąd stwierdzał także, że o trwałej niezdolności sędziego do pełnienia obowiązków „nie może decydować proste oparcie się na uzyskanym orzeczeniu (lekarskim – przyp. M.S., J.S.), które tylko wtedy może stanowić podstawę decyzji KRS, kiedy spełnia warunki wymagane od takiego orzeczenia, a jego walor dowodowy jest niepodważalny”⁷⁰. W ocenie SN, orzeczenie lekarza orzecznika ZUS jest „podstawowym dokumentem dla podjęcia uchwały przez KRS, lecz podlega weryfikacji przez Radę”⁷¹. Orzeczenie to jest więc „jedynie środkiem dowodowym w postępowaniu (...), a Krajowa Rada Sądownictwa nie jest związana treścią tego orzeczenia”⁷².

Krytyka ze strony SN dotyczyła także braku odniesienia się przez KRS do rozbieżnych stanowisk lekarzy na temat stanu zdrowia sędziego. Problem ten był analizowany w kontekście konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP), powiązanej przez Sąd z przenoszeniem sędziego w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych. Na tym tle Sąd wyraził pogląd, że „z obecnych regulacji ustawowych oraz praktyki ich stosowania wynika, że mimo konstytucyjnie zagwarantowanej nieusuwalności sędziego, procedura usunięcia go z urzędu z powodu choroby lub utraty sił w znacznie słabszy sposób chroni sędziego niż pozostałych pracowników. W odniesieniu do nich ma bowiem zastosowanie dwuinstancyjny tryb orzekania o niezdolności do pracy (...) oraz droga sądowa przed sądem powszechnym. To wszystko przemawia

za taką interpretacją ułomnych przepisów ustawowych, aby w możliwie szerokim zakresie była uwzględniona zasada nieusuwalności sędziego”⁷³. Z tego względu SN wykluczył możliwość odrzucenia odwołania z powodów formalnych, co potwierdził następnie w innym rozstrzygnięciu. Potwierdzeniem takiego stanowiska było rozstrzygnięcie, w którym Sąd uznał, że „w rozważanym postępowaniu (w przedmiocie przeniesienia sędziego w stan spoczynku – przyp. M.S., J.S.) odrzucenie odwołania z powodu niespełnienia wymagań stawianych skardze kasacyjnej (art. 13 ust. 6 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w związku z art. 398⁴ § 1 k.p.c.) naruszałoby konstytucyjnie gwarantowane prawo skarżącej do sądu – art. 45 Konstytucji RP (...)”. Sąd ponadto dokonał swoistej reasumpcji dotychczasowego orzecznictwa i przypomniał, że „stwierdzenie przez lekarza orzecznika ZUS, że sędzia jest niezdolny do pełnienia obowiązków sędziego, powinno zostać ocenione przez Krajową Radę Sądownictwa po wszechstronnym rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy (...), a sam fakt wydania przez lekarza orzecznika orzeczenia i stwierdzenia takiej niezdolności nie wystarcza do pozbawienia sędziego urzędu (...)”⁷⁴, gdyż „sędzia może je (orzeczenie – przyp. M.S., J.S.) kwestionować i to w kierunku potwierdzenia albo zaprzeczenia niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego”⁷⁵.

Inny problem podnoszony dość często w orzecznictwie SN dotyczył kierowania sędziów na badania lekarskie, w których nie chcieli oni dobrowolnie uczestniczyć. Zdaniem Sądu, skierowanie sędziego na badania jest „czynnością dokonywaną w ramach stosunku służbowego”, co oznacza, że sędzia „ma służbowy obowiązek poddania się badaniu”, jeżeli zażąda tego uprawniony organ⁷⁶. Sankcją za niewykonanie tego obowiązku bez uzasadnionej przyczyny jest przeniesienie przez KRS sędziego w stan spoczynku, co nastąpiło w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej ostatecznie przez SN. Potwierdzając legalność takiego postępowania KRS, Sąd zwrócił uwagę, że badanie, o którym mowa w art. 70 § 2 p.u.s.p., oznacza „wszystkie rodzaje badań, niezbędnych do oceny niezdolności do pełnienia obowiązków przez sędziego i wydania orzeczenia w tym przedmiocie, w tym także konsultacje z różnych dziedzin, które lekarz orzecznik ZUS uzna za konieczne”⁷⁷. W innym wyroku SN przyjął, że „badań medycznych w zakresie oceny trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego nie można redukować tylko do orzeczenia lekarza orzecznika ZUS (...). Chodzi bowiem o prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, co wymaga pełnych ustaleń i ocen medycznych”⁷⁸.

Omawiając problemy związane z przenoszeniem sędziów w stan spoczynku z powodów zdrowotnych, nie można pominąć wypowiedzi SN, w których stwierdzano

67 Wyrok SN z 10.11.2010 r. (III KRS 14/10), LEX nr 737268.

68 Wyrok SN z 10.06.2003 r. (III KRS 3/03), OSNP 2004/12, s. 217.

69 Wyrok SN z 19.01.2005 r. (III KRS 9/04), OSNP 2005/12, s. 182.

70 Wyrok SN z 10.01.2007 r. (III KRS 6/06), OSNP 2008/3–4, s. 52.

71 Wyrok SN z 5.11.2008 r. (III KRS 4/08), LEX nr 658203.

72 Wyrok SN z 4.04.2007 r. (III KRS 5/07), LEX nr 737273.

73 Wyrok SN z 5.11.2008 r. (III KRS 4/08), LEX nr 658203.

74 Wyrok SN z 2.04.2009 r. (III KRS 8/09), OSNP 2011/1–2, s. 29.

75 Wyrok SN z 14.01.2010 r. (III KRS 28/09), Legalis.

76 Wyrok SN z 10.01.2007 r. (III KRS 6/06), OSNP 2008/3–4, s. 52.

77 Wyrok SN z 10.05.2006 r. (III KRS 3/06), OSNP 2007/11–12, s. 177.

78 Wyrok SN z 14.01.2010 r. (III KRS 28/09), Legalis.

brak możliwości powrotu do stanu czynnego sędziego, u którego nie występują już przeszkody zdrowotne uzasadniające stwierdzenie trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków z przyczyn zdrowotnych. Sąd zajmował takie stanowisko kilkakrotnie (m.in. w postępowaniu zakończonym wyrokami z: 8.03.2006 r.⁷⁹, 17.08.2010 r.⁸⁰ oraz 20.01.2011 r.⁸¹). Uzasadniając swój pogląd, SN nawiązywał do ustaleń TK, stwierdzając, że prawo powrotu sędziego na stanowisko zajmowane poprzednio stanowi zagwarantowane przez przepisy ustawowe prawo podmiotowe. Aby tak rozumiane „prawo powrotu” było możliwe, konieczne jest wskazanie przepisu ustawowego, który je przewiduje. W ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych takie prawo przewidziane było jedynie w dwóch przypadkach – w art. 74 oraz art. 98 § 3 p.u.s.p. Oznacza to, że sędzia przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 70 § 1 p.u.s.p. nie miał prawa powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko także w przypadku ustania trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Przeciwna wykładnia ustawy „musiałaby bowiem być wykładnią *contra legem*, gdyż przepisy wyraźnie i wyczerpująco przewidują, kiedy możliwy jest powrót sędziego w stanie spoczynku do czynnej służby. Dołączenie do tego katalogu sytuacji, w której ustała trwała niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego, może być rozważane jedynie jako postulat *de lege ferenda*”⁸². Prezentowane tutaj stanowisko SN budzi istotne wątpliwości, bowiem zakłada brak możliwości zmiany sytuacji zdrowotnej osoby, a więc brak możliwości odzyskania zdolności do pełnienia obowiązków m.in. na skutek remisji choroby. Problem będący przedmiotem cytowanych tutaj rozstrzygnięć SN został przedstawiony TK w skardze konstytucyjnej sędziego, któremu odmówiono prawa powrotu na stanowisko⁸³.

Prezentowane powyżej rozważania SN znalazły częściowe odzwierciedlenie w obowiązującej ustawie o KRS. Działając na podstawie art. 38 tej ustawy, Rada ma możliwość zaczerpnięcia dodatkowych informacji z zakresu medycyny (od biegłego sądowego, instytutu naukowego lub naukowo-badawczego). Artykuł 38 ust. 2 ustawy o KRS wymienia także dokumenty, które powinny być dołączone do wniosku o przeniesienie sędziego. Nierozwiązany pozostał jednak (sygnalizowany w orzecznictwie⁸⁴) problem tego, w jaki sposób organy właściwe do złożenia wniosku (prezes sądu, kolegium sądu) mają wejść w posiadanie tych dokumentów. Oczekiwanie, że całą dokumentację medyczną przedstawi Radzie sam sędzia, jest do pewnego stopnia uprawnione. Nie zawsze jednak uczestnikowi postępowania będzie zależało na takiej współpracy. Trudno też uznać, że odpowiedzialność za niedopełnienie tego obowiązku powinna automatycznie skutkować przeniesieniem sędziego w stan spoczynku.

Warto też odnotować dwie inne zmiany. Po pierwsze, zgodnie z art. 70 § 3a p.u.s.p., od orzeczenia lekarza orzecznika zainteresowanemu sędziemu lub kolegium właściwego sądu przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS w ciągu 14 dni od doręczenia tego orzeczenia. Dwuetapowość oceny medycznej z pewnością poprawi rzetelność tych ocen, a ponadto poszerzy perspektywę analizy KRS i ułatwi podjęcie stosownej decyzji. Pod drugie, działając na podstawie art. 74 § 1a p.u.s.p., sędzia przeniesiony w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych ma prawo powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio albo stanowisko równorzędne z poprzednio zajmowanym, jeśli przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane przez lekarza orzecznika ZUS. Modyfikacja ta pokazuje, że SN zbyt łatwo zaakceptował pogląd o braku możliwości takiego powrotu. Należy także oczekiwać, że powrót do stanu czynnego jest odwrotnością przeniesienia w stan spoczynku, a więc wymaga od KRS wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy, w szczególności z zastrzeżeniem, że o powrocie tym decyduje Rada, a nie lekarz orzecznik (potwierdza to zresztą brzmienie art. 38 ustawy o KRS).

Postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65. rok życia

Rozstrzygnięcia SN dotyczące uchwał KRS w sprawach wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów straciły do pewnego stopnia swój praktyczny walor z uwagi na pozbawienie KRS – w obecnym stanie prawnym – kompetencji do wyrażania takiej zgody. Nawiązując zatem do wybranych zagadnień odnoszących się do tej problematyki, należy jednocześnie uwzględnić bieżący kontekst normatywny. Prezentowane omówienie dotyczy trzech grup zagadnień podejmowanych najczęściej w orzecznictwie SN.

Po pierwsze, z uwagi na ustawowy brak kryteriów przedłużania okresu pełnienia obowiązków sędziowskich, SN (bezkrytycznie) aprobował ich ustalanie przez KRS⁸⁵, wskazując jednocześnie przykładowe czynniki, od których zależeć może wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Zaliczał do nich np. „stanowiska organów samorządu sędziowskiego i organów administracji sądowej, w których zawarte są opinie o postawie i osiągnięciach sędziego, przebieg jego dotychczasowej pracy, w tym także oceny orzecznictwa”⁸⁶. W innym wyroku SN odwołał się do względów leżących po stronie sędziego (stan zdrowia) oraz sytuacji kadrowej sądu,

79 Wyrok SN z 8.03.2006 r. (III KRS 1/06), OSNP 2007/7–8, s. 118.

80 Wyrok SN z 17.08.2010 r. (III KRS 5/10), LEX nr 737274.

81 Wyrok SN z 20.01.2011 r. (III KRS 19/10), LEX nr 786808.

82 Cytowany wyżej wyrok SN z 20.01.2011 r.

83 Sprawa zarejestrowana pod sygnaturą SK 23/11, na stronie: <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>.

84 Wyrok SN z 10.01.2007 r. (III KRS 6/06), OSNP 2008/3–4, s. 52.

85 Sytuacja ta mogła budzić uzasadnione wątpliwości, biorąc pod uwagę brak ustawowego określenia kryteriów stosowanych następnie przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach sędziów. Kryteria te były bowiem przyjmowane samodzielnie przez Radę w formie aktów prawa wewnętrznego.

86 Wyroki SN z: 14.03.2002 r. (III KRS 1/02), OSNP 2002/18, s. 448 i z 27.03.2002 r. (III KRS 2/02), OSNP 2002/21, s. 535.

z której wynikać ma potrzeba dalszego pełnienia funkcji przez danego sędziego⁸⁷. W wielu orzeczeniach SN wskazywał natomiast, że podjęcie decyzji o wydłużeniu czasu pełnienia obowiązków służbowych wymaga każdorazowego wyważenia (nierzadko sprzecznych ze sobą) interesów sędziego i wymiaru sprawiedliwości⁸⁸.

Po drugie, SN często wypowiadał się na temat terminu złożenia przez sędziego wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 69 § 3 p.u.s.p. wniosek należało złożyć do KRS najpóźniej na 6 miesięcy przed ukończeniem przez sędziego 65. roku życia. Sąd konsekwentnie przyjmował, że termin ten jest „szczególnym terminem o charakterze prekluzyjnym”⁸⁹ i nie podlega przywróceniu⁹⁰. Niezłożenie wniosku bądź złożenie go po terminie było zatem traktowane na równi z przejściem w stan spoczynku z mocy samego prawa⁹¹. Sąd dopuszczał przy tym możliwość kilkakrotnego składania wniosku w okresie między 65. a 70. rokiem życia sędziego, pod warunkiem zachowania 6-miesięcznego terminu liczonego od końca przedłużonego okresu pełnienia obowiązków⁹².

Po trzecie, w omawianym postępowaniu SN wielokrotnie oczekiwał dochowania określonych standardów proceduralnych. W jednym z wyroków Sąd stwierdził, że „przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych nie regulują postępowania w sprawie wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, a ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa i wydane na jej podstawie rozporządzenie (...) reguluje jedynie niektóre aspekty tego postępowania, co w konsekwencji upoważnia do stwierdzenia, że regulacja ta jest niekompletna i fragmentaryczna. Z kolei (...) zakaz stosowania w postępowaniu przed Radą przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie oznacza jednak, że w postępowaniu tym nie stosuje się zasad i standardów proceduralnych ukształtowanych przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego”⁹³. Z tego względu SN uchylał uchwały KRS, jeśli w postępowaniu przed ich wydaniem Rada nie wyjaśniła wszystkich okoliczności sprawy⁹⁴ albo gdy nie umożliwiono sędziemu ustosunkowania się do zebranego materiału procesowego⁹⁵. Sąd nie uznawał jednak przy tym, że przewidziane w ówczesnych przepisach bez-

pośrednie uzyskanie wyjaśnień od sędziego (§ 19 ust. 1 rozporządzenia) ma charakter obligatoryjny⁹⁶.

Podsumowanie

Analiza wypowiedzi orzeczniczych SN, w zakresie sprawowanej przez ten sąd kontroli uchwał KRS w sprawach indywidualnych, pozwala sformułować kilka wniosków końcowych.

W pierwszej kolejności warto podkreślić, że SN prawidłowo odczytał znaczenie powierzonych mu kompetencji w zakresie kontroli indywidualnych postępowań toczących się przez KRS. Zwracał na tym tle uwagę, że jego kontrola ma istotne znaczenie gwarancyjne i służy ochronie prawa uczestników takich postępowań.

Istotne znaczenie przypisać należy tym wypowiedziom SN, które odnosiły się do wzajemnej relacji KRS i Prezydenta RP w procedurze powoływania sędziów. Za w pełni odpowiadające konstytucyjnej roli tych podmiotów trzeba uznać stanowisko Sądu, które potwierdza legalność wznawiania przez Radę postępowań indywidualnych w razie ujawnienia okoliczności nieznanych Radzie przy podejmowaniu uchwał. Aprobata jest tym bardziej pożądana, że – w ocenie SN – legalne jest wznawienie wynikające z faktu zwrócenia Radzie przez Prezydenta RP wniosku, o którym mowa w art. 179 Konstytucji RP. Sąd opowiedział się w tym przypadku za dialogiem i współdziałaniem między oboma konstytucyjnymi organami uczestniczącymi w tej procedurze, co znajduje potwierdzenie w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy.

Na uznanie zasługuje również konsekwencja, z jaką SN kwestionował postępowanie Rady w sprawach dotyczących stanu zdrowia sędziów, gdy KRS opierała uchwały na orzeczeniach lekarzy orzeczników ZUS, nie wyjaśniając dostatecznie wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

Wzrost odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych zwiększa znaczenie sądowej kontroli działalności Rady ze strony SN. Spośród 110 orzeczeń, których analiza stanowiła podstawę prezentowanego opracowania, ponad 60 zapadło w ostatnich 3 latach. Wiele z tez wypracowanych w orzecznictwie SN znalazło swoje normatywne odzwierciedlenie w obowiązującej ustawie o KRS, co może w przyszłości wpłynąć na obniżenie się liczby odwołań. Zarazem jednak rozwiązania przyjęte w ustawach, zwiększające zakres ochrony prawnej kandydatów na sędziów, mogą – równie dobrze – doprowadzić do odwrócenia tej tendencji.

dr Marcin Stębel

Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UW.

dr Jarosław Sułkowski

Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UŁ.

⁸⁷ Wyrok SN z 28.06.2005 r. (III KRS 2/05), ZNSA 2005/2–3, s. 74.

⁸⁸ Por. w szczególności wyrok SN z 10.05.2006 r. (III KRS 2/06), OSNP 2007/7–8, s. 119.

⁸⁹ Wyrok SN z 14.12.2004 r. (III KRS 8/04), OSNP 2005/14, s. 219.

⁹⁰ Wyroki SN z: 4.11.2003 r. (III KRS 4/03), OSNP 2004/16, s. 291, 7.04.2004 r. (III KRS 3/04), OSNP 2005/2, s. 30, 20.10.2004 r. (III KRS 7/04), Legalis, i 6.07.2005 r. (III KRS 3/05), LEX nr 376445.

⁹¹ Postanowienie SN z 23.02.2005 r. (III KRS 1/05), Legalis.

⁹² Wyrok SN z 19.10.2006 r. (III KRS 5/06), OSNP 2007/21–22, s. 336.

⁹³ Wyrok SN z 28.06.2005 r. (III KRS 2/05), ZNSA 2005/2–3, s. 74.

⁹⁴ Za naruszające standardy proceduralne uznane zostało uzasadnienie uchwały odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, ograniczające się do odniesienia do „sytuacji kadrowej sądu” – zob. cytowany wyżej wyrok SN z 28.06.2005 r.

⁹⁵ Wyroki SN z: 7.04.2004 r. (III KRS 1/04), OSNP 2005/2, s. 29, 19.01.2005 r. (III KRS 10/04), OSNP 2005/16, s. 259 i 19.01.2005 r. (III KRS 11/04), Legalis.

⁹⁶ Wyroki SN z: 20.09.2005 r. (III KRS 4/05), OSNP 2006/11–12, s. 518, 14.03.2007 r. (III KRS 3/07), OSNP 2008/5–6, s. 87 i 19.12.2008 r. (III KRS 5/08), LEX nr 658204.

WĄTPLIWOŚCI KONSTYTUCYJNE ZWIĄZANE Z ZAKRESEM I RODZAJEM MATERII PRAWNEJ ZAWARTEJ W REGULAMINIE SĄDOWYM I INNYCH AKTACH WYKONAWCZYCH MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Stanisław Dąbrowski, Aneta Łazarska

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP¹, czyli zasadzie demokratycznego państwa prawnego², i jest uważana za podstawowe prawo obywatelskie. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej jako zespół pewnych cech prawa, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki pewności prawa ma ona możliwość poznania przesłanek działania organów państwa, na podstawie których podejmują one decyzje, oraz konsekwencji poszczególnych zdarzeń i działań na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zasada zaufania chroni obywatela przed arbitralnością i nieprzewidywalnością ustawodawcy i organów władzy państwowej. Bezpieczeństwo, jakie gwarantuje ta zasada, polega na pewności, że działania organów będą przewidywalne. Zasada zaufania obywateli do władzy obejmuje swoim zakresem również organy wymiaru sprawiedliwości i – jak to trafnie ujął Sąd Najwyższy – jest jedną z podstawowych wartości w demokratycznym państwie prawnym³.

Ważną gwarancją pewności i przewidywalności prawa, a w rezultacie bezpieczeństwa prawnego, jest uregulowanie materii ustrojowej i procesowej w aktach prawnych rangi ustawowej. Regulacje ustrojowe i procesowe pełnią wśród ogółu norm prawnych szczególną funkcję. Określają one bowiem pozycję, strukturę, organizację sądów oraz postępowanie przed sądem.

Ranga tej materii wymaga właściwej oprawy, którą najlepiej zapewnia forma ustawowa. Jak pisał Eugeniusz Waśkowski, „dominujące znaczenie z pośród źródeł prawa procesowego we współczesnych państwach kulturalnych posiadają normy ustawodawcze. Zarówno organizację instytucji sądowych, jak też działalność określają przeważnie ustawy. Jedynie dla rozwinięcia

i uzupełnienia ustaw, jako pomocnicze i drugorzędne źródła prawa, mają zastosowanie normy innych kategorii: rozporządzenia obowiązujące ministra sprawiedliwości, regulaminy sądów, jak również praktyka sądowa”⁴. Podobnie, według Mariana Waligórskiego, wśród źródeł prawa procesowego decydujące znaczenie ma ustawa⁵. Nie ulega wątpliwości, że powyższe stwierdzenie jest aktualne także we współczesnym porządku prawnym. Chodzi bowiem nie tylko o zapewnienie pewności i przewidywalności prawa procesowego i ustrojowego, lecz także o zabezpieczenie konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

Powierzenie regulacji ustroju i postępowania przed sądem dyskrejonalności władzy wykonawczej otworzyłoby jej szerokie pole do nadużyć i nacisków na władzę sądowniczą, stanowiąc realne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Podstawowym źródłem prawa ustrojowego i procesowego powinny być zatem ustawy. Ustawy są obliczone na trwałe istnienie i zastosowanie. Są to akty generalne, które obowiązują wszystkie sądy lub przynajmniej sądy tego samego rodzaju. Ustalają one zasady podstawowe, niezmiennie i nienaruszalne⁶.

Oczywiste jest jednak to, że nie da się wszystkich szczegółów funkcjonowania i organizacji sądów uregulować w ustawach. Akty podrzędne, rozporządzenia i zarządzenia, regulaminy, okólniki mogą zatem uzupełniać podstawowe regulacje. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby np. kwestie pieczęci urzędowych, tablic informacyjnych, godzin przyjęć interesantów w sądach czy godzin urzędowania sądów miały być uregulowane w ustawach. Uzupełnienie oraz rozwinięcie materii ustawowej powinno być jednak ograniczone do kwestii technicznych, drugorzędnych dla istoty niezależnego funkcjonowania sądów oraz postępowania przed sądem. Rozporządzenia i inne akty wykonawcze nie mogą bowiem zastępować

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP

2 Wyrok TK z 16.01.2006 r. (SK 30/05), OTK-A 2006/1, poz. 2.

3 Postanowienie SN z 26.07.2007 r. (IV KK 174/07), OSP 2008/6, poz. 60.

4 E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 5.

5 M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 15.

6 E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 7.

ustaw. W przeciwnym razie, w sytuacji zamieszczenia podstawowych regulacji ustrojowych i procesowych w aktach prawnych niższego rzędu podważona byłaby pewność i przewidywalność regulacji oraz naruszona gwarancja niezawisłości sędziowskiej i rzetelnego postępowania.

Uregulowanie pewnych szczegółowych i drobnych kwestii w aktach podstawowych odpowiada także potrzebom praktyki, zwłaszcza gdy chodzi o podejmowanie szybkich decyzji bądź zapewnienie odpowiedniej elastyczności dla zmian podjętych decyzji w sprawach związanych z organizacją i funkcjonowaniem sądów. Zmiana ustawy wiąże się z pewnymi utrudnieniami proceduralnymi, a ponadto jej uchwalenie jest procesem trwającym niekiedy wiele miesięcy. Akty podustawowe mają więc tę przewagę nad ustawami, że pozwalają na szybkie i elastyczne podejmowanie decyzji zarówno przez ministra, jak i przez same instytucje sądowe. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości oraz zarządzenia prezesów sądów mogą być zmieniane w zależności od warunków, czasu i miejsca⁷.

Aspekt konstytucyjny

Wskazane zostało, że gwarancja pewności i przewidywalności prawa ma swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Poza tym gwarancja ustawowych źródeł regulacji ustrojowych i procesowych ma również swój wyraz w art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustrój, właściwość sądów i postępowanie przed sądami określają ustawy. Oznacza to, że w świetle standardów konstytucyjnych trzy elementy, jakimi są ustrój, właściwość i postępowanie przed sądami, powinny zostać dookreślone w aktach prawnych rangi co najmniej ustawowej.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki nie bez znaczenia jest bowiem to, że przebieg postępowania przed sądem określają szczegółowo ustawa – Kodeks postępowania cywilnego⁸ i ustawa – Kodeks postępowania karnego⁹, a ustrój sądów ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁰. Uregulowanie ustroju i przebiegu postępowania w aktach ustawowych jest gwarancją ich pewności i niezmienności. Procedura sądowa nie tylko ze względu na swoją treść, lecz także rangę aktu ma być przeciwieństwem woluntaryzmu i arbitralności. Ustawowa regulacja ustroju sądów jest z kolei gwarancją niezależności sądów i ich funkcjonalnej oraz ustrojowej odrębności.

Wymaganie ustawowego określenia ustroju i organizacji sądów zostało także *expressis verbis* wyrażone w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. Taka regulacja, odpowiadająca monteskiuszowskiej idei podziału władzy, pozwala uniknąć sytuacji, w której organizacja systemu sądownictwa pozostawiona jest uznaniu władzy wykonawczej. Z zasady rządów prawa wynika, że sąd musi być ustanowiony ustawą (*established by law*), zaś organ, który nie jest powołany do tej roli z woli ustawodawcy, nie ma legitymacji wymaganej w demokratycznym społeczeństwie do sądenia¹². Gwarancja ta zapewnia, że sąd jest władny do samodzielnego podejmowania wiążących rozstrzygnięć, które nie mogą być już zmienione przez jakikolwiek pozasądowy organ.

Według orzecznictwa strasburskiego sąd musi być ustanowiony ustawą, co odnosi się do jego utworzenia i zorganizowania. W ten sposób realizowany jest cel będący konsekwencją trójpodziału i wzajemnego równoważenia się władz. Pozostawienie władzy wykonawczej ustanowienia i organizacji organów wymiaru sprawiedliwości stwarza niebezpieczeństwo zachwiania tej równowagi. Dlatego w świetle EKPCz przyjmuje się, że sąd ma być ustanowiony ustawą. Takie założenie wynika z rządów prawa, na których opiera się cały system tej konwencji.

W początkowym okresie ETPCz uznawał dopuszczalność uregulowania pewnych elementów ustroju sądów przez rozporządzenia lub inne akty wydawane przez władzę wykonawczą. W późniejszym orzecznictwie przyjmuje się jednak, że upoważnienie władzy wykonawczej do szczegółowego uregulowania ustroju wymiaru sprawiedliwości powinno być stosowane wyjątkowo, a organ sądowy, który nie został ustanowiony w drodze ustawy, byłby pozbawiony legitymacji koniecznej w demokratycznym społeczeństwie do rozpatrywania spraw jednostek. Przekazanie zatem władzy wykonawczej kompetencji do uregulowania pewnych spraw dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości na zasadzie upoważnienia ustawowego (*delegated legislation*) powinno być przedmiotem kontroli sądowej w celu zapobieżenia bezprawnym i arbitralnym działaniom¹³. Organizacja sądownictwa nie może być uzależniona od decyzji władzy wykonawczej, ale musi być określona przez parlament. Zarazem jednak ustawodawca nie musi regulować w drodze ustawy każdej drobnej kwestii. Wystarczy, aby ustalił jedynie strukturę organizacyjną sądownictwa. Szczegółowe problemy jej organizacji może pozostawiać

7 E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 9.

8 Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), dalej jako k.p.c.

9 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), dalej jako k.p.k.

10 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej jako p.u.s.p.

11 Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako EKPCz.

12 Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 12.10.1978 r. w sprawie *Zand v. Austria* (7360/76). cyt. za: P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 1–18 EKPCz, w: red. L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2010, s. 311.

13 L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 146.

do rozstrzygnięcia władzy wykonawczej. Sąd zaś zawsze musi działać zgodnie ze szczegółowymi przepisami regulującymi jego funkcjonowanie¹⁴.

Tworzenie i znoszenie sądów

Jak zostało wskazane, nie tylko Konstytucja RP, lecz także art. 6 ust. 1 EKPCz zapewniają, że regulacja rangi ustawowej musi określać ustrój, strukturę, właściwość (kompetencję) oraz procedurę orzekania w konkretnych sprawach. Jedynie niektóre z elementów tego ustroju mogą dookreślać akty niższego rzędu bądź mogą być one ustalone przez organy władzy sądowniczej.

Ustrój sądów rozumiany jest jako wewnętrzna organizacja i struktura sądów. Zasadniczo, ustrój sądów powszechnych reguluje szczegółowo ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, która określa system organizacji sądów i wewnętrzny podział czynności. Częścią ustrojowej organizacji sądów jest sposób ich ustanowienia i znoszenia.

Tworzenie i znoszenie sądów, wbrew treści art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, zostało powierzone gestii Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z art. 20 pkt 1 p.u.s.p., to Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości. Należy podkreślić, że według przedwojennego prawa o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z art. 2 § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁵ tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych, ustalenie i zmiana ich okręgów następowało wyłącznie w drodze ustawy. Zmiany w tym zakresie wprowadzone dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 4.11.1944 r.¹⁶ powierzające kompetencje tworzenia i znoszenia sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych Kierownikowi Resortu Sprawiedliwości miały mieć charakter tymczasowy, do czasu wytyczenia nowych granic okręgów sądowych na terenie całego państwa. W praktyce jednak zostały one utrwalone nowelizacją z 20.07.1950 r.¹⁷, na skutek której postanowiono zgodnie z art. 5 § 1, że to Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia tworzył i znosił sądy wojewódzkie oraz ustalał ich obszar właściwości i siedziby.

Powstaje pytanie: czy obecne rozwiązanie pozostaje w zgodzie ze standardami konwencyjnymi i konstytucyjną gwarancją ustawowej regulacji ustroju sądów oraz niezależności sądów? O ile można zaakceptować dookreślenie niektórych elementów organizacji sądowej, jak ustalenie siedzib sądów i obszarów ich właściwości w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra

Sprawiedliwości, o tyle pozostawienie kognicji organów władzy wykonawczej kwestii tak fundamentalnych, jak ustanowienie bądź zniesienie sądu, wydaje się zbyt daleko idącą ingerencją w ideę niezależnego funkcjonowania sądów. Niedopuszczalna jest przecież sytuacja, w której organizacja funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest zależna wyłącznie od władzy wykonawczej. Minister Sprawiedliwości tworząc sądy lub je znosząc, ma obowiązek zasięgnąć jedynie opinii Krajowej Rady Sądownictwa, niemniej jednak jest to tylko organ opiniodawczy, którego opinia nie jest wiążąca i nie pozbawia Ministra Sprawiedliwości kompetencji do podjęcia decyzji o zniesieniu lub utworzeniu sądu.

Regulacja ta może kolidować z konstytucyjną zasadą niezależności sądów¹⁸. Niezależność sądów (art. 173 Konstytucji RP) zakłada bowiem oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od innych organów władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Ingerencja pozasądowych organów władzy jest dopuszczalna tylko w sferach pozaorzeczniczych wymiaru sprawiedliwości. Powierzenie uprawnień zarówno do utworzenia, jak i zniesienia sądu władzy wykonawczej, bez żadnych zabezpieczeń i kontroli tej decyzji, niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę niezależności sądów. Przedmiotowa regulacja daje władzy wykonawczej instrument dowolnego wpływania na status i byt władzy sądowniczej i decydowania o nich. Nie można bowiem pomijać, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy. Sędziowie zaś i sądy to jedność. Sędziowie nie mogą sprawować wymiaru sprawiedliwości bez sądów. Zniesienie sądów może więc podważyć zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości.

W praktyce zaś zdarzył się już przypadek arbitralnego zniesienia sądu. Obecnie z kolei Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt rozporządzenia w sprawie likwidacji ponad stu sądów. Arbitralna likwidacja sądów oznaczałaby unicestwienie przyjętej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Sędzia, orzekając, jest bowiem ściśle związany z sądem. Brak zabezpieczeń w tak ważnej materii sprawia, że realna staje się groźba realizacji czarnego scenariusza likwidacji wszystkich sądów oraz zachwiania zasady podziału władzy. Mając na uwadze to zagrożenie gwarancji niezawisłości sędziowskiej oraz naruszenie konstytucyjnej gwarancji ustawowego źródła prawa, Krajowa Rada Sądownictwa wnioskiem z 23.01.2012 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 1 pkt 13 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 20 p.u.s.p., jest niezgodny z art. 176

14 Cytowany wyżej raport *Zand v. Austria* z 12.10.1978 r.; orzeczenie ETPCz z 1.10.1982 r. w sprawie *Piersack v. Belgia* (8692/79), LEX nr 80829.

15 Dz. U. Nr 12, poz. 93.

16 Dz. U. Nr 11, poz. 56.

17 Dz. U. Nr 38, poz. 347. Tekst jedn. rozporządzenia: Dz. U. z 1950 r. Nr 39, poz. 360.

18 S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą*, w: M. Niziołek, T. Wardyński (red.), *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundament państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009, s. 119.

ust. 2 w zw. z art. 180 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP, a także z art. 6 EKPCz.

Regulamin sądowy jako źródło prawa materialnego i procesowego

W aspekcie procesowym sąd musi mieć też ustawowo określoną procedurę rozstrzygania sporów. Brak takiej regulacji pozostaje w sprzeczności z warunkiem istnienia sądu „ustanowionego ustawą” i wprowadza element niejasności (arbitralności) kolidującej z wymaganiami pewności prawa¹⁹. Należy uznać za niedopuszczalne, aby również regulacje *stricte* procesowe oraz odnoszące się do prawa materialnego były zawarte w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 41 § 1 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii KRS wydaje w drodze rozporządzenia regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, określający wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania oraz szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach. Na podstawie tego upoważnienia został wydany 23.02.2007 r. regulamin urzędowania sądów powszechnych²⁰.

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym regulamin może określić oznaczyć jedynie porządek czynności w sądach, tymczasem okazuje się, że regulamin zawiera szczegółowe regulacje dotyczące sporządzenia orzeczeń (rozdział 7) oraz czynności w sprawach cywilnych, gospodarczych, wieczystoksięgowych, rodzinnych i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym (dział IV). W dziale tym są zawarte regulacje dotyczące m.in. uzupełnienia braków formalnych pozwu, sporządzania protokołów czy ogłoszeń oraz treści orzeczeń sądowych. Regulacje te, ze względu na zakres materii i znaczenie dla realizacji procesowych praw stron, powinny być zawarte w akcie normatywnym co najmniej rangi ustawy. Należy także podkreślić, że przedwojenny regulamin wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich w sprawach cywilnych (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.12.1932 r.²¹) nie zawierał żadnych regulacji odnoszących się do kwestii prawa materialnego. Regulacje zaś dotyczące prawa procesowego z reguły miały techniczno-porządkowy charakter, np. dotyczące

sposobu sporządzenia protokołu, czynności sekretariatu, ksiąg biurowych czy prowadzenia akt.

Jak trafnie podkreśla się w judykaturze, delegacja nie powinna uprawniać Ministra Sprawiedliwości do formułowania w regulaminie norm o charakterze procesowym, tzn. odnoszących się do sposobu dokonywania czynności procesowych, w szczególności zaś czynności sądowych.

Przepisy prawa procesowego powinny być zawarte w ustawie jako akcie regulującym prawa i obowiązki stron postępowania oraz kompetencję organów procesowych. Jedynie w zakresie uzupełniającym lub uszczegóławiającym może wchodzić w rachubę regulacja zawarta w aktach niższego rzędu. Bezpośrednim adresatem regulacji regulaminowej są bowiem sądy powszechne, nie zaś inni uczestnicy postępowania sądowego. W rezultacie, w przypadku naruszenia przez sąd tych regulacji, odnoszących się, co już wskazano, do praw procesowych stron, strony są pozbawione możliwości powoływania się na zaistniałe uchybienia procesowe.

W wielu jednak przypadkach regulamin sądowy zawiera nie tylko regulacje techniczne, dotyczące prowadzenia spraw, lecz także regulacje odnoszące się do merytorycznej treści orzeczeń, np. w sprawie o zasiedzenie (§ 136) lub w sprawie spadkowej (§ 145), a ponadto przepisy dotyczące łączenia spraw (§ 137), przydziału spraw sędziom (§ 48–50) oraz rozstrzygania sporów pomiędzy wydziałami (§ 55), doręczeń (rozdział 4) czy zawieszenia postępowania (rozdział 10). Przykładowo, zgodnie z § 136 regulaminu sądowego, w postanowieniu stwierdzającym zasiedzenie własności nieruchomości lub służebności gruntowej należy ściśle określić nieruchomość według zasad obowiązujących w przepisach o prowadzeniu ksiąg wieczystych. W postanowieniu należy wskazać również datę zasiedzenia. W postępowaniu o zniesienie współwłasności rzeczy sąd ma obowiązek sprawdzić, czy pomiędzy współwłaścicielami nie toczy się inne postępowanie o prawo własności rzeczy wspólnej, o prawo żądania zniesienia współwłasności rzeczy lub wzajemne roszczenia współwłaścicieli z tytułu posiadania rzeczy wspólnej, i w razie stwierdzenia tego faktu zwrócić się o przekazanie tych spraw (§ 137). W postanowieniu spadkowym w razie dziedziczenia ustawowego sąd ma obowiązek podać, czy spadkobiercą był małżonkiem spadkodawcy czy jego krewnym, i w jakim stopniu, a także wskazać imiona rodziców spadkobiercy, a przy dziedziczeniu testamentowym określić rodzaj testamentu i datę jego sporządzenia. W przypadku nabycia spadku z dobrodziejstwem inwentarza należy to zaznaczyć w postanowieniu spadkowym. W postanowieniu o nadaniu klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, niepochoǳącemu od sądu, zamieszcza się dane dotyczące tytułu egzekucyjnego, stron oraz świadczenia będącego przedmiotem egzekucji (§ 180). W postanowieniu o przysądzeniu własności nieruchomości sąd stwierdza, czy cała cena nabycia została uiszczona albo czy na jej poczet zaliczone zostały wierzytelności

19 L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu”...*, s. 146–147.

20 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23.02.2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249 ze zm.), dalej jako regulamin sądowy.

21 Dz. U. 114, poz. 941.

nabywcy lub innego wierzyciela oraz obowiązek dłużnika wydania nieruchomości nabywcy, i wydaje zarządzenie w przedmiocie utrzymania w mocy służebności (§ 191). W postanowieniu o przysposobieniu sąd wskazuje rodzaj przysposobienia przez zamieszczenie wzmianki „przysposobienie pełne nierozwiązywalne”, „przysposobienie pełne” lub „przysposobienie niepełne” (§ 223). W razie uznania ugody za niedopuszczalną sąd, zgodnie z § 130, wydaje postanowienie.

Regulacje te odnoszą się bezpośrednio do sposobu prowadzenia postępowania oraz określają treść merytorycznych orzeczeń, zasady łączenia spraw czy przyczyny zawieszenia lub umorzenia postępowania. Są więc to regulacje zaliczane do kategorii materii postępowania przed sądami, które ze względu na ich gwarancyjne znaczenie, potrzebę zapewnienia pewności i przewidywalności prawa powinny być zawarte w akcie prawnym rangi co najmniej ustawy.

Jako przykład problemów praktycznych, które mogą stąd wynikać, można podać choćby wyrażone w judykaturze stanowisko związane z określeniem skutków niewskazania w postanowieniu spadkowym przez sąd, czy stwierdzenie nabycia spadku nastąpiło z dobrodziejstwem inwentarza. W uchwale z 13.10.2010 r. Sąd Najwyższy przyjął, że w przypadku zaniechania umieszczenia w postanowieniu spadkowym wzmianki o nabyciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza apelacja w tym zakresie jest niedopuszczalna. Brak tej wzmianki nie stanowi bowiem uchybienia procesowego, lecz jedynie uchybienie techniczno-organizacyjne, związane z redakcją sentencji postanowienia²². Niezależnie od trafności zakwalifikowania charakteru tego rodzaju naruszenia wyłącznie jako techniczno-organizacyjnego, powyższe orzeczenie wskazuje na daleko idące konsekwencje skutków zastąpienia materii regulacji ustawowej rozporządzeniem dotyczącym wewnętrznego urzędowania sądów. W rezultacie materię objętą regulaminem sądowym traktuje się jako wewnętrzną sprawę sądu; o wydawanych na jego podstawie zarządzeniach nie informuje się stron. Co więcej, nawet w przypadku merytorycznych rozstrzygnięć dotyczących spraw, np. postanowienia spadkowego i wskazania w nim, czy nabycie spadku nastąpiło z dobrodziejstwem inwentarza, strony nie mogą, zdaniem SN, skutecznie powoływać się na postanowienia regulaminu jako na podstawę naruszenia ich praw. Niejednokrotnie zaś wydawane zarządzenia mają dla stron fundamentalne znaczenie. Zmiana sędziego referenta, stwierdzenie, czy nabycie spadku nastąpiło z dobrodziejstwem inwentarza, przekazanie sprawy do innego wydziału w związku z określoną procesową kwalifikacją sprawy, odmowa udostępnienia akt sądowych lub dokumentów z akt – są to kwestie, które wpływają na pozycję procesową i uprawnienia materialnoprawne stron. Z pewnością zaś naruszenia popełnione w tym zakresie nie mają wyłącznie charakteru techniczno-organizacyjnego.

²² Uchwała SN z 13.10.2010 r. (III CZP 64/10), OSNC 2011/3, poz. 26.

W piśmiennictwie omawiane są także problemy wynikające z przewidzianego w regulaminie sądowym sposobu skasowania weksli, czeków, warrantów i rewersów. Po zakończeniu postępowania dokumenty te podlegają skasowaniu przez przekreślenie. Powstają wątpliwości, czy dokumenty te podlegają wydaniu po zakończeniu postępowania. Weksel jest papierem wartościowym niezbędnym do dochodzenia wierzytelności nie tylko od podmiotów, przeciwko którym toczyło się konkretne postępowanie, lecz także innych podmiotów, choćby niepozwanych dłużników subsydiarnych. Potrzeba wydania weksla aktualizuje się również w razie zgłoszenia przez dłużnika żądania wydania mu weksla za zapłatą sumy wekslowej. Tymczasem § 90 ust. 3 i ust. 4 regulaminu sądowego uniemożliwia sądowi wydanie weksla, czeku, warrantu i rewersu po zakończeniu postępowania, przewidując odrębny sposób pozbawienia mocy prawnej tych dokumentów²³.

W aspekcie procesowym, jak już wskazano, sąd musi mieć też ustawowo określoną procedurę rozstrzygania sporów. Brak takiej regulacji pozostaje w sprzeczności z warunkiem istnienia sądu „ustanowionego ustawą” oraz wprowadza niejasność (arbitralność), kolidującą z wymaganiem pewności prawa²⁴. Podstawowe zasady tej procedury, ze względu na ich gwarancyjne znaczenie, powinny się znaleźć w aktach normatywnych rangi co najmniej ustawy, a nie uchwał, regulaminów czy okólników. Przeniesienie bowiem do aktów rangi regulaminu podstawowych kwestii, np. dotyczących zaskarżenia orzeczeń, zawieszenia, umorzenia postępowania, doręczeń czy uzasadniania orzeczeń, może podważać pewność i przewidywalność postępowania. Regulamin sądowy może więc dookreślać pewne szczegółowe kwestie dotyczące organizacji, funkcjonowania sądów czy czynności przed sądem, ale nie może on zastępować regulacji ustawowych obowiązującego prawa.

Regulamin sądowy wykracza poza materię administracyjno-organizacyjną, jeśli chodzi o aspekt podmiotowy tej regulacji. Przykładowo, określa on czynności przewodniczącego posiedzenia, związane z przygotowaniem i prowadzeniem spraw przez sędziów, mimo że upoważnienie zawarte w art. 41 § 1 p.u.s.p. odnosi się tylko do sędziów pełniących czynności kierownicze, jak przewodniczący wydziału czy prezes sądu. Cały rozdział 2 regulaminu został zatytułowany: „Czynności przewodniczącego wydziału, przewodniczącego posiedzenia, sędziów i kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej”. W rezultacie określa on porządek wykonywania zadań nie tylko przez sędziów pełniących funkcje kierownicze, lecz także faktycznie – przez wszystkich sędziów.

²³ K. Zawada, *Niedostosowanie regulacji weksli i innych papierów wartościowych w regulaminie urzędowania sądów powszechnych do umormowań ustawowych. Aurea praxis aurea theoria, Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Warszawa 2011, t. II, s. 2709 i n.
²⁴ L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu”*..., s. 146–147.

Zakres czynności osób pełniących funkcje kierownicze wykracza również poza materię administracyjną i ingeruje w niezawisłe prowadzenie spraw przez sędziów referentów. Wystarczy wskazać, że przewodniczący wydziału nadaje bieg sprawom oraz dokonuje czynności wstępnych (§ 107–111, § 131, § 277 regulaminu sądowego), przydziela sprawy sędziom i referendarzom (§ 49), w miarę potrzeby wyznacza również sędziego sprawozdawcę oraz członków składu orzekającego (§ 57 pkt 2), wyznacza terminy w poszczególnych sprawach i wydaje stosowne zarządzenia (§ 57 pkt 4), układa plan sesji (posiedzeń i rozpraw, § 57 pkt 3).

Tymczasem przewodniczący wydziału powinien pełnić funkcje administracyjno-sądowe, kierownicze. Właśnie te jego uprawnienia – ze sfery administracyjno-sądowej – powinien określać regulamin sądowy. Rolą przewodniczącego wydziału nie powinno być natomiast wykonywanie czynności procesowych, lecz wykonywanie czynności organizacyjno-porządkowych oraz nadzorczych. Od chwili przydzielenia sprawy sędziemu przewodniczący wydziału powinien utracić prawa i obowiązki zarządzania nią poza nadzorem administracyjnym. To sędzia powinien być gospodarzem postępowania. Z tą chwilą w ręce sędziego powinno być przekazane formalne i materialne kierownictwo sprawą. Nie powinno być dwóch przewodniczących, np. od dekretacji, od prowadzenia sprawy, także po jej zakończeniu. Przewodniczący wydziału nie powinien drugiemu sędziemu, który będzie rozpoznawał sprawę, narzucać terminu rozprawy, określać czasu jej trwania, oznaczać kolejności spraw wyznaczonych na rozprawę, czyli układać planu sesji²⁵, oraz wydawać zarządzeń przygotowawczych. Tego rodzaju podzielenie czynności wykonywanych przez sąd nie tylko odpowiada procesowej organizacji przebiegu procesu, lecz także jest zaprzeczeniem efektywnej pracy sędziego. Kilka osób wykonuje bowiem kolejno te same, niekiedy zbędne, czynności. Poza tym taki podział czynności może ingerować w niezawisłość sędziowską, zwłaszcza jeżeli przewodniczący wydziału wydaje również zarządzenia przygotowawcze lub odpowiednio ukierunkowuje postępowanie już w trakcie kontroli formalnej. Wszystkie czynności kierownictwa formalnego i materialnego powinny być zastrzeżone dla sędziego referenta.

Podsumowanie

Ustanowienie w Konstytucji RP gwarancji, że trzy elementy: ustrój sądów, ich właściwość i postępowanie przed sądami, określane są przez ustawy – ma służyć budowie zaufania i bezpieczeństwu obywateli oraz wzmocnić konstrukcyjnie zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Powierzenie tak szerokiej materii ustrojowej i procesowej dyskrecjonalności władzy wykonawczej prowadzi bowiem do tego, że rozporządzenia ministerialne określają nie tylko zasady administrowania sądami, lecz także zasady orzekania przez sądy. Można mieć wątpliwości, czy regulamin urzędowania sądów powszechnych w zakresie obejmującym materię procesową oraz art. 20 pkt 1 p.u.s.p., przewidujący kompetencję Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów, są zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

Akty normatywne niższego rzędu niż ustawa, które odnoszą się do wewnętrznego urzędowania sądów, zostały wydane nie tylko z przekroczeniem ustawowej kompetencji Ministra Sprawiedliwości, lecz także z naruszeniem głębokości materii, jaka może być uregulowana w aktach tego rzędu.

Wydaje się, że określenie podstawowych elementów ustroju i postępowania przed sądami w akcie normatywnym niższej niż ustawa rangi w omówionym powyżej aspekcie może naruszać, oprócz art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, także art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP przez pozbawienie sądów niezależnej pozycji i niezawisłości w zakresie prowadzenia i rozstrzygania spraw.

Procesowe i ustrojowe postanowienia regulaminu sądowego nie tylko naruszają gwarancje niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu. Mogą też pozbawić strony możliwości obrony ich praw, gdyż w takim przypadku strony nie mogą się powoływać na naruszenie tej regulacji przez sąd, czemu we wspomnianej uchwale dał wyraz SN. Pozbawienie stron możliwości obrony ich praw może zaś skutkować naruszeniem prawa do rzetelnego procesu (art. 45 Konstytucji RP).

De lege ferenda należy postulować, aby regulamin urzędowania sądów, dotyczący w wielu przypadkach tak istotnych kwestii, nie tylko w zakresie administrowania, lecz także wewnętrznej organizacji pracy sądów oraz kwestii procesowych, był określany przez same sądy, organy władzy sądowniczej lub – ze względu na konieczność zachowania jednolitości w całym kraju – przez KRS. Taka zasada została przyjęta, jeśli chodzi o regulaminy NSA i SN, które są uchwalane przez zgromadzenia ogólne sędziów tych sądów. Powierzenie określenia zasad regulaminu sądowego samym sądom powszechnym lub KRS nie pozbawiałoby przecież Ministra Sprawiedliwości jego kompetencji nadzorczych, a sądom zapewniłoby konieczną autonomię i niezależność funkcjonalno-organizacyjną.

Stanisław Dąbrowski

Autor jest Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego.

dr Aneta Łazarska

Autorka jest Sędzią Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy.

²⁵ S. Koniuszewski, *Przewodniczący wydziału a przewodniczący rozprawy*, „Głos Sądownictwa” 1937/7–8, s. 471.



FELIETON

Czy można zmieniać rzeczywistość?

Waldemar Żurek

Okazuje się, że tak. Nawet niezłomny Minister może w chwili refleksji wycofać się ze złego pomysłu. Niewątpliwie trzeba to dostrzec. Szkoda tylko, że dzieje się to tak rzadko i po gwałtownych sprzeciwach.

W dniu 6.10.2011 r. zastępca Dyrektora Biura Ministra wydał dyspozycję skierowaną do prezesów oraz dyrektorów sądów apelacyjnych, aby podjęli działania przygotowujące sądy do wdrożenia przepisów ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej. W związku z tym 15.12.2011 r. Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła zdecydowany sprzeciw wobec podejmowanych przez ministerstwo decyzji zmierzających do zastosowania w sądach ustawy, której celem była kontrola administracji rządowej. Kolejny raz zapomniano o Konstytucji, trójpodziale władzy i niezależności sądów.

Martwi mnie, że zamiast orzekać w spokoju, musimy nieustannie patrzeć na ręce władzy wykonawczo-ustawodawczej, która złała się w jedność i próbuje różnymi metodami zawłaszczyć sferę, do której nie ma prawa. Jeszcze bardziej mnie złości, gdy robi to zastępca Dyrektora Biura Ministra w piśmie do prezesów sądów. Czekam z niecierpliwością, kiedy zaczniemy dostawać pisma z ministerstwa podpisane przez główną księgową, która wydaje dyspozycje prezesom i dyrektorom, jak mają zarządzać sądami. Rada jednoznacznie wskazała, że ustawa o kontroli w administracji rządowej ma zastosowanie do organów administracji rządowej, obsługujących je urzędów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa. Natomiast zasady i zakres nadzoru sądów określa ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

I stał się cud. Minister w piśmie z 30.03.2012 r. poinformował Radę, że w związku z jej stanowiskiem z 15.12.2011 r. anuluje treść pisma z 6.10.2011 r. List ten oczywiście skierowano także do adresatów poprzedniego pisma, czyli prezesów i dyrektorów sądów apelacyjnych. Uzasadnienie ministerstwa jest dosyć ciekawe: „Powstałe rozbieżności były szczegółowo analizowane przez służby prawne Ministerstwa, jak i koordynujące prace legislacyjne nad ustawą o kontroli w administracji rządowej Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, w tym departament Kontroli i Nadzoru. W wyniku dokonanych analiz ustalono, że sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nadzór przez m.in. czynności kontrolne jest specyficznym rodzajem nadzoru, a przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

w tym zakresie stanowią *lex specialis* do ww. ustawy, natomiast obowiązujące aktualnie przepisy prawa zapewniają możliwość przeprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości kontroli w jednostkach sądownictwa powszechnego”. Czyli odpuszczamy, ale będziemy kontrolować na innej podstawie. I bardzo dobrze. Bo właśnie chodziło o zasady.

Męczą mnie jeszcze jedno. Przy okazji burzy związanej z projektem likwidacji małych sądów, oprócz powszechnej mobilizacji, dochodziło jednak do dosyć dziwnych i, według mnie, niedobrych sytuacji. O ile rozumiem, i cieszy mnie walka środowisk lokalnych o zachowanie swoich sądów, którą w pełni popieram, o tyle niepokoją mnie niektóre metody. Bo oto na naszych oczach zaczynają się próby zawiązywania koalicji lokalnych polityków samorządowców czy miejscowych posłów i senatorów z sędziami – prezesami sądów. Na szczęście koleżanki i koledzy zachowali czujność rewolucyjną i z dużą umiejętnością odmawiali brania udziału we wspólnych przedsięwzięciach. Mamy nie tylko prawo, ale i obowiązek bronić sądów, także w mediach. Ale pamiętajmy, politycy zawsze wystawiają rachunki. Gdy usłyszałem, że jeden poseł wydzwania do prezesa chcąc umówić go z Ministrem na wspólną rozmowę o zachowaniu sądu, która może przesądzić o byciu albo nie byciu danej jednostki, to mnie zmroziło. Ale ucieszyła mnie reakcja sędziego: spotykajmy się na publicznych debatach, walczmy o zasady, ale jawnie, z otwartą przyłbicą, a nie jak wasale, szlifując korytarze pseudosuwerena. Tak trzymać!

I już na koniec słów kilka o nowej rządowej kampanii reklamowej, dotyczącej wydłużenia wieku emerytalnego. Zaczyna się oczywiście od stwierdzeń, że wszyscy będziemy dłużej pracować: i sędzia, i prokurator, i ksiądz. Sam nie wiem, czy się cieszyć, czy smuć. Z jednej strony wiem, jak długo chcemy i pracujemy w sądach, ale z drugiej strony niestety w tej mocno eksploatowanej reklamie pobrzmiwa nuta takiej społecznej zawiści. Wcześniej premier rzucało hasło o tym, jak to zrównamy wszystkich, a potem jest granie na emocjach. Spotkałem się już ze stanowiskiem: no, biorą się za wasze przywileje. Czyli politycy znowu osiągnęli cel. Zamiast edukować społeczeństwo, jak ważne są sądy, znowu poszczuli na nas i to w taki wysublimowany sposób. Nieładnie. Tak nie buduje się autorytetu państwa.

Waldemar Żurek

Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie, członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

WYWIAD

PARLAMENTARNA CHOROBA „NIEDOSZACOWANIA”

rozmowa z prof. Leonem Kiersem, członkiem KRS
od 19.11.2009 r. do 21.12.2011 r.

Alicja Seliga



Prof. Leon Kiers: Zauważam zarazem niedoszacowanie w polskim parlamencie rangi i jakości stanowiska KRS

Panie Profesorze, przez ostatnie dwa lata był Pan członkiem KRS. Czy przed objęciem tej funkcji zdawał Pan sobie sprawę, na czym będzie polegała praca w Radzie?

Znałem ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, znałem skład Rady, kompetencje, zasady działania oraz jej zadania, natomiast nie znałem „kuchni” pracy KRS. Rozmawiając o tych początkach i patrząc za kulisy mojego – jako senatora – wyboru do KRS, muszę powiedzieć,

że byłem kandydatem drugoplanowym. Przede mną członkami KRS byli: senator i późniejszy minister sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski oraz senator Piotr Zientarski. Jest taki zwyczaj, że przewodniczący komisji Senatu, a byłem Przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych, nie uczestniczą w pracach innych komisji, co jest usprawiedliwione licznymi obowiązkami związanymi z odpowiedzialnością za kierowanie pracami komisji. Pamiętam wypowiedź wicemarszałka Senatu Marka

Ziółkowskiego, który pertraktował ze mną, bym zgodził się na udział w pracach jeszcze jednej komisji – ustawodawczej, kierowanej przez Krzysztofa Kwiatkowskiego. Kiedy usłyszał, że zgadzam się na członkostwo w Komisji Ustawodawczej, radośnie wykrzyknął: „to teraz wyciśniemy z pana wszystkie soki jak z cytryny”. Co też skutecznie robiono przez 4 lata mojej kadencji w Senacie. To się źle skończyło dla mojej kampanii wyborczej na kolejną kadencję, bo tak naprawdę zajmowałem się pracą ustawodawczą, nie kampanią, nie prowadziłem jej. To właśnie zarzuciła mi wrocławska prasa, że zamiast się zajmować swoim okręgiem wyborczym i interesami wyborców, zajmowałem się prawem. Jak rozumiem – wpływ na stanowienie prawa i poprawę jego jakości nie jest wartością, którą społeczeństwo powinno szczególnie cenić w szacowaniu dorobku parlamentarzysty.

A wracając do „wyciskania soków”, to po dwóch latach, kiedy senator Kwiatkowski został ministrem sprawiedliwości, poproszono mnie, żebym kandydował do KRS. Początkowo nie zgadzałem się. Dopiero interwencja ówczesnego przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej, który poprosił mnie o osobistą rozmowę w tej sprawie, sprawiła, że się zgodziłem.

Z czego wynikały Pana obiekcje?

Z braku czasu, z nadmiaru obowiązków. Pytałem senatora Zientarskiego, jak wygląda organizacja pracy KRS. Kiedy powiedział, że posiedzenia plenarne są zwoływane co najmniej raz w miesiącu i trwają 4 dni, a oprócz tego dochodzi praca w zespołach, to zdałem sobie sprawę, że pogodzenie moich dotychczasowych obowiązków z nowymi może być trudne, bo na dodatek nie byłem zawodowym senatorem. Przypomniałem o tym ostatnio wrocławskiej opinii publicznej. Służbę publiczną rozumiałem dosłownie – utrzymałem zatrudnienie w Uniwersytecie Wrocławskim na stanowisku profesora w pełnym zakresie obowiązków – bez żadnych ulg, chociaż 60–70% czasu spędzałem w Warszawie, a nie we Wrocławiu. Promowałem cały czas absolwentów prawa, prowadziłem doktoraty i habilitacje oraz seminaria i wykłady. W tym trudnym okresie wypromowałem trzech profesorów, trzy habilitacje, czworo doktorów i kilkudziesięciu magistrów. I mimo tego nawału pracy po interwencji polityków zgodziłem się kandydować do KRS. Trudno mi samemu oceniać moją pracę w tym gronie, to zadanie dla innych, ale starałem się.

Wiem, że zawsze aktywnie uczestniczył Pan w pracach Rady.

Nie lubię biernie siedzieć i czekać na rozwój wydarzeń, i to powiedziałem na pierwszym posiedzeniu KRS, w którym brałem udział. Radzie przewodniczył wówczas sędzia Stanisław Dąbrowski. Natomiast nie zdawałem sobie sprawy, jak w praktyce wygląda organizacja pracy Rady. Już samo pomieszczenie, w którym pracuje Rada,

zrobiło na mnie duże wrażenie. Ale także organizacja pracy Rady: profesjonalne przygotowanie członków do dyskusji, szczególne procedury przy podejmowaniu rozstrzygnięć oraz ułatwienia w postaci stałego dostępu do komputerów i możliwość elektronicznego głosowania – to pomaga. Ponieważ nie jestem debiutantem i pracowałem w różnych organach polskich i europejskich, np. w Radzie Europy, mam z czym porównać.

Moja publiczna działalność rozpoczęła się w samorządzie terytorialnym, znam specyfikę pracy wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parlamentu, władz wykonawczych – w końcu pełniłem funkcję organu centralnego, jakim jest Prezes IPN. Znam te instytucje i mam dla ich zadań uznanie. Jednak status KRS wyróżnia się pewnymi szczególnymi właściwościami – Rada odpowiada za wyznaczony konstytucyjnie obszar spraw publicznych związanych z życiem każdego polskiego obywatela, i to nie tylko potencjalnie, bo w gruncie rzeczy decyduje o prestiżu społecznym prawa w zakresie stosowania go, a ponadto o wartościach, które powinny być wzorcem nie tylko dla sędziów przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, lecz także dla wszystkich obywateli. Dlatego wkraczając na tak szczególny grunt spraw publicznych, wrażliwych dla życia społecznego, KRS musi odpowiednio organizować swoją pracę. Dostrzegłem to już pierwszego dnia mojej aktywności po wyborze przez Senat do składu KRS.

Czy jako członek KRS zauważył Pan skłonność władzy wykonawczej i ustawodawczej do marginalizowania roli i pozycji władzy sądowniczej?

I tak, i nie. Jestem doświadczonym parlamentarzystą, zwłaszcza jeśli pojęcie „parlamentarzysta” odniesiemy nie tylko do Sejmu i Senatu, lecz także do instytucji przedstawicielskich w samorządzie terytorialnym, bo byłem radnym Rady Miejskiej Wrocławia, przewodniczącym sejmiku wojewódzkiego i członkiem międzynarodowych gremiów samorządowych. Parlamentaryzm w jego różnych kategoriach jest mi znany i bardzo bliski. Zauważam zarazem niedoszacowanie w polskim parlamencie rangi i jakości stanowiska KRS; powiedziałbym, że jest to choroba, która trawi nasz parlamentaryzm nie tylko w związku z działalnością Rady. Byłem przecież Prezesem IPN, składałem sprawozdania, które – w odróżnieniu od informacji przedstawianych przez Przewodniczącego KRS – podlegały głosowaniu w parlamencie. Ze względu na złożoność spraw, którymi zajmuje się IPN – dyskusja nad tymi informacjami była gorąca i burzliwa, niekiedy

Dossier

Leon Kieres (ur. w 1948 r.) – profesor nauk prawnych, samorządowiec, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej w latach 2000–2005 i Przewodniczący Sejmiku Dolnośląskiego, senator IV i VII kadencji, członek KRS od 19.11.2009 r. do 21.12.2011 r.

wręcz dramatyczna. Byłem oskarżany o kamienowanie narodu polskiego. To jest temat na odrębną rozmowę.

Parlamentarzyści zajmują się przede wszystkim stanowieniem prawa. W swojej aktywności publicznej zwracają uwagę na działania rządu. Polityka polega nie tylko na sprawowaniu władzy, lecz także na dążeniu do jej zdobycia najpierw w wyborach, a następnie poprzez powoływanie i kontrolowanie władzy wykonawczej. Stąd też gra polityczna w parlamencie toczy się także wokół oceny pracy rządu. To jest punkt odniesienia, także przy rozpatrywaniu projektów ustaw, które w większości są projektami rządowymi, rzadziej Prezydenta, samego parlamentu czy powstałymi z inicjatywy społecznej obywateli. Stąd też inne instytucje, których działalnością interesuje się polski parlament, są przedmiotem szczególnej uwagi o tyle, o ile są związane z pracą rządu.

Natomiast jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne, jak KRS, czy też instytucje, których niezależność wobec władzy wykonawczej określają ustawy, jak IPN, budzą one zainteresowanie parlamentarzystów, a zainteresowanie to pobudza opinia publiczna. Takie zainteresowanie staje się wówczas przedmiotem uwagi posłów i senatorów, bo przecież może być ważne dla wyników kolejnych wyborów, co samo w sobie nie powinno być przedmiotem krytyki, jeżeli uznajemy, że reprezentanci narodu powinni w swojej działalności parlamentarnej słuchać, co się do nich mówi. Uwaga parlamentarzystów widoczna jest zwłaszcza w dyskusjach nad sprawozdaniami przedstawianymi przez szefów określonych instytucji publicznych w Sejmie i w Senacie. Spotkania takie mają również miejsce w przypadkach odrębnych, jeżeli budzą one szczególne zainteresowanie opinii publicznej czy też samych parlamentarzystów. Jednak proszę zauważyć, że zwykle niewielu posłów czy senatorów jest obecnych na sali obrad Sejmu czy Senatu, gdy przewodniczący instytucji publicznej przedstawia informację czy składa sprawozdanie, chyba że przedmiotem dyskusji jest jakaś sprawa kontrowersyjna, budząca zainteresowanie mediów, o której dyskutuje się w świetle kamer telewizyjnych. Pamiętam przedstawiane w ciągu tych dwóch lat, kiedy byłem członkiem KRS, sprawozdania Prezesa TK, Pierwszego Prezesa SN i Przewodniczącego KRS, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka czy Przewodniczącego KRRiT. Kiedy składano sprawozdania z działalności TK i KRS – instytucji związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości – liczba posłów obecnych na sali plenarnej nie była imponująca, a głosy w dyskusji były nieliczne i dotyczyły konkretnych spraw ujętych w sprawozdaniu albo tych, które budziły zainteresowanie opinii publicznej. Poza tym prawników w polskim parlamencie jest niewielu, a dyskusja z udziałem osób, które kierują instytucjami związanymi z wymiarem sprawiedliwości, wymaga odpowiedniego przygotowania czy kwalifikacji fachowych.

Nie odmawiam posłom i senatorom „nieprawnikom” umiejętności zadawania pytań w sprawach

interesujących opinię publiczną, ale gdy pytałem przewodniczącego Stanisława Dąbrowskiego o pomocnicze źródła prawa, to potem mnie pytano, o co ja pytam, chociaż zagadnienie aktów o niejasnym charakterze prawnym należy do istotnych kwestii z punktu widzenia podstaw prawnych orzecznictwa.

Innym problemem są relacje między prawem UE a prawem wewnętrznym, co podnosiłem podczas sprawozdania Prezesa TK. Problemy niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a należą one przecież do przedmiotu szczególnej uwagi w działalności KRS, wymagają analizy postanowień Konstytucji RP, prawa o ustroju sądów powszechnych czy wojskowych, ustawy o sądownictwie administracyjnym, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W gruncie rzeczy parlamentarzyści powinni znać te ustawy, bo przecież je uchwalali, ale specjalizacja dotyczy także ich. Zauważamy, że podczas prac komisji sejmowych spierają się przede wszystkim ci parlamentarzyści, którzy mają wiedzę specjalistyczną na temat omawianych zagadnień. Sam nie zabierałem głosu w dyskusjach senackich, jeżeli nie miałem wystarczającej kompetencji merytorycznej. W czasie dyskusji pytałem ministrów czy wiceministrów przede wszystkim o konkretne problemy natury prawnej, czy też o skutki społeczne obowiązywania projektowanych regulacji. Uważam, że nie można od każdego posła czy senatora oczekiwać równej kompetencyjnie znajomości wszystkich aktów prawnych i każdego z nich obciążać odpowiedzialnością za wady tych aktów. Trzeba mieć do nich zaufanie, chociaż w polityce zaufanie jest podobno oznaką słabości.

Czy dzięki pracy w KRS lepiej Pan poznał i zrozumiał problemy sądownictwa?

Zdecydowanie tak. Jestem radcą prawnym, ale nigdy nie wykonywałem tego zawodu, nie odbyłem żadnej aplikacji, bo po habilitacji otrzymałem wpis na listę radców prawnych zgodnie z ustawą o radcach prawnych. Jako radca prawny raz stawałem przed sądem, w 1985 r., to był sąd pracy. Reprezentowałem instytucję, w której pracowała moja żona, ponieważ była wtedy na urlopie macierzyńskim. To doświadczenie głęboko zapadło mi w pamięć.

To była dobra lekcja.

O tak. Notabene pełnomocnikiem strony przeciwnej był adwokat, mój kolega ze studiów, który próbował „zrobić ze mnie wiatrak”, ale się nie dawałem. Pamiętam wypowiedź sędziego, który prowadził rozprawę; podszedł do mnie i powiedział: „panie docencie, gdyby pan inaczej zareagował «w tym» momencie, to ta sprawa mogłaby potoczyć się inaczej”! To był komplement. Drugi raz byłem świadkiem w sprawie o ochronę dóbr osobistych, gdy sądzili się dwaj radni Rady Miejskiej Wrocławia, bo doszło między nimi do sporu na sali obrad w czasie sesji Rady. Nie wiem, dlaczego, ale jeden z nich powołał mnie na świadka, choć w czasie spornego zdarzenia obecnych było 67 innych radnych. Natomiast

parę lat temu byłem świadkiem w postępowaniu spadkowym dotyczącym mojej mamy. To były jedyne przypadki mojego kontaktu z wymiarem sprawiedliwości.

Natomiast z sędziami miałem liczne kontakty, poczynając od tego, że wielu polskich sędziów to uczestnicy moich seminariów lub wykładów, poza tym zakładałem we Wrocławiu ośrodek mediacji przy jednej z izb gospodarczych. Ośrodek mediacji – zgodnie z regulacjami kodeksu postępowania cywilnego – jest związany z działalnością sądu okręgowego w zakresie prowadzenia list stałych mediatorów. Organizowałem kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym, a następnie orzekałem w nim jako członek kolegium. W czasie gdy byłem Prezesem IPN, a w strukturze Instytutu działał pion śledczy, poznałem specyfikę pracy prokuratorów. Wreszcie – sądownictwo administracyjne należy do szczególnego przedmiotu moich zainteresowań. Zajmuję się w pracy naukowej zagadnieniami publicznego prawa gospodarczego; specyfiką tej dziedziny prawa polskiego jest kognicja właśnie sądów administracyjnych w przypadku sporów między przedsiębiorcami i władzami publicznymi. Wreszcie moje doświadczenia wyniesione z pracy w IPN były implikowane przez sądownictwo administracyjne; postanowienia Prezesa Instytutu są weryfikowane przez sąd administracyjny. Wprawdzie występował tam radcowie IPN, ale razem przygotowywaliśmy stanowiska, m.in. przy redagowaniu projektów zażaleń, odwołań czy skarg.

Ale jest to dosyć wąski zakres działania w relacjach z sądami.

Tak, oczywiście, natomiast jeśli chodzi o sprawy związane z praktyką funkcjonowania polskiego sądownictwa, z procedurami oceniania osób kandydujących do stanowiska sędziego czy z awansami sędziów, z „transferami” sędziów z sądownictwa powszechnego do administracyjnego – notabene w ciągu tych dwóch lat mojej pracy w KRS nie spotkałem się z odwrotną sytuacją – to tę „kuchnię” polskiego sądownictwa poznałem dopiero podczas pracy w KRS.

Czasami słyhać głosy, że przy wyborze kandydatów do sądów powszechnych więcej do powiedzenia powinni mieć przedstawiciele organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego. Pan jest trochę „pomiedzy”, bo wprawdzie prawnik, naukowiec, ale niezwiązany zawodowo z sądownictwem. Czy, Pana zdaniem, wybór kandydatów na urząd sędziowski powinien opierać się w większym stopniu na profesjonalnej kadrze sędziowskiej, czy też powinno się bardziej dopuścić głos społeczny?

Nie jestem zwolennikiem takiego dogmatycznego podejścia do udziału tzw. czynnika społecznego czy to w procedurze wyłaniania kandydatów do stanowiska sędziowskiego, czy przy awansach sędziowskich. W Polsce nie nawiązujemy chociażby do systemu amerykańskiego, gdzie w części stanów wybiera się sędziów w wyborach obywatelskich. W naszym kraju mamy tego typu sytuację

w arbitrażu gospodarczym. Byłem członkiem Sądu Arbitrażowego przy Dolnośląskiej Izbie Gospodarczej, która to Izba wybiera należących do tego Sądu arbitrów. Również w samorządach zawodowych w sprawach, w których rozstrzyga się na zasadzie funkcji zleconych, a więc w imieniu państwa – np. w sprawach dotyczących pozbawienia prawa wykonywania zawodu przez lekarzy, adwokatów, radców prawnych, co oznacza wykluczenie z korporacji – występuje pośrednio czynnik obywatelski, chociaż ujawniany przez członków danej korporacji zawodowej.

Natomiast nie znajduję argumentów uzasadniających przyznanie obywatelom prawa do bezpośredniego opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Wprawdzie ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa nawiązuje w jakiś sposób do tej koncepcji, ale przez udział przedstawicieli korporacji zawodów prawniczych w postępowaniu nominacyjnym. Mianowicie, kandydaci do godności sędziego, którzy są radcami czy adwokatami, podlegają ocenie na posiedzeniach zespołów KRS z udziałem przedstawicieli tych korporacji. Raczej należałoby wzmacniać udział organów przedstawicielskich w postępowaniach nominacyjnych lub awansowych, co przecież jest widoczne chociażby przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego czy Trybunału Stanu. W tych postępowaniach już dzisiaj istotny udział, chociaż raczej o charakterze prestiżowym, mają instytucje pozarządowe. Trzeba też pamiętać, że niegodne zachowania sędziego w czasie rozprawy, na co szczególnie zwracałem uwagę w czasie dyskusji na posiedzeniach plenarnych KRS, strony mogą skarżyć np. do prezesa sądu, a skutkiem uzasadnionej skargi może być wszczęcie odpowiedniego postępowania – np. dyscyplinarnego. Można powiedzieć, że głos obywatelski, choć dopuszczany w ograniczonym zakresie, jest pośrednio obecny przy wyłanianiu kandydatów do różnych funkcji w polskim wymiarze sprawiedliwości. Nie jestem nawiedzonym demokratą, i tak jak uważam, że nośny obecnie postulat przekształcenia Senatu w izbę samorządową nie jest uzasadniony – powiem to delikatnie – przesłankami intelektualnymi, bo oczywiście wiele można osiągnąć przez przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych, także przez zmianę Konstytucji, ale ten postulat nie ma oparcia ani w historii ustroju państwa polskiego, ani w tradycji, i nie przyniesie niczego dobrego w sferze stanowienia prawa, tak też jestem zwolennikiem traktowania zawodu sędziego, jako korony zawodów prawniczych. Chciałbym, żeby sędzia przeszedł wcześniej praktykę zawodową na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa, bo przy osłabieniu znaczenia aplikacji i praktyki nie wystarczą sama Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury czy inny sposób szkolenia. Wiem już, jakie błędy popełniają osoby, które bez praktyki, zaraz po studiach zajmują się prawem. Doświadczenie wyniesione z praktyki zawodowej – zwłaszcza z pracy przed sądem – na pewno nie szkodzi sędziemu, który wcześniej był adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub w inny sposób praktykował przy stosowaniu prawa. Zresztą, w sądownictwie

administracyjnym widzimy bardzo dla mnie ważną praktykę powoływania do stanowisk sędziowskich osób, które praktykowały w instytucjach stosowania prawa.

Kolejnym problemem, z którym często boryka się KRS, jest brak inicjatywy ustawodawczej. Bez niej trudno znaleźć sposoby na wprowadzenie w życie rozwiązań, które wydają się konieczne dla usprawnienia sądownictwa. Czy, Pana zdaniem, jest uzasadnione, by w jakimś zakresie KRS miała inicjatywę ustawodawczą?

Upредиł mnie Pani, bo sam chciałem publicznie zająć głos w tej sprawie, mówiąc, że nie ma dobrego reprezentowania wymiaru sprawiedliwości przez KRS bez prawa do inicjatywy ustawodawczej w sprawach niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Jestem gorącym zwolennikiem tego rodzaju rozwiązania.

Zastanawiam się, co znaczą postanowienia Konstytucji, że KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może występować do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Moim zdaniem, prawo KRS do reakcji wobec ustawy obciążonej wadami proceduralnymi lub merytorycznymi, które skutkują naruszeniem Konstytucji, przez występowanie z wnioskiem o jej zbadanie przez TK, należy do ważnych elementów statusu prawnego Rady. KRS bierze także udział w procesie opiniowania aktów prawnych. Zgadzam się ze stanowiskiem KRS co do sposobów wykonywania tej funkcji opiniodawczej; Rada powinna mieć prawne umocowanie do przedstawiania opinii nie tylko co do pierwszej wersji projektu, lecz także wobec istotnych zmian w projekcie ustawy, zgłaszanych w trakcie postępowania legislacyjnego.

Czy gdyby ponownie zaproponowano Panu członkostwo w KRS, zechciałby Pan kandydować?

Ujawnię jedną rzecz. W ostatnich wyborach nie chciałem kandydować do Senatu, bo uznałem, że już wystarczy, skoro od 30 lat jestem w życiu publicznym, bo już w latach 80. działałem w podziemiu. Kiedy „łamano moje sumienie kołem” i przekonywano, że powinienem kandydować, bo podobno jestem nie najgorszym prawnikiem, który nadal jest potrzebny w Senacie, a co ciekawe – również prominentni przedstawiciele opozycji zachęcali mnie do kandydowania, to jako jeden z warunków, który postawiłem przy wyrażeniu zgody, było kandydowanie w wyborze członków KRS. To jest odpowiedź na Pani pytanie.

Co teraz, praca naukowa?

Jeśli chodzi o moją aktywność parlamentarną, to powiedziałem: mieszkańcy Wrocławia powołali mnie do służby, ale w ostatnich wyborach zrezygnowali z mojej służby, więc czas zająć się sprawami akademickimi i rodzinną. Moją służbą publiczną jest w tej chwili funkcja nauczyciela akademickiego.

Dziękuję za rozmowę.

KUPON ZAMÓWIENIA

**Zamów prenumeratę redakcyjną
a otrzymasz 10% rabatu!**

**Tak, zamawiam prenumeratę redakcyjną na 2012 r.
z 10% rabatem.**

Tytuł	Ilość egz.	Cena brutto	Wartość
 Krajowa Rada Sądownictwa kwartalnik		176,40 zł 158,76 zł	
Razem:			

Należność zapłacić przelewem w ciągu 7 dni od otrzymania faktury proforma.

Oświadczam, że jestem:

- ☐ płatnikiem podatku VAT, reprezentuję firmę/instytucję
☐ osobą fizyczną, nie prowadzę działalności gospodarczej

NIP	DATA I CZYTELNY PODPIS
-----	------------------------

IMIĘ I NAZWISKO
STANOWISKO
KOD, MIASTO, ULICA
FIRMA / INSTYTUCJA BRANŻA
TELEFON, FAX, E-MAIL

Wyrażam zgodę na:

- ☐ przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie przez Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie przy ul. Płockiej 5a do celów marketingowych w zbiorach danych Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) mam prawo dostępu do swoich danych, ich poprawiania i żądania zaprzestania ich przetwarzania;
☐ otrzymywanie informacji handlowych wysyłanych przez Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. na wyżej podany adres elektroniczny (e-mailowy) zgodnie z ustawą o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204).

DATA I CZYTELNY PODPIS

Konsument w rozumieniu art. 22¹ k.c. ma prawo odstąpienia od umowy w terminie 10 dni od dostarczenia towaru, z zastrzeżeniem art. 5 i 10 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22 poz. 271 z późn. zmian.). W przypadku opóźnienia się przez Zamawiającego z uiszczeniem ww. ceny (jej części), jeśli okres opóźnienia przekroczy 15 dni, przyjmujący zamówienie ma prawo odstąpić od umowy zawartej z Zamawiającym wskutek przyjęcia niniejszego zamówienia.

**Zamówienie prosimy składać faksem: 022 535 82 05
lub pocztą: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
ul. Płocka 5a, 01-231 Warszawa
infolinia 0 801 802 888**

KALENDARZ WYDARZEŃ

Pożegnanie Stanisława Chmielewskiego, Andrzeja Dery, Mariana Filara, Leona Kieresa



Członkowie KRS i prof. Marian Filar (z kwiatami)

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa 13.01.2012 r. pożegnali posłów Stanisława Chmielewskiego, Mariana Filara oraz senatora Leona Kieresa, którzy jako parlamentarzyści Sejmu VI kadencji i Senatu VII kadencji wchodził w skład KRS. Natomiast 7.02.2012 r. odbyło się pożegnanie posła Andrzeja Dery. W trakcie uroczystości SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS,

podziękował przedstawicielom parlamentu za ich udział w pracach Rady.

Nowymi członkami KRS wybranymi przez Sejm VII kadencji zostali posłowie: Jan Bury, Sławomir Kopczyński, Krzysztof Kwiatkowski i Krystyna Pawłowicz. Natomiast Senat VIII kadencji do składu Rady wybrał senatorów: Grażynę Sztark, Piotra Zientarskiego. ■



Od lewej: Stanisław Chmielewski, prof. Leon Kieres, SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, SSO Roman Kęska, Wiceprzewodniczący KRS



Od lewej: SSO Roman Kęska, Wiceprzewodniczący KRS, SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, Andrzej Dera, SNSA Ryszard Pęk, Wiceprzewodniczący KRS

Pożegnanie Wiceprzewodniczących KRS sędziów Romana Kęski i Ryszarda Pęka



Pożegnanie SNSA Ryszarda Pęka, Wiceprzewodniczącego KRS (z kwiatami)

W związku z upływem drugiej kadencji jako członków Krajowej Rady Sądownictwa 10.02.2012 r. odbyło się pożegnanie SNSA Ryszarda Pęka, dotychczasowego Wiceprzewodniczącego KRS, a 16.03.2012 r. – SSO Romana Kęski, także Wiceprzewodniczącego KRS. SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, podziękował

sędziom za wieloletni, twórczy wkład w prace Rady oraz wspieranie jej swoją wiedzą i doświadczeniem.

Nowymi wiceprzewodniczącymi KRS zostali wybrani: Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, i Jarema Sawiński, sędzia Sądu Okręgowego w Poznaniu.



Pożegnanie SSO Romana Kęski, Wiceprzewodniczącego KRS (z kwiatami)

Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów

W związku z wygaśnięciem kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa SSO Romana Kęski 2.03.2012 r. odbyło się Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów, którego celem był wybór nowego członka KRS. Zebraniu przewodniczył sędzia senior SSO Zdzisław Adamowski.

Na wstępie Wiceminister Grzegorz Wałęjko podziękował w imieniu Ministra Sprawiedliwości sędziemu Romanowi Kęsce za wiele lat pracy w KRS. Omówił też proces

konsultacji projektów zmian prawa dotyczących reorganizacji sądów oraz zapewnił, że nie istnieje plan pozbawienia sędziów uprawnień związanych ze stanem spoczynku, które są postrzegane jako jedna z gwarancji niezawisłości.

SSO Roman Kęska serdecznie podziękował za współpracę i podzielił się swoimi uwagami na temat pracy w sądzie i w Radzie. Następnie Przewodniczący KRS SSN Antoni Górski omówił działania Rady w ostatnich dwóch latach i podziękował sędziemu Romanowi Kęsce za jego wkład w prace KRS.

W kolejnej części spotkania zgłoszono kandydatów na członków KRS. Zostali nimi: sędzia Jacek Przygucki (SO w Suwałkach) i sędzia Krzysztof Wojtaszek (SO w Lublinie). Głosowało 169 osób. Krzysztof Wojtaszek uzyskał 87 głosów, Jacek Przygucki 77 głosów, a 5 głosów było nieważnych. Członkiem KRS został SSO Krzysztof Wojtaszek.

W dyskusji zabrali głos SSO Maciej Strączyński, który m.in. krytycznie odniósł się do planowanej reformy sądownictwa (zniesienia części sądów), przedstawił fragment projektu uchwały w sprawie zaskarżenia ustawy o budżecie zamrażającej wynagrodzenia sędziów, omówił projekt ustawy zmieniającej zasady wynagradzania sędziów w stanie spoczynku i podniesienia wieku emerytalnego sędziów. SSO Anna Samulak podkreśliła niezasadność reformy polegającej na likwidacji niektórych sądów.

Z kolei SSR Jolanta Korwin-Piotrowska zwróciła się do KRS o włączenie do corocznej informacji

z działalności KRS postulatów i propozycji co do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w tym ustawowego uregulowania trybu konsultacji projektów aktów prawnych z władzą sądowniczą.

SSO Maria Woźniak podkreśliła konieczność zachowania zasady trójpodziału władzy i samodzielności władzy sądowniczej oraz zwróciła uwagę na zagrożenia związane z centralizacją zamówień publicznych w wymiarze sprawiedliwości. Zwróciła się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości o przeznaczenie części środków na promowanie wymiaru sprawiedliwości w mediach,

Natomiast SSO Izabela Duma zauważyła, że wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości dotyczące uprawnień sędziów budują zły wizerunek sędziów jako uprzywilejowanej grupy społecznej.

Na zakończenie Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgowych przyjęło następujące uchwały:

Uchwała nr 1 Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Sędziów Sądów Okręgowych i Rejonowych z 2.03.2012 r.

Zebranie Przedstawicieli Sędziów Sądów Okręgowych i Rejonowych negatywnie ocenia projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, znoszącego jednocześnie ponad 100 sądów rejonowych.

Proponowane rozwiązanie rodzi wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, bowiem powoduje obejście gwarancji niezawisłości określonych w art. 180 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji w zakresie nieprzenaszalności sędziego. Rangę tej gwarancji podkreślił już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.01.2009 r. (Dz. U. Nr 9, poz. 57), którym uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy pozwalające na delegowanie sędziów do innych sądów wbrew ich woli. Tym razem Minister chce uzyskać ten sam skutek przy użyciu aktu prawnego jeszcze niższej rangi.

Nadto sprzeciw budzi tworzenie systemu sądownictwa powszechnego bez co najmniej ustawowych kryteriów, którymi winien kierować się Minister przy powoływaniu i znoszeniu jednostek. Obecne uregulowanie w tym zakresie jest niewystarczające i dostrzegł to, jak wynika z jego publicznych wypowiedzi, również Minister. Oczekiwać by więc należało najpierw odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej, a potem dopiero podejmowania decyzji na podstawie znolizowanych przepisów.

Zgromadzenie w pełni popiera inicjatywę Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w zakresie zaskarżenia przepisów ustawy o budżecie zamrażającej wynagrodzenia sędziowskie w roku 2012. Ocena konieczności ponoszenia przez sędziów skutków kryzysu byłaby inna, gdyby nie jednoczesne podwyżki wynagrodzeń znaczących grup sfery budżetowej. Nadto omawiana ustawa stanowi jednostronne odstąpienie od umowy społecznej zawartej w 2009 r. między władzą ustawodawczo-wykonawczą a sądowniczą oraz nakazuje obawiać się, że podobna praktyka będzie kontynuowana w przyszłości.

Zgromadzenie wyraża ponadto swoje głębokie zaniepokojenie stylem prowadzenia dyskusji publicznej na temat zmian dotyczących stanu spoczynku sędziów. Niedopuszczalne jest przedstawianie coraz to nowych pomysłów w tym zakresie bez solidnego przedyskutowania wcześniej zgłoszonych. Zgromadzenie oczekuje poszanowania praw nabytych przez sędziów w wyniku długoletniego pełnienia służby i prowadzenia dyskusji w sposób w pełni transparentny.

Zgromadzenie popiera uzasadnione żądania pracowników administracyjnych wymiaru sprawiedliwości, których sytuacja finansowa od kilku lat ulega systematycznemu pogorszeniu, pomimo lawinowo rosnących obowiązków. Nierozwiązanie tego problemu grozi obniżeniem jakości kadry administracyjnej sądownictwa.

Po raz kolejny Zgromadzenie apeluje o odpowiedzialne i partnerskie traktowanie sędziów, z właściwą oceną ich roli w demokratycznym państwie prawa.

Uchwała nr 2 Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Sędziów Sądów Okręgowych i Rejonowych z 2.03.2012 r.

Zebranie Przedstawicieli Sędziów Sądów Okręgowych i Rejonowych zobowiązuje organy zwołujące Zgromadzenie do każdorazowego przesyłania wybranym przedstawicielom projektu regulaminu Zgromadzenia wraz z zawiadomieniem o jego zwołaniu, w formie pisemnej lub elektronicznej, nie mniej niż 7 dni przed jego terminem.

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 28.02. i 20.03.2012 r.

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 28.02.2012 r. zostali powołani:

sędziowie Sądu Najwyższego:

1. Anna OW CZAREK
2. Maria SZULC

sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego:

3. Krzysztof WINIARSKI

sędziowie sądów apelacyjnych:

4. Michał BOBER, SA w Gdańsku
5. Jarosław KAMIŃSKI, SA w Białymstoku
6. Edyta MROCZEK, SA w Warszawie

sędzia Sądu Okręgowego w Białymstoku:

7. Szczesny SZYMAŃSKI

sędziowie sądów rejonowych:

8. Paulina ARENDT, SR w Stargardzie Szczecińskim
9. Marek BARANOWICZ, SR w Stargardzie Szczecińskim
10. Łukasz GAWDZIŃSKI, SR w Strzelcach Krajeńskich
11. Grzegorz GOSS, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
12. Dorota GRABSKA-TRZEŚNIEWSKA, SR dla Krakowa-Podgórze w Krakowie
13. Aleksandra GRZELAK-KULA, SR w Jeleniej Górze

14. Witold JAKIMKO, SR w Brzegu
15. Marcin KOLASIŃSKI, SR w Grudziądzu
16. Agnieszka KWASIBORSKA, SR dla Warszawy-Woli w Warszawie
17. Małgorzata ŁUKASZEWICZ-WALICZEK, SR w Bytomiu
18. Agata MASŁOWSKA, SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
19. Anna MIANOWANY, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
20. Anna MIZAK, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
21. Katarzyna NOWAKOWSKA-MIŚTA, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
22. Ewa OSTROWSKA, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
23. Paweł PŁOŃSKI, SR w Zambrowie
24. Bartosz SITKIEWICZ, SR we Włocławku
25. Paweł SIWEK, SR w Jeleniej Górze
26. Katarzyna TARKOWSKA-RAFACZ, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
27. Aneta TWOREK, SR w Wieluniu
28. Joanna URBANŃSKA-CZARNASIAK, SR w Ostrzeszowie
29. Mariusz ZDRODOWSKI, SR w Bielsku Podlaskim

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 20.03.2012 r. zostali powołani:

sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

1. Agnieszka NAWARA-DUBIEL

sędzia Sądu Apelacyjnego w Łodzi:

2. Dorota OCHALSKA-GOLA

sędziowie sądów okręgowych:

3. Anna BŁAŻEJCZYK, SO w Warszawie
4. Piotr GĄCAREK, SO w Warszawie
5. Marcin GRACZYK, SO Warszawa-Praga w Warszawie
6. Agata KOTUŁA, SO we Wrocławiu
7. Tomasz KRAWCZYK, SO we Wrocławiu
8. Monika KUŹNIAR, SO we Wrocławiu
9. Mariusz NAWARO, SO w Katowicach
10. Adam RADZISZEWSKI, SO Warszawa-Praga w Warszawie
11. Mariola ŚCIGAŁA-PENTAK, SO w Katowicach
12. Barbara WALKIEWICZ, SO w Katowicach

sędziowie sądów rejonowych:

13. Adrian BARTOSIEWICZ, SR w Trzciance
14. Małgorzata BOJKO-HORODENSKA, SR w Bydgoszczy
15. Justyna CELIŃSKA, SR w Szczecinku
16. Agnieszka GOŁASZEWSKA, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie
17. Izabela GRANICZKA, SR w Zabrzu
18. Anna HYŻY-SOWIŃSKA, SR w Grodzisku Wielkopolskim

19. Angelika JANASZEK, SR dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu
20. Jakub KAWAŁEK, SR w Bydgoszczy
21. Kinga KOSIARZ-MICHAŁSKA, SR w Ostrowcu Świętokrzyskim
22. Bartosz LAU, SR w Bydgoszczy
23. Małgorzata MIKUSIŃSKA, SR Katowice-Wschód w Katowicach
24. Magdalena MIZERACKA, SR Katowice-Wschód w Katowicach
25. Magdalena NIEMIEC, SR w Chorzowie
26. Tomasz NIEWIADOMSKI, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
27. Paweł NOWACKI, SR w Nakle nad Notecią
28. Łukasz OLIWA, SR w Żarach
29. Piotr PUKOWIEC, SR w Jastrzębiu-Zdroju
30. Marzena RZOŃCA, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
31. Maciej STPICZYŃSKI, SR w Bydgoszczy
32. Magdalena ŚWIETLIK, SR w Nowej Soli
33. Marek TYSZKIEWICZ, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
34. Marcin WINCZEWSKI, SR w Bydgoszczy
35. Anna WOŁCZYK, SR w Ostrowcu Świętokrzyskim
36. Marcin WRONKA, SR w Radomiu
37. Aleksander ŻÓŁTY, SR w Wodzisławiu Śląskim
38. Anna ŻUŁAWA, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie ■

WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW

NIEBEZPIECZNY „KOMPLEKS BOGA”



Maria Szulc, sędzia SN

Sędzia Maria Szulc studia prawnicze ukończyła w Uniwersytecie Warszawskim na Wydziale Prawa i Administracji. Potem była aplikacją w Płocku. – Po zlikwidowaniu sądu dla ówczesnego województwa warszawskiego (w 1975 r. – przyp. red.) powstały cztery

nowe sądy. Wybrałam Płock, bo to stare i urokliwe miasto, historyczne, pięknie położone nad Wisłą. Spędziłam tam kolejne 15 lat – wspomina pani sędzia SN.

Po aplikacji podjęła pracę w tamtejszym sądzie rejonowym, a następnie wojewódzkim. – Sąd w Płocku jest nieduży, ale zgromadziło się tam wielu bardzo dobrych sędziów, niezaprzeczalnych autorytetów i niezapomnianych mentorów. Ogromnie wdzięczna jestem osobom, które sprawowały opiekę nad moją merytoryczną działalnością, kiedy zaczynałam pracę w sądownictwie. Zdobyte tam doświadczenie i wiedza procentują do tej pory – twierdzi sędzia Szulc.

Pani sędzia studia prawnicze wybrała świadomie. – Wydawało mi się, że zawód sędziego to nie tylko ogromny autorytet, lecz także możliwość prowadzenia samodzielnej pracy polegającej na dokonywaniu wykładni prawa, której w każdej sprawie sędzia musi dokonywać

– wspomina. Dziś uważa, że bycie sędzią to trudny zawód, często niezasłużenie „zbierający cięgi”. Sędzia Szulc przytacza na to argumenty. Liczba sędziów w Polsce waha się od 9 do 10 tysięcy. Orzekają rocznie w ok. 13 mln spraw. To najlepiej świadczy o skali problemu. W porównaniu z ogromną liczbą spraw, które zalegają w sądach i czasem bulwersują opinię społeczną, to przy wszystkich uwarunkowaniach i tak nie najgorszy wynik.

Nie znaczy to też, że każdy chętny nadaje się do tego zawodu. Sędzia musi sobie zdawać sprawę z ogromu odpowiedzialności, z wielkiej władzy, którą dzierży. Do wykonywania swoich obowiązków powinien podchodzić z ogromną pokorą. „Kompleks Boga” u sędziego, co nie powinno się zdarzać, czyli poczucie, że można zdecydować o losie człowieka, bywa niebezpieczny. W tym zawodzie potrzebna jest też duża odporność psychiczna i aktywność. – W każdym momencie sędzia musi mieć świadomość, że za każdą sprawą stoi człowiek. Że to nie tylko numer kolejnej sprawy do załatwienia, bez względu na to, czy jest to sprawa karna czy cywilna, ale także ludzkie problemy, i to też sędzia musi mieć na uwadze – dodaje sędzia Szulc.

Dla siebie nigdy nie miała wiele czasu. Prowadziła wykłady dla sędziów, aplikantów, m.in. z zakresu prawa cywilnego oraz obowiązujących procedur. Najlepiej lubi wypoczywać podczas wyjazdów urlopowych. Uwielbia Grecję. Lubi też dobrą literaturę oraz muzykę klasyczną.

KW

SĘDZIA TO NIE ZAWÓD



Anna Owczarek, sędzia SN

Sędzia Anna Owczarek wybrała studia prawnicze nieprzypadkowo. W pewnym stopniu to rodzinna tradycja. Nie bez znaczenia były też typowy dla Wielkopolan szacunek dla państwa i jego instytucji oraz osobiste predyspozycje do zawodu: poczucie odpowiedzialności, realizacji zasad sprawiedliwości i słuszności, a także nietypowe zajęcia lekcyjne. – W szkole

polonistka często inscenizowała rozprawy, w których na podstawie lektur odgrywaliśmy rolę zarówno oskarżycieli, obrońców, jak i sędziego, który ogłaszał i uzasadniał orzeczenie, które było potem przedmiotem dyskusji – wspomina sędzia Owczarek.

Studia prawnicze ukończyła w 1973 r. w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Potem aplikacja, egzamin sędziowski i praca w wymiarze sprawiedliwości, zawsze w sprawach cywilnych. Najpierw jako asesor i sędzia w Sądzie Rejonowym oraz Sądzie Wojewódzkim w Kaliszu, następnie w Sądzie Okręgowym w Warszawie. Kilka lat była delegowana do Ministerstwa Sprawiedliwości. Później był Sąd Apelacyjny w Warszawie i od lutego 2012 r. – Sąd Najwyższy.

– wspomina sędzia Owczarek.

– Sędzia to nie zawód, to służba. Obecna nominacja to jej najwyższy szczebel i ukoronowanie sędziowskiej kariery. – Zdaję sobie sprawę, że pracy nie ubędzie, za to odpowiedzialność wzrasta – deklaruje sędzia. Uważa, że praca sędziów, jeśli wykonuje się ją rzetelnie i odpowiedzialnie, jest dziś wyjątkowo trudna i wymagająca. Złe, często zmieniające się, nieprzemysłane, sprzeczne wewnętrznie i przeregulowane prawo to podstawowa bolączka systemu. – Sędzia musi poruszać się w prawdziwym gąszczu przepisów prawnych, których sprzeczność lub niepełność, przy braku przepisów przejściowych, budzi wątpliwości co do ich stosowania i umożliwia różną interpretację. Rośnie znaczenie wykładni, którą sędzia usiłuje naprawiać te braki. Pora, żeby projekty przygotowywali profesjonalści, a możliwość ich incydentalnej, amatorskiej zmiany w trakcie procesu legislacyjnego była ograniczona – twierdzi sędzia Owczarek. Swoim aplikantom powtarza, że podstawowym problemem, z którym dzisiaj zmagają się sędziowie, jest ustalenie stanu prawnego oraz rzeczywiste wymierzanie sprawiedliwości.

Orzeczenie musi być zgodne nie tylko z prawem, lecz także zasadami słuszności i sprawiedliwości.

Zdecydowany wpływ na wydłużający się czas rozpatrywania spraw i istniejące zaległości ma też ogromna liczba pozwów i dalszych pism procesowych, którymi zarzucają sądy osoby wykazujące co najmniej odchylenia charakterologiczne. Pociąga to za sobą znaczną liczbę dodatkowych, jałowych czynności, wydłuża czas rozpoznawania tych i innych spraw oraz podnosi koszty wymiaru sprawiedliwości, a pośrednio wpływa na jego zły odbiór społeczny. – Być może taki jest naturalny koszt demokracji – zastanawia się sędzia Owczarek.

Jej zdaniem, w pracy sędziego istotna jest jego osobowość. Sędzia nie może ograniczać się do spraw związanych ze służbą, powinien mieć własne zainteresowania, szerokie horyzonty i nadążać za zmieniającymi się stosunkami społecznymi i postępowaniem cywilizacji.

Sędzia Owczarek interesuje się m.in. muzyką poważną oraz historią sztuki, poznaje świat na wyprawach turystycznych. KW

POŻYTKI ŁĄCZENIA TEORII Z PRAKTYKĄ



Krzysztof Winiarski, sędzia NSA

Sędzia Krzysztof Winiarski jest związany z prawem rodzinnie, od trzech pokoleń. Karierę zawodową rozpoczął jako radca prawny. Od momentu reformy sądownictwa administracyjnego w 2004 r. rozpoczął pracę w jego strukturach. Został sędzią w Wydziale Pierwszym Finansowym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Studia prawnicze skończył z wyróżnieniem w Uniwersytecie Śląskim. Aplikację sądową zakończył egzaminem sędziowskim uzupełnił potem egzaminem radcowskim. Równolegle z praktyką radcowską pracował m.in. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Śląskiego w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, gdzie uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Od 2000 r. zajmuje się dydaktyką i działalnością naukową w Instytucie Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie.

– Połączenie praktyki z teorią stanowi dobry asumpt do tego, by nowe problemy, z którymi się spotykamy w zawodowej praktyce, można było ująć w ramy opracowań teoretycznych, z których korzystać będą nasi następcy. Jestem autorem kilkudziesięciu publikacji, w tym monograficznych, związanych po części z problemami

praktycznymi, których sam bym nie wymyślił, gdybym nie napotkał ich w życiu – mówi sędzia Winiarski.

Uważa on, że w systemach dydaktycznych naszych uczelni zbyt mało jest praktyki. Tymczasem w pracy sędziego drugorzędne znaczenie ma wiedza o funkcjonujących teoriach na temat określonych zagadnień prawnych. Chodzi przede wszystkim o sprawiedliwe rozstrzygnięcie konkretnego problemu. Sędzia sądu administracyjnego zajmuje się problematyką szeroko rozumianego prawa administracyjnego, w tym w szczególności systemem podatkowym. Sądownictwo administracyjne różni się znacznie od sądownictwa powszechnego. To ważna i złożona materia prawnicza.

– Prawo administracyjne stanowi swoistą niszę, sferę prawa często pomijaną i zapominaną przez adwokatów czy radców prawnych, a to błąd. Jest to bowiem ciekawa dziedzina, droga godna polecenia każdemu młodemu człowiekowi zastanawiającemu się, jaką karierę prawniczą chce zrobić w przyszłości. Można przeżyć całe życie i nie mieć kontaktu z prawem karnym czy sądową sprawą cywilną, ale z prawem administracyjnym, kontaktami z organami administracji publicznej ma się do czynienia na co dzień – uważa sędzia.

Dla Krzysztofa Winiarskiego mianowanie na sędziego NSA jest ukoronowaniem zawodu prawniczego. W NSA sędzia ma świadomość, że to instancja ostatnia i trzeba ze szczególną troską dbać zarówno o interes Skarbu Państwa, jak i o prawa podatnika.

Sędzia Winiarski stara się godzić pracę zawodową z życiem rodzinnym. Jest żonaty, ma dwóch synów. Zamiłowanie publicystyczne sprawia, że dużo pisze. KW

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Współpraca w ramach sieci ENCJ

W pierwszym kwartale 2012 r. prace Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) skupiły się przede wszystkim na wprowadzaniu w życie planu strategicznego, czyli kończenia prac nad konkretnymi projektami, tak aby owoce całorocznych wysiłków mogły być przedstawione w postaci raportu na spotkaniu Zgromadzenia Ogólnego. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa reprezentowali interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości biorąc czynny udział w spotkaniach dotyczących następujących projektów:

- grupa robocza ds. projektu „Wymiar sprawiedliwości, społeczeństwo i media” – spotkała się 9–10.02.2012 r. w Hadze oraz 19–20.03.2012 r. w Rzymie; na spotkaniach KRS reprezentowali sędzia Barbara Godlewska-Michalak oraz Łukasz Bojarski;
- grupa robocza ds. projektu „Reformy wymiaru sprawiedliwości w Europie” – spotkała się w 20–21.02.2012 r.

w Bukareszcie oraz 22–23.03.2012 r. w Rzymie; w spotkaniach udział wzięli sędzia Waldemar Żurek oraz sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek;

- grupa robocza ds. projektu „Rozwój i standardy w sądownictwie” – spotkała się 5.01.2012 r. w Brukseli oraz 5–6.03.2012 r. na Majorce. W spotkaniach uczestniczyła sędzia Katarzyna Gonera.

Ponadto ENCJ zorganizowało coroczną sesję Zgromadzenia Ogólnego, które odbyło się w Dublinie 9–11.05.2012 r. Na Zgromadzeniu zostali wybrani Przewodniczący ENCJ (Paul Gilligan z Irlandii), który obejmie tę funkcję 1.01.2013 r., oraz członkowie Komitetu Sterującego ENCJ. Przedstawiono i omówiono także raporty z prac grup roboczych nad poszczególnymi projektami rozpoczętymi w latach 2011/2012 w celu wprowadzenia w życie planu strategicznego Sieci ENCJ.

Karolina Janson-Ernert

Spotkania, wizyty, konferencje

Krajowa Rada Sądownictwa dba o utrzymywanie stałych kontaktów z radami sądownictwa, ich odpowiednikami oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, które polegają m.in. na wymianie zapytań prawnych i wzajemnym informowaniu o istotnych wydarzeniach. Największą część z tych kontaktów ogniskuje współpraca w ramach Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, ale KRS otrzymywała również informacje bezpośrednio od zainteresowanych rad. Przykładowo, holenderska Rada Sądownictwa przesłała do KRS swój coroczny raport z działalności za rok 2011. Z kolei z Węgier napłynęła informacja o przekształceniach w systemie wymiaru sprawiedliwości, które szerzej omówiła w przesłanym liście sędzia Handó Tünde, przewodnicząca nowo powstałego Krajowego Biura Sądownictwa, które przejęło większość kompetencji dotychczasowej Rady.

W ramach współpracy, w pierwszym kwartale 2012 r. KRS przesłała do innych rad dwa zapytania prawne. Sama otrzymała również osiem różnego rodzaju zapytań, m.in. z Rumunii, Łotwy, Serbii, Węgier, Turcji czy Holandii.

Rada utrzymuje również kontakty ze swoimi europejskimi odpowiednikami w sprawach bieżących; np. z Włoch napłynęło zaproszenie na konferencję poświęconą inspekcji sądowej i narzędziom nadzoru nad działalnością sądów i prokuratur. Zacieśniane są również kontakty z radami sądownictwa z takich krajów jak Litwa, Bułgaria i Turcja. W pierwszym przypadku ustalono datę rewizyty KRS na Litwie, która nastąpi w czerwcu tego roku. Z kolei delegacje reprezentujące rady dwóch pozostałych państw przyjadą do Polski w drugiej połowie tego roku.

W ramach wzajemnych kontaktów z turecką Wysoką Radą Sędziów i Prokuratorów oraz przy współpracy z Radą Europy, na zaproszenie Przewodniczącego KRS przebywała

w Polsce 14–17.02.2012 r. 11-osobowa delegacja z dwóch tureckich urzędów ds. wizytacji sądowej (działających przy Ministerstwie Sprawiedliwości oraz przy Wyższej Radzie Sędziów i Prokuratorów) wraz z przedstawicielami Rady Europy, tureckiego Ministerstwa Sprawiedliwości i samej Rady, której członek Ömer Koroğlu przewodniczył delegacji. Program, koordynowany i przygotowany przez KRS we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości i sądami, przewidywał spotkania w najistotniejszych instytucjach polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz w sądach i prokuraturach różnego szczebla. Jako że głównym obszarem zainteresowania delegacji było funkcjonowanie nadzoru i wizytacji sądowej w Polsce, zarówno podczas spotkania w siedzibie KRS 14.02.2012 r. (gdzie gości przyjęli: Wiceprzewodniczący KRS sędzia Roman Kęska oraz członkowie Rady sędzia Katarzyna Gonera, sędzia Barbara Godlewska-Michalak, sędzia Ewa Barnaszewska, sędzia Gabriela Ott oraz sędzia Piotr Raczkowski), jak i w trakcie wizyt w poszczególnych sądach i urzędach głównym tematem zainteresowania gości było funkcjonowanie polskiego modelu oceny pracy sędziów, dość odmiennego od wyraźnie scentralizowanego systemu tureckiego.

27.03.2012 r. SSN Antoni Górski, Przewodniczący KRS, przyjął przebywającą w Polsce na zaproszenie Naczelnego Sądu Administracyjnego 2-osobową delegację Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Czeskiej (NSS RS), w której skład weszli: Jan Passer (sędzia NSS RS) oraz Adam Walach (naczelnik Wydziału Dokumentacji i Studiów NSS RS). Spotkanie służyło poszukiwaniu sposobów dalszego zacieśnienia współpracy. Goście z zainteresowaniem zapoznali się z funkcjonowaniem KRS, ponieważ taki organ nie istnieje w czeskim systemie prawnym.

Rafał Michalczewski



WYWIAD

KOLEKCJONERSTWO I SPORT DLA ODREAGOWANIA

rozmowa z Rafałem Lisakiem, sędzią SO w Krakowie

Alicja Seliga



SSO Rafał Lisak

Jak zaczęła się Pana pasja kolekcjonerska? Czy jeszcze w szkole? Bo wiele osób, zwłaszcza chłopców, wtedy zaczyna zbierać różne przedmioty?

Rzeczywiście, chłopcy lubią zbierać różne rzeczy w wieku kilku czy kilkunastu lat, choć są to na ogół zupełnie inne przedmioty niż te, które kolekcjonuje się później, gdy się dorośnie. Zbierałem to, co wszyscy w tamtych czasach: monety, znaczki, ale ciągnęło mnie do militariów, jak chyba każdego chłopaka.

Z tego zrodziła się Pana kolekcja hełmów wojskowych?

Tak. Mam też pojedyncze sztuki innych militariów, np. białej broni, ale to taki dodatek, a nie przemyślana kolekcja. Mam kilka egzemplarzy broni krótkiej – bagnetów, i długiej – szabli. Hełmów zebrałem 61 sztuk, są w różnym stanie, a co za tym idzie, mają różną wartość. Staram się koncentrować na hełmach europejskich, zwłaszcza polskich z okresu międzywojennego.

Czy pamięta Pan, kiedy kupił pierwszy hełm?

Około 15 lat temu. Na początku miałem hełmy popularne, które łatwo można było znaleźć. W miarę upływu czasu i gromadzenia doświadczeń zacząłem się ich pozbywać. Teraz wybieram to, co mnie interesuje, i szukam tego, co chcę mieć w kolekcji. Nie mogę mieć wszystkiego, bo to są zbyt duże eksponaty. Lepiej mieć kilka – kilkanaście, ale rzadkich, cennych przedmiotów.

Jaki był pierwszy hełm w Pana kolekcji?

Pierwszy był hełm amerykański z okresu wojny w Korei. Wciąż go mam, choć później odszedłem od hełmów spoza Europy.

A jaki jest najstarszy egzemplarz?

Najstarsze są hełmy z I wojny światowej, należały do wyposażenia głównych armii, które brały udział w konflikcie, czyli armii francuskiej, niemieckiej, rosyjskiej. Przykładem może być hełm rosyjsko-fiński



Hełm polski wz.31

produkowany w Finlandii w latach 1916–1917 na zamówienie armii rosyjskiej. Każda z armii miała odmienny hełm. Ich produkcja była ogromna, ale podczas wojny większość uległa zniszczeniu, a te, co przetrwały, często są mocno uszkodzone. Ładne egzemplarze są rzadkie i niezwykle drogie.

Zakupy i wymiana odbywają się głównie przez Internet?

Internet służy głównie do kontaktów z tymi, którzy umieją doradzić czy dzięki którym można dostać kontakt do innej osoby, od której można coś kupić czy wymienić. Militariów lepiej nie kupować przez Internet, bo trzeba je wziąć do ręki, przyjrzeć się im, stwierdzić ich autentyczność. Ta ostrożność jest uzasadniona, bo na przykład Chińczycy genialnie podrabiają militaria w swoich warsztatach.

Kupuje Pan militaria do swojej kolekcji głównie w Polsce czy w Europie?

Przede wszystkim w Polsce, ale sporo ciekawych rzeczy można znaleźć w Stanach Zjednoczonych. Amerykanie mieli możliwość przesyłania zdobyczy wojennych do USA i często była to broń. Jest tam teraz bardzo ciekawy rynek militariów związanych z II wojną światową i można znaleźć dużo rzeczy w bardzo dobrym stanie i w lepszej cenie niż w Europie.

A jaki jest najcenniejszy hełm w Pana kolekcji?

Mam duży sentyment do czasów międzywojennych, może to wynika z mojego szczególnego zainteresowania okresem II Rzeczypospolitej, kiedy po zawierusze związanej z zaborami od początku budowaliśmy naszą państwowość. Wtedy powstał hełm oznaczony symbolem wz.31, który od 1933/1934 r. systematycznie był wprowadzany do użytku w naszej armii aż do wybuchu II wojny światowej. Jego powstanie wiąże się z unifikacją umundurowania polskich żołnierzy, bo tak jak musieliśmy zunifikować system prawny, ekonomiczny, administracyjny, monetarny, oświatowy, tak i umundurowanie wojska czekało na ujednolicenie. Różne formacje miały różne uzbrojenie w zależności od tego,

z którego zaboru się wywodziły, podobnie było z mundurami. Odziedziczyliśmy umundurowanie po zaborcach: Niemcach, Rosjanach, Austriakach, ale zdarzały się też hełmy francuskie, angielskie czy wspomniany wcześniej rosyjsko-fiński. Było niezwykle kolorowo.

W 1921 r. powołano komisję hełmową, której zadaniem było stworzenie projektu polskiego hełmu. Oprócz walorów estetycznych musiał on spełniać określone wymagania techniczne i mieć odpowiednią odporność na przestrzelenie. Tak jak podczas I wojny światowej hełmy chroniły przed uderzeniem szablą i kulą pistoletu, tak te nowsze miały chronić przede wszystkim przed odłamkami i kulami karabinów. Oczywiście było to związane z postępem technicznym i możliwościami produkcji hełmów z wytrzymalszej stali chromowo-molibdenowej. Rozpisano konkurs na projekt takiego hełmu, którego rozstrzygnięciem zajmowała się komisja złożona z przedstawicieli ośmiu ministerstw – zarówno tych związanych z wojskowością, jak i Ministerstwa Sztuki i Kultury, z którego do komisji wydelegowano Eligiusza Niewiadomskiego, późniejszego zabójcę Prezydenta Narutowicza. Prace związane z przygotowaniem nowego, polskiego hełmu trwały bardzo długo, bo dopiero w 1931 r. zatwierdzono wybrany wzór do produkcji.

Czy był produkowany w Polsce?

Początkowo była inicjatywa uruchomienia produkcji w Szwecji, ostatecznie udało się uruchomić produkcję w Polsce, w hutach „Ludwików” i „Silesia”. Blachy na te hełmy wytłaczano także w tych hutach. Przeprowadzano też rygorystyczne próby wytrzymałości 0,5 do 1% każdej badanej partii i jeśli wgniecenie po strzale było głębsze niż 5 mm, to te partie odrzucano. Kryteria były rygorystycznie przestrzegane i dzięki temu hełmy wz.31 były bardzo odporne. Przy projektowaniu tego hełmu uwzględniono też cechy antropologiczne kształtów czaszek najczęściej spotykanych na terenie Polski. Ustalono, że czaszki słowiańskie mają określony kształt, i ten fakt także uwzględniono przy konstruowaniu nowego hełmu. Na różnych filmach o II wojnie światowej widać, że hełmy niemieckie, francuskie



Hełm sowiecki z czasów II wojny światowej – sh-36

czy rosyjskie różnią się i są łatwe do zidentyfikowania. Polski hełm też musiał być łatwo identyfikowany przez żołnierzy na polu bitwy. Miał wewnątrz bardzo starannie wykończone skórą cielęcą, miedziane nity, poduszki przylegające do głowy wypełnione końskim włosiem. Został pomalowany w nowatorski sposób, lakierem typu „salamandra”, do którego dodawano drobiny korka i którego skład został opatentowany. Dzięki temu hełm wz.31 miał porowatą strukturę, był matowy, bardzo odporny na ścieranie i nie wymagał dodatkowego maskowania, choć zdarzały się też partie malowane na gładko.

Czyli to był nasz wkład w postęp technologiczny?

No cóż, wojna, mimo całego zła, jakie niesie, napędza koniunkturę, pobudza gospodarkę i sprzyja wynalazkom. Do wybuchu II wojny światowej wyprodukowano 300.000 egzemplarzy tego pierwszego polskiego hełmu bojowego, ale dzisiaj można głównie spotkać egzemplarze uszkodzone lub same skorupy bez wnętrza. Niewiele jest egzemplarzy z pełnym wyposażeniem, z paskami, z elementami skórzanymi. Można je znaleźć w Muzeum Wojska Polskiego i u kolekcjonerów, ale już w niewielkiej liczbie.

Do tego hełmu mam duży sentyment. Najpierw miałem egzemplarze w złym stanie technicznym i pomału zmieniałem je na coraz lepsze. Ten, który mam, jest naprawdę dobrze zachowany i ma rzeczywistą wartość muzealną.

Towarzyszy temu radość zwycięzcy – nareszcie mam?

Tak, bo prawda jest taka, że tego nie da się kupić od razu, tylko trzeba cierpliwie czekać, aż pojawi się egzemplarz, który spełnia nasze oczekiwania, nie jest składany z kilku hełmów tylko jest oryginalny w 100%.

61 hełmów to pokaźna kolekcja, która potrzebuje pomieszczenia.

To jest problem, bo część mojej kolekcji jest spakowana w kartonach. Hełmy potrzebują przestrzeni, to nie guziki, monety czy znaczki. Wydaje mi się, że nawet szable łatwiej eksponować, bo są płaskie i można je powiesić na ścianie. Natomiast hełmy wymagają przestrzeni. Znalazłem miejsce na pokazanie jedynie ponad 20 hełmów. Pozostałe są zinwentaryzowane.

Na ile ta pasja poszerzyła Pana wiedzę historyczną?

Rzeczywiście, dużo czytam na temat historii wojskowości, zwłaszcza okresu międzywojennego, bo np. hełm wz.31, o którym mówiłem, poza podstawową, miał kilka odmian, jednak produkowanych w mniejszych lub bardzo małych partiach. Był też wprowadzany na wyposażenie poszczególnych formacji wojskowych w różnym czasie. Przykładowo, najwcześniej, bo z początkiem 1934 r., wyposażano w ten model hełmu pułki piechoty, ale też Kompanię Zamkową i kompanie chorągwiane garnizonu war-



Hełm niemiecki z września 1939 r. – m-35

szawskiego, a więc jednostki o charakterze reprezentacyjnym. Partie hełmów niezaakceptowanych przez odbiór wojskowy były przeznaczane dla oddziałów straży pożarnych i obrony przeciwlotniczej.

Czy któryś z Pana hełmów ma ślady po kulach?

Miałem takie hełmy, ale stopniowo wymieniłem je na lepsze. Dziury po kulach nie dodają im wartości, wręcz przeciwnie, najcenniejsze są te zachowane w idealnym stanie, nieuszkodzone, bez pęknięć i przestrzeleń.

Czy jako kolekcjoner hełmów marzy Pan o jakimś modelu, by uzupełnił Pana kolekcję?

Tak, to np. hełm austriacki z czasu I wojny światowej wz.17 typu „Berndorfer”, który ma ciekawy kształt i trudno go znaleźć. Niewiele egzemplarzy się zachowało. Był też na stanie jednostek polskich w okresie międzywojennym. O jego rzadkości świadczy fakt, że w spisie uzbrojenia na styczeń 1928 r. figuruje tylko 110 hełmów tego typu. Także niemieckie hełmy spadochronowe, które zawsze są rzadkością, są taką ciekawostką kolekcjonerską. Trudno je znaleźć nawet w muzeach. Mówię tu o egzemplarzach autentycznych, bo można bez problemu zobaczyć kopie. Zresztą pojawia coraz więcej militariów skopiowanych.

Tak jak w grupach rekonstrukcyjnych?

Tak właśnie. To one napędzają koniunkturę, ich członkowie nie korzystają z przedmiotów oryginalnych, a ponieważ przybywa takich grup, co widać przy okazji różnych wydarzeń historycznych i rocznic, jak Święto Niepodległości, rocznica Bitwy Warszawskiej, rośnie też rynek na kopie broni, mundurów, wyposażenia.

Dossier

Rafał Lisak – w latach 1995–2008 sędzia Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, od 2008 r. sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie, w latach 2008–2011 rzecznik prasowy SO w Krakowie.



Szabla polska „Ludwikówka”

Czy przymierza Pan hełmy ze swojej kolekcji?

Czasami tak, zwłaszcza przy okazji konserwacji. Do pielęgnacji używa się środków zabezpieczających metal, a do elementów skórzanych natłuszczających, by nie pękały.

Czy zaraził Pan już kogoś swoją pasją?

Zbieraniem hełmów nikogo, ale mam kolegów, którzy są kolekcjonerami szabli. Także mój kilkuletni syn zaczyna się interesować historią i moją kolekcją, ale to dopiero początki.

Czy kolekcjonerstwo wymaga dużo czasu?

Czasami trzeba trochę tego czasu poświęcić, gdy rozczyta się człowiek w różnych zagranicznych opracowaniach dotyczących hełmów. To jest ciągle obserwowanie, szperanie w Internecie, przeglądanie. Oczywiście dużo zależy także od tego, jakie fundusze mogą przeznaczyć na uzupełnianie kolekcji, bo wiadomo – pieniądze wymyślili Fenicjanie, tylko dlaczego wymyślili ich tak mało?!

Wspominał Pan, że Pana kolekcja ma dwie części.

Zasadniczą są hełmy. I co jeszcze?

Biała broń z okresu 20-lecia międzywojennego, np. szable oficerskie.

Dużym sentymentem darzę posiadaną szablę wz.34 zwaną „Ludwikówką”, którą robiła Huta Ludwików. To ostatnia bojowa szabla w wojsku polskim, o bardzo dobrych właściwościach, doskonałym ostrzu, z mosiężną rękojeścią obitą drewnem bukowym. W czasie II wojny światowej po raz ostatni walczyło się szablą i korzystano z długiej, białej broni, bo krótka, bagnety, zostały. Mam także bagnety z tamtego okresu,

bo staram się mieć kilka ciekawych egzemplarzy z każdego rodzaju białej broni, mocno przecież zakorzenionej w naszej tradycji wojskowej.

Udało mi się też zebrać większość rodzajów polskich monet z okresu międzywojennego. Brakuje mi tylko dwóch sztuk, które niestety są bardzo drogie. Po reformie monetarnej Władysława Grabskiego z 1924 r. i wprowadzeniu złotówki, polskie monety do wojny praktycznie się nie zmieniały. Było ich zaledwie trochę więcej niż 20 – od grosza do 10-złotówki, a co ciekawe, monety obiegowe o nominale od 2 zł wzwyż były bite w srebrze. Najczęściej jest na nich wizerunek Józefa Piłsudskiego, żaglowiec lub głowa kobiety.

Gdyby jeszcze raz wybierał Pan tematykę swojej kolekcji, czy rozważałby Pan jej zmianę?

Mam sentyment do broni palnej, ale kolekcjonowanie jej jest w Polsce trudne, bo wiąże się z wieloma ograniczeniami, trudno jest przecież pozbawiać broni cech bojowych, czyli tak naprawdę uszkadzać, bo wtedy bez problemu można ją przechowywać. Poza tym broń palna jest dużo droższa i to też jest ważny argument.

Gdy jest Pan za granicą, czy muzeum historii wojskowości to jest to miejsce, które na pewno Pan odwiedza?

O tak, szukam takich odpowiedników polskiego Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie, które ma bardzo ciekawe zbiory broni białej, palnej i umundurowania. Na takie muzea zawsze zwracam uwagę.

Czy gdzieś już pokazywał Pan swoją kolekcję?

Około 10 lat temu na spotkaniu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, gdy prezentowane były pozazawodowe zainteresowania sędziów.

A na ile Pana pasja kolekcjonerska wpływa na pracę zawodową?

Pomaga odreagować stresy i dzięki temu lepiej wykonywać pracę orzeczniczą, która niesie wiele obciążeń, bo jako sędzia karny w sądzie pierwszej instancji, często jestem zmuszony do wchodzenia w czyjeś losy czy życie, zwłaszcza gdy sądzę zabójstwa, drastyczne zbrodnie, przestępstwa grup zorganizowanych. Dlatego wszelkie zainteresowania – i te związane z kolekcjonerstwem, i inne, np. sportowe – pozwalają nabierać sił, odreagować, zachować zdrowy rozsądek.

Rozmawiała Alicja Seliga



NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA I UCHWAŁY PODJĘTE W OKRESIE: 1.01.–31.03.2012 r.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.02.2012 r.

w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 22 oraz art. 23 ustawy z 22.12.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

Krajowa Rada Sądownictwa popiera w pełnym zakresie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 22 oraz art. 23 ustawy z 22.12.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

Jednocześnie wyraża ubolewanie, że organy władzy wykonawczej i ustawodawczej traktują konstytucyjną gwarancję niezawisłości sędziów, którą jest zapewnienie sędziom właściwych

warunków pracy i wynagrodzenia, jako ich przywilej. Co więcej, organy te uważają, że sędziów można tej gwarancji pozbawić w sposób dowolny, tym łatwiej, że ta grupa zawodowa nie jest chroniona przez związki zawodowe ani nie ma swojej reprezentacji w Parlamencie.

Krajowa Rada Sądownictwa ostrzega, że taki sposób traktowania sędziów może doprowadzić do niepotrzebnych niepokojów w wymiarze sprawiedliwości i w konsekwencji utrudnić realizację konstytucyjnego prawa do sądu. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 8.03.2012 r.

dotycząca projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z treścią przedłożonego projektu opiniuje go negatywnie i zgłasza następujące uwagi.

Krajowa Rada Sądownictwa przede wszystkim zwraca uwagę na fakt nieprzedstawienia projektów rozporządzeń, w tym niniejszego, wraz z ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, opublikowaną 27.09.2011 r. (Dz. U. Nr 203, poz. 1192). Projekty rozporządzeń nadesłano do Rady po 20.02.2012 r., tj. na pięć tygodni przed ich planowanym wejściem w życie, co zdecydowanie ograniczyło możliwość ich realnego zaopiniowania.

Poważne wątpliwości Rady budzi nadmierne, nieznajdujące racjonalnego uzasadnienia sformalizowanie procesu wizytacji i lustracji, przejawiające się w najbardziej jaskrawej postaci w formie tabelarycznego ujęcia protokołu wizytacji, lustracji i informacji rocznej o działalności sądów. Tabele te wydają się być zapożyczone z procedur kontroli stosowanej w innej branży bądź instytucji, nie przystające do potrzeb sądownictwa powszechnego. Ponadto, zawierają zbędne powielane informacje dotyczące stanu technicznego sądów, proporcji, obsad etatów urzędniczych itp. Wprowadzenie proponowanych formularzy-tabel spowoduje brak przejrzystości protokołów.

Przedłożony projekt został napisany mało przejrzystym językiem, który w ocenie Rady ustępuje na niekorzyść, pod względem techniki legislacyjnej, dotychczasowemu rozporządzeniu. W szczególności niezgodna z zasadami techniki prawodawczej jest zastosowana metoda odesłań do przepisów odsyłających do innych przepisów.

Istotne wątpliwości wywołuje próba uregulowania w tym rozporządzeniu kontroli działalności sekretariatów wydziałów, których pracownicy, zgodnie z ustawą z 27.07.2001 r.

– Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), nie podlegają prezesowi sądu.

Krajowa Rada Sądownictwa jedynie przykładowo zgłasza uwagi do poszczególnych przepisów projektowanego rozporządzenia.

Za zbędny należy uznać § 2, w którym zaznaczono, że czynności nadzorcze nie mogą w istotny sposób zakłócać bieżącej pracy sądu. W sądzie zasadą jest prowadzenie czynności nadzorczych w sposób niepowodujący opóźnień w podejmowaniu czynności. Ponadto § 3 powinien wyprzedzać § 2. W § 4 nie wskazano, kto zarządza czynnościami nadzorczymi.

Regulacja zawarta w § 7 i § 20 powoduje, że, w istocie, kierunki nadzoru odnoszą się do zasłóceń historycznych, w szczególności w powiązaniu z przepisem o zwoływaniu przez Ministra Sprawiedliwości narady z prezesami sądów.

Istotne wątpliwości budzi § 8 i tworzenie planu nadzorczego w sądzie rejonowym. Prezes tego sądu nie dysponuje koniecznymi służbami pomocniczymi, zaś czynności, które miałby wykonywać w ramach tego planu, należą do jego bieżących obowiązków.

W § 9 ust. 2 zawarto regulację sprzeczną, a co najmniej wątpliwą w świetle art. 37c § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

Paragraf 10 jest zdecydowanie zbyt sformalizowany. Część danych wynika z planu nadzoru, a terminy zostały przeniesione z innych dziedzin, np. 21-dniowy termin przewidziany do wyznaczenia narady w trakcie wizytacji, w szczególności doraźnej, jest całkowicie nierealny i zbędny. W dodatku przewidziano naradę zarówno w trakcie wizytacji, jak i po jej zakończeniu. Tym samym dochodzi do konkurencji narady powizytacyjnej

i zastrzeżeń do protokołu wizytacji oraz do nakładania się terminów. Pomijając potrzebę protokolowania narady powizytacyjnej, nie wiadomo, kto miałby ją protokolować i jaki byłby charakter tego protokołu wobec regulacji dotyczącej zgłaszania do niego zastrzeżeń. Powyższe uwagi odnoszą się także do terminów przy przeprowadzaniu lustracji.

Paragraf 12 nie uwzględnia relacji pomiędzy wydawaniem zarządzeń przez kolegium sądu a procedurą zgłaszania zastrzeżeń do protokołu i narady powizytacyjnej.

Niezrozumiała jest propozycja 7-dniowego terminu na dokonanie zawiadomienia o planowanej kontroli sekretariatów przy wizytacji i lustracji (§ 15), zwłaszcza, że dotychczas funkcjonowały dłuższe terminy, a także w świetle obowiązującego braku podstaw do działania dla prezesa sądu.

Wątpliwości wywołuje także rozdzielenie terminów dla sprawozdania z planu nadzoru i informacji rocznej. Możliwość stanowczego uzupełnienia planu pracy przesuwając ciężar odpowiedzialności za nadzór na Ministra Sprawiedliwości.

Ujęty w § 26 wymóg dokonywania zawiadomień o wszystkich czynnościach nadzorczych listami poleconymi i dodatkowo drogą elektroniczną świadczy o skrajnym braku zaufania do osób wykonujących te czynności, a także o niekonsekwencji w elektronizacji postępowania (wytworzenie kolejnych dokumentów).

Należenie obowiązku składania sprawozdania za 2011 r. (§ 31) w sytuacji, gdy projektowane rozporządzenie jeszcze nie obowiązywało, nie jest właściwe. Dotyczy to także odesłania do danych zawartych w załączniku, przy czym dział 2 załącznika Nr 3 obejmuje dane przesłane już Ministrowi Sprawiedliwości w terminach sprawozdawczych, a dział 4 tego załącznika dotyczy ocen i prognoz, którymi, co do zasady, prezes sądu nie będzie dysponował w ciągu miesiąca.

Powyższe uwagi nie wyrażają wszystkich zastrzeżeń KRS, a jednocześnie obrazują istotne wady projektowanego rozporządzenia.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 8.03.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa, mając na uwadze swoje kompetencje opiniodawcze wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, nie znajduje podstaw do pozytywnego zaopiniowania przedstawionego projektu.

Instytucja asystenta sędziego w wymiarze sprawiedliwości ma już swój utrwalony status ustrojowy i musi stanowić wyodrębniony szczebel stanowisk pomiędzy stanem urzędniczym a urzędem sędziego. Celem utworzenia tej instytucji była chęć odciążenia sędziów od wykonywania przez nich pracy biurowej i podejmowania licznych, techniczno-procesowych czynności po to, by sędziowie mogli skupić się na orzekaniu. To skutkować winno właściwym wynagradzaniem tej grupy zawodowej.

Krajowa Rada Sądownictwa zgadza się z tezą uzasadnienia projektu, że rodzaj i charakter zadań wykonywanych przez asystentów sędziów jest w istocie zbliżony do zadań wykonywanych przez osoby zatrudnione na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy. Niemniej jednak zauważa, że wymagania stawiane asystentom i konieczność stałego podnoszenia przez tę grupę zawodową swoich kwalifikacji nie znajdują odzwierciedlenia w systemie wynagrodzeń.

Asystentem sędziego może zostać osoba, która posiada odpowiednie wykształcenie: ukończoną aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, zdany egzamin sędziowski lub prokuratorski albo ukończoną aplikację notarialną, adwokacką lub radcowską.

Powierzenie asystentom dużej ilości obowiązków o różnicowanym zakresie i stopniu trudności w połączeniu z wysokimi wymaganiami, które muszą spełniać, nie odzwierciedla proponowanego asystentom wynagrodzenia, które waha się z granicach 2.675–3.824 zł. Wymagania, które muszą spełnić asystenci, zdecydowanie przewyższają stawiane innym osobom zatrudnionym na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy, których górną granicę wynagrodzenia zasadniczego stanowi kwota 5.200 zł (Załącznik Nr 3 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30.03.2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego, Dz. U. Nr 49, poz. 299).

W ocenie Rady czynności wykonywane przez asystentów sędziów uregulowane w rozporządzeniu Ministra

Sprawiedliwości z 5.11.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów wskazują, że stanowisko asystenta sędziego jest stanowiskiem samodzielnym, w związku z czym wynagrodzenie asystentów sędziów powinno być ustalane w oparciu o wytyczne zawarte w załączniku Nr 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30.03.2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego.

Tymczasem proponowane w projektowanym rozporządzeniu wynagrodzenie w wysokości 2.675–3.824 zł nie różni się od przewidzianego w aktualnym rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 16.06.2009 r. w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów (Dz. U. Nr 99, poz. 834), w którym jego rozpiętość określono od minimalnego w sądzie rejonowym w wysokości 2.675 zł do maksymalnego w sądzie apelacyjnym w wysokości 3.824 zł.

Ponadto Rada zwraca uwagę, że wynagrodzenie przewidziane dla asystentów sędziów w minimalnej stawce jest niższe od stypendium aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Trudne warunki pracy asystentów w połączeniu z nieadekwatnym – zbyt niskim – wynagrodzeniem skutkować będącym tym, że dla wielu osób stanowisko asystenta sędziego nie będzie tak jak niegdyś atrakcyjną ofertą zawodową. W praktyce może to dotyczyć osób najbardziej wartościowych, które łatwo znajdą zatrudnienie w innych zawodach. Odzwierciedleniem tej sytuacji jest w szczególności stale zwiększająca się liczba wolnych etatów asystenckich do obsadzenia w sądach i ciągła konieczność rozpisywania konkursów na te właśnie stanowiska.

Projektodawca powinien mieć na uwadze, że osoby zajmujące stanowisko asystenta sędziego nawiązują swój stosunek pracy z sądem jako pracodawcą na podstawie przepisów kodeksu pracy. Wobec tego warunki zatrudnienia tej grupy zawodowej powinny odpowiadać przede wszystkim regulacjom zawartym właśnie w tym akcie normatywnym. Mając na względzie treść art. 183c k.p.:

§ 1. Pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości.

§ 2. Wynagrodzenie, o którym mowa w § 1, obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane

pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna.

§ 3. Pracami o jednakowej wartości są prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych, potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku.

W ocenie Rady należy z akceptacją przyjąć propozycję zlikwidowania różnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów, zależnego do tej pory od zatrudnienia w sądzie rejonowym, okręgowym czy apelacyjnym. Ilość i jakość pracy asystentów

nie zależy bowiem od hierarchicznej pozycji sądu, w którym są zatrudnieni.

W ocenie Rady właściwym byłoby jednak wprowadzenie zróżnicowania w zależności od posiadanych kwalifikacji asystenta i rodzaju spełnianych czynności.

Rada – po raz kolejny – postuluje także obniżenie wymagań stawianych kandydatom do pełnienia stanowiska asystenta sędziego, sugerując umożliwienie wykonywania tego zawodu absolwentom prawa. Niewątpliwie znalazłoby to odzwierciedlenie w zmniejszeniu się ilości wolnych do obsadzenia stanowisk asystenckich, a co za tym idzie, przyczyniłoby się do poprawy funkcjonowania i sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 8.03.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie dokumentów stanowiących podstawę oceny kwalifikacji asystenta sędziego kandydującego na wolne stanowisko sędziowskie.

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią przedstawionego projektu, opiniuje go negatywnie.

W § 2 ust. 2 proponuje się składanie określonej liczby projektów orzeczeń, uzasadnień i innych decyzji procesowych, ale nie określa osoby dokonującej wyboru dokumentów oraz kryterium tego wyboru. Wskazuje się również maksymalną liczbę składanych dokumentów, a należałoby określić liczbę minimalną.

W § 4 określa się sposób poświadczania złożonych dokumentów przez sędziego współpracującego. Proponowane

przepisy nie zawierają wymogu poświadczenia, czy projekt został zaakceptowany przez sędziego, czy został wykorzystany do sporządzenia ostatecznej wersji dokumentu i ewentualnie w jakim zakresie.

Rozporządzenie nie reguluje również sposobu poświadczania zbioru prowadzonego w postaci elektronicznej. Nie reguluje również czasu przechowywania zbiorów prowadzonych dla poszczególnych asystentów. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 8.03.2012 r.

w przedmiocie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny kwalifikacyjnej kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie.

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, co do zasady, opiniuje go pozytywnie z poniższymi uwagami.

Krajowa Rada Sądownictwa przede wszystkim zwraca uwagę na fakt nieprzedstawienia projektów rozporządzeń wykonawczych, w tym opiniowanego, wraz z projektem ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, opublikowanej 27.09.2011 r. (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), która wchodzi w życie 28.03.2012 r. Projekty rozporządzeń wykonawczych, wymaganych powołaną nowelizacją, nadesłano do Rady po 20.02.2012 r., czyli na pięć tygodni przed ich planowanym wejściem w życie, co zdecydowanie ograniczyło możliwość ich wnikliwego zaopiniowania.

Jeśli chodzi o uwagi odnoszące się bezpośrednio do poszczególnych regulacji, należy zwrócić uwagę, że nadużywa się w nim określenia „decyzje procesowe” na oznaczenie wyroków, postanowień, nakazów i zarządzeń. Wydaje się, że zdecydowanie lepsze byłoby zastosowanie określeń użytych w ustawach procesowych (kodeks postępowania cywilnego, kodeks postępowania karnego) na oznaczenie orzeczeń sądu, orzeczeń referendarza sądowego i zarządzeń przewodniczącego.

W § 5 ust. 1 pkt 1 projektu rozporządzenia przewidziano, że opis wyników pracy kandydata zawiera m.in. dane przedstawiające obciążenie sędziego pracą „na koniec poszczególnych pełnych okresów statystycznych zawierających się w okresie objętym oceną kwalifikacji”. Przytoczone sformułowanie może budzić wątpliwości, zwłaszcza jeżeli okres pracy poddawany ocenie nie będzie się pokrywał z pełnymi latami albo półrociami statystycznymi.

Odniesienie w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. f liczby zaskarżonych orzeczeń do ogólnej liczby spraw z referatu, w których wydano orzeczenie podlegające zaskarżeniu, może nie odzwierciedlać rzeczywistej jakości pracy sędziego. Są wydziały (piony orzecznicze), w których zaskarżalność orzeczeń jest większa (np. pion gospodarczy) lub mniejsza (np. pion rodzinny), co nie oznacza, że sędzia, którego orzeczenia są zaskarżane częściej, pracuje gorzej od sędziego, którego orzeczenia są zaskarżane rzadko albo wyjątkowo. Zupełnie znikoma jest zaskarżalność orzeczeń (wpisów) w wydziałach ksiąg wieczystych i w wydziałach Krajowego Rejestru Sądowego.

Wydaje się również, że obowiązki orzecznicze nałożone na sędziów i referendarzy sądowych są na tyle odmienne, że referendarzom powinna być poświęcona osobna jednostka redakcyjna rozporządzenia (osobny paragraf) zamiast umieszczenia ich w tym samym paragrafie z sędziami sądów administracyjnych i sędziami sądów wojskowych (§ 6).

Asystentów sędziów dotyczy § 7 projektu. Jego treść normatywna może być niezrozumiała bez wiedzy o szczegółowej regulacji innego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (w sprawie dokumentów stanowiących podstawę oceny kwalifikacji asystenta sędziego kandydującego na wolne stanowisko sędziowskie). Z § 7 projektu rozporządzenia wynika obowiązek wskazania w opisie wyników pracy kandydata uchybień stwierdzonych w sporządzonych przez niego projektach orzeczeń i uzasadnień. Przytoczona regulacja wymaga porównania przez sędziego wizytatora sporządzającego ocenę kwalifikacyjną tekstu orzeczenia lub uzasadnienia w wersji sporządzonej pierwotnie przez kandydata z tekstem ostatecznie podpisanym

przez sędziego (skład sędziowski sądu). Regulacja ta może budzić wątpliwości, ponieważ porównanie wersji orzeczeń i uzasadnień sporządzonych przez asystenta z orzeczeniami i uzasadnieniami ostatecznie zaakceptowanymi przez sędziego (sędziów) będzie wymagało dużego nakładu pracy od sędziego wizytatora opracowującego ocenę kwalifikacyjną. Sama koncepcja normatywnego uregulowania sposobu kolekcjonowania projektów opracowanych przez asystenta jest warta aprobaty.

Pewne uwagi należy zgłosić wobec proponowanej regulacji dotyczącej oceny wyników pracy kandydata zajmującego stanowisko prokuratora (§ 9 ust. 1). Dla przejrzystości tej oceny należy sprecyzować pkt 1 lit. c w ten sposób, że dane dotyczące liczby spraw, w których uniewinniono oskarżonego, powinny obejmować zarówno przypadki, w których uniewinniono go od wszystkich, jak i jedynie od niektórych zarzutów. Często zapadają bowiem wyroki, w których skazanie obejmuje jedynie znikomą część postawionych oskarżonemu licznych zarzutów, i to nie tych najistotniejszych. Statystycznie sprawy te traktowane są jako sprawy, w których zapadły wyroki skazujące, choć faktycznie są one w zasadniczej części uniewinniające. Podobnie ważnym elementem oceny pracy prokuratora powinna być umiejętność prawidłowego kompletowania akt postępowania przygotowawczego kierowanych z aktem oskarżenia do sądu. Stało się rażąco wadliwą praktyką prokuratorów dołączanie do akt postępowania przygotowawczego wszelkich dokumentów, nawet niezwiązanych z zarzutami postawionymi w aktach oskarżenia, co powoduje niepotrzebne

rozbudowanie akt do setek tomów, w większości zawierających materiały nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy.

W dwóch miejscach w projekcie rozporządzenia odwołano się do ustawy z 17.06.2004 r. o skardze na przewlekłość (§ 5 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz § 9 ust. 1 pkt 1 lit. d). Ustawa ta nosi po nowelizacji inny, nowy tytuł – ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.). Powinno to być uwzględnione w tekście rozporządzenia. Ta sama uwaga odnosi się do uzasadnienia projektu rozporządzenia.

Ostatnia uwaga dotyczy kwestii językowych. W projekcie rozporządzenia pojawia się w wielu miejscach konstrukcja „skutkuje czymś” (§ 5 ust. 1 pkt 6, § 7 pkt 2, § 8 pkt 2 i pkt 3, § 9 pkt 6 i pkt 8). Jest to konstrukcja niepoprawna językowo i należy jej unikać w tekstach aktów prawnych. Poprawny jest związek frazeologiczny: „owocować czymś” albo „skutkować czymś”, najlepiej jednak używać w tekstach aktów prawnych konstrukcji (związków frazeologicznych) „powodować coś” albo „prowadzić do czegoś”. Dlatego w wymienionych przepisach projektowanego rozporządzenia należałoby raczej użyć konstrukcji: „zachowań powodujących zwłokę w rozpoznaniu sprawy” oraz „okoliczności powodujące zwiększone obciążenie pracą” w miejsce niepoprawnych konstrukcji zawartych w projekcie. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.03.2012 r.

w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości:

- 1) w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości;
- 2) w sprawie ustalenia sądów okręgowych i sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych;
- 3) w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste;
- 4) w sprawie ustalenia sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych z obszarów właściwości innych sądów rejonowych.

Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniuje projekty wszystkich czterech przedstawionych jej rozporządzeń. Ze względu na to, że trzy ostatnie z nich proponują wprowadzenie zmian będących jedynie prostymi konsekwencjami zniesienia niektórych sądów rejonowych, co przewiduje projekt pierwszego z rozporządzeń, Rada ogranicza swoje uwagi wyłącznie do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości.

Wbrew deklaracji zawartej w uzasadnieniu projektu, zgodnie z którą prowadzona przez Ministra Sprawiedliwości polityka ma służyć doprowadzeniu stanu sądownictwa powszechnego, w tym jego struktury organizacyjnej, do stanu porównywalnego ze standardami sądownictwa powszechnego w wiodących państwach Unii Europejskiej oraz do sprostania przez to sądownictwo wymogom europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹, nie jest dla Rady jasny powód likwidacji ponad 1/3 z obecnie funkcjonujących sądów rejonowych, które w zdecydowanej większości osiągają bardzo dobre wyniki w zakresie sprawności toczących się w nich postępowań, są najlepiej zorganizowane i zarządzane, a nadzór nad ich działalnością

administracyjną sprawowany przez prezesów jest dużo bardziej efektywny niż w sądach, w których orzeka kilkudziesięciu sędziów. KRS uważa, że w uzasadnieniu projektodawca nie wyjaśnił przekonująco rzeczywistych przyczyn zniesienia tak dużej liczby sądów rejonowych ani nie wskazał istotnego społecznie celu, dla którego zamierza to uczynić, co wskazuje, że jest nim idea doprowadzenia do sytuacji, w której wszystkie sądy tego samego szczebla staną się mniej więcej równe, bez zwracania uwagi na jakiegokolwiek różnice i uwarunkowania wynikające ze specyfiki niektórych regionów kraju, w tym dysproporcje w zakresie gęstości zaludnienia, wysokości dochodów ludności i odległości dzielących miejsca zamieszkania stron od siedzib sądów.

Proponowane zmiany dowodzą – w ocenie KRS – niezgodności nowego brzmienia art. 20 ustawy z 27.07.2011 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych² z art. 176 ust. 2 w zw. z art. 180 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP, a także z art. 6 EKPCz. Z art. 176 ust. Konstytucji RP wynika bowiem, że ustrój i właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa i instancyjna – z woli ustrojodawcy stanowią materię ustawową, co oznacza, że decyzje w sprawie tworzenia i znoszenia sądów powinien podejmować ustawodawca, a nie przekazywać tych zagadnień do uregulowania w drodze aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości. Zastrzeżenie w Konstytucji, że zagadnienia związane z właściwością sądów stanowią materię ustawową, jest jedną z gwarancji niezawisłości sędziów, bowiem dokonywanie

¹ Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem Nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej jako EKPCz.

² Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej jako p.u.s.p.

zmian ustroju sądów lub granic okręgów sądowych stanowi podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku. W konsekwencji organ władzy wykonawczej może w drodze rozporządzenia ingerować w zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego. Z kolei z art. 6 EKPCz wynika prawo każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd ustanowiony ustawą, a nie aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości. W wyroku z 8.06.2009 r.³ Sąd Najwyższy stwierdził, że „Miejscem sprawowania funkcji orzeczniczych przez sędziego jest to, które wskazano w akcie powołania go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Doniosłość ustrojowa tej regulacji, określającej jedną z priorytetowych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jest oczywista. Tak w odniesieniu do zakresu uprawnień sędziego, skoro w myśl zasady zakazu przenoszenia sędziów, wskazanej art. 180 ust. 2 Konstytucji RP i urzeczywistnionej w art. 75 p.u.s.p., stanowi jedną z gwarancji ich niezawisłości, jak też wobec obywateli, którym zabezpiecza prawo rozstrzygania ich spraw nie przez dowolnych sędziów, ale tylko przez ustawowo powołanych do orzekania we właściwym do rozpoznania tych spraw sądzie. Zdaniem KRS przewidziane w rozporządzeniu faktyczne przenoszenie sędziów pomiędzy oddalonymi terytorialnie jednostkami stanowi przykład zastosowania klauzuli „obejścia prawa”.

Jedną z barier na drodze realizacji nadrzędnego celu polityki Ministra Sprawiedliwości, jakim jest zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, którą zamierza usunąć poprzez zniesienie 116 małych i średnich sądów rejonowych, jest – według uzasadnienia projektu – skumulowanie się wieloletnich zaległości nierozpoznanych spraw w kilkudziesięciu sądach w skali kraju. Tymi sądami są m.in. sądy rejonowe w największych miastach Polski. Zdaniem Rady, zaproponowana likwidacja sądów nie będzie miała żadnego wpływu na zwiększenie sprawności postępowania w tzw. sądach wielkomiejskich, bowiem z projektu wynika, że zmiany w ogóle nie dotyczą największych z tych jednostek, w tym m.in. żadnego z siedmiu sądów rejonowych w Warszawie, żadnego z trzech sądów rejonowych we Wrocławiu, żadnego z trzech sądów rejonowych w Poznaniu, żadnego z dwóch sądów rejonowych w Szczecinie, jednego z dwóch sądów rejonowych w Łodzi i jednego z dwóch sądów rejonowych w Gdańsku. KRS zauważa w związku z tym, że połączenie małych jednostek ze sobą lub z jednostkami średniej wielkości o podobnym obciążeniu sprawami może nie tylko nie spowodować polepszenia sprawności postępowania w nowo utworzonych większych sądach, ale utrudnić zarządzanie nimi.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia Minister Sprawiedliwości zapowiada likwidację części małych sądów niezwłocznie bądź po uprzednim przekształceniu ich w wydziały zamiejscowe. O ile Rada uważa utrzymywanie sądów, w których orzeka 4–6 sędziów, za nieracjonalne, o tyle ich zniesienie nawet po przekształceniu w wydziały zamiejscowe (które po nowelizacji art. 19 § 1 p.u.s.p. stanie się łatwe, w sytuacji gdy Minister Sprawiedliwości będzie mógł to uczynić w drodze zarządzenia, a nie – jak obecnie – w drodze rozporządzenia) powinno uwzględniać warunki miejscowe oraz okoliczność, że w wielu wypadkach siedziby tych sądów bądź grunty, na których je zbudowano, zostały przekazane Skarbowi Państwa – Ministerstwu Sprawiedliwości przez samorządy terytorialne na potrzeby resortu w drodze darowizny. Często były to samorządy niezbyt zasobne, w związku z czym całkowita likwidacja sądów odbiorą szczególnie boleśnie i potraktują jako niewywiązanie się przez Ministra Sprawiedliwości z zawartych wcześniej umów i porozumień. Dają zresztą temu wyraz w bardzo licznych uchwałach swoich organów stanowiących, przesyłanych zarówno do KRS, jak i Ministra Sprawiedliwości.

Innym argumentem mającym przemawiać za zniesieniem ponad 1/3 sądów rejonowych jest – według uzasadnienia

projektu rozporządzenia – niewłaściwa (bo niedostosowana do bieżącego wpływu spraw) alokacja „zasobów etatowych” sądownictwa powszechnego, w szczególności w grupie etatów orzeczniczych. W związku z tym KRS pozwala sobie zauważyć, że już od 31.08.2007 r. obowiązuje znowelizowany art. 56 § 2 p.u.s.p., na podstawie którego w razie zwolnienia się stanowiska sędziowskiego Minister Sprawiedliwości ma prawo przydzielić to stanowisko do danego sądu albo innego sądu, uwzględniając potrzebę racjonalnego wykorzystania kadr oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Powołany przepis od ponad 4,5 roku stanowi wystarczający, zdaniem Rady, instrument alokacji „zasobów etatowych” sądownictwa w grupie etatów sędziowskich, lecz nie był on należycie wykorzystywany przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości, którzy przez wiele miesięcy nie podejmowali decyzji, czy i do jakiego ewentualnie sądu należy przenieść zbędne w danym sądzie stanowisko sędziowskie, mimo że mieli obowiązek niezwłocznego ogłoszenia o takim stanowisku, jeśli nie uznali za zasadne jego zniesienia. Co więcej, po nowelizacji, która weszła w życie 28.03.2012 r., art. 56 § 2 p.u.s.p. Ministrowi Sprawiedliwości wydłużono termin do podjęcia decyzji do trzech miesięcy, licząc od daty zawiadomienia go przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego o zwolnieniu się stanowiska sędziowskiego. Może to oznaczać dalszą zwłokę w obsadzaniu stanowisk sędziowskich, a tym samym w podejmowaniu decyzji co do przemieszczania etatów sędziowskich do sądów, których obciążenie sprawami tego wymaga. Wydaje się, że co najmniej od kilku lat Minister Sprawiedliwości dysponuje na tyle szczegółowymi danymi w zakresie wpływu spraw i ich ciężaru gatunkowego, że trafną decyzję w przedmiocie skierowania zwolnionego etatu sędziowskiego do określonego sądu powinien podejmować w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie. Jeżeli Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest w stanie poradzić sobie w rozsądnych terminach z alokacją sędziów przy wykorzystaniu art. 56 § 2 p.u.s.p., to należałoby się zastanowić, czy kompetencje w tym zakresie nie powinny zostać przekazane KRS.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie wskazuje – jak dotąd – żadnych kryteriów, na podstawie których uprawniony organ może tworzyć i znosić sądy. W związku z tym kolejni Ministrowie Sprawiedliwości na przestrzeni ostatnich 20 lat często w sposób arbitralny podejmowali decyzje w tym przedmiocie, które później bywały korygowane w bardzo krótkim czasie przez ich następców. KRS uważa, że jak najszybciej należy zmienić tę praktykę poprzez stosowną nowelizację ustawy ustrojowej, co pozwoli uniknąć zaskakujących decyzji, których jedynym skutkiem są niepotrzebne wydatki z budżetu państwa.

W uzasadnieniu opiniowanego projektu jego autor przedstawia też, niepopartą konkretnymi wyliczeniami dotyczącymi każdego z likwidowanych sądów, hipotezę, zgodnie z którą połączenie dwóch lub więcej sądów poprawi w nowo powstałej większej jednostce sprawność postępowania. Nie wskazuje jednak przekonujących argumentów, dlaczego proponuje znieść akurat sądy, w których liczba stanowisk sędziowskich nie przekracza 12. KRS nie jest w stanie ocenić celowości i potrzeby zniesienia, każdego z osobna, 116 przewidzianych do likwidacji sądów, bo analiza w tym przedmiocie przedstawiona przez projektodawcę jest pozorna i szczątkowa. Można jednak dla przykładu wskazać na nieracjonalność rozwiązania polegającego na przyłączeniu do Sądu Rejonowego w Częstochowie Sądu Rejonowego w Lublińcu wraz z jego wydziałami zamiejscowymi w Kłobucku, co sprawi, że Sąd Rejonowy w Częstochowie będzie sobie liczył łącznie 97 sędziów i miał siedziby w siedmiu miejscach oraz uczyni nadzór prezesa iluzorycznym i raczej nie polepszy sprawności postępowania.

Oceniając skutki regulacji zawartej w rozporządzeniu, projektodawca ograniczył się do tych, które uważa za pozytywne. W szczególności podkreślił, poza spodziewanym wzrostem

3 III KK 419/09, OSNwSK 2010/1, poz. 1165.

sprawności postępowania, oszczędności, jakie sądy uzyskają z tytułu pozbawienia dodatków funkcyjnych osób zajmujących stanowiska kierowników oddziałów administracyjnych i głównych księgowych, które ulegną likwidacji. Oszacował, że będą one wyższe o prawie 350 tys. zł od wydatków w postaci kosztów wymiany tablic i pieczęci. Wskazana kwota wydatków jest jednak, zdaniem Rady, zaniżona, bo nie uwzględnia kosztów delegowania sędziów i innych pracowników sądów z wydziałów zamiejscowych do jednostek macierzystych. Nie bierze ponadto pod uwagę wydatków, jakie mogą towarzyszyć przejściu części sędziów znoszonych sądów w stan spoczynku mimo nieukończenia 65 lat, w sytuacji gdy nabyli już uprawnień określone w art. 69 § 2 p.u.s.p. Nie uwzględnia również konieczności powołania dodatkowo w blisko 30 sądach rejonowych ich dyrektorów, co pociągnie za sobą koszty ich wynagrodzeń w wysokości ok. 2 mln zł rocznie. Warto również podkreślić, że uzasadnienie projektu rozporządzenia nie uwzględnia kosztów przewożenia akt kadrowo-finansowych ze znoszonych sądów do jednostek przejmujących oraz konieczności zakreślenia tysięcy spraw w dotychczasowych repertoriach, a także zakładania nowych repertoriów.

Projektodawca w ogóle nie zastanawia się nad negatywnymi skutkami zniesienia tak dużej liczby sądów, zwłaszcza w sferze społecznej. Nie bierze pod uwagę ogromnego znaczenia kulturowego sądów dla społeczności lokalnych oraz faktu, że wokół nich tworzy się inteligenckie środowisko prawnicze.

Likwidacja sądów, jako samodzielnych jednostek, spowoduje swoiste wyjąłowanie miast prowincjonalnych i dalszy rozwój metropolii z Warszawą na czele oraz odpływ do tych metropolii elit prawniczych, a także pozostanie w nich absolwentów uczelni prawniczych wywodzących się z tych miast.

Wbrew stwierdzeniu zawartemu w uzasadnieniu projektu, zniesienie tak wielu sądów (nawet w sytuacji gdy część z nich zostanie następnie przekształcona w wydziały zamiejscowe) będzie miało wpływ na lokalne rynki pracy i rozwój regionalny, zwłaszcza, że zakłada się, iż część sędziów oraz urzędników agend administracyjnych i finansowych zmieni miejsce wykonywania pracy i w dalszej perspektywie miejsce zamieszkania. Sędziowie zaś w celu stworzenia sobie większych szans awansu zawodowego będą dążyć do przeniesienia się do jednostek macierzystych.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę na niewłaściwy tryb konsultacji projektu rozporządzenia z prezesami zainteresowanych sądów z powodu zbyt krótkiego czasu, który organy te otrzymały na wyrażenie stanowiska, i nieprzedstawienia im jakiegokolwiek uzasadnienia projektu. Podobnie krótki termin zakreślono dyrektorom sądów na obliczenie szacunkowych skutków finansowych likwidacji sądów.

Rada zauważa, że do projektu nie dołączono projektu zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie powołania wydziałów zamiejscowych. Brak takiego zarządzenia spowoduje likwidację tych jednostek organizacyjnych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.03.2012 r.

dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, przewidującym podwyższenie powszechnego wieku emerytalnego, uznając, że nie jest organem, do którego kompetencji należy ocena prowadzonej przez Rząd RP polityki społecznej, nie zajmuje stanowiska w przedmiocie zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 1 projektu), ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 3 projektu), ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych (art. 4 projektu), ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 5 projektu), ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6 projektu), ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie (art. 7 projektu), ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 9 projektu), ustawie o świadczeniach przedemerytalnych (art. 10 projektu), ustawie o emeryturach kapitałowych (art. 11 projektu), ustawie o emeryturach pomostowych (art. 12 projektu), ustawie o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (art. 13 projektu).

Krajowa Rada Sądownictwa w swojej opinii zajmuje stanowisko wyłącznie w przedmiocie nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴ (art. 8 projektu).

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zdecydowane stanowisko, że proponowanie zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinno pozostać w wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Pełna odrębna regulacja dotycząca stanu spoczynku sędziego powinna się znaleźć w ustawie

– Prawo o ustroju sądów powszechnych, jako ustawie ustrojowej dotyczącej statusu sędziego, i nie powinny być w niej wprowadzane zmiany przy okazji nowelizowania ustaw dotyczących powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Wynika to z faktu, że stan spoczynku sędziego nie jest instytucją powszechnego ubezpieczenia społecznego, lecz instytucją szczególnego rodzaju gwarancji niezawisłości sędziego, mającą umocowanie w Konstytucji RP (art. 180). Z tej przyczyny KRS negatywnie opiniuje odwołanie się w projekcie nowelizacji art. 69 § 1 p.u.s.p. do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża ponadto opinię, że powinna zostać nadal zachowana – nie tylko w okresie przejściowym do 31.12.2017 r. – przewidziana w art. 69 § 2 p.u.s.p. możliwość przechodzenia w stan spoczynku, na wniosek samego sędziego, z zachowaniem prawa do uposażenia, po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat. Praca sędziego jest wyczerpująca psychicznie i intelektualnie. Zachowanie pełnej sprawności fizycznej, psychicznej i intelektualnej – niezbędnych w pełnieniu służby sędziowskiej – może być w niektórych indywidualnych przypadkach trudne w wieku powyżej 60 lat.

Jednocześnie KRS uważa, że wszystkie proponowane zmiany dotyczące podwyższenia wieku przechodzenia w stan spoczynku powinny dotyczyć wyłącznie osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego po dniu wejścia w życie znowelizowanych przepisów art. 69 p.u.s.p. ■

⁴ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej jako p.u.s.p.



LEX

a Wolters Kluwer business

Pierwszy i jedyny System Informacji Prawnej w wersji na iPad

www.LEX.pl/touch



Sprawdzona marka

Pewna jakość

Niezbędne informacje zawsze
pod ręką

LEX Touch zawiera: LEX Omega oraz
moduły Komentarze i Monografie

www.LEX.pl/touch



LEX Touch

Zawsze masz pełne prawo



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIwersytetu warszawskiego

zaprasza na:

25 STUDIÓW PODYPLOMOWYCH

z zakresu m.in.:

- administracji
- negocjacji, mediacji oraz innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów
- odpowiedzialności odszkodowawczej
- podatków i prawa podatkowego
- pomocy humanitarnej
- prawa rynku kapitałowego
- prawa europejskiego i międzynarodowego
- prawa medycznego
- prawa pracy
- prawa spółek
- prawa ubezpieczeniowego
- rzeczoznawstwa majątkowego
- pośrednictwa obrotu i zarządzania nieruchomościami
- prawa własności intelektualnej
- prawa własności przemysłowej
- problematyki zorganizowanej przestępczości i terroryzmu
- rachunkowości i rewizji finansowej
- sądownictwa arbitrażowego
- zagadnień legislacyjnych
- zamówień publicznych
- zarządzania projektami finansowanymi ze środków UE

więcej informacji

www.podyplomowe.wpia.uw.edu.pl