

# Krajowa Rada Sądownictwa

K W A R T A L N I K

CENA 39 ZŁ (W TYM 0% VAT)



NUMER 4 (5) GRUDZIEŃ 2009

W NUMERZE:

•  
Najważniejsze opinie, stanowiska, uchwały  
Krajowej Rady Sądownictwa  
podjęte w okresie: 30.06.–30.09.2009 r.

•  
Konferencja „Informatyzacja wymiaru sprawiedliwości  
a usprawnienie postępowań sądowych”, Jastarnia  
15–16.10.2009 r.

•  
Współpraca międzynarodowa

•  
Uwagi do projektu zmian w ustawie – Prawo o ustroju  
sądów powszechnych

•  
Jak budować zaufanie obywateli do sędziów i sądów?



a Wolters Kluwer business



# SPIS TREŚCI

- 4 20-lecie Krajowej Rady Sądownictwa – zaproszenie**
- 5 Najważniejsze opinie, stanowiska, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podjęte w okresie: 30.06.–30.09.2009 r.**
  - 5 – Opinia KRS z 23.07.2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych ustaw
  - 5 – Opinia KRS z 24.07.2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów
  - 6 – Opinia KRS z 9.09.2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
  - 14 – Opinia KRS z 11.09.2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
- 15 Kalendarz wydarzeń**
  - 15 – Konferencja „Informatyzacja wymiaru sprawiedliwości a usprawnienie postępowań sądowych”, Jastarnia 15–16.10.2009 r.
  - 24 – Raport „Badanie opinii publicznej związane z zaufaniem do wymiaru sprawiedliwości”
- 32 Współpraca międzynarodowa**
  - 32 – IV Europejska Konferencja Sędziów i Prokuratorów Bordeaux, 30.06.–1.07.2009 r. – Irena Piotrowska
  - 33 – Wizyta delegacji Krajowej Rady Sądownictwa w Holandii – Rafał Michalczewski
  - 34 – Obrady Rady Wykonawczej i Komitetu Sterującego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa w Warszawie 24–25.09.2009 r. – Rafał Michalczewski
  - 37 – Wywiad z Teresą Flemming-Kuleszą, członkiem Rady Wykonawczej ENCJ – Alicja Seliga
- 41 Forum dyskusyjne**
  - 41 – Głosa do wyroku TK z 15.01.2009 r. (K 45/07) – Marek Szubiakowski
  - 46 – Uwagi do projektu zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych
    - 46 – Irena Kamińska
    - 49 – Krystyna Mielczarek
    - 51 – Ewa Stryczyńska
    - 54 – Jarema Sawiński
- 56 – Jak budować zaufanie obywateli do sędziów i sądów?
  - Irena Piotrowska



## KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny  
**Krzysztof Grajewski**  
Z-ca redaktora naczelnego  
**Irena Piotrowska**

**Barbara Godlewska-Michalak**  
**Małgorzata Niezgódka-Medek**  
**Krzysztof Pluta**

Sekretarz redakcji  
**Iwona Lewandowska**  
tel. (0-22) 535 82 58  
e-mail: ilewandowska@wolterskluwer.pl

Redakcja numeru  
**Marta Wysocka-Fronczek**

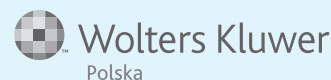
**Patronat honorowy**  
**SSN Stanisław Dąbrowski**  
**Przewodniczący Krajowej Rady**  
**Sądownictwa**

**Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron znormalizowanego maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – przyjmujemy z dyskietką, płytą CD lub pocztą elektroniczną (z imieniem, nazwiskiem, krótkim CV oraz telefonami kontaktowymi). Artykuły o większej objętości – zaakceptowane do druku – Redakcja będzie odsyłała Autorom w celu ich skrócenia.**

Do materiałów przysyłanych do redakcji przez absolwentów wydziałów prawa, doktorantów, asystentów i aplikantów powinna być dołączona rekomendacja (recenzja) opiekuna naukowego. 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.

### WYDAWCA

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



**WOLTERS KLUWER POLSKA**

Dyrektor Działu Czasopism  
**Klaudiusz Kaleta**

tel. (0-22) 535 83 13  
e-mail: kkaleta@wolterskluwer.pl

Sekretariat  
tel. (0-22) 535 82 03  
fax (0-22) 535 83 32  
e-mail: czasopisma@wolterskluwer.pl

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopisma można uzyskać pod numerem infolinii 0 800 120 188; fax (0-22) 535 82 05

**Biuro Reklamy**  
tel. (0-22) 535 83 01

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

**Druk: POZKAL, Inowrocław**

Nakład 450 egz.

# 20-LECIE KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA



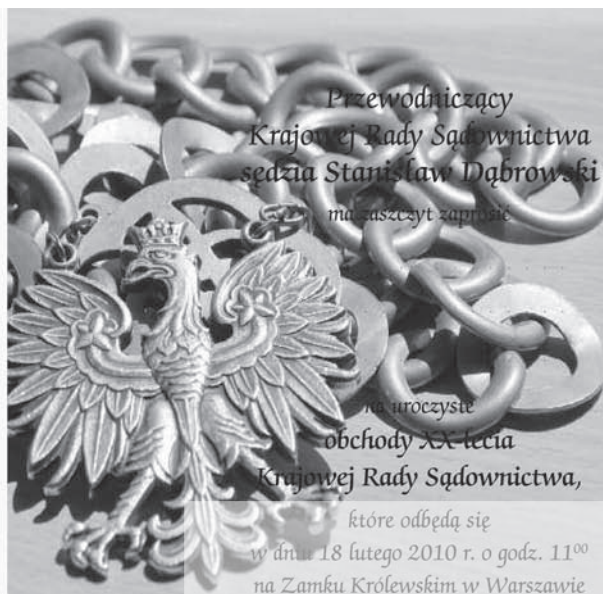
W ustawie z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji z 1952 r. przyjęto art. 60 mówiący, że powoływanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta, działającego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Uchwalona następnie, 20.12.1989 r., ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa stwierdzała, że Rada strzeże niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Pierwszy skład Krajowej Rady Sądownictwa ukonstytuował się na posiedzeniu, które odbyło się 23.02.1990 r.



*XX-lecie  
Krajowej Rady Sądownictwa*

*Zaproszenie*



*Przewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa  
sędzia Stanisław Dąbrowski  
ma zaszczyt zaprosić*

*na uroczyste  
obchody XX-lecia  
Krajowej Rady Sądownictwa,  
które odbędą się  
w dniu 18 lutego 2010 r. o godz. 11<sup>00</sup>  
na Zamku Królewskim w Warszawie*

Relacja z przebiegu uroczystych obchodów 20-lecia Krajowej Rady Sądownictwa ukaże się w następnym numerze kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”.



# NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA, UCHWAŁY KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA podjęte w okresie: 30.06.–30.09.2009 r.

## OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 23.07.2009 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia przedstawiony do zaopiniowania projekt zmian w ww. ustawach. Przedstawiane propozycje doprowadzą do pogorszenia standardu świadczenia usług prawnych oraz podważą zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Należy zaznaczyć, że z uwagi na charakter i wagę czynności podejmowanych w związku ze świadczeniem usług prawnych, nie można obniżać wymogów stawianych osobom pragnącym wykonywać zawód prawniczy.

Dopuszczenie do reprezentowania stron w postępowaniu sądowym przez absolwentów wydziałów prawa, którzy posiadają jedynie wiedzę teoretyczną, stwarza poważne zagrożenie dla interesów obywateli, przy czym nie sposób uznać, by zabezpieczeniem tych interesów był wymóg posiadania przez osoby mające świadczyć pomoc prawną ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. W szczególności w postępowaniu cywilnym kierującym się zasadą kontradiktoryjności skala szkód, jakie może wyrządzić stronie osoba niemająca odpowiedniego przygotowania oraz praktyki zawodowej, jest ogromna i w żaden sposób nie zostanie zrekompensowana przez wypłatę odszkodowania.

Z uwagi na odpowiedzialność adwokatów i radców prawnych za czynności dokonywane w interesie ich klientów zostały sformułowane zasady etyki, do których osoby wykonujące ww. zawody mają się obowiązek stosować, a za złamanie których grozi odpowiedzialność dyscyplinarna włącznie z możliwością wydalenia z zawodu. Proponowane zmiany nie stawiają potencjalnym pełnomocnikom żadnych wymogów w zakresie

etyki, czy obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, co stwarza pole do nadużyć, w szczególności wykorzystywania naiwności osób niemających doświadczenia w obrocie prawnym. Adwokat i radca prawny muszą się kierować etyką zawodu oraz dobrem klienta, a w przeciwieństwie do osób, o których mowa w projekcie – zysk nie jest nadrzędnym celem ich działania.

Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne ma obowiązek zapewnienia obywatelom pomocy prawnej o jak najwyższym standardzie. Nie bez przyczyny w art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnia się „zawody zaufania publicznego” do których m.in. zalicza się zawody prawnicze – adwokata i radcy prawnego. Propozycje przedstawione w projekcie zmierzają do obniżenia kryteriów, jakie winny spełniać osoby, które mają wykonywać czynności o szczególnym charakterze i doniosłości z punktu widzenia zadań państwa i zapewnienia obywatelom właściwych środków ochrony gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności.

Umożliwienie reprezentowania stron w postępowaniu sądowym osobom, które nie odbyły odpowiedniego szkolenia zawodowego oraz bez nadzoru merytorycznego i etycznego ze strony właściwego organu samorządu stanowi istotne zagrożenie interesów obywateli oraz będzie skutkować utratą społecznego zaufania do całego systemu wymiaru sprawiedliwości.

Krajowa Rada Sądownictwa po raz kolejny zauważa, że zmiany Kodeksu postępowania cywilnego są za częste i nieskoordynowane. ■

## OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 24.07.2009 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie opiniuje komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o zastawie

rejestrowym i rejestrze zastawów, zgłaszając następujące uwagi.



Propozycja zmiany ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów przewiduje nadanie art. 42 ust. 2a tej ustawy nowego brzmienia, przyjmując, że centralna informacja o zastawach rejestrowych może również udzielać informacji, wydawać odpisy i zaświadczenia z rejestru zastawów drogą elektroniczną, zaś odpisy i zaświadczenia wydawane drogą elektroniczną mają moc dokumentów urzędowych. Należy zauważyć, że obecnie zarówno art. 42 ust. 3 ustawy o zastawie rejestrowym, jak i art. 4 ust. 3 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym przewidują, że tylko dokumenty papierowe mają moc dokumentów urzędowych. Natomiast dokumenty wydawane w postaci elektronicznej, opatrywane nawet bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem takiej mocy nie mają. Wydaje się, że jest to właściwe rozróżnienie. Posłużenie się bowiem jedynie bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem,

poświadcza, że określona osoba wydała ten dokument, brak natomiast identyfikacji samego urzędu (sądu). To może zapewnić jedynie pieczęć elektroniczna przewidziana w projekcie ustawy o podpisach elektronicznych, która obecnie jest już przedmiotem prac legislacyjnych. Rozważyć należy, czy zaproponowana w opiniowanym projekcie zmiana, choć idąca we właściwym kierunku, nie powinna być połączona z nową instytucją pieczęci elektronicznej, która będzie wprowadzona ustawą o podpisach elektronicznych.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nie jest jasne, dlaczego projekt ten ogranicza się jedynie do dokumentów elektronicznych uzyskiwanych z centralnej informacji o zastawach rejestrowych, a nie z centralnej informacji Krajowego Rejestru Sądowego i Nowej Księgi Wieczystej. Zagadnienie to, uwzględniając specyfikę dokumentów elektronicznych, które mogą pochodzić z poszczególnych rejestrów sądowych, powinno być rozwiązane kompleksowo. ■

## OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.09.2009 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

W demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Polska (art. 2 Konstytucji RP) bardzo ważne znaczenie ma rola prawa, a w konsekwencji także sądów – organów stojących na jego straży. Współcześnie pod wpływem idei ochrony jednostki ludzkiej sądy stają się podstawowym strażnikiem poszanowania wolności i godności człowieka, a także ważnym uczestnikiem działań na rzecz realizacji zasady wolności gospodarczej. Ustrojodawca przywiązuje wielką wagę do prawa do sądu, stanowiąc w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z woli ustrojodawcy sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP).

Zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (USP) powinny zmierzać w kierunku doskonalenia realizacji fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powinny więc sprzyjać poprawie jakości orzecznictwa sądów (prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy), sprawności postępowania (prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki), niezależności sądów (prawo do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu). Niestety,

przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie tylko nie spełnia żadnego z wyżej wskazanych postulatów, ale w odniesieniu do każdego z nich oznacza regres.

Przewodnią myślą proponowanych zmian zdaje się być chęć dalszego rozszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie administrowania sądami, i pomniejszania roli organów sądów i Krajowej Rady Sądownictwa bez zastanowienia się nad negatywnymi tego skutkami.

Poddanie zwierzchnictwu służbowemu dyrektora sądu – urzędnika podlegającego Ministrowi Sprawiedliwości – wszystkich pracowników administracyjnych i obsługi sądów być może ułatwi Ministrowi Sprawiedliwości wpływ na zarządzanie sądami, ale jednocześnie pozbawi prezesów rzeczywistego wpływu na pracę sądów, pozostawiając im odpowiedzialność za wyniki tej pracy. Wprowadzenie w sądach swoistej dwuwładzy dyrektora i prezesa może tylko pogorszyć sprawność funkcjonowania sądu.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości pełnej swobody w tworzeniu i znoszeniu wydziałów (poza podstawowymi: cywilnym i karnym) stworzy niebezpieczeństwo permanentnej reorganizacji.

Instytucja zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji, poprzez zabranie uprawnień zgromadzeniom sędziów na niższym szczeblu i likwidację zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji, stanowić będzie ograniczenie samorządności sędziowskiej. Charakter projektowanego zgromadzenia i sposób wyłaniania jego składu powodują, że mogą się w nim znaleźć wyłącznie przedstawiciele tylko niektórych sędziów i sądów, niedający gwarancji pełnej reprezentacji środowiska.

Proponowane zmiany w zakresie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez uniemożliwienie proporcjonalnej reprezentacji sędziów sądów powszechnych i nieuzasadnione ograniczenie liczby członków wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, doprowadzą do osłabienia legitymacji tego konstytucyjnego organu państwa, którego głównym zadaniem jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zamysł wprowadzenia do procesu oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie uprzywilejowanej listy rankingowej, ustalonej przez Komisję Konkursową działającą przy organie władzy wykonawczej, jest wysoce niestosowny, jego realizacja doprowadziłaby do naruszenia konstytucyjnych uprawnień Rady.

Skomplikowany system okresowych ocen pracy sędziów spowoduje spowolnienie pracy sądów ze względu na konieczność zaangażowania znacznej liczby wizytatorów spośród najlepszych sędziów.

Odnosnie do konkretnych proponowanych rozwiązań Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi.

## 1. STRUKTURA ORGANIZACYJNA SĄDÓW

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie odnosi się do proponowanych rozwiązań, dotyczących struktury organizacyjnej sądów powszechnych. Projekt przewiduje jako zasadę zniesienie małych jednostek organizacyjnych i łączenie wydziałów orzeczniczych jako kierunek racjonalizacji, której celem jest poprawa sprawności postępowania i efektywne wykorzystanie nakładów na sądownictwo powszechne (art. 1 pkt 5, pkt 6 i pkt 7 projektu). W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa propozycja zmian nie tylko nie wpłynie na poprawę funkcjonowania sądów, ale doprowadzą do chaosu, którego efektem będzie pogorszenie sprawności postępowania.

Jako zasadę projekt przewiduje tworzenie w sądach jedynie dwóch wydziałów – cywilnego i karnego

(art. 1 pkt 5 lit. a i pkt 7 lit. a projektu – w sądzie okręgowym także wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych). Rozwiązanie takie niekorzystnie wpłynie na funkcjonowanie sądów, powodując powstanie w dużych sądach ogromnych, trudnych do prowadzenia i nadzoru wydziałów, w których funkcjonalnie będą prowadzone sprawy z różnorodnych dziedzin prawa materialnego.

Tworzenie dużych jednostek organizacyjnych nie służy dobrej organizacji pracy, a pozbawia wręcz możliwości kierowania wydziałem, rzeczywistej kontroli i właściwego sprawowania czynności nadzorczych.

Niecelowa jest w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa likwidacja sprawnie funkcjonujących wydziałów rodzinnych, gospodarczych, pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 1 pkt 5 i pkt 7 projektu). Należy mieć na uwadze, że sprawy w nich prowadzone rozpoznawane są w postępowaniach odrębnych, a model pracy sędziego rodzinnego różni się zasadniczo od modelu pracy sędziego orzekającego w innych sprawach cywilnych. Jednocześnie sprawy rodzinne mają kontynuację w postępowaniu wykonawczym trwającym niejednokrotnie wiele lat. Połączenie wydziałów cywilnych, cywilnych-rodzinnych, gospodarczych, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz wieczysto-księgowych spowoduje – z uwagi na bardzo wysoki wpływ w tych kategoriach spraw – znaczne wydłużenie czasu trwania postępowań, wobec trudności organizacyjnych związanych z prowadzeniem tak dużych jednostek.

Nie ulega wątpliwości, że coraz większa specjalizacja zmierza do podniesienia poziomu merytorycznego pracy sędziów, a łączenie wydziałów stanowi istotny krok wstecz. Mnogość procedur i przepisów prawa materialnego, które dodatkowo ulegają częstym zmianom może skutkować – w sytuacji łączenia wydziałów – pogorszeniem jakości orzecznictwa i wpłynąć na przedłużanie czasu rozpoznawania sprawy.

Sądy nie są przygotowane ze względów lokalowych do utworzenia tak dużych jednostek organizacyjnych, a reorganizacja pochłonie środki zdecydowanie przekraczające oszczędności związane ze zlikwidowaniem funkcji przewodniczących wydziałów i kierowników sekretariatów. Skutków finansowych tych zmian nie przedstawiono w uzasadnieniu projektu.

Proponowane przepisy mogą mieć pozytywne skutki wyłącznie w małych sądach o ograniczonym stanie etatowym, natomiast nie sposób zgodzić się z ich generalnym odniesieniem do wszystkich sądów.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa ograniczanie liczby wydziałów w sądach uzasadnione

jest jedynie potrzebą zmniejszenia liczby sędziów pełniących funkcje przewodniczących wydziałów i spodziewanymi z tego tytułu oszczędnościami finansowymi. Argumentacja taka jest zdecydowanie niewystarczająca. Realizacja tego projektu sprowadzi pracę przewodniczącego wydziału wyłącznie do roli administratora, całkowicie eliminując go z pracy orzeczniczej.

Krytycznie ocenić należy także proponowany sposób obsady orzeczniczej wydziałów wieczysto-księgowych i rejestrowych, zakładający faktyczne wyeliminowanie sędziów od orzekania w tych pionach i obligatoryjne powierzenie sprawowania funkcji przewodniczącego wydziału referendarzowi sądowemu (art. 1 pkt 4 lit. a i lit. e projektu). Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje, że główny ciężar orzecznictwa w tych wydziałach spoczywa na referendarzach sądowych, natomiast kierowanie wydziałami, a tym samym nadzór nad pracą orzecniczą referendarzy powinien pozostać w rękach doświadczonych w tej dziedzinie sędziów. Rozpoznawanie skarg na orzeczenia referendarzy powinno także pozostać w zakresie kompetencji wyspecjalizowanych w danej dziedzinie sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża przekonanie, że każda decyzja wprowadzająca zmiany w strukturze sądów powszechnych powinna być poprzedzona wnikliwymi analizami statystycznymi i uwzględniać specyfikę czynności wykonywanych w ramach poszczególnych pionów orzeczniczych oraz kwestię związaną z dostępnością do sądów. Pozostawienie w gestii Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do kształtowania struktury organizacyjnej sądów, poprzez powoływanie bądź nie innych wydziałów niż karny i cywilny w sądzie rejonowym lub karny, cywilny oraz pracy i ubezpieczeń społecznych w sądzie okręgowym należy ocenić krytycznie. Powstaje bowiem obawa arbitralnego działania Ministra, zwłaszcza że wizja poszczególnych osób piastujących to stanowisko co do kształtu, wielkości sądu i jego dostępności dla obywateli jest często odmienna (czego dobitnym przykładem są losy wydziałów grodzkich i wydziałów zamiejscowych).

Krajowa Rada Sądownictwa postuluje, aby jej opinie do projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wprowadzających zmiany organizacyjne w strukturze sądów przewidziane w nowym brzmieniu art. 20 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (USP) miały charakter wiążący (art. 1 pkt 10 projektu).

## 2. POZYCJA DYREKTORÓW SĄDÓW

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie opiniuje treść proponowanego w art. 1 pkt 22 projektu art. 31a USP rozszerzającego kompetencje dyrektora sądu o zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy i asystentów sądowych. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa proponowane zmiany powodują zatarcie granic kompetencji oraz zakresu odpowiedzialności pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Nie do zaakceptowania jest określenie pozycji dyrektora sądu jako zwierzchnika służbowego wszystkich pracowników, co pozbawia prezesa sądu wpływu na dobór kadry wykonującej czynności pomocnicze ściśle związane z orzekaniem, ponadto zaciera czytelne relacje między prezesem sądu a dyrektorem. Prezesowi nie przyznaje się jakichkolwiek prawnych instrumentów oddziaływania na dyrektora. Powyższe zmiany zmierzają do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą i naruszają zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Celowe w tej sytuacji byłoby jednoznaczne doprecyzowanie kompetencji obu organów i uregulowanie wzajemnych relacji pomiędzy nimi, przy czym za niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania sądu należałoby uznać nadanie prezesom sądów takiego statusu prawnego, który wykluczałby dwuwładzę.

Kolejnym negatywnym skutkiem poddania zwierzchnictwu służbowemu dyrektora sądu wszystkich pracowników administracyjnych i obsługi sądu jest pozbawienie prezesów oraz przewodniczących wydziałów rzeczywistego wpływu na obsadę stanowisk urzędniczych i organizację pracy w sądzie przy pozostawieniu pełnej odpowiedzialności prezesów za wyniki pracy sądu.

Zgodnie z treścią projektowanego art. 177 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 1 pkt 62 projektu) dyrektor sądu apelacyjnego podlega bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, a dyrektorzy sądów okręgowych i rejonowych – dyrektorowi przełożonego sądu apelacyjnego.

Proponowane zmiany prowadzą do radykalnego ograniczenia kompetencji prezesów sądów na rzecz dyrektora sądu, bez przyznania prezesowi jakichkolwiek uprawnień nadzorczych względem dyrektora sądu. Podporządkowanie w tak szerokim zakresie pracy sądów urzędnikom podległym władzy wykonawczej narusza przewidzianą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz.



Prezesi sądów powinni mieć uprawnienia stosowne do rangi i znaczenia tej funkcji w sądzie. Dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości konieczne jest właściwe ustalenie relacji między prezesem i dyrektorem sądu z poszanowaniem zasady trójpodziału i równowagi władz oraz niezależności sądów od innych władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji RP).

### 3. SAMORZĄD SĘDZIOWSKI

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje proponowane w art. 1 pkt 26–29 projektu zmiany w organizacji samorządu sędziowskiego.

Ich podstawową konsekwencją będzie całkowicie nieuzasadnione ograniczenie samorządności poprzez zmniejszenie liczby sędziów okręgowych w zgromadzeniach, i zupełne zmarginalizowanie reprezentacji sędziów sądów rejonowych.

Proponowana zmiana stanowi kolejne ograniczenie procentowego udziału sędziów sądów rejonowych w zgromadzeniach ogólnych w sytuacji, gdy zdecydowana większość spraw rozpoznawanych w sądownictwie powszechnym jest załatwiana właśnie w sądach rejonowych. W efekcie, aż 95% kadry sędziowskiej zostanie pozbawione adekwatnej reprezentacji przez wybranych przez siebie przedstawicieli.

Nie do zaakceptowania jest także projektowany art. 33 § 7–10 USP, zakładający tryb przeprowadzenia wyborów sędziów okręgowych i rejonowych do zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji. Głosowanie na listy, a nie na konkretne osoby rodzi bowiem niebezpieczeństwo udziału w takim gremium kandydatów niemających osobiście odpowiedniego doświadczenia i kwalifikacji, a ich „sukces wyborczy” będzie wynikał jedynie tylko z umieszczenia na liście z osobami, które w przekonaniu środowiska sędziowskiego wymagają wiedzy i kwalifikacjami realnie dysponują.

Projekt zmiany ustawy nie określa nadto sposobu wyłonienia 40 przedstawicieli sędziów sądu apelacyjnego w przypadku określonym w art. 33 § 1a USP. Materia ta nie może być regulowana aktem prawnym rangi niższej niż ustawa (art. 1 pkt 26 lit. b projektu).

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża również sprzeciw wobec propozycji obniżenia quorum do połowy liczby członków zgromadzenia wymaganego do podejmowania uchwał. Dotychczas zarówno uchwały zgromadzeń sądów apelacyjnych, jak i okręgowych mogły być podejmowane przy quorum wynoszącym 2/3 członków. Obniża się w ten sposób reprezentatywność podejmowanych przez zgromadzenia uchwał.

Organizacja i skład projektowanego zgromadzenia sędziów apelacji prowadziłaby do sytuacji, w której jego członkowie wielokrotnie ocenialiby przydatność zawodową osób, z efektami pracy których nigdy nie zetknęli się zawodowo.

Nie bez znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania projektowanego zgromadzenia będą także praktyczne problemy komunikacyjne (konieczność dojazdu na zgromadzenie sędziów z różnych okręgów) oraz występująca w wielu apelacjach trudna sytuacja lokalowa, uniemożliwiająca w budynkach sądów zorganizowanie w godnych warunkach zgromadzenia.

W konsekwencji nie do zaakceptowania jest stanowisko, wyrażone w uzasadnieniu projektu, że wydatki związane z projektowanymi zmianami pozostaną na poziomie aktualnych wydatków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądów powszechnych.

Reasumując, proponowana organizacja samorządu sędziowskiego godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Poszerzenie uprawnień samorządów sądów przez zmianę przy powoływaniu prezesów jest iluzoryczne (art. 1 pkt 14 lit. a, pkt 15 lit. a oraz pkt 16 lit. a projektu). Po pierwsze, Minister Sprawiedliwości może żądać w nieskończoność kandydatów, jeżeli mu się nie spodoba; po drugie, planowane jest ograniczenie kompetencji prezesa sądu na rzecz dyrektora sądu, którego kreuje się na pierwszoplanowy organ sądu.

### 4. WYBÓR CZŁONKÓW KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje także projekt ustawy w części dotyczącej zmiany jej składu osobowego oraz trybu i sposobu wybierania członków Rady (art. 1 pkt 27 projektu oraz art. 5 projektu wprowadzający zmiany do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa).

Przeniesienie kompetencji wyboru członków Rady spośród sędziów sądów powszechnych na zgromadzenie sędziów apelacji spowoduje, że wyłonieni w ten sposób kandydaci będą przede wszystkim przedstawicielami swoich apelacji, a nie całego środowiska sędziowskiego jak w dotychczasowej formie wyborów. Nastąpi jednocześnie rażący brak proporcjonalności w procesie wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa związany z dysproporcjami w liczbie sędziów w poszczególnych apelacjach. Kształtuje się ona od 200 sędziów w najmniejszej apelacji do 1500 w największej. Przy dokonanych wyborach nastąpi odzwierciedlenie tych dysproporcji. Członkiem Rady



w skrajnych przypadkach zostanie jeden sędzia na 200 i jeden sędzia na 1500 potencjalnych wyborców. Dotychczasowe doświadczenia prac Krajowej Rady Sądownictwa wskazują, że niereprezentowanie w niej konkretnej apelacji w żaden sposób nie wpływa negatywnie na realizację konstytucyjnych zadań Rady w sprawach tejże apelacji dotyczących.

Budzi poważne zastrzeżenia propozycja zawarta w art. 5 pkt 3 projektu, zakładająca likwidację zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji i zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów. Stanowią one jedyną reprezentację władzy sądowniczej na szczeblu centralnym. Likwidacja zebrań zgromadzeń ogólnych sędziów spowoduje, że władza sądownicza będzie jedyną władzą pozbawioną reprezentacji na szczeblu centralnym, co stanowi niedopuszczalne naruszenie równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą określonej w art. 10 Konstytucji RP.

Brak także jakiegokolwiek uzasadnienia do zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa przewidującej ograniczenie reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego z dwóch do jednego członka w składzie Rady. Określona w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP kompetencja Sądu Najwyższego, polegająca na sprawowaniu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania wymaga utrzymania dotychczasowej reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego w składzie Krajowej Rady Sądownictwa, szczególnie przez pryzmat zadań Rady określonych w art. 186 Konstytucji RP.

## 5. UTWORZENIE KOMISJI KONKURSOWEJ

Krajowa Rada Sądownictwa uznaje za niedopuszczalne ograniczanie kompetencji Rady przewidziane w art. 1 pkt 41 projektu, który wprowadza nowe przepisy art. 58a – 58d USP powołujące do życia Komisję Konkursową przy Ministrze Sprawiedliwości. Do zadań Komisji Konkursowej ma należeć uchwalanie listy kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie oraz liczby porządkowej wskazującej ich miejsce na liście. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wprowadzenie do procesu oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie uprzywilejowanej listy rankingowej ustalonej przez Komisję Konkursową wkracza w konstytucyjne kompetencje Rady. Tego typu regulacja budzi istotne zastrzeżenia co do naruszenia zasad samorządności sędziowskiej (opinie zgromadzeń ogólnych staną się jedynie formalnością), a przede wszystkim pod względem zgodności z wzorcem konstytucyjnym

zawartym w art. 179 Konstytucji RP. Projekt stanowi ograniczenie konstytucyjnych uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa na rzecz organu nadzorowanego, powoływanego i finansowanego przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości.

Wady prawnej tego unormowania nie niweluje wskazanie, że Krajowa Rada Sądownictwa nie będzie związana kolejnością miejsc kandydatów do awansu, na liście wypracowanej przez Komisję Konkursową, skoro jak wynika nie tylko z projektu ustawy, ale i z jego uzasadnienia, Rada będzie zmuszona brać listę pod uwagę.

Uzasadnienie do projektu ustawy nie wskazuje również powodów, dla których niekonieczne jest powołanie tej Komisji oraz przewidywanych skutków finansowych jej utrzymywania.

Nie może zyskać akceptacji Krajowej Rady Sądownictwa powiązanie propozycji powołania do życia Komisji Konkursowej z obowiązującą obecnie ustawą o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, instytucji mającej realizować aplikację sędziowską w modelu podległym Ministrowi Sprawiedliwości. Powyższe sprawia bowiem, że ten organ władzy wykonawczej będzie miał przemożny, a nieuprawniony porządkiem konstytucyjnym wpływ na dobór kandydatów do zawodu sędziego.

## 6. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ ADMINISTRACYJNĄ SĄDÓW

W porównaniu z obecnie obowiązującą regulacją zawartą w art. 9 USP, w art. 1 pkt 3 projektu nadając nowe brzmienie temu przepisowi i dzieląc go na sześć jednostek redakcyjnych niższego rzędu (§), proponuje się rozbudowanie instytucji nadzoru i jego rozdzielenie na zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądu w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu oraz nadzór nad działalnością administracyjną sądu, bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, przy czym ten ostatni miałby mieć charakter bezpośredni, zwierzchni i zewnętrzny.

Charakterystyczne jest przy tym, że nadzór w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu, dotyczących działalności administracyjnej sądów miałby sprawować tylko Minister Sprawiedliwości, z pominięciem prezesów sądów, co stoi w sprzeczności z projektowaną regulacją art. 21 § 3 USP (art. 1 pkt 11 lit. d projektu), z której wynika, że prezes sądu ma być zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu. Taka regulacja godzi w zasadę podziału i równoważenia władz,

wynikającą z art. 10 Konstytucji RP, gdyż uniemożliwia organom władzy sądowniczej odpowiadającym za wykonywanie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej władcze oddziaływanie na ten organ sądu, który stanowi część władzy wykonawczej i od którego ma zależeć sprawne funkcjonowanie sądu.

Natomiast w odniesieniu do nadzoru nad działalnością administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (nowy art. 9 § 2, § 3 i § 4 USP) przewiduje się, że nadzór ten byłby podzielony pomiędzy organy władzy sądowniczej (bezpośredni i zwierzchni) oraz organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości (zewnętrzny). Z dalszych przepisów projektu (nowy art. 37c § 2 pkt 4 USP – art. 1 pkt 32 projektu) wynika przy tym, że w ramach nadzoru zewnętrznego Minister Sprawiedliwości miałby możliwość prowadzenia bieżącej lub okresowej kontroli toku postępowania w sprawach indywidualnych, w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących, że są one prowadzone niesprawnie lub z naruszeniem prawa.

To uprawnienie Ministra Sprawiedliwości nie ma charakteru zewnętrznego i wykracza poza zakres tego nadzoru zdefiniowany w nowym art. 37c § 1 USP. Pokrywa się także z uprawnieniami organów sądów wykonywanymi w ramach nadzoru bezpośredniego (nowy art. 37a § 3 pkt 5 USP – art. 1 pkt 32 projektu). Należy przy tym zwrócić uwagę, że tego rodzaju uprawnienia nie przyznano w nowym art. 37b organom władzy sądowniczej (prezesom sądów apelacyjnych i ich służbie nadzoru) w ramach nadzoru zwierzchniego.

Taka konstrukcja nadzoru nad działalnością administracyjną sądu, bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, także wskazuje na dominację władzy wykonawczej nad władzą sądowniczą, a nie na równoważenie się tych władz. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że optymalnym modelem sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości byłoby powierzenie go Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Nowy art. 37 § 1 USP (art. 1 pkt 31 lit. a projektu), podobnie zresztą jak zdanie pierwsze art. 37 § 1 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, budzi wątpliwości co do zakresu podmiotowego w zestawieniu z nowym art. 9 § 4 USP. Powstaje pytanie czy przewidziane w nim kompetencje

mają dotyczyć także Ministra Sprawiedliwości i jego służby nadzoru, gdyż nie są one osobami powołanymi do kierowania sądami. Kwestia powinna być jednoznacznie wyjaśniona tym bardziej, że przepis ten ma stanowić *lex specialis* w stosunku do przepisów proceduralnych w zakresie, w jakim dopuszcza udział takich osób w rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności.

W nowym art. 37 § 2 USP, który ma zastąpić uchylany § 3 tego artykułu, proponuje się ograniczyć podmiotowo uprawnienie do uchylania zarządzeń administracyjnych tylko do prezesów sądów, co zasługuje na aprobatę. Należy jednak rozważyć z uwagi na wątpliwości co do zakresu pojęcia „zarządzenia administracyjne”, czy pozostawić w przepisie przesłankę niecelowości jeśli podstawą do uchylenia zarządzenia jest również i jego niezgodność z prawem, i naruszenie sprawności postępowania.

W projektowanych przepisach art. 37a § 5–7 USP (art. 1 pkt 32 projektu) występują błędy legislacyjne, polegające na powoływaniu § 4 pkt 1–3, zamiast § 4, który jest podzielony tylko na trzy punkty; natomiast w § 8 wprowadza się niedopuszczalne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej tzw. kaskadowe odesłanie, tj. odesłanie do przepisu już zawierającego odesłanie. Tego rodzaju błędy utrudniają adresatom przepisów korzystanie z nich.

Projektowany art. 37c § 2 pkt 4 USP przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia, które w największym stopniu mogą stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Dlatego też przepis ten należałoby zharmonizować z projektowanym art. 37c § 1 USP poprzez wyraźne wskazanie przypadków, w których tego rodzaju uprawnienie mogłoby być przez organ władzy wykonawczej wykorzystane.

W projektowanym art. 37d § 5 i § 6 oraz w art. 37e USP jest mowa o sprawozdaniu, podczas gdy w § 1 i § 3 tego przepisu o informacji rocznej. Z uwagi na skutki dwukrotnej odmowy przyjęcia tego dokumentu przez Ministra Sprawiedliwości, powinien on być określony w sposób jednoznaczny. Ponadto należy zauważyć, że nie wprowadza się skutecznego mechanizmu kontrolnego nad działaniem Ministra Sprawiedliwości w przypadku odmowy przyjęcia informacji (sprawozdania), gdyż odwołanie prezesa sądu, które nastąpi w takim przypadku na podstawie art. 27 § 1 pkt 1 USP, z uwagi na § 2 zd. 1 tego artykułu, będzie wymagało jedynie niewiążącej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. W celu zagwarantowania rzetelnego korzystania z tego uprawnienia przez organ władzy

wykonawczej, a także mając na względzie potrzebę realizowania zasady równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, negatywna opinia Rady powinna być dla Ministra wiążąca, tak jak ma to miejsce w przypadku, o którym mowa w art. 27 § 1 pkt 2 USP.

W uchylanym art. 38 § 2 USP (art. 1 pkt 33 projektu) zawarta była definicja wizytacji, nowe przepisy rezygnują z wyjaśnienia znaczenia tego pojęcia, a także nie przewidują stosowania tego instrumentu nadzorczego, jednocześnie utrzymując w projektowanym art. 37a § 9 pojęcie lustracji, które obecnie zawarte jest w art. 38 § 3 USP. Należy przy tym zauważyć, że wizytacja nadal będzie mogła być stosowana na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, przy czym z tej ustawy tylko pośrednio można wywieść czym jest wizytacja. Ponadto, pojęcie lustracji zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, odnoszące się do pracy sędziego, zasadniczo różni się od projektowanej definicji lustracji zawartej w projektowanym art. 37a § 9 USP, która ma dotyczyć wybranych zagadnień z działalności sądu.

W uzasadnieniu do projektu nie wyjaśnia się przyczyn, dla których zamierza się w ramach nadzoru regulowanego w USP zrezygnować z takiej czynności nadzorczej jaką jest obecnie wizytacja, pozostawiając ją przy tym jako środek przysługujący Krajowej Radzie Sądownictwa.

## 7. OCENY PRACY SĘDZIÓW

Krajowa Rada Sądownictwa nie neguje potrzeby ocen pracy sędziów. Zwraca jednak uwagę, że proponowana w art. 1 pkt 53 projektu forma, zakres i cel dokonywania okresowych ocen sędziów wymaga solidnego dopracowania. Należy zaznaczyć, że w obecnym systemie prawnym problemem nie jest brak okresowych ocen, lecz brak jasnych i czytelnych kryteriów awansu. Przewidziany w projekcie system okresowych ocen pracy sędziów w znacznym stopniu obciąży sędziów wizytatorów dodatkową pracą i spowoduje konieczność powołania nowych sędziów wizytatorów. Efektem tego będzie zaangażowanie znacznej liczby sędziów w wykonywanie obowiązków pozaorzeczniczych oraz zwiększenie obciążenia pracą orzecznich pozostałych sędziów. Tego rodzaju zmiana zaabsorbuje wielu sędziów w wykonywanie funkcji wizytatorów, oceniających pracę innych sędziów, co nie będzie sprzyjać sprawnemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości i rozpoznawaniu spraw w rozsądnym terminie. Taki stan rzeczy może doprowadzić do

zanegowania prawa obywatela do sądu zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów cyklicznie dokonuje się oceny pracy sędziów poprzez wizytacje i lustracje sądów oraz wydziałów. Sprawozdanie z takiej wizytacji czy lustracji zawiera także ocenę pracy poszczególnych sędziów w kontekście funkcjonowania sądu. Dodatkowo, w każdym wydziale prowadzona jest szczegółowa statystyka obrazująca ruch spraw: obciążenie i efektywność poszczególnych sędziów (liczba załatwianych spraw), stabilność orzecznictwa, terminowość sporządzania uzasadnień. Kryteria oceny pracy sędziego powinny być uregulowane na poziomie ustawowym, a dobre wyniki kontroli powinny stwarzać możliwość awansu zawodowego. Ocena ta może być dokonywana na podstawie wskazanych wyżej danych statystycznych, w odniesieniu do poszczególnych sędziów na tle średnich wyników osiąganych w danym wydziale. Tylko wtedy czynności związane z dokonywaniem ocen pracy sędziów nie sparaliżują bieżącej pracy sądów oraz będą oddziaływały motywująco w kierunku podnoszenia poziomu orzecznictwa i samokształcenia sędziów.

W celu zapewnienia wysokiej jakości działań kontrolnych zasadnym byłoby powołanie zespołu wizytatorów funkcjonującego przy Sądzie Najwyższym. Zespół ten składałby się z sędziów wizytatorów wywodzących się z różnych sądów okręgowych i apelacyjnych. Taki skład i usytuowanie zespołu wizytatorów zapewniałyby wysoki stopień obiektywizmu i profesjonalizmu dokonywania ocen pracy, a jednocześnie zagwarantowałyby poszanowanie konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

## 8. STATUS SĘDZIEGO

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że projektowane zmiany w USP nie zawierają regulacji odnośnie do statusu sędziów delegowanych do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie objętym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 15.01.2009 r. (K 45/07). Przeciwnie, projekt w art. 1 pkt 39 wprowadza do USP nowe przepisy art. 57a–57i, w których zawarta jest m.in. procedura ubiegania się o wolne stanowisko sędziowskie przez kandydata zajmującego stanowisko sędziego delegowanego do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości albo w jednostce nadzorowanej przez Ministra. Proponowana regulacja stanowi, że jeżeli w okresie



ostatnich trzech lat poprzedzających obwieszczenie kandydat zajmujący stanowisko sędziego był delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, to oceny za okres delegowania dokonuje się przy uwzględnieniu rodzaju wykonywanych czynności bądź pełnionych funkcji administracyjnych. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa sytuacja, w której sędziowie objęci zakazem łączenia funkcji orzeczniczych z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości będą korzystali ze statusu sędziowskiego oraz będą mieli w tym czasie otwartą drogę awansu na wyższe stanowiska sędziowskie, nie wykonując zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, nie powinna mieć miejsca.

Krajowa Rada Sądownictwa proponuje, aby status prawny sędziów delegowanych do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości był uregulowany podobnie, jak to ma miejsce w przypadku sędziów mianowanych, powołanych lub wybranych do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych (art. 98 USP).

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zawarta w art. 1 pkt 46 projektu zmiana treści art. 77 USP co do zakresu delegowania sędziów do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie nie jest uzasadniona. Niewątpliwie możliwość delegowania sędziego do innego sądu stanowi wyjątek od przewidzianej w art. 180 ust. 2 Konstytucji RP zasady nieprzenoszalności sędziów oraz zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa obywateli do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd. Taką wyjątkową regulację należy interpretować ściśle, a nie wybiórczo, jak to uczyniono w projekcie.

Podstawowym celem delegowania sędziego do innego sądu jest okresowe wzmocnienie kadrowe sądu, do którego delegacja następuje. Jest to ważny element prawidłowego kierowania sądem, a zwłaszcza właściwego wykorzystania kadry sędziowskiej. Należy mieć na uwadze, że sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga okresowych zmian w zakresie obsady orzeczniczej. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy są znaczące wahania liczby spraw wpływających do sądów poszczególnych szczebli. Różnice w wysokości wpływu spraw często spowodowane są zmianami przepisów prawa, rozpowszechnieniem się nowej kategorii przestępstw, zmianą właściwości sądów, sytuacją gospodarczą kraju (upadłości, zwolnienia grupowe, restrukturyzacja

zatrudnienia itp.), przypadkami losowymi (choroba, śmierć sędziego).

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że prawidłowe stosowanie przez Ministra Sprawiedliwości tych wyjątkowych przepisów napotykało wiele trudności. Mając na względzie przydatność instytucji delegowania sędziów oraz wyrażając gotowość współdziałania w tym zakresie, Krajowa Rada Sądownictwa jest otwarta na przejście tych obowiązków. Wyposażenie Krajowej Rady Sądownictwa w kompetencje upoważniające do delegowania sędziów do sądów wszystkich szczebli wyeliminuje ryzyko nadużywania delegacji do sądów wyższych szczebli oraz stworzy możliwość poszerzenia wiedzy na temat przebiegu karier zawodowych poszczególnych sędziów.

## 9. SZKOLENIA SĘDZIOWSKIE

Poważne kontrowersje budzi zawarta w projekcie (art. 1 pkt 47 lit. b projektu) proponowana regulacja, dotycząca obowiązku podnoszenia przez sędziów kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez instytucję podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Wskazać należy, że wobec podejmowanych obecnie przez Ministra działań, sądy stopniowo są pozbawiane możliwości samodzielnej organizacji szkoleń, która to dziedzina ma być realizowana wyłącznie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Polityka finansowa realizowana poprzez podległych Ministrowi Sprawiedliwości dyrektorów sądów ma bowiem na celu pozbawienie prezesów sądów możliwości organizowania szkoleń. Tendencja ta ujawnia rzeczywiste intencje w odniesieniu do realizacji w przyszłości działalności szkoleniowej.

Projekt przewiduje obowiązek każdego sędziego uczestniczenia w szkoleniu organizowanym przez Krajową Szkołę w wymiarze nie mniejszym niż 5 dni, pomijając kwestię jakichkolwiek uprawnień po stronie sędziego. Regulacja ta została sformułowana w pełnym oderwaniu od realiów rzeczywistego funkcjonowania działalności szkoleniowej. Wskazać należy, że Krajowa Szkoła nie organizuje szkoleń trwających 5 dni (użyte w projekcie sformułowanie wskazuje jasno na jedno szkolenie trwające 5 dni, co sugeruje liczba pojedyncza). Nadto ich liczba, wynikająca z oferty Szkoły, daleko odbiega od możliwości zapewnienia każdemu sędziemu uczestniczenia w szkoleniu, którego tematyka byłaby zgodna z jego zainteresowaniami i potrzebą doskonalenia wiedzy czy kwalifikacji.

W uzasadnieniu projektu brak jakichkolwiek motywów, które mogłyby stanowić argument przekonujący dla takiego właśnie rozwiązania. Zupełnie niezrozumiałe jest nieuwzględnienie studiów podyplomowych, które niewątpliwie są najpełniejszą formą doskonalenia i poszerzania kwalifikacji sędziów, jak też szkoleń trwających krócej niż 5 dni, wreszcie stacjonarnych, jednodniowych.

Zdecydowany sprzeciw budzi także przyznanie Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury wyłączności w zakresie uznawanego ustawą wypełnienia obowiązku doskonalenia sędziów z wyłączeniem innych instytucji, które realizują zadania w tej dziedzinie. Nieuzasadnione i niezrozumiałe jest pozbawienie sądów, wyższych uczelni, Krajowej Rady Sądownictwa, Polskiej Akademii Nauk uprawnień w zakresie możliwości realizacji tych zadań.

Nie bez znaczenia dla oceny projektu w powyższym aspekcie jest także fakt, że projektodawca nie przewidział wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa

w jakiejkolwiek kompetencji, odnoszące się do szkoleń zawodowych, pomimo że to właśnie Rada, a nie Minister Sprawiedliwości, jest konstytucyjnie ustanowionym strażnikiem niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Szkolenia sędziów, odnosząc się bezpośrednio do zagadnień orzeczniczych, dotyczą sfery objętej niezawisłością sędziego chronioną konstytucyjnie przed nieuprawnionym ingerowaniem władzy wykonawczej. Tymczasem nie dość, że podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, to organ konstytucyjny, który powinien mieć zapewniony istotny udział w kształtowaniu procesu szkoleń z racji realizacji zadań nadanych Konstytucją, został całkowicie w tym zakresie pominięty.

Przy opracowaniu opinii Krajowa Rada Sądownictwa wykorzystwała uwagi przedstawione przez środowisko sędziowskie, głównie przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych i zgromadzenia ogólne sędziów okręgów. ■

## OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 11.09.2009 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego opiniuje go, co do zasady, pozytywnie.

Rada podziela pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z 21.02.1980 r. (II KR 8/80), OSNKW 1980/5–6, poz. 52, który został powołany w uzasadnieniu projektu, iż technologie cyfrowe rejestrujące dźwięk lub dźwięk i obraz pozwalają na utrwalenie własnych sformułowań uczestników postępowania, niewystylizowanych przez inną osobę.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa jednakże, że postulowane w projekcie zmiany spowodują wydłużenie czasu potrzebnego na zapoznanie się z materiałem dowodowym z uwagi na konieczność odsłuchania nagrań zeznań świadków, zamiast dotychczasowego ich zwykłego przeczytania.

Poza tym Rada zauważa, iż konsekwencją wprowadzenia niniejszych zmian będzie konieczność stwo-

rzenia specjalnych miejsc w sądach, przeznaczonych i odpowiednio przystosowanych do odtworzenia zapisu elektronicznego w celu umożliwienia stronom i uczestnikom postępowania zapoznania się z aktami sprawy.

Wprowadzenie postulowanych zmian będzie skutkowało koniecznością wydłużenia terminów na sporządzenie przez sąd uzasadnienia orzeczenia. Rada zauważa także, iż sąd odwoławczy będzie potrzebował również więcej czasu na zapoznanie się ze sprawą oraz przygotowanie w tych sądach miejsc przystosowanych do odtworzenia zapisu elektronicznego dokonanego przed sądem I instancji.

Ponadto, przewidziane rozwiązania w projekcie ustawy będzie wiązało się z przeznaczeniem na realizację niniejszego projektu znacznych środków budżetowych, gdyż oprócz instalacji nowych urządzeń, potrzebne będą dodatkowe pomieszczenia, a także serwis oraz konieczność zatrudnienia nowych pracowników bądź przeszkolenia już zatrudnionych. ■



## Konferencja „Informatyzacja wymiaru sprawiedliwości a usprawnienie postępowań sądowych”, Jastarnia 15–16.10.2009 r.

*Alicja Seliga*

Dotychczasowe próby komputeryzacji sądów pokazują, że dla usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości najważniejsze jest trafne określenie celów zastosowania technologii informatycznej. Komputer używany w wydziale cywilnym wyłącznie do rejestracji spraw tylko powielił czynności biurowo-rejestracyjne. Natomiast stworzenie systemu, który umożliwi kontaktowanie się z sądem przez Internet i będzie źródłem informacji dla wszystkich stron rozprawy wpłynie z pewnością pozytywnie na szybkość pracy wymiaru sprawiedliwości, redukcję kosztów i poprawę działania sądów. A te właśnie czynniki zostały uznane przez Radę Europy za najważniejszy wskaźnik właściwego wykorzystania nowoczesnych technologii w sądownictwie. Dlatego celem konferencji „Informatyzacja wymiaru sprawiedliwości a usprawnienie postępowań sądowych” było przedstawienie projektów informatyzacji postępowań sądowych oraz czynności stron i sądu ma przykładzie **elektronicznego postępowania upominawczego** (dalej jako EPU), które od stycznia 2010 r. stanie się pierwszym w pełni z informatyzowanym sposobem dochodzenia roszczeń pieniężnych.

Ogólne założenia elektronicznego postępowania upominawczego przedstawił prof. dr hab. J. Gołaczyński – kierownik zespołu ekspertów powołanego przez Ministra Sprawiedliwości dla przygotowania założeń projektów aktów prawnych, dotyczących elektronicznego postępowania w sprawach cywilnych.

Zespół ekspertów, pracując nad projektem elektronicznego postępowania upominawczego, wzorował się przede wszystkim na sprawdzonych doświadczeniach brytyjskich i niemieckich oraz rozwiązaniach europejskiego postępowania nakazowego, w którym do samego pozwu nie dołącza się żadnych dokumentów. Brytyjczycy mają system elektronicznego wnoszenia pozwu

„*Money claim online*” i identyfikacji powoda na podstawie karty płatniczej, którą wnosi opłatę. Poprzez portal internetowy strony postępowania mogą śledzić jego przebieg. Natomiast oprócz elektronicznej drogi wniesienia pozwu, wszystkie późniejsze czynności odbywają się w sposób tradycyjny, tj. w postaci papierowej. Brytyjczycy uznali, że system ten spełnia swoje zadanie i zdecydowali się na jego rozwój oraz informatyzację kolejnych etapów.

Natomiast w Niemczech decyzje w sprawie stopnia zautomatyzowania procedury postępowania upominawczego zapadają na szczeblu krajów związkowych i dlatego e-sądy funkcjonują osobno w każdym landzie. W niektórych krajach związkowych projekty nakazów zapłaty są przygotowywane przez system informatyczny, a rola orzecznika sprowadza się jedynie do ich zatwierdzenia.

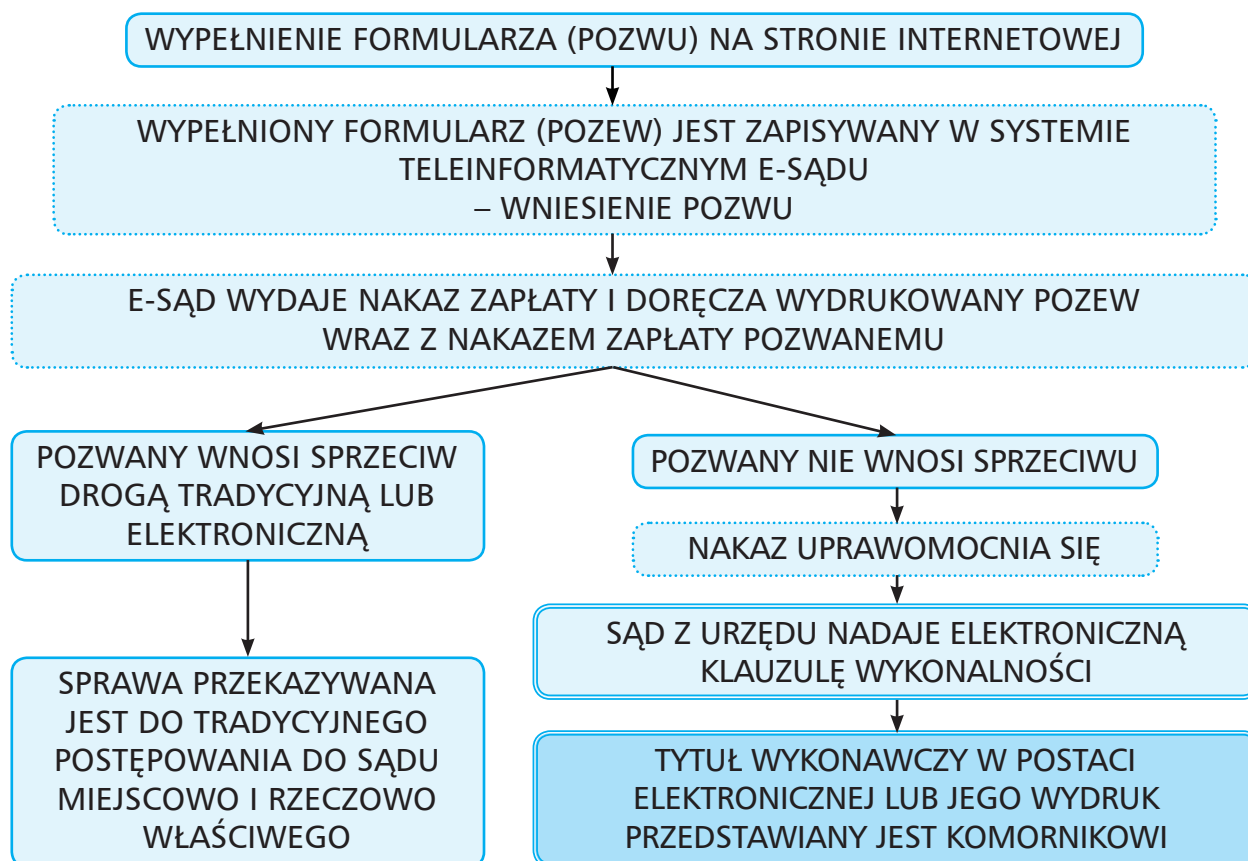
Przygotowując propozycje polskich rozwiązań, eksperci przyjęli, że pozew w elektronicznym postępowaniu upominawczym będzie składany przez Internet, co wyeliminuje problem odległości między stroną a sądem, dlatego założyli, że:

- sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym rozpoznaje jeden sąd dla całego kraju (tzw. e-sąd);
- do pozwu nie dołącza się żadnych załączników i dowodów;
- elektroniczne postępowanie upominawcze jest wykorzystywane przede wszystkim przez „powodów masowych”.

Elektroniczne postępowanie upominawcze nie ma ograniczeń podmiotowych, natomiast zakres przedmiotowy jest analogiczny do zwykłego postępowania upominawczego.

Prof. J. Gołaczyński przedstawił schemat elektronicznego postępowania upominawczego:





Data wniesienia pisma procesowego drogą elektroniczną jest data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego e-sądu. Powód nie wnosi dowodów wraz z pozwem, a jedynie powołuje się na nie, dokładnie opisując je, tak aby pozwany mógł łatwo zidentyfikować roszczenie. Dla sprawności procedury ważny jest tryb identyfikacji stron postępowania. Powód może wybrać podstawowy sposób identyfikacji przy użyciu loginu i hasła lub sposób dodatkowy przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem.

W zakresie wnoszenia opłat wykorzystano rozwiązania stosowane powszechnie w handlu elektronicznym. Zaproponowano także, by wysokość opłat sądowych była niższa niż w konwencjonalnym postępowaniu upominawczym i nakazowym, co stanowiłoby zachętę do korzystania z systemu elektronicznego. Całe akta sprawy będą zeskanowane i udostępnione on-line.

W przypadku powoda, doręczenie byłoby tożsame z ujawnieniem w elektronicznych aktach sądowych (po uprzednim potwierdzeniu otrzymania lub z upływem określonego czasu). Natomiast w przypadku pozwanego, doręczenie odbywałoby

się w sposób tradycyjny (papierowy) – e-sąd drukowałby pozew i przysyłał pozwanemu – wraz z nakazem zapłaty. Ważne jest, że sprzeciw od nakazu zapłaty w zasadzie nie wymaga uzasadnienia i przedstawienia dowodów. Jeżeli pozwany wnosi sprzeciw, to może to zrobić drogą tradycyjną – papierową lub elektroniczną. Jeżeli jest to droga tradycyjna, to sprawa będzie przekazywana do sądu właściwego miejscowo i rzeczowo.

Kolejni prelegenci – członkowie zespołu ekspertów powołanego przez Ministra Sprawiedliwości do przygotowania założeń projektów aktów prawnych, dotyczących elektronicznego postępowania w sprawach cywilnych, szczegółowo przedstawiali poszczególne etapy i zasady EPU.

Dr J. Szostek skupił się na problemach związanych z identyfikacją stron i ich pełnomocników w EPU. Na wstępie podkreślił, że zmiany w kodeksie postępowania cywilnego zapowiadają rewolucję w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nowoczesne techniki muszą pomóc w pracy sędziego, by mógł się skupić na czynnościach związanych z wymierzaniem sprawiedliwości, a nie na czynnościach związanych z obiegiem dokumentów. Jednym z trudniejszych problemów dotyczących wprowadzenia elektronicznego

postępowania upominawczego jest sposób uwiarygodnienia „podpisu” na pozwie elektronicznym, czyli identyfikacja podmiotów czynności prawnej lub dokonujących czynności prawnej. Dotychczas w prawie polskim przy czynnościach dokonywanych w postaci elektronicznej, przyjęto zasadę identyfikacji poprzez bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany ważnym kwalifikowanym certyfikatem. Jak zauważył dr J. Szostek, rynek odrzucił bezpieczny podpis elektroniczny, weryfikowany ważnym kwalifikowanym certyfikatem jako zbyt rygorystyczny. Natomiast został zaakceptowany obrót elektroniczny przy użyciu hasła i loginu, o czym świadczy rozwój bankowości internetowej, zakupów w sklepach internetowych czy znaczny wzrost liczby zeznań podatkowych „PIT- 37” składanych drogą elektroniczną po zliberalizowaniu przepisów. W przypadku EPU konieczna jest więc także liberalizacja przepisów, dotyczących identyfikacji podmiotów dokonujących czynności w postaci elektronicznej. Liberalizacja identyfikacji powinna nastąpić z uwzględnieniem potrzeb obrotu gospodarczego i bezpieczeństwa, przyjazności dla obywateli, ale także stopnia ryzyka z tym związanego.

W elektronicznym postępowaniu upominawczym ważnym elementem identyfikacji jest obowiązek wniesienia opłaty wraz z pozwem, a tym samym ujawnienie danych właściciela konta bankowego lub karty płatniczej. Zasada ta pozwoli wyeliminować większość pozwów fałszywych oraz utrudni nieupoważnionym wejście do systemu. Identyfikacji oraz podniesieniu poziomu bezpieczeństwa będzie także służyło umieszczenie w pozwie numeru PESEL, numeru w Krajowym Rejestrze Sądowym lub w innym każdym innym właściwym rejestrze, a także możliwość identyfikacji komputera, z którego pozew został wysłany. Bez opłaty pozew jest nieważny.

Z kolei identyfikacja pełnomocników dokonujących czynności prawnej oraz możliwość składania przez nich podpisu elektronicznego na potrzeby EPU odbywałaby się w przypadku adwokatów za pośrednictwem Okręgowej Rady Adwokackiej, radców prawnych poprzez Okręgową Izbę Radców Prawnych, prokuratorów poprzez właściwego prokuratora apelacyjnego lub Prokuratora Krajowego, rzeczników patentowych za pomocą okręgowego zgromadzenia rzeczników patentowych, radców Prokuraturii Generalnej za pośrednictwem dyrektora właściwego oddziału Prokuraturii Generalnej lub Prezesa Prokuraturii Generalnej. Natomiast komornicy sądowi ze względu na obowiązki związane z egzekucją i ustawy obowiązek dokonywania czynności w postaci elektronicznej będą musieli nadal korzystać z bezpiecznego

podpisu elektronicznego, weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem.

Założenie konta w systemie teleinformatycznym na potrzeby elektronicznego postępowania upominawczego będzie się opierało na prostym i znanym schemacie zakładania konta na portalu. Należy podać imię, nazwisko, numer PESEL, jeśli dana osoba go ma, numer dowodu osobistego, miejsce urodzenia i adres poczty elektronicznej, a także wybrać nazwę użytkownika i hasło. Posiadacze numeru PESEL będą automatycznie weryfikowani w bazie PESEL. W przypadku osób posługujących się bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, założenie konta następowałoby po złożeniu takiego podpisu w systemie teleinformatycznym.

Aby skorzystać z konta służącego do składania pozwu i przeglądania akt sprawy, powód lub pełnomocnik będzie się musiał uwierzytelnić za pomocą loginu i hasła oraz uzyskanego podpisu elektronicznego. Pozwany lub użytkownik będący jego przedstawicielem uzyska dostęp do akt elektronicznych po uwierzytelnieniu i podaniu poufnego identyfikatora sprawy doręczanego wraz z odpisem nakazu zapłaty.

Kolejny ważnym tematem konferencji był **sposób składania pism procesowych i tryb doręczania dokumentów sądowych w EPU**. Szczegóły przedstawił dr D. Adamski.

W elektronicznym postępowaniu upominawczym w zależności od potrzeb będą istniały cztery warianty wnoszenia pism:

- bazowy – dla użytkowników, którzy poprzez założenie konta w systemie elektronicznego postępowania upominawczego i za pomocą internetowego formularza utworzyliby pozew. Jego skuteczne wniesienie nastąpiłoby dopiero po uiszczeniu obowiązujących opłat;
- uproszczony – dla użytkowników kwalifikowanych, czyli osób fizycznych działających jako powody masowe, którzy na etapie zakładania konta musieliby spełniać dodatkowe wymogi formalne i uwierzytelnić się za pośrednictwem np. organów korporacyjnych; do skutecznego wniesienia pozwu na tym etapie nie musieliby wносить żadnej opłaty;
- wariantowy – dla zawodowych pełnomocników, którzy mogą korzystać z modelu bazowego lub uproszczonego;
- poczekalnia – dla przedstawicieli „łącznych”: gdy jedna osoba przygotowuje w systemie pozew, ale by był on skutecznie wniesiony, musi zostać zatwierdzony przez inną osobę – użytkownika.

Dr D. Adamski omówił także zasady doręczeń elektronicznych w EPU. I tak komunikacja z powodem będzie się odbywała tylko w formie elektronicznej, natomiast z pozwanym wtedy, gdy wniesie sprzeciw drogą elektroniczną, czyli nawiąże kontakt z e-sądem w takiej formie, w jakiej otrzymał pozew i nakaz zapłaty. W tym celu pozwany musi założyć konto w systemie i podać poufny identyfikator sprawy, doręczony mu wraz z odpisem nakazu zapłaty.

Doręczenie pisma w EPU będzie miało postać właściwą, gdy użytkownik uwierzytli się w systemie, zaloguje na swoim koncie i rzeczywiście je odbierze, co potwierdzi adnotacja w aktach sprawy utworzona przez sam system teleinformatyczny. W przypadku braku odbioru pisma w ten sposób, przyjęto formułę doręczenia zastępczego: jeżeli strony zgodziły się na komunikację drogą elektroniczną, to doręczenie pisma następuje w 14 dni od umieszczenia go w systemie teleinformatycznym.

Poważną zmianą i usprawnieniem będzie **elektroniczny dostęp do akt sprawy w EPU, ale nie będzie to jedyny możliwy sposób dostępu do akt, dlatego dr S. Kotecka omówiła wszystkie jego rodzaje:**

- **dostęp elektroniczny** – za pośrednictwem kont w systemie teleinformatycznym. W elektronicznym postępowaniu upominawczym akta sprawy będą prowadzone w systemie teleinformatycznym. Także wszystkie dokumenty papierowe zostaną zeskanowane, a następnie włączone w postaci elektronicznej do akt;
- **dostęp „papierowy”** – dla pozwanego, który nie korzysta z drogi elektronicznej w komunikacji z sądem. Jeżeli pozwany, który nie komunikuje się z sądem drogą elektroniczną, składa do sądu prowadzącego elektroniczne postępowanie upominawcze pisemny wniosek o udostępnienie akt, to sąd drogą elektroniczną przekazuje akta sądowi według właściwości ogólnej. Sąd właściwości ogólnej sporządza wydruk akt według stanu na dzień złożenia wniosku o udostępnienie akt. Wydruk dokumentu z akt opatruje się kodem pozwalającym na dostęp pozwanego do jego treści także za pośrednictwem systemu teleinformatycznego;
- **dostęp telefoniczny** – kierownik sekretariatu wydziału lub inny upoważniony przez niego pracownik mogą udzielać telefonicznie informacji o sprawie rozpoznawanej w EPU, po uprzednim podaniu danych osobowych strony lub uczestnika postępowania albo sygnatury akt sprawy;

- **dostęp do informacji publicznej** – prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter powszechny i nie wymaga od osoby wykonującej to prawo wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Informację publiczną stanowi treść wszystkich dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, dokumentów związanych z nim lub go dotyczących zarówno przez organ władzy publicznej wytworzonych, jak i nie pochodzących wprost od niego, ale używanych do realizacji przewidzianych prawem zadań. Podmiot udostępniający informację publiczną jest zobowiązany zapewnić możliwość jej kopiowania, wydruku, przesłania albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik.

**Informatyzację postępowania egzekucyjnego w elektronicznym postępowaniu upominawczym oraz elektroniczne zajęcie przedstawił sędzia B. Pękalski, który podkreślił, że w przypadku gdy tytułem egzekucyjnym jest prawomocne orzeczenie wydane w elektronicznym postępowaniu upominawczym, klauzulę wykonalności pozostawia się wyłącznie w systemie teleinformatycznym. Złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji jest ostatnią czynnością, którą wierzyciel może wykonać elektronicznie w ramach EPU. Wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w EPU mogą być złożone za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze, ale mogą być także złożone w formie papierowej, czyli drogą konwencjonalną.**

Do wszczęcia egzekucji należy dołączyć oryginał tytułu wykonawczego, dlatego aby posłużyć się elektronicznym tytułem, do wniosku lub żądania przeprowadzenia egzekucji z urzędu należy dołączyć dokument uzyskany z systemu teleinformatycznego, umożliwiający organowi egzekucyjnemu weryfikację istnienia i treści tego tytułu. Jest to „wydruk weryfikacyjny” w formie papierowej. Wszczynając egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego, komornik jest zobowiązany do zweryfikowania treści przedstawionego mu dokumentu uzyskanego z systemu teleinformatycznego oraz zaznaczenia w tym systemie faktu prowadzenia egzekucji na podstawie tego tytułu. Ilekroć będzie istniała potrzeba przedstawienia tytułu wykonawczego, np. w innych postępowaniach niż egzekucyjne (okazaniu, dołączeniu, doręczeniu albo złożeniu), a tytułem tym jest tytuł wykonawczy w EPU, należy przedstawić dokument zweryfikowany przez komornika. W tym celu został



ustalony sposób konwersji dokumentu elektronicznego na papierowy. Jeżeli tytuł wykonawczy ma być złożony w postępowaniu prowadzonym przez sąd lub komornika, to wystarczy złożenie dokumentu uzyskanego z systemu teleinformatycznego. W przypadku prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego w EPU, obowiązek okazania oryginału tytułu wykonawczego polega na okazaniu dłużnikowi dokumentu zweryfikowanego przez komornika. Regulacja ta pokazuje dużą rolę komornika, bo poza sądem jest on jedynym podmiotem, który może dokonywać stosownych adnotacji w systemie teleinformatycznym. Jeżeli egzekucja była prowadzona na podstawie tytułu wykonawczego w EPU, to wynik egzekucji odnotowuje się w systemie teleinformatycznym.

Kolejnym krokiem usprawniającym egzekucję jest wprowadzenie możliwości doręczenia bankowi przez komornika zawiadomienia o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, obsługującego egzekucję z rachunków bankowych. Jest to próba kompleksowej informatyzacji postępowania upominawczego od momentu złożenia pozwu aż do egzekucji wierzytelności z konta bankowego.

Na zakończenie pierwszego dnia konferencji, K. Panikowska przedstawiła prototyp oprogramowania zaprojektowanego specjalnie na potrzeby elektronicznego postępowania upominawczego, w którym uwzględniono działanie elektronicznych akt i możliwość udostępniania treści elektronicznych dokumentów.

W drugim dniu zaprezentowano koncepcje oraz prace badawcze nad zastąpieniem dotychczasowego protokołu czynności sądowych elektronicznym protokołem bazującym na nagraniu audio lub audio-wideo albo na oprogramowaniu pozwalającym na rozpoznawanie mowy. Sędzia D. Sielicki przedstawił założenia ogólne elektronicznego protokołu, mgr A. Zalesińska omówiła alternatywne metody protokołowania poprzez utrwalanie dźwięku lub dźwięku i obrazu, prokurator W. Kawalec z Prokuratury Krajowej zaprezentował koncepcję protokołu elektronicznego w postępowaniu karnym, a dr M. Leśniak informatyzację postępowań rejestrowych: Krajowego Rejestru Sądowego, Rejestru

Zastawów i Nowej Księgi Wieczystej oraz dostęp do danych zawartych w rejestrach.

Ważnym punktem drugiego dnia konferencji było przedstawienie przez prof. dr. hab. inż. G. Demenko z UAM założeń i dotychczasowych wyników badań nad pionierską technologią automatycznego rozpoznawania mowy polskiej i możliwości zastosowania tych rozwiązań w wymiarze sprawiedliwości. Głównym celem projektu jest stworzenie zintegrowanego systemu automatycznej konwersji mowy polskiej na tekst oparty na modelu językowym, stworzonym w środowisku prawniczym. System ten ma umożliwić transkrypcję treści nagrań (podsluchów, przesłuchań, zeznań na sali sądowej), przesiewową selekcję podejrzanych mówców, ich automatyczną identyfikację i weryfikację. Jednym z najważniejszych wymagań stawianych systemowi jest opracowanie i wdrożenie rozwiązania, gwarantującego najwyższą możliwą trafność i jakość rozpoznawania mowy, tak aby program pozwolił na znaczące usprawnienie codziennych, żmudnych czynności tworzenia dokumentów tekstowych w tradycyjny sposób. Dzięki komputerowemu systemowi umożliwiającemu dyktowanie wypowiedzi do komputera i ich automatycznemu zapisywaniu w postaci tekstu łatwiejsze stanie się sporządzanie wszelkiego rodzaju notatek, raportów, protokołów, orzeczeń, uzasadnień i sprawozdań, których ręczne spisywanie jest pracochłonne, a ponadto może być źródłem pomyłek, a nawet celowej manipulacji.

Prace nad stworzeniem takiej technologii w ramach projektu „Technologie przetwarzania oraz rozpoznawania informacji słownych w systemach bezpieczeństwa wewnętrznego” w ramach konkursu ogłoszonego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego prowadzi Laboratorium Zintegrowanych Systemów Przetwarzania Języka i Mowy Poznańskiego Centrum Komputerowo-Sieciowego we współpracy z konsorcjum, w skład którego wchodzi: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Poznańskie Centrum Superkomputerowo-Sieciowe oraz Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

**Alicja Seliga**

*Autorka jest specjalistką ds. medialnych i wydawniczych w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa.*



Otwarcie konferencji przez dr. K. Grajewskiego, Redaktora Naczelnego kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”



dr D. Adamski, adiunkt w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Uniwersytetu Wrocławskiego



dr S. Kotecka, adiunkt w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego



Od lewej: dr S. Kotecka, A. Zalesińska, prof. dr hab. J. Gołaczyński, dr M.



omicznych Komunikacji Elektronicznej Wydziału Prawa, Administracji i



Referat prof. dr. hab. J. Gołaczyńskiego, kierownika Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, sędziego Sądu Okręgowego we Wrocławiu



dr D. Szostek, ekspert w Zespole Zadaniowym ds. Usuwania Barier Prawno-Proceduralnych eAdministracji Komitetu Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności



Leśniak, sędzia B. Pękalski, dr D. Adamski



Sędzia B. Pękalski delegowany do Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości



Sędzia I. Kamińska, Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA





Prokurator C. Kiszka, Prezes Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej



W kulisach konferencji, od lewej: K. Pluta, członek kolegium redakcyjnego kwartalnika KRS, dr K. Grajewski, Redaktor Naczelny kwartalnika KRS, R. Kęska, Wiceprzewodniczący KRS



Od lewej: M. Jabłońska – Doradca ds. Sprzedaży Bankowości Transakcyjnej BRE Bank, R. Trętowski – Dyrektor Biura Bankowości Elektronicznej BRE Bank, K. Pluta – członek kolegium redakcyjnego kwartalnika KRS, R. Szewczak – Dyrektor ds. Sektora Publicznego BRE Bank



Od lewej: Sędzia R. Kęska, Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Sędzia M. Niezgódka-Medek, Członek Krajowej Rady Sądownictwa, Sędzia M. Celej, Dyrektor Działu Prawnego Krajowej Rady Sądownictwa



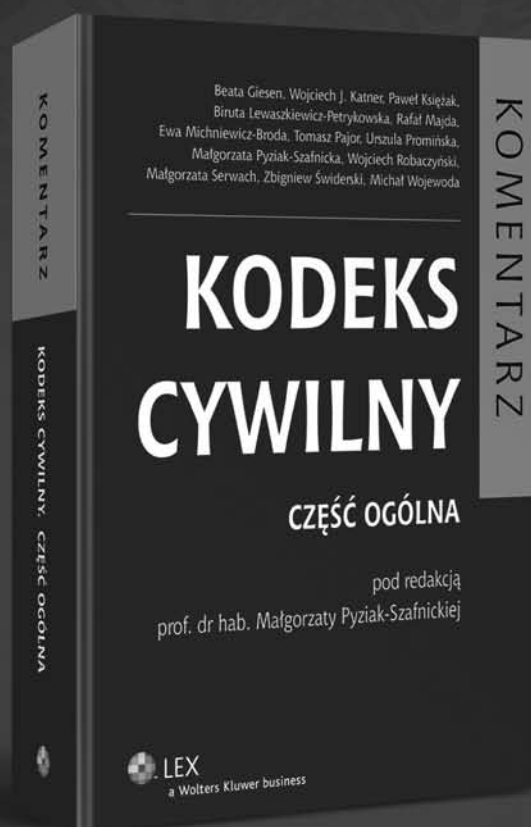
Od lewej: Sędzia B. Pękalski, K. Pluta, członek kolegium redakcyjnego kwartalnika KRS

# Prawo w dobrym wydaniu



LEX

a Wolters Kluwer business



## Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz pod red. prof. Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej

Komentarz zawiera prezentację orzecznictwa i poglądów doktryny dotyczących kwestii normowanych w przepisach pierwszej księgi Kodeksu, w tym podmiotów prawa, ochrony dóbr osobistych, przedmiotu stosunku prawnego, czynności prawnych i dochodzenia roszczeń – regulacji o podstawowym znaczeniu dla całego systemu prawa. Autorzy publikacji ukazują ewolucję regulacji ustawowej i towarzyszące jej zmiany zapatrywań, zachodzące zarówno w judykaturze, jak i nauce. Komentarz niewątpliwie okaże się opracowaniem w pełni przydatnym dla praktyków.

2009, oprawa twarda, format B5, s. 1108, cena: 220 zł

Książka dostępna w księgarni internetowej [profinfo.pl](http://profinfo.pl)

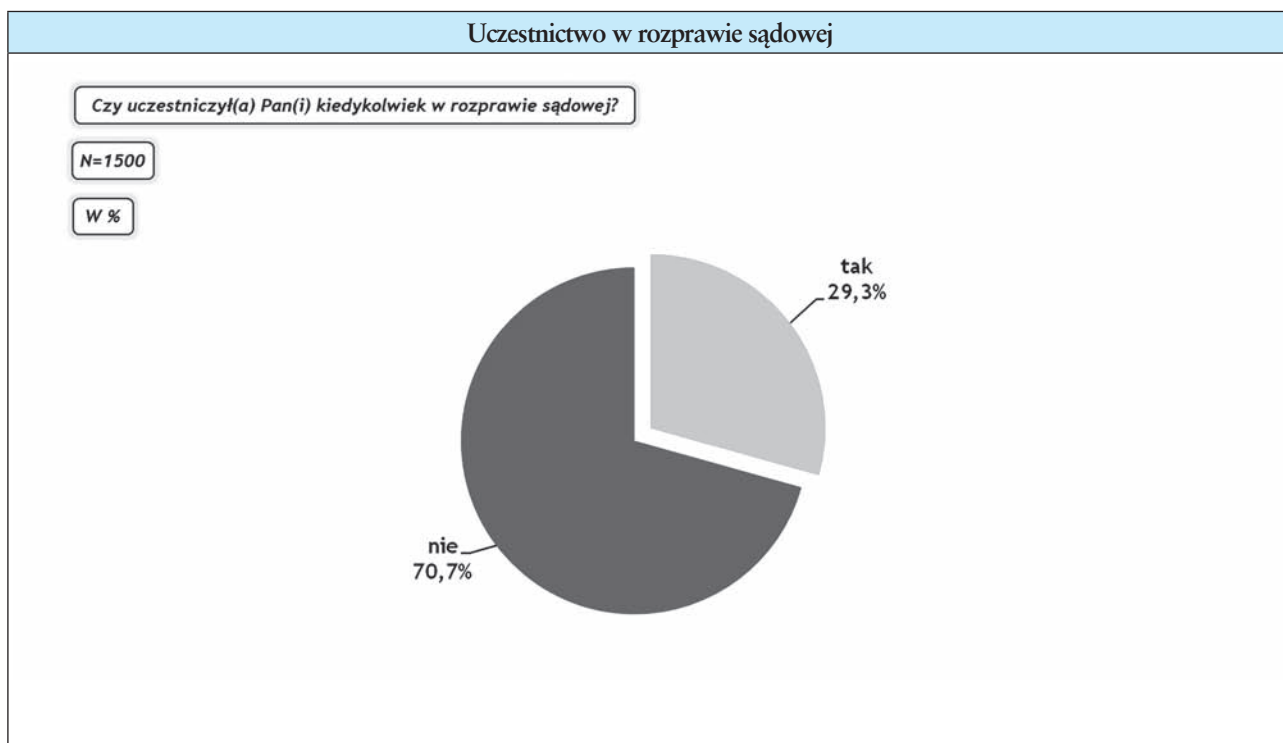
## Raport „Badanie opinii publicznej związane z zaufaniem do wymiaru sprawiedliwości”

Na przełomie kwietnia i maja 2009 r. Centrum Badań Marketingowych INDICATOR przeprowadziło na zlecenie Krajowej Rady Sądownictwa badanie opinii publicznej na temat zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Kwestionariusz ankiety został opracowany przez grupę roboczą Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, której prace koordynuje Krajowa Rada Sądownictwa. Podobne badania z wykorzystaniem tego samego kwestionariusza będą przeprowadzone w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Wyniki przeprowadzonego sondażu pokazują, że wiedza Polaków na temat systemu sądownictwa i pracy sędziów pochodzi głównie z mediów oraz rozmów ze znajomymi. Najlepiej oceniają sądy ci, którzy bezpośrednio uczestniczyli w rozprawach, czyli zaledwie 1/3 ankietowanych. Wśród nich tylko 1/6 była niezadowolona z wyroków, jakie zapadły. Ankietowani pozytywnie ocenili też profesjonalizm sędziów i pano-

wanie nad rozprawą. Średni poziom zaufania do sądów/sądownictwa wśród wszystkich ankietowanych wyniósł 4,28 w 7-stopniowej skali. Jak pokazało badanie, respondenci niewiele wiedzą o swoich prawach w sądzie i prokuraturze oraz o funkcjonowaniu systemu sądownictwa w Polsce. Opinia o sądach kształtowana jest głównie przez serwisy informacyjne, w których przedstawiane są kontrowersyjne sprawy i, na szczęście, nieliczne uchybienia sędziów.

Badanie przeprowadzone zostało metodą indywidualnych wywiadów kwestionariuszowych, prowadzonych przez przeszkolonych ankietatorów. Sondaż miał charakter ogólnopolski i wzięła w nim udział reprezentatywna pod względem płci, wieku, wykształcenia, wielkości miejscowości oraz regionu (województwa) próba dorosłych Polaków w wieku 18–75 lat. Badanie zostało przeprowadzone od 25.04. do 7.05.2009 r. na 1500-osobowej próbie ankietowanych.



Tylko 29,3% dorosłych Polaków ma doświadczenia związane z bezpośrednim uczestnictwem w rozprawie sądowej.

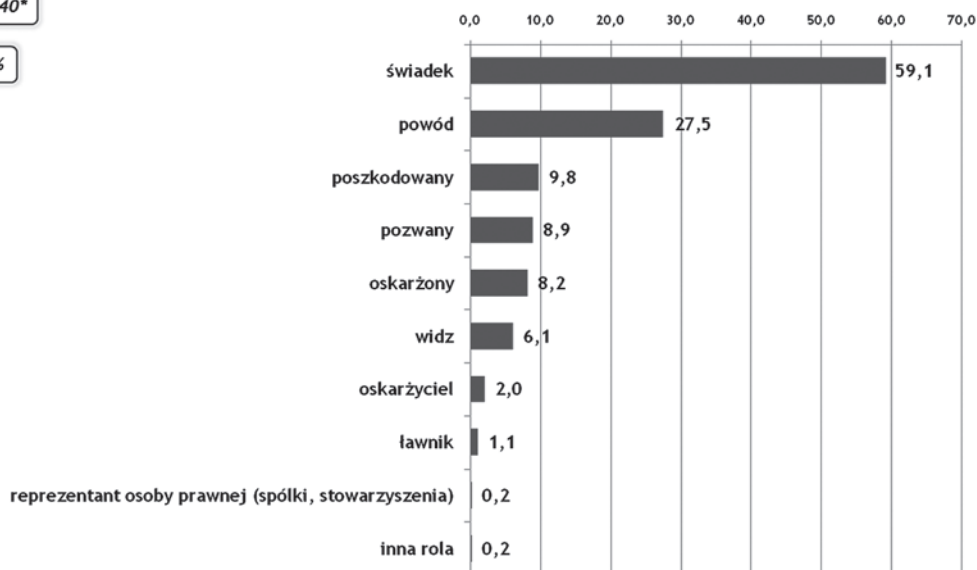


### Role, w których uczestniczono w rozprawach sądowych

W jakiej roli uczestniczył(a) Pan(i) w rozprawie sądowej?\*

N=440\*

W %



\* Na to pytanie odpowiadały wyłącznie osoby, które uczestniczyły kiedykolwiek w rozprawie sądowej

\*\* Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ na to pytanie można było wskazać wiele odpowiedzi

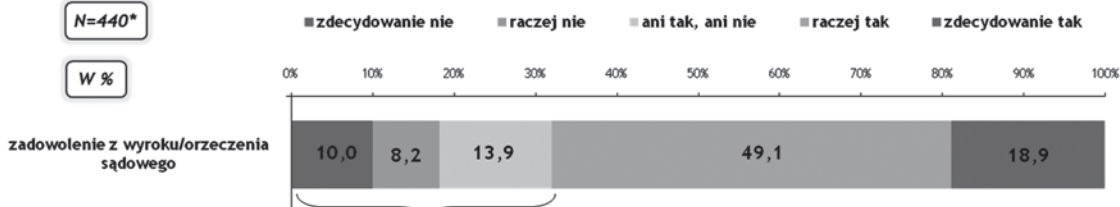
Najczęściej badani mają doświadczenia w uczestniczeniu w rozprawach sądowych w roli świadka, a także powoda. Respondenci przeważnie mają doświadczenie udziału w jednej sprawie sądowej, zwykle przed sądem cywilnym, rzadziej przed sądami: karnym lub rodzinnym.

### Zadowolenie z wyroku/orzeczenia sądowego

Czy był(a) Pan(i) zadowolony(a) z wyroku/orzeczenia sądowego?\*

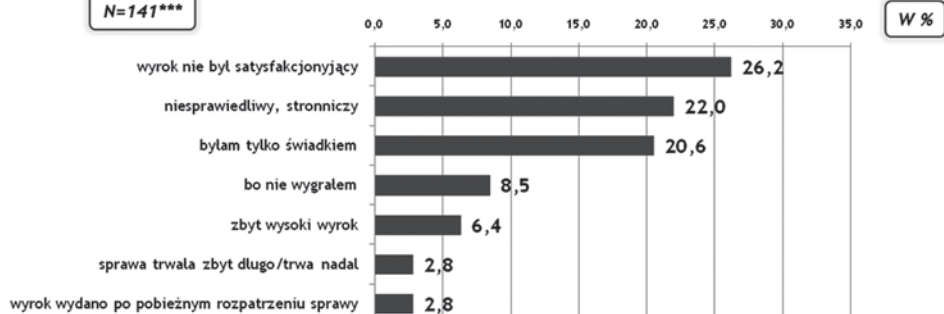
N=440\*

W %



Powody niezadowolenia z wyroku/orzeczenia sądowego

N=141\*\*\*



\* Na to pytanie odpowiadały wyłącznie osoby, które uczestniczyły kiedykolwiek w rozprawie sądowej

\*\* Pytanie dotyczy wyłącznie ostatniej rozprawy, w której uczestniczył Respondent

\*\*\* Na to pytanie odpowiadały wyłącznie osoby „zdecydowanie” lub „raczej” niezadowolone z wyroku/orzeczenia lub niezdecydowane. Pytanie miało charakter otwarty

Badani są raczej zadowoleni z wyroków sądowych, jakie zapadły w sprawach, w których brali udział. Tylko 1/6 z nich wyraża niezadowolenie z wyroków, jakie zapadły, a uzasadnia to brakiem satysfakcji oraz stronniczością, co może być skutkiem przegranej w procesie.

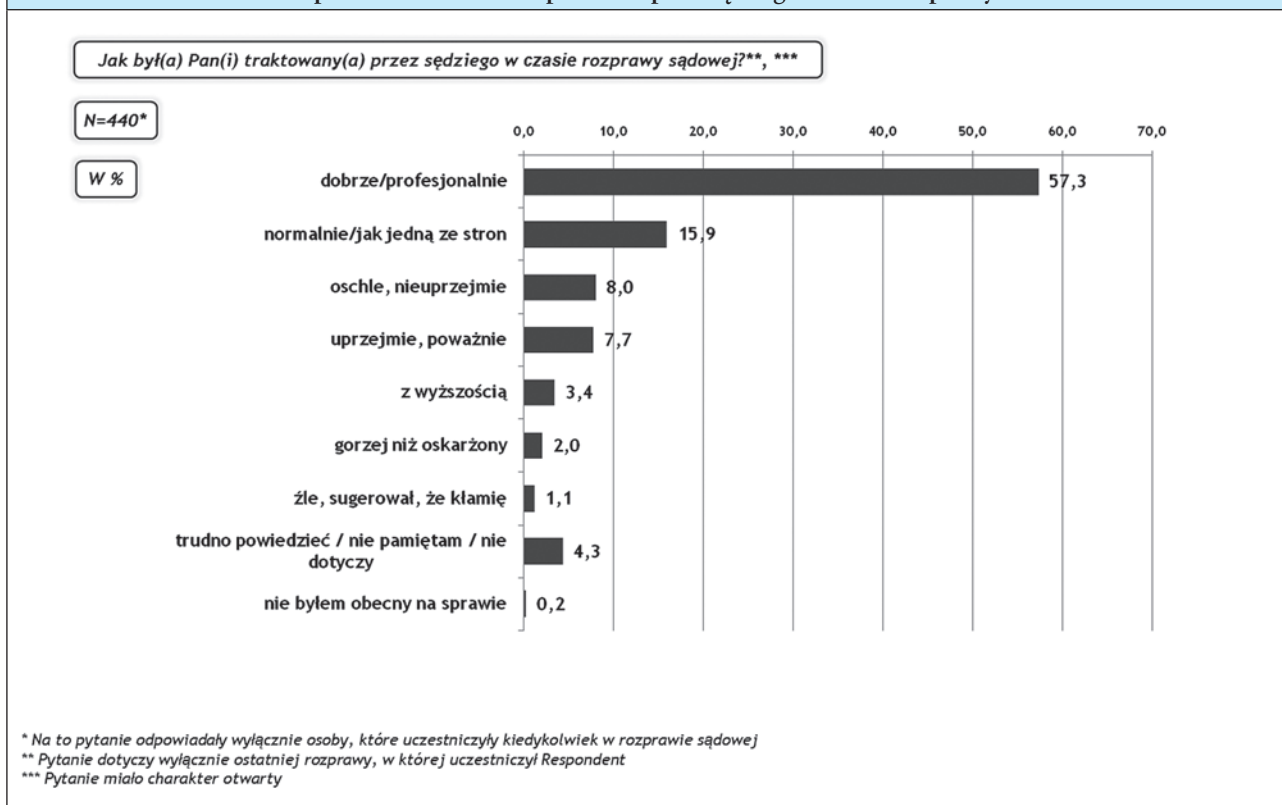
Zachowanie sędziów w czasie prowadzenia rozprawy sądowej\*\*

	1	2	3	4	5	6	7
N=440*							
średnia							
Niegodny szacunku					• 5,28		Godny szacunku
Nieuważny					• 5,3		Uważny
Nieuprzejmy					• 5,2		Uprzejmy
Pośpieszny					• 5,2		Spokojny
Uległy					• 5,3		Stanowczy
Nie zrównoważony					• 5,4		Opanowany
Nieprofesjonalny					• 5,4		Profesjonalny
Wyniosły					• 4,70		Przystępny
Emocjonalny					• 5,23		Logiczny
Stronniczy					• 5,19		Bezstronny
Nieprzyjazny					• 4,93		Przyjazny
Chaotyczny					• 5,38		Uporządkowany
Żartobliwy, dowcipny					• 5,58		Poważny
Łagodny					• 5,08		Surowy

\* Na to pytanie odpowiadały wyłącznie osoby, które uczestniczyły kiedykolwiek w rozprawie sądowej  
 \*\* Pytanie dotyczy wyłącznie ostatniej rozprawy, w której uczestniczył Respondent

Pozytywnie oceniane jest zachowanie sędziów w czasie prowadzenia rozprawy sądowej. Sędzia jawi się jako osoba poważna, opanowana, uporządkowana oraz profesjonalna.

Sposób traktowania respondenta przez sędziego w czasie rozprawy



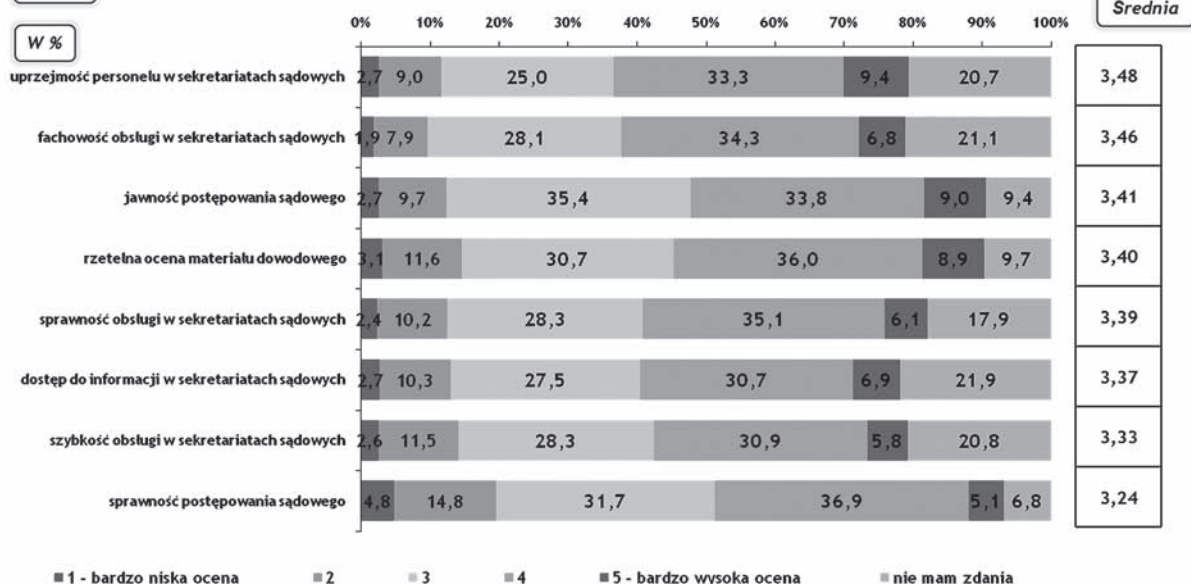
W opinii badanych sędzia panował nad przebiegiem rozprawy sądowej, a w stosunku do osób biorących udział w procesie zachowywał się profesjonalnie.

### Ocena poszczególnych aspektów pracy sądów

W odniesieniu do każdej cechy, na podstawie własnej wiedzy/doświadczenia lub na podstawie tego co Pan(i) słyszy, proszę ocenić pracę sądów

N=1500

W %



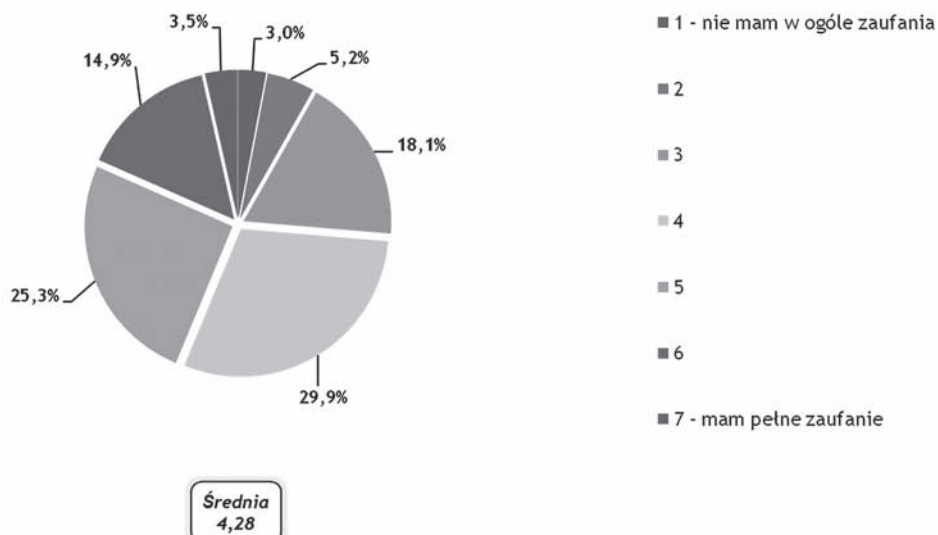
Bazując na własnych doświadczeniach i wiedzy lub przekazie mediów i znajomych, respondenci dobrze ocenili różne aspekty pracy sądów w Polsce (średnia od 3,24 do 3,48 w 5-stopniowej skali).

### Ocena poziomu zaufania do sądów/sądownictwa w Polsce

Jak Pan(i) ocenia swój poziom zaufania do sądów/sądownictwa w Polsce?

N=1500

W %



Zaufanie do sądów i sądownictwa jest ułożone powyżej średniego poziomu (średnia 4,28 w 7-stopniowej skali).



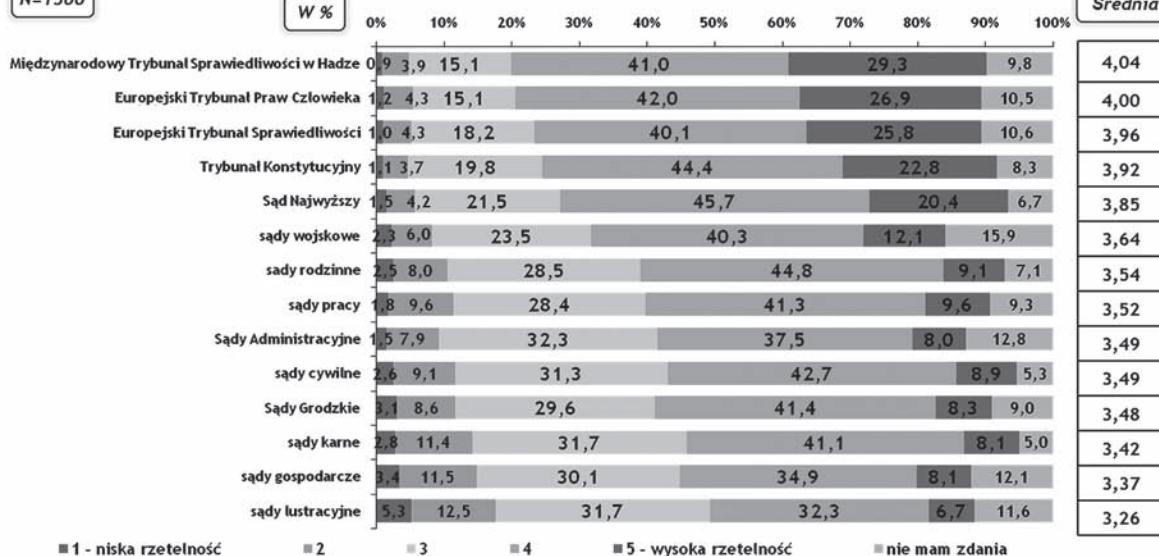
### Ocena rzetelności sądów krajowych i zagranicznych

W odniesieniu do każdego z wymienionych sądów proszę powiedzieć, w jakim stopniu uważa Pan(i) określony typ sądu za rzetelny (niezawodny, solidny) w działaniu?

N=1500

W %

Średnia



Interesujące jest, że zaufanie oraz wiara w rzetelność i skuteczność są wyższe w przypadku sądów europejskich i międzynarodowych niż sądów krajowych. Największym prestiżem respondentów cieszą się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu. Spośród krajowych instytucji sądowniczych największym zaufaniem cieszą się Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy. Najmniej korzystne oceny wystawiane są sądom lustracyjnym oraz sądom gospodarczym.

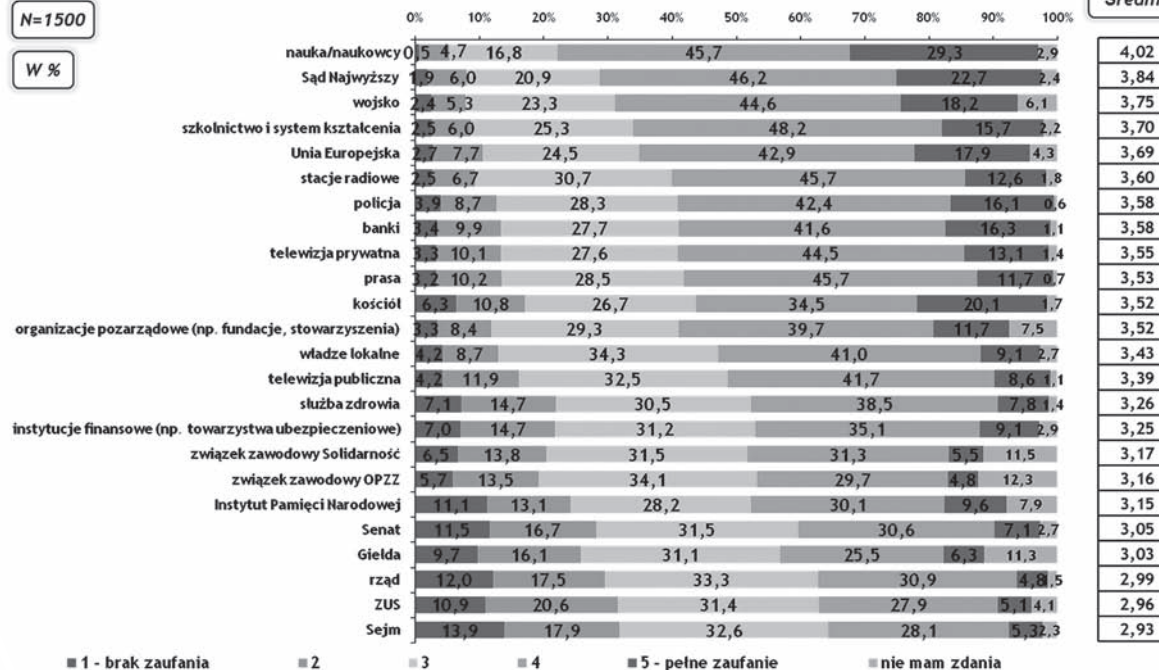
### Zaufanie do instytucji publicznych

W odniesieniu do każdej z wymienionych instytucji proszę powiedzieć, w jakim stopniu budzi ona Pana(i) zaufanie?

N=1500

W %

Średnia



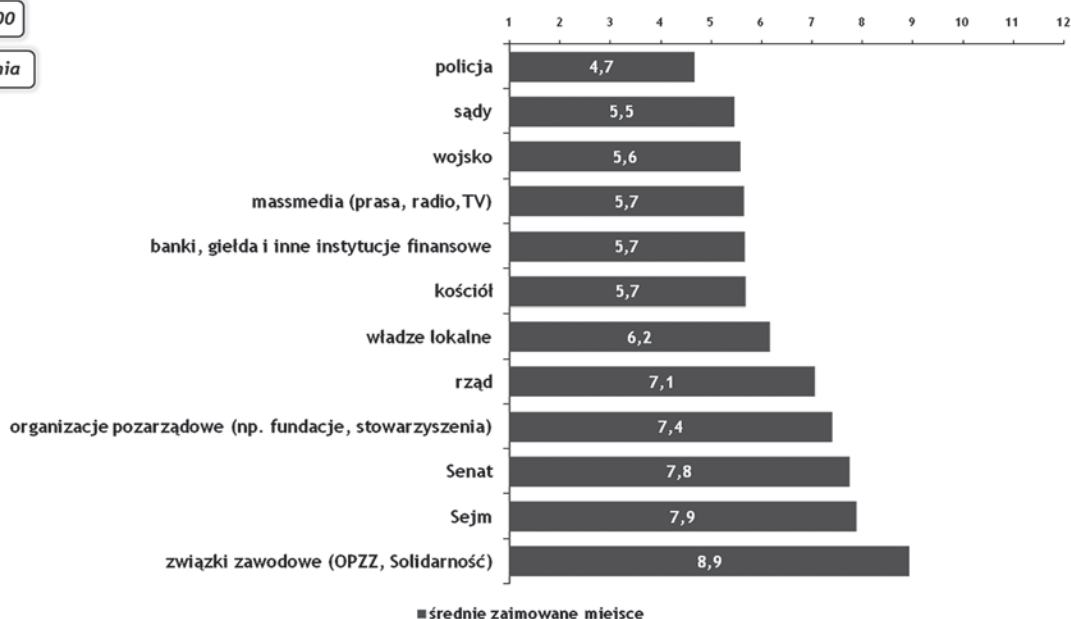
Przy ocenie zaufania względem różnych instytucji publicznych Sąd Najwyższy zajmuje wysoką, drugą pozycję. Największym zaufaniem wśród ankietowanych cieszy się środowisko naukowe. Wysokie pozycje zajmują również: wojsko, szkolnictwo i system kształcenia oraz Unia Europejska. Instytucje, które cieszą się najmniejszym zaufaniem Polaków to: Senat RP, Giełda Papierów Wartościowych, rząd, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Sejm RP.

### Ranking instytucji publicznych pod względem zaufania

Proszę uszeregować wymienione instytucje względem siebie rozpoczynając od tych, którym Pan(i) ufa najbardziej do tych, którym ufa najmniej.\*

N=1500

Średnia



\* Ranking pod względem średniej, gdzie 1 oznacza „ufa najbardziej” a 12 - „ufa najmniej”

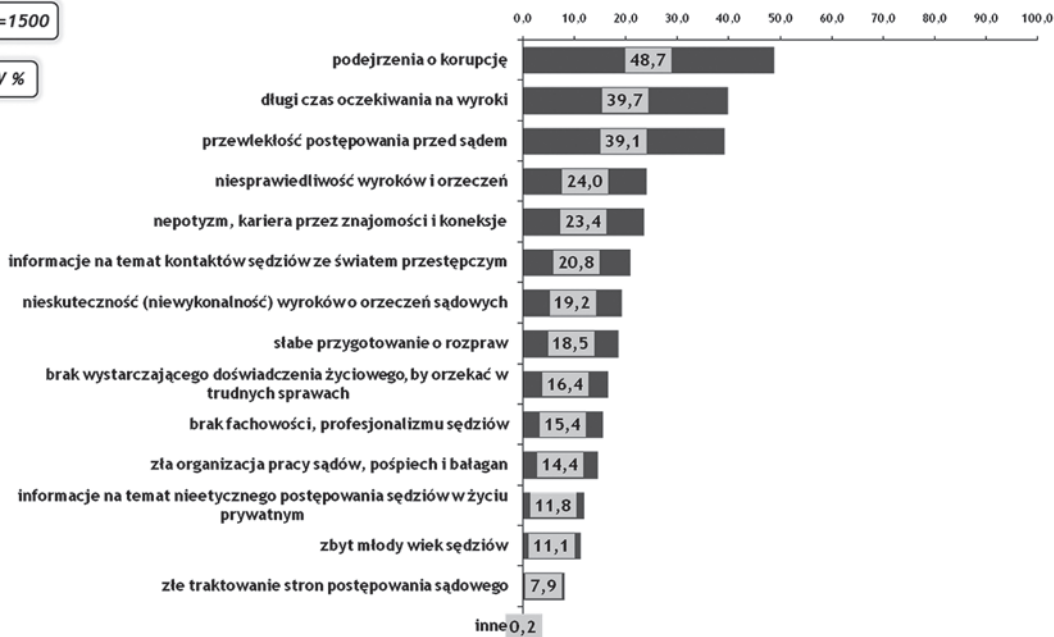
Największym zaufaniem z 12 różnych instytucji cieszy się policja, a najmniejszym – związki zawodowe.

### Kwestie osłabiające zaufanie do sędziów i sądów

Co, Pana(i) zdaniem, w największym stopniu osłabia zaufanie do sędziów i sądów?

N=1500

W %



\* Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ na to pytanie można było wskazać wiele odpowiedzi

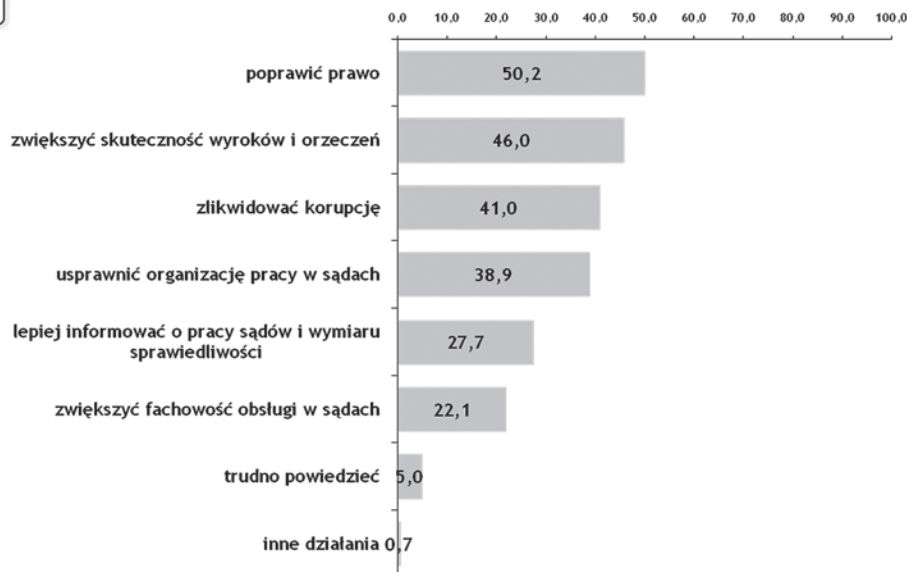
Zaufanie do sądów i sędziów w Polsce w największym stopniu osłabiają podejrzenia o korupcję, długi czas oczekiwania na wyrok i przewlekłość postępowania sądowego. Ponadto zdaniem badanych, na spadek zaufania do sądów wpływają niesprawiedliwe wyroki oraz nepotyzm i koneksje w sądownictwie.

### Kwestie do zmiany w celu poprawienia zaufania do sędziów i sądów

Co należałoby, Pana(i) zdaniem, zrobić przede wszystkim, aby poprawić zaufanie do sędziów i sądów w Polsce?

N=1500

W %



\* Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ na to pytanie można było wskazać wiele odpowiedzi

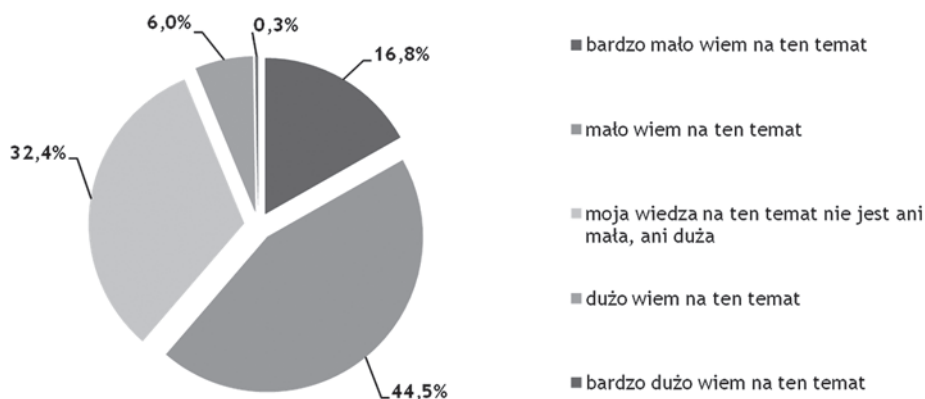
Zdaniem respondentów, aby poprawić zaufanie do sędziów i sądów w Polsce należy poprawić prawo, zwiększyć skuteczność wyroków i orzeczeń, zlikwidować korupcję oraz usprawnić organizację pracy w sądach.

### Ocena poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sądów w Polsce

Jak Pan(i) ocenia swój poziom wiedzy na temat funkcjonowania sądów w Polsce?

N=1500

W %



Średni  
a 2,28

Polacy nisko oceniają poziom swojej wiedzy na temat funkcjonowania sądów w Polsce. Przykładem jest to, że badani nie rozumieją, czym jest uzasadnienie wyroku sądowego, nie odróżniają tej kwestii od samego wyroku. Wyniki badania pokazują, że obywatele mają małą wiedzę na temat praw, które przysługują im w sądzie i w prokuraturze.

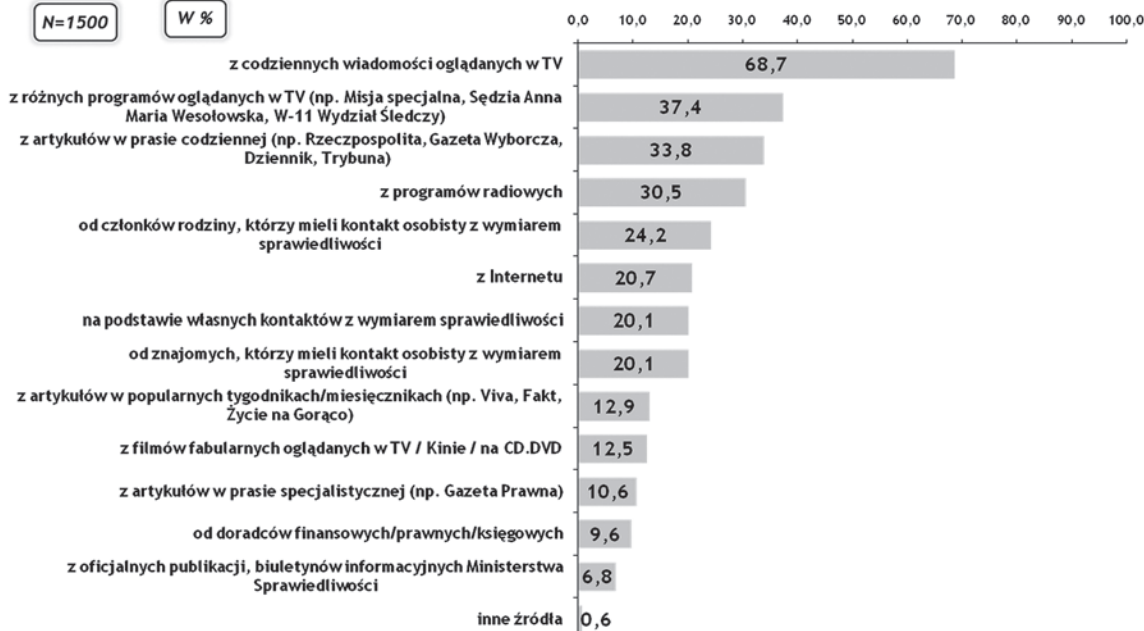


### Źródła wiedzy na temat funkcjonowania sądów w Polsce

Skąd czerpie Pan(i) wiedzę na temat funkcjonowania sądów w Polsce?\*

N=1500

W %



\* Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ na to pytanie można było wskazać wiele odpowiedzi

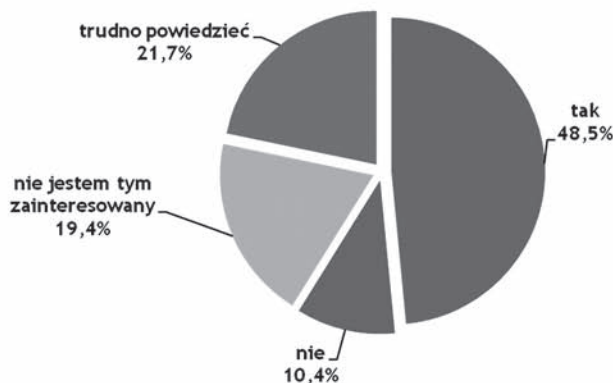
Polacy swoją wiedzę na temat funkcjonowania sądów w Polsce czerpią przede wszystkim z codziennych wiadomości oglądanych w telewizji. Ponadto, istotne źródła informacji stanowią: różne programy telewizyjne (np. „Sędzia Anna Maria Wesołowska”), artykuły w prasie codziennej oraz programy radiowe. Warto zauważyć, że jedna piąta badanych korzysta z Internetu, by zdobyć informacje na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

### Chęć lepszego poinformowania o działaniu wymiaru sprawiedliwości

Czy chciał(a)by Pan(i) być lepiej poinformowany(a) o działaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce?

N=1500

W %



Połowa obywateli chce być lepiej poinformowana o działaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Sposobem dotarcia do zainteresowanych powinny być informacje w telewizji i w prasie na temat konkretnych spraw lub nawet bezpośrednie relacje z rozpraw sądowych.



## IV EUROPEJSKA KONFERENCJA SĘDZIÓW I PROKURATORÓW Bordeaux, 30.06.–1.07.2009 r

*Irena Piotrowska*

Konferencja została zorganizowana przez Radę Europy z inicjatywy Konsultacyjnej Rady Prokuratorów Europejskich (CCPE) i Konsultacyjnej Rady Sędziów Europejskich (CCJE) przy współpracy z Francuską Szkołą dla Sędziów (*French Ecole Nationale de la Magistrature*).

Tematem konferencji były zagadnienia dotyczące możliwości, zasad i obszaru współpracy pomiędzy sędziami i prokuratorami w toku wykonywania czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Tematyka odpowiadała planowi pracy CCJE i CCPE na 2009 r., a konferencja stanowiła jeden z etapów pracy nad planowaną Opinią Zgromadzenia Plenarnego CCJE w 2009 r., która ma być poświęcona wzajemnym relacjom pomiędzy sędziami i prokuratorami.

Uczestnicy konferencji dyskutowali o możliwości i potrzebie wspólnych szkoleń dla sędziów i prokuratorów zarówno na etapie szkolenia wstępnego, jak i ustawicznego, zwracano uwagę na gwarancje niezależności działania sądów i prokuratur wynikające ze sposobu zabezpieczenia środków budżetowych oraz zarządzania zasobami ludzkimi.

Niezawisłość sędziów jest uznanym standardem w całej Europie. Inaczej wygląda sytuacja, jeżeli chodzi o prokuratorów. Otóż w czasie konferencji podnoszono potrzebę zapewnienia niezależności prokuratorom w toku podejmowanych czynności. Zwracano również uwagę na szczególną rolę prokuratury jako przedstawiciela państwa i rzecznika interesu publicznego, ale jednocześnie wskazywano na kontryktoryjność procedur sądowych oraz zasadę równości stron w procesie.

W toku dyskusji uczestnicy mieli okazję zaprezentować doświadczenia, wynikające z praktyki własnych

krajów oraz przedstawić postulaty na przyszłość. Mimo odmienności, wynikających z uwarunkowań historycznych oraz obowiązującego w poszczególnych państwach systemu prawnego, uczestnicy konferencji byli zgodni co do tego, że konieczne jest współdziałanie sędziów i prokuratorów oparte na profesjonalizmie, wzajemnym poszanowaniu swoich ról procesowych oraz zaufaniu do wysokich norm etyczno-moralnych prezentowanych przez sędziów i prokuratorów.

Zdaniem uczestników konferencji, sprawa wzajemnego zaufania do sędziów i prokuratorów oraz do procedur stosowanych w poszczególnych krajach nabiera szczególnego znaczenia we współpracy organów wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw. Sprawne i skuteczne procedowanie w sprawach, dotyczących europejskiego nakazu aresztowania, wniosków o ekstradycję czy udzielenia pomocy prawnej przez inne państwo, wymaga nie tylko znajomości prawa obowiązującego w innym kraju, ale przede wszystkim zaufania do organów tego państwa: że prawo stosują właściwie i gwarantują prawo do obrony oraz przestrzegają zasadę uczciwego procesu.

Bezpośrednio po konferencji odbyło się dwudniowe posiedzenie grupy roboczej, składającej się z członków CCJE i CCPE. Zadaniem grupy jest przygotowanie projektu opinii poświęconej wzajemnym relacjom pomiędzy sędziami i prokuratorami. Projekt ten był przedmiotem obrad Zgromadzenia Plenarnego CCJE w listopadzie 2009 r.

**Irena Piotrowska**

*Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Katowicach,  
członkiem Krajowej Rady Sądownictwa,  
przedstawicielem Polski w CCJE.*

# WIZYTA DELEGACJI KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W HOLANDII

*Rafał Michalczewski*

Krajowa Rada Sądownictwa przykłada dużą wagę do rozwoju wzajemnie korzystnych stosunków z radami sądownictwa innych państw, w tym z holenderską Radą Sądownictwa. Przedstawiciele Rady Sądownictwa z Holandii w 2008 r. gościli z wizytą roboczą w Warszawie. Kolejnym etapem bezpośredniej wymiany doświadczeń i zacieśnienia współpracy była wizyta przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa w Holandii na zaproszenie Przewodniczącego Rady holenderskiej, Erika van den Emstera. Polska delegacja z Przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa, sędzią Stanisławem Dąbrowskim na czele, w składzie: sędzia Roman Kęska, Wiceprzewodniczący Rady, sędzia Irena Piotrowska, członek Rady i Szef Biura Rady, sędzia Barbara Godlewska-Michalak, członek i rzecznik prasowy Rady, oraz Ewa Chałubińska, członek Rady przebywała w Holandii 14–17.07.2009 r.

Wizyta rozpoczęła się w Utrechcie, w Sądzie Okręgowym, gdzie członkowie delegacji poznali: procedurę zarządzania sprawami, tryb powoływania sędziów, zatrudniania personelu sądowego, szkolenia oraz oceny jakości ich pracy. Następnie polscy sędziowie udali się do holenderskiego Centrum Szkolenia Sędziów na spotkanie z Rosą Jansen – przewodniczącą Rady Dyrektorów, która przedstawiła charakterystykę tej instytucji i opisała przebieg szkolenia wstępnego oraz ustawicznego.

W czasie pobytu w Holandii polska delegacja odwiedziła w Hadze siedzibę Rady Stanu. Pieter van Dijk, Przewodniczący Wydziału Jurysdykcji Administracyjnej Rady przedstawił skład, kompetencje i działanie tej instytucji, zwłaszcza w zakresie

sądownictwa administracyjnego. Kolejnym punktem programu była wizyta w Radzie Sądownictwa Holandii. Porównano strukturę, rolę i zadania obu Rad. Szczególnie interesującym wątkiem dyskusji były doświadczenia holenderskich gospodarzy, związane z reformowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Spotkanie w gmachu Sądu Gospodarczo-Przemysłowego było okazją do poznania jego historii, zasad organizacji i składu. Ruud Winter, Prezes Sądu szczegółowo przedstawił zakres przedmiotowy wpływających spraw i zasady procedowania.

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa złożyli także wizytę w siedzibie Sądu Najwyższego Holandii. Geert Corstens, Prezes Sądu przedstawił podstawy prawne, strukturę organizacyjną, procedury powoływania członków oraz zasady codziennego funkcjonowania Sądu. Zainteresowanie wzbudziła kwestia obciążenia Sądów Najwyższych w Polsce i w Holandii wpływającymi sprawami.

Na koniec pobytu delegację czekała część turytyczna – zabytki kultury i architektury holenderskiej w haskim muzeum „Mauritshuis” oraz w miejscowości Delft, na przedmieściach Hagi.

Wizytę Krajowej Rady Sądownictwa w Holandii można bez wątpienia uznać za bardzo owocną i udaną. Z pewnością przyczyni się ona do nawiązania jeszcze bliższych i stałych kontaktów między sądownictwem holenderskim i polskim, co jest wolą obu stron.

**Rafał Michalczewski**

*Autor jest radcą Wydziału Współpracy Międzynarodowej  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa.*



**Wolters Kluwer**  
Polska

[www.wolterskluwert.pl](http://www.wolterskluwert.pl)

# OBRADY RADY WYKONAWCZEJ I KOMITETU STERUJĄCEGO EUROPEJSKIEJ SIECI RAD SĄDOWNICTWA W WARSZAWIE, 24–25.09.2009 r.

*Rafał Michalczewski*

Krajowa Rada Sądownictwa gościła w swojej siedzibie w Warszawie członków Rady Wykonawczej i Komitetu Sterującego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), które są najważniejszymi organami ENCJ.

W posiedzeniu Rady Wykonawczej ENCJ uczestniczyli:

- sir John Thomas – Przewodniczący Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa,

- sędzia Teresa Flemming-Kulesza – członek Krajowej Rady Sądownictwa i Komitetu Sterującego ENCJ, przewodnicząca Komisji Spraw Wewnętrznych,
- sędzia Miguel Carmona Ruano z Hiszpanii – członek Komitetu Sterującego ENCJ, przewodniczący Komisji ds. Komunikacji,
- sędzia Gracieuse Lacoste z Francji – członek Komitetu Sterującego ENCJ, przewodniczący Komisji ds. polityk UE.



Od lewej: Carlos Almela Vich (Hiszpania), Konrad Dąbrowski (Biuro KRS), Antonio Monserrat Quintana (Hiszpania), David Simone (Biuro ENCJ), Miguel Carmona Ruano (Hiszpania), Marc Bertrand (Biuro ENCJ), Gracieuse Lacoste (Francja), Niels Grubbe (Dania), Marja van Kuijk (Holandia), Geert Vervaeke (Belgia), sir John Thomas (Przewodniczący ENCJ), Erik van den Emster (Holandia), Milena Falaschi (Włochy), Teresa Flemming-Kulesza (Polska), Fabio Roia (Włochy), Vincenzo Siniscalchi (Włochy), Irena Piotrowska (Polska), Jean-Marie Siscot (Belgia), Monique van der Goes (Biuro ENCJ), Rafał Michalczewski (Biuro KRS)





Od lewej: Marc Bertrand, sir John Thomas, Monique van der Goes, David Simone



Od lewej: Miguel Carmona Ruano, Gracieuse Lacoste, Teresa Flemming-Kulesza

W czasie spotkania ściśle kierownictwo Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa omawiało tematy związane zarówno z bieżącą działalnością, jak i strategią rozwoju ENCJ, w tym współpracy z organami Unii Europejskiej, przygotowaniu tzw. Programu Sztokholmskiego w zakresie dotyczącym wymiaru sprawiedliwości oraz relacjami z innymi organizacjami związanymi z sądownictwem.

W obradach Komitetu Sterującego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa uczestniczyli członkowie z Polski, Anglii, Belgii, Danii, Holandii, Hiszpanii, Francji i Włoch – w sumie ponad dwadzieścia osób. Krajową Radę Sądownictwa reprezentowały: sędzia Teresa Flemming-Kulesza oraz sędzia Irena Piotrowska. Oprócz dyskusji na tematy poruszane dzień wcześniej, w czasie obrad Rady Wykonawczej przedstawiono także najnowsze wydarzenia w państwach członkowskich, stan współpracy z Unią Europejską (w tym w ramach niedawno powstałego Forum Wymiaru Sprawiedliwości) oraz z organizacjami skupiającymi prokuratorów. Duży nacisk położono na konieczność budowania oraz akcentowania w kontaktach



Od lewej: Maria van Kuijk, Erik van den Emster, Fabio Roia, Vincenzo Siniscalchi, Milena Falaschi, Gracieuse Lacoste, Niels Grubbe, Jean-Marie Siscot, Geert Vervaeke, Marc Bertrand, sir John Thomas, Monique van der Goes, David Simone, Antonio Monserrat Quintana, Carlos Almela Vich, Miguel Carmona Ruano, Teresa Flemming-Kulesza, Irena Piotrowska, Konrad Dąbrowski



Od lewej: Marc Bertrand, sir John Thomas, Monique van der Goes, David Simone

z UE odrębności i szczególnej pozycji ENCJ spośród innych organizacji działających w obszarze wymiaru sprawiedliwości.

W kolejnej części spotkania, dotyczącej spraw wewnętrznych Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa oceniono sytuację finansową, funkcjonowanie strony internetowej, prace grup roboczych i plany grup eksperckich oraz działania podjęte w następstwie czerwcowego Zgromadzenia Ogólnego ENCJ w Bukareszcie. Dużo czasu poświęcono również analizie słabych i silnych



Od lewej: sir John Thomas, Monique van der Goes

stron Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa oraz dyskusji o zagrożeniach i możliwościach stojących przed ENCJ.

Na zakończenie ustalono, że kolejne spotkanie Komitetu Sterującego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa odbędzie się 12.02.2010 r. w hiszpańskiej Walencji.

**Rafał Michalczewski**

*Autor jest radcą Wydziału Współpracy Międzynarodowej Biura Krajowej Rady Sądownictwa.*



Od lewej: Maria van Kuijk, Erik van den Emster, Fabio Roia, Vincenzo Siniscalchi, Milena Falaschi, Gracieuse Lacoste



# BEZ WSPÓŁPRACY SĘDZIÓW KRAJOWYCH TRUDNO BĘDZIE WPROWADZAĆ W ŻYCIE CORAZ OBSZERNIEJSZE PRAWO UNIJNE – wywiad z sędzią Teresą Flemming-Kuleszą, członkiem Rady Wykonawczej Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)

– Czy zechciałaby Pani przedstawić Europejską Sieć Rad Sądownictwa?

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) powstała z inicjatywy kilku rad sądownictwa, w tym holenderskiej, belgijskiej i irlandzkiej. ENCJ skupia nie tylko rady sądownictwa, ale także podobne, nieliczne instytucje, które łączy działanie na rzecz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W Europie rady sądownictwa różnią się kompetencjami i zakresem działania, dlatego do ENCJ należą rady o różnych kompetencjach w zakresie mianowania sędziów, oceny ich kwalifikacji, awansowania, szkolenia wstępnego i permanentnego, spraw administracyjnych, finansowych, inwestycyjnych. Niektóre rady sądownictwa pełnią też funkcję sądów dyscyplinarnych dla sędziów. W krajach, w których korpus prokuratorów cieszy się niezawisłością podobną do sędziowskiej, rady sądownictwa oprócz sędziów skupiają również prokuratorów. Ta różnorodność rozwiązań wynika z odmiennych doświadczeń i tradycji krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Główną przesłanką powołania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa była przede wszystkim konieczność budowania zaufania między sądami państw członkowskich UE. Gdy zlikwidowano bariery ograniczające możliwości przemieszczania się ludzi, sądy coraz częściej muszą się zajmować sprawami transgranicznymi, wykonywać wyroki wydane zagranicą, przeprowadzać dowody na terenie innych państw, przekazywać czy wydawać oskarżonych. Do tego, aby z zaufaniem odnosić się do decyzji sądów innych państw, konieczna jest współpraca i wiedza o wymiarze sprawiedliwości w innym kraju. Taka idea przyświecała powstaniu ENCJ, która początkowo działała w sposób mało sformalizowany. Najwyższą władzę sprawowało odbywające się co roku Zgromadzenie



Sędzia Teresa Flemming-Kulesza

Ogólne, powołano także Sekretariat działający przy radzie holenderskiej. Ze względu na potrzebę ściślejszej współpracy z instytucjami unijnymi w 2007 r. członkowie ENCJ uznali, że powinna ona uzyskać osobowość prawną. Ponieważ siedziba władz UE mieści się w Brukseli, postanowiono, by Europejska Sieć Rad Sądownictwa obrała to miasto za swoją siedzibę i została zarejestrowana według prawa belgijskiego jako stowarzyszenie. W lutym 2009 r.

otwarto Biuro Stałe ENCJ w Brukseli. Głównym celem ENCJ zapisanym w statucie jest „poprawa współpracy i wzajemnego zrozumienia między Radami Sądownictwa oraz członkami władz sądowniczych zarówno państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i wszystkich państw kandydujących do Unii”.

Polska od samego początku jest członkiem ENCJ. Akt założycielski podpisał ówczesny Przewodniczący KRS, sędzia Krzysztof Strzelczyk, a po zmianie struktury we wrześniu 2007 r. obecny Przewodniczący KRS, sędzia Stanisław Dąbrowski był jednym z sygnatariuszy statutu.

W 2008 r. na Zgromadzeniu Ogólnym w Budapeszcie odbyły się pierwsze wybory do władz ENCJ, a przede wszystkim do Komitetu Sterującego, który ma kompetencję podejmowania bieżących decyzji. Do Komitetu wybrano 8 rad sądownictwa z państw UE, w tym Krajową Radę Sądownictwa. Byliśmy bardzo dumni, że otrzymaliśmy w głosowaniu drugi wynik.

– *Po wyborach do Komitetu Zarządzającego odbyły się wybory do Rady Wykonawczej. I tu trzeba podkreślić Pani osobisty sukces, bo została Pani wybrana do wąskiego grona członków tej Rady.*

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* W skład Rady Wykonawczej wchodzi konkretne osoby, a do Komitetu – Rady Sądownictwa – wybrane spośród członków stowarzyszenia. Na czele Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa stoi Prezes, wybierany w powszechnych wyborach przez Zgromadzenie Ogólne. Obecnie funkcję tę pełni sir John Thomas. Rada Wykonawcza składa się z trzech osób, wskazanych przez członków Komitetu Zarządzającego z imienia i nazwiska. W Londynie, na pierwszym posiedzeniu po Zgromadzeniu Ogólnym w Budapeszcie, odbyły się wybory do Rady Wykonawczej, do której weszły trzy osoby: sędziowie z Francji i Hiszpanii oraz ja. Sędzia z rady hiszpańskiej zajmuje się koordynacją wewnętrznej komunikacji, sędzia z rady francuskiej kontaktami z instytucjami unijnymi, a ja przejęłam sprawy wewnętrzne, w tym wymianę poglądów na temat przyszłości stowarzyszenia.

– *Czym zajmuje się Komitet Zarządzający?*

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* Przede wszystkim koordynuje pracę Biura Stałego ENCJ i zarządza merytoryczną pracą stowarzyszenia. Rada Wykonawcza spotyka się raz na 2 miesiące w zależności od potrzeb. Prezes Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa pragnie rozwijać kontakty z instytucjami

unijnymi, podnosić jej prestiż na forum unijnym i sprawić, by w sprawach sądownictwa brano pod uwagę opinie ENCJ i liczono się z jej głosem. Obecnie członkowie ENCJ aktywnie uczestniczą w opracowaniu europejskiego programu działania w obszarze wymiaru sprawiedliwości na kolejne 5 lat, który powinien być przyjęty w czasie prezydentury szwedzkiej i stąd pochodzi jego nazwa: Program Sztokholmski.

W pracy między Zgromadzeniami Ogólnymi najważniejszą rolę pełnią grupy robocze, które zajmują się tematyką interesującą większość członków ENCJ. Każda z rad sądownictwa, wchodzących w skład Komitetu Zarządzającego koordynuje prace jednej grupy roboczej. Polska początkowo podjęła się prowadzenia grupy, która zajmowała się sposobem finansowania i odpowiedzialnością finansową sądów. Po roku praca tej grupy zakończyła się przygotowaniem raportu. Kolejną grupą roboczą, powstałą przed dwoma laty także z inicjatywy Krajowej Rady Sądownictwa jest „Zaufanie publiczne” (do sądów). W większości krajów to ważny temat, dotyczący relacji między sądami a światem polityki i środkami społecznego przekazu, które na ogół relacjonują negatywne zdarzenia z pracy sądów, kreując podejrzenia o stronniczość czy korupcję. Dlatego też w wielu krajach rady sądownictwa same prowadzą okresowe badania opinii publicznej dotyczące zaufania do sądów. W ramach tej grupy roboczej został opracowany kwestionariusz, który może być wykorzystany do badania poziomu zaufania społecznego do sądów we wszystkich państwach członkowskich. Badanie pilotażowe zostało już przeprowadzone w Polsce i wynika z niego, że osoby, które miały osobisty kontakt z sądem w większości dobrze oceniają jego pracę i pracę sędziów, sposób traktowania świadków, ofiar i innych uczestników rozprawy. Natomiast negatywne opinie zawdzięczamy głównie sensacyjnym doniesieniom medialnym. Bo przecież, to co dobrze i sprawnie działa nie jest interesujące dla telewizji czy prasy. To jest ogromny problem we wszystkich państwach Unii Europejskiej – jak dotrzeć z pozytywnym przekazem do społeczeństwa. Musi istnieć podstawowe zaufanie do krajowego systemu sprawiedliwości, bo jak inaczej budować zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w innym państwie? Pokazała to słynna sprawa z Exeter. W mediach była wyrażana duża nieufność, czy oskarżony polski obywatel był właściwie potraktowany przez sąd angielski. Jak wiem, sądy porozumiewały się ze sobą w celu wyjaśnienia wątpliwości co do przebiegu postępowania,





**Zgromadzenie Ogólne ENCJ, Bukareszt 27–29.05.2009 r.**

po to by wykonać w Polsce wyrok, jaki zapadł w Wielkiej Brytanii. Dlatego prace grupy roboczej „Zaufanie publiczne” wciąż trwają, ale jak długo jeszcze będą trwały, to zależy od środków finansowych, jakie zostaną przeznaczone na dalsze, ogólnoeuropejskie badania. Przy tym projekcie współpracujemy z naukowcami z Uniwersytetu Jagiellońskiego, również uniwersytet belgijski zgłosił chęć udziału w tym przedsięwzięciu. Z tego punktu widzenia ważne są też plany usprawnienia współpracy systemów sądownictwa na obszarze Unii, które, mam nadzieję, znajdą wyraz w Programie Sztokholmskim. Przede wszystkim konieczne jest wyeliminowanie skomplikowanych procedur, m.in. przy uznawaniu wyroków, czy przeprowadzaniu dowodów na terytorium innych państw członkowskich. To się wiąże z zamiarem opracowania standardu, wzorca postępowania proceduralnego, który byłby przestrzegany we wszystkich państwach UE, i który pozwoliłby wyeliminować obawy, czy dowody zostały przeprowadzone dostatecznie wnikliwie i z zachowaniem zasad. Duży nacisk kładzie się także na zagwarantowanie praw ofiar we wszystkich państwach unijnych. ENCJ włącza się w te działania i przedstawiło priorytetowe zagadnienia, które powinny być dostrzegane i popierane przez instytucje unijne. Na tym polega postępująca integracja, że sądy coraz częściej kontaktują się ze sobą i wiedzą o sobie coraz więcej.

Tematyka grup roboczych pokazuje także, że ENCJ kładzie też nacisk na odpowiedzialność sędziów, na poprawę ich pracy i pracy sądów. W związku z tym powstała grupa robocza, która

zajmuje się „Zarządzaniem jakością” i rozpowszechnianiem dobrych praktyk sprawdzonych w innych instytucjach oraz grupa robocza, która zajmuje się „e-justice” – analizuje zastosowanie technik komputerowych w dostępie do sądów i wymierzaniu sprawiedliwości, czyli rozwiązaniami przyszłościowymi także w Polsce. Ponieważ jest to jeden z priorytetów, dlatego ENCJ pragnie powołać grupę ekspertów, by wypracować najlepsze rozwiązania w tej dziedzinie. Jest też grupa robocza, która zajmuje się etyką sędziowską. Członkowie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa uważają, że powinny być opracowane wspólne standardy etyczne. Dotyczy to także pozaorzeczniczej działalności zawodowej sędziów zarówno płatnej, jak i bezpłatnej, a także zasad wyłączania sędziów z rozpraw, tak, aby wyeliminować nadużywanie wyłączeń, ale i zapewnić bezstronność sędziów. Sieć kładzie również duży nacisk na jawność postępowań dyscyplinarnych, bo sędziowie wprawdzie nie są wybierani, lecz mianowani, ale odpowiadają za swoje postępowanie. Krajowe rady sądownictwa też się zajmują tą problematyką.

Warto podkreślić, że w dokumentach unijnych pojawił się ciekawy wniosek, że bez współpracy sędziów krajowych coraz obszerniejsze prawo unijne nie będzie wprowadzane w życie. Ponadto, coraz bardziej docenia się rolę sędziów w rozwoju Unii Europejskiej, bo jeżeli sędziowie nie będą znali, rozumieli i stosowali prawa unijnego, to pozostanie ono jedynie zapisem na papierze. Państwa członkowskie powinny przykładąć także większą wagę do znajomości języków obcych wśród sędziów. Wprawdzie

większość dokumentów jest tłumaczona, ale jakość tych tłumaczeń bywa różna. Czasami trzeba polegać na własnych umiejętnościach i możliwości porównania różnych tekstów, czy możliwości bezpośredniej rozmowy z sędzią z innego kraju.

– *Czemu było poświęcone tegoroczne Zgromadzenie Ogólne w Bukareszcie?*

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* Ponieważ 2009 r. nie jest rokiem wyborczym, bo kadencja organów wybieralnych jest 2-letnia, dlatego skoncentrowano się na pracy merytorycznej w podgrupach, w których każdy mógł zabrać głos, co przy 100-osobowym gronie Zgromadzenia Ogólnego byłoby trudne. Wszystkie grupy robocze składały też sprawozdania ze swoich prac. Niektóre z nich były bardzo ciekawe: m.in. raport grupy roboczej „Zaufanie publiczne”, omówiony przez sędzię Irenę Piotrowską, a dotyczący badania opinii publicznej w Polsce. Były także wystąpienia przewodniczących sieci współpracujących z ENCJ: Rad Stanu (Sądów Administracyjnych), Sądów Najwyższych i Prokuratorów Generalnych. Postanowiono opracować dłuższy, strategiczny plan działania ENCJ i przyjęto rezolucję dotyczącą dostępu do wymiaru sprawiedliwości i przejrzystości jego działania. Bieżącą działalność Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa najlepiej śledzić na stronie internetowej: [www.encj.net](http://www.encj.net).

– *Sieć może doradzać, opiniować, ale czy może wpływać na działania rad krajowych?*

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* W statucie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa jest wyraźne zastrzeżenie, że nie może wpływać na jakiegokolwiek działanie czy decyzje rad krajowych. To rady krajowe mogą się zwrócić do ENCJ o wsparcie w jakiejś sferze działań, czy też podjęcie uchwał, które poprawiłyby sytuację danej rady sądownictwa w przypadku trudności.

– *Czy takie sytuacje już się zdarzały?*

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* W 2008 r. na Zgromadzeniu Ogólnym ENCJ podjęto uchwałę, która odnosiła się do wszystkich członków Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, ale powstała z inspiracji rady francuskiej, gdyż po zmianie prawa, sędziowie francuscy utracili większość w radzie. Z reguły do rad krajowych wchodzi nie tylko przedstawiciele korpusu sędziowskiego, ale także parlamentarzyści, pracownicy naukowcy, adwokaci oraz członkowie innych grup społecznych. Członkowie ENCJ byli zgodni, że w przypadku gdy rada pełni

również funkcję sądu dyscyplinarnego, jak to jest we Francji, niedopuszczalne jest, by sędziowie stanowili mniejszość w składzie rady, przynajmniej, gdy rozpatrywane są sprawy dyscyplinarne. Po uchwale Zgromadzenia Ogólnego ENCJ wprowadzono zmiany w prawie francuskim uwzględniające zastrzeżenia zawarte w tej uchwale.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa przyjęła także uchwałę, w której zwrócono uwagę na potrzebę obrony niezawisłości sędziów w przypadku krytyki ze strony mediów przekraczającej dopuszczalne granice. Inspiracją do zajęcia się tym problemem były wydarzenia również we Francji. Otóż członkowie ENCJ uznali, że powinni podjąć uchwałę w tej sprawie po to, by we wszystkich państwach członkowskich bronić niezawisłych orzeczeń sędziów, którzy podejmują decyzje zgodnie ze swoją wiedzą oraz sumieniem i nie mogą być poddawani naciskom mediów ferujących własne wyroki.

– *Czy Krajowa Rada Sądownictwa zwracała się do ENCJ o wsparcie w jakiejś konkretnej sprawie?*

– *Sędzia Teresa Flemming-Kulesza:* Uchwała Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, która dotyczyła nacisków ze strony mediów i broniła niezawisłości sędziego została podjęta wtedy, gdy w Polsce toczyła się szeroka, medialna dyskusja nad orzeczeniem sędziego w sprawie zaważenia się hali w Chorzowie. I odnosiła się także do tej konkretnej sprawy. To jest jedna z ważnych sfer działania ENCJ. Obrona niezawisłości sędziego to priorytet. Drugą ważną sferą jest współpraca z instytucjami Unii Europejskiej. Sieć jest zdania, że projekty prawa wspólnotowego powinny być konsultowane ze środowiskiem sędziowskim, a jego głos dobrze słyszany na forum europejskim. Europejska Sieć Rad Sądownictwa rozwija również współpracę z odpowiednimi instytucjami unijnymi – Parlamentem i Komisją Europejską, w szczególności z Komisarzem odpowiedzialnym za wymiar sprawiedliwości. Współpracuje również z Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu. Obecnie tworzony jest program działania Unii Europejskiej na lata 2010–2015 w obszarze bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości. Stowarzyszenie jest żywo zainteresowane wskazaniem priorytetów i przedstawieniem swojej opinii na ten temat. Ważne jest także, by ENCJ miała możliwość włączenia się we współpracę i budowanie nowych, dobrych praktyk w wymiarach sprawiedliwości państw członkowskich UE.

Rozmawiała: Alicja Seliga



# GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO z 15.01.2009 r. (K 45/07)<sup>1</sup>

*Marek Szubiakowski*

Podstawowym zagadnieniem, na temat którego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (dalej jako TK lub Trybunał) we wskazanym wyroku jest dopuszczalność sprawowania nadzoru przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości – nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Istota wypowiedzi TK odnosi się do art. 9 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>2</sup> oraz oceny tego przepisu w świetle art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 9 u.s.p.: „Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru. Podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77”. Działalność administracyjna sądów, w świetle art. 8 § 1 w zw. z art. 1 § 2 i § 3 u.s.p., ma na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań zarówno w zakresie dotyczącym sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jak i ochrony prawnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wymienione wyżej przepisy Konstytucji RP nie stoją na przeszkodzie, aby działalność administracyjna sądów powszechnych mogła się znajdować pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Przyjął zatem, że tego rodzaju działalność sądów może być poddana władczej ingerencji organów władzy wykonawczej. Taki nadzór nie koliduje, zdaniem Trybunału, z zasadą podziału władz, gdyż Konstytucja RP zakłada także ich równowagę i współdziałanie. Nie godzi też w zasadę odrębności i niezależności sądów, gdyż jej istota sprowadza się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, przy którego sprawowaniu

sędziowie są niezawisli i w którą nie wkracza nadzór nad działalnością administracyjną sądów.

Stanowisko TK wymaga uwagi nie tylko ze względu na przedstawioną argumentację. Jest ono szczególnie doniosłe, bowiem wyraża zaakceptowanie wykorzystania w ustawodawstwie zwykłym (w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych i akcie wykonawczym do tej ustawy – rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 25.10.2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów<sup>3</sup>) instytucji nadzoru, do kształtowania relacji pomiędzy dwiema odrębnymi z mocy Konstytucji RP władzami – wykonawczą i sądowniczą.

Na wstępie uwag do stanowiska TK zasadne jest przybliżenie pojęć „nadzór” i „działalność administracyjna sądów”. Należy bowiem przypomnieć, że te dwa kluczowe dla rozumienia problematyki objętej wyrokiem oceny konstytucyjności pojęcia, nie są zdefiniowane ani też jednolicie rozumiane. Trybunał mówiąc o nadzorze w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych stwierdza wprawdzie, że jest to nadzór inny niż w prawie administracyjnym, nie wskazuje jednak na czym polega istota odmienności konstrukcji nadzoru nad działalnością administracyjną w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> OTK ZU 2009/1 (117), poz. 3.

<sup>2</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej jako u.s.p.

<sup>3</sup> Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 25.10.2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 187, poz. 1564 ze zm.).

<sup>4</sup> „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie nadzoru w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny chce podkreślić, nawiązując do swojego orzecznictwa, że pojęcie nadzoru na gruncie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych ma ukształtowane znaczenie. Przede wszystkim jak już wskazano w wyroku (K 40/07), analiza obowiązujących przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazuje na dwa rodzaje nadzoru (judykacyjny i administracyjny). Trybunał uważa, że w obrębie tych dwóch kategorii powinny mieścić się formy weryfikacji działań władzy sądowniczej”, s. 43 uzasadnienia wyroku TK z 15.01.2009 r. (K 45/07), OTK ZU 2009/1 (117), poz. 3.



W tej sytuacji wobec ugruntowanego w literaturze rozumienia pojęcia „nadzór” wypada przypomnieć jego specyfikę. W piśmiennictwie rozróżnia się dwa rozumienia tego pojęcia: jako elementu budowy struktury administracyjnej oraz jako konstrukcji prawnej o określonej specyfice<sup>5</sup>. Dla dalszych rozważań istotne jest drugie rozumienie nadzoru. Z tego względu warto przypomnieć podkreślenie elementu podporządkowania, jako kluczowego dla relacji pomiędzy nadzorowanym i nadzorującym. W literaturze używa się określenia „nadzór” głoszącego, że „uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na instytucje nadzorowane”<sup>6</sup>. Odsyłając w kwestiach szczegółowych do bogatej literatury i systematyzując omawianą konstrukcję można stwierdzić, że nadzór ze swej istoty zakłada podporządkowanie jednostki nadzorowanej nadzorującemu oraz wyposaża podmiot nadzorujący w możliwość wykorzystania instrumentów władczych do korygowania działalności takiej jednostki. Nawet jeżeli uznać, jak podniósł Trybunał – co nie jest takie oczywiste – że kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wynikające z art. 38 u.s.p. dotyczą kwestii, które nie są związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, to i tak powstaje wątpliwość, czy w przypadku gdy Konstytucja RP w art. 173 wprowadza odrębność i niezależność sądów od innych władz można przyjąć, powołując się na równowagę władz, będącą istotą ich podziału (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz obowiązek ich współdziałania (preambuła do Konstytucji RP), że relacje władcze zawarte w istocie nadzoru mieszczą się w tej równowadze i współdziałaniu władz.

Drugim pojęciem, do którego odnosi się stanowisko TK jest działalność administracyjna sądów. W przypadku tego terminu problem wynika z faktu, że pojęcie to jest bardzo nieostre, co dobitnie podkreślają podejmowane w piśmiennictwie próby jego zdefiniowania<sup>7</sup>. Do zagadnienia tego jeszcze wrócimy, należy tu jednak podkreślić, że stosownie do rozumienia tego niezdefiniowanego w ustawie nieostrego terminu zmieniać się będzie zarazem zakres nadzoru.

Argumentacja, z której Trybunał wywiódł swoje stanowisko, została oparta, biorąc pod uwagę kolejność jej przedstawienia, na względach natury historycznej.

Punktem wyjścia wypowiedzi TK jest przypomnienie, że związek pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sędziowską w sprawach niedotyczących

wymiaru sprawiedliwości w polskim systemie sądownictwa istniał od 1918 r. Uznawano, że „naczelný nadzór” Ministra Sprawiedliwości nad wszystkimi sądami i sędziami nie mógł stanowić podstawy do wkroczenia w dziedzinę, w której sędziowie stosownie do art. 77 Konstytucji marcowej byli niezawisli. Naczelný nadzór wprowadzały przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>8</sup>. Trybunał podniósł przy tym, że związek ten był ewidentny i nie był podważany jako sprzeczny z zasadą trójpodziału władz, jakkolwiek w tej ostatniej kwestii nie odwołał się do żadnych poglądów aprobujących rozwiązanie rozporządzenia z 1928 r.

Trybunał powołując się na genezę i trwałość istniejących rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami, ograniczył się do wymienienia organów nadzoru i omówienia brzmienia przepisów rozporządzenia z 1928 r. Stanowisko takie jest dalece niepełne, pominięto bowiem niechlubną praktykę stosowania tych przepisów, zarówno w okresie II Rzeczypospolitej, jak i, co ciekawe, przez niemalże cały okres PRL<sup>9</sup>. Praktyka stosowania tej regulacji dowodzi, że zastosowane unormowania umożliwiały dominację władzy wykonawczej nad sędziowską i wbrew formalnym gwarancjom dawały organom administracji podstawę do wpływania na orzecznictwo sądowe. Nie przypadkiem rozwiązania prawne pozwalające na takie oddziaływanie na wymiar sprawiedliwości pozostały w mocy przez cały okres Polski Ludowej. Trudno uznać, że stało się tak ze względu na skuteczne gwarancje dla niezawisłości sędziowskiej. Kilkudziesięcioletnie stosowanie tych przepisów, których kontynuacją jest obecny art. 9 i inne przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów

5 A. Filipowicz, *Pojęcie nadzoru w administracji*, Warszawa 1984, s. 119.

6 M. Wierzowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 89.

7 „Przez działalność administracyjną sądów należy rozumieć wszelką działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inną niż związaną z czynnościami jurysdykcyjnymi sądów oraz dotyczącą ochrony prawnej wykonywanej przez referendarzy sądowych”, T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Ustawy o Ustroju Sądów Powszechnych i Ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 40.

8 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. R.P. Nr 12, poz. 93 ze zm.), dalej jako rozporządzenie z 1928 r.

9 Obraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie międzywojennym trafnie przedstawia J. Gudowski, *Historia sądownictwa powszechnego na ziemiach polskich*, w: 90 – *lecie Odrodzonego Sądownictwa w Polsce. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2007, s. 23–37 oraz powołana tam literatura. Tło polityczne wprowadzenia i funkcjonowania rozporządzenia z 1928 r. przedstawia A. Garlicki, *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008, s. 11–28.



powszechnych, dotyczące nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wbrew stanowisku TK dowodzi, że zawarte w nich rozwiązania dają podstawę do naruszania równowagi władz na korzyść władzy wykonawczej. Pozwalają one, mimo werbalnych zabezpieczeń, na naruszanie nie tylko zasady niezależności sądów, ale także niezawisłości sędziowskiej. Z tego względu argument, że dane rozwiązanie prawne „od zawsze” istniało w systemie prawnym nie może być sprowadzone do literalnego brzmienia przepisu, jeśli geneza i praktyka jego stosowania dobitnie ilustrują czemu w rzeczywistości służyło. W naszym kraju nie trzeba przypominać, że konstytucje państw komunistycznych, z radziecką na czele, deklarowały fundamentalne miejsce ustrojowe jednostki i bogaty katalog praw obywatelskich. Brak mechanizmu realizacji takich deklaracji i skutecznej kontroli ich realizacji, czynił je iluzorycznymi.

Przechodząc do argumentów nawiązujących do zasad zapisanych w obowiązującej Konstytucji, Trybunał podkreśla, że „istotą zasady podziału i równowagi władz jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równowagi się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa”. Zwracając uwagę na funkcjonalne powiązania władz wprowadzone przez Konstytucję, Trybunał podnosi, że zewnętrzna ingerencja, tj. ingerencja ze strony innej władzy w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Proces ten może być kontrolowany w toku instancji w ramach władzy sądowniczej, a w przypadku sądów powszechnych poddany jest nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, art. 7 u.s.p.). Trybunał zastrzega przy tym, że wkraczanie w ramach równowagi się władz w pozasądowe kompetencje sądów ze strony innych organów państwowych może być dokonywane wyjątkowo na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i właściwie uzasadnione merytorycznie. Nie wyjaśnia przy tym, poza nawiązaniem do tradycji istniejącej od 1918 r., dlaczego nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, w kształcie wynikającym z art. 9 u.s.p., spełnia wymagania dotyczące wyjątkowości tego instrumentu, ograniczenia go tylko do pozasądowych kompetencji sądów, a także precyzji w określeniu zakresu uprawnień.

Stanowisko Trybunału wymaga skonfrontowania z faktem, że z art. 9 zd. 2 u.s.p. wynika wprost, iż

zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów obejmuje także taką działalność, która jest bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, co potwierdzają zresztą kompetencje nadzorcze wymienione w art. 37 § 4 czy art. 38 § 1 pkt 3 u.s.p. Ustawodawca zwykły dopuszcza więc możliwość oddziaływania w ramach takiego nadzoru na orzecznictwo, a więc nie tylko na pozasądowe kompetencje sądów. Wprowadza jedynie personalne gwarancje związane z tym, aby podstawowe zadania w imieniu Ministra Sprawiedliwości w takich przypadkach wykonywali jego urzędnicy mający status sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Zastrzega też w art. 39 u.s.p., że czynności w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Te zabezpieczenia nie zmieniają jednak istoty regulacji zawartej w art. 9 u.s.p., w której zakłada się możliwość ingerencji organu władzy wykonawczej w wymiar sprawiedliwości. Trudno też uznać, że przepis ten został sformułowany w sposób precyzyjny, co zresztą przyznaje TK pisząc, że został on niezręcznie sformułowany, co jednak nie przesądza o jego niekonstytucyjności. Zasadność wyposażenia Ministra w kompetencje do badania toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach stoi w sprzeczności nie tylko z możliwością zaskarżenia postanowienia o zawieszeniu postępowania do sądu drugiej instancji. Kwestia oceny przewlekłości postępowania została poddana kontroli w postępowaniu sądowym także z mocy ustawy szczególnej<sup>10</sup>, gwarantując udział sądów w ocenie tego aspektu sprawy. Objęcie nadzorem nad działalnością administracyjną sądów również sprawności postępowania stanowi jaskrawy przykład pokrywania się zakresów działania sądów oraz oddziaływania organu sprawującego nadzór.

Uzasadnienia merytorycznego dla powierzenia nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Ministrowi Sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny upatruje w tym, że sądy stanowią wyodrębnione jednostki administracyjne, których funkcjonowanie od strony materialnej i budżetowej powinno podlegać weryfikacji, zaś na władzy wykonawczej (rząd) spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

<sup>10</sup> Ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).

Z taką argumentacją można by się zgodzić, gdyby z przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a przede wszystkim z art. 9 u.s.p. wynikało, że w ramach takiego nadzoru nie ingeruje się w wymiar sprawiedliwości. Tymczasem z uzasadnienia TK wynika, że nie jest jasne, co obejmuje pojęcie „działalność administracyjna”. Z jednej strony, Trybunał podkreśla, że taką działalność stanowi wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inną aniżeli związana z czynnościami orzeczniczymi sądów. Z drugiej zaś, podnosi, że do pojęcia „działalność administracyjna sądu” należy też tok i sprawność postępowania, a więc elementy czynności jurysdykcyjnych. Trybunał przyjmuje bowiem rozumienie administracji sądowej w znaczeniu wąskim i szerokim, idąc za znaną w piśmiennictwie koncepcją. Jego zdaniem, administracja sądowa *sensu largo* to zarówno administrowanie, jak i nadzór administracyjny, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwanie nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz analiza orzecznictwa sądowego.

To szerokie rozumienie administracji sądowej przez TK powoduje, że tok i sprawność postępowania stanowią zarazem czynności jurysdykcyjne sądów i element wymiaru sprawiedliwości, mieszcząc się jednocześnie w działalności zarządzającej i organizatorskiej sądów<sup>11</sup>. Nie należy przy tym zapominać, że niektóre czynności podejmowane w ramach toku i sprawności postępowania przez sądy, np. zawieszenie postępowania podlegają kontroli instancyjnej. Powstaje wrażenie, że zaakceptowanie przez Trybunał włączenia do pojęcia „działalność administracyjna” sądów także czynności związanych z orzecznictwem, a więc istotą wymiaru sprawiedliwości, jest potrzebne do uzasadnienia konstytucyjności uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie. Trybunał zaznacza zresztą, że czynności nadzorcze nad działalnością sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie mogą wkraczać w sferę niezawisłości sędziowskiej. Czy jednak włączenie w zakres pojęcia „administracja sądowa” elementów związanych z orzekaniem, czyli czynnościami jurysdykcyjnymi, nie powinno wykluczać możliwości nadzorowania takiej działalności przez organ władzy wykonawczej, gdyż wprowadzona zostaje możliwość ingerowania przez tę władzę w wymiar sprawiedliwości? Jak pokazuje historia stosowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez Ministra Sprawiedliwości władza wykonawcza z takiej możliwości korzystała. Zresztą przepisy

ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych o nadzorze – art. 37 § 4 w zw. z art. 79 u.s.p. – zakładają obowiązek wykonania przez sędziego poleceń w zakresie czynności administracyjnych, również dotyczących sprawności postępowania sądowego, w tym wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, nawet gdyby w jego ocenie naruszały zasadę niezawisłości sędziowskiej. Prawo do złożenia pisemnych zastrzeżeń, przewidziane w art. 37 § 4 i § 4a u.s.p., i ostateczne wypowiedzanie się w tej kwestii przez sąd dyscyplinarny, nie zmienia okoliczności, że niezależnie do wykorzystania tych środków sędzia najpierw ma obowiązek wykonać polecenie władzy wykonawczej nawet gdyby wkraczało w sferę wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny nie odnosi się także do konstytucyjnego problemu w wykonywaniu ustawy w zakresie określenia szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez Ministra Sprawiedliwości. Podkreśla natomiast, że stanowi to typowe wykonanie ustawy na podstawie art. 38 § 5 u.s.p. przepisu upoważniającego, który powinien spełniać konstytucyjne przesłanki wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie przesądzając tej ostatniej kwestii, trzeba jednak zwrócić uwagę, że Trybunał nie odniósł się do podstawowego problemu, czy dopuszczalne jest z punktu widzenia relacji pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, w ramach której pierwsza ma przyznane uprawnienia nadzorcze wobec drugiej, aby szczegółowy sposób wykonywania tych uprawnień określał organ, który ma je wykonać. Wśród organów upoważnionych do wydawania powszechnie obowiązujących przepisów podstawowych, jakimi są rozporządzenia art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, wymienia ministrów, co oznacza, że ustawodawca może wskazać w ustawie Ministra Sprawiedliwości jako upoważnionego do wydania rozporządzenia. Biorąc jednak pod uwagę materię, która ma zostać uregulowana – szczegółowy tryb sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez organy i osoby do tego wyznaczone oraz podział zadań tego nadzoru pomiędzy prezesami sądów – można zadać pytanie, czy powierzenie wydania aktu wykonawczego jednemu z organów nadzoru, należącemu przy tym do władzy wykonawczej, nie narusza jednak zasady współdziałania władz, wprowadzając dominację jednej z nich. Niewiążąca opinia Krajowej Rady Sądownictwa przewidziana przy wydawaniu tego rozporządzenia nie wpływa na zakres władzy przyznanej Ministrowi Sprawiedliwości.

<sup>11</sup> Por. uzasadnienie wyroku TK z 15.01.2009 r. ..., poz. 3, s. 44.

Poważne wątpliwości budzi argumentacja TK odrzucająca zarzuty, że art. 9 u.s.p. narusza zasadę określoności przepisów prawa, tym bardziej że Trybunał wcześniej przyznaje, iż przepis ten jest sformułowany niezręcznie. Stanowisko TK, że niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, jeśli jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa, pomija istotę materii regulowanej takim niejasnym przepisem. Można zadać pytanie, czy, w świetle art. 2 Konstytucji RP, dopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie niejasnych i nieprecyzyjnych unormowań uzupełnianych aktem wykonawczym organu nadzorującego, regulujących relacje władcze, do jakich ze swojej istoty zalicza się nadzór, pomiędzy dwiema władzami – wykonawczą i sądowniczą, zwłaszcza gdy tej ostatniej art. 178 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje odrębność i niezależność od innych władz.

W podsumowaniu stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego zwierzchniego nadzoru administracyjnego nad wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości znalazły się tezy, które nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także są oderwane od wywodów wcześniej zaprezentowanych w uzasadnieniu wyroku.

W pierwszej kolejności TK podnosi, że warunkiem wprowadzenia zgodnego z zasadą podziału i równowagi władz nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości jest, aby czynności wykonywane w ramach tego nadzoru nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Trybunał uznaje przy tym, że gwarancje te są zachowane, gdyż czynności związane z wykonywaniem nadzoru nad administracją sądową określone są w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Trybunał pomija podniesiony wcześniej problem, że szczegółowy tryb sprawowania tego nadzoru nie jest regulowany w ustawie, lecz przekazany przez ustawodawcę do wykonania Ministrowi Sprawiedliwości, czyli organowi nadzoru, który sam ma określić jak ten nadzór będzie wykonywał.

Można mieć także wątpliwość czy istotnie jest tak, jak wywodzi TK, że kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie realizowana przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską i pozwala jedynie Ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy.

Fakt zainteresowania się tokiem konkretnej sprawy przez organ władzy wykonawczej, który ma różne uprawnienia mające znaczenie dla przebiegu kariery sędziego (delegacje, opiniowanie awansu, powołanie na stanowisko funkcyjne) może mieć wpływ na jej rozstrzygnięcie i w świetle opisanych w powołanych publikacjach J. Gudowskiego i A. Garlickiego dziejów omawianej regulacji nie można przyjąć, że takie zainteresowanie nie może się stać środkiem pośredniego nacisku na treść orzeczenia. Dlatego trudno się zgodzić, że wszystkie kompetencje wynikające z art. 38 u.s.p, w tym badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach zgodnie z § 1 pkt 3 tego przepisu, dotyczą kwestii, które nie są związane z wymiarem sprawiedliwości. Przepis ten jest przykładem rozwiązania, w którym nadzór nad działalnością administracyjną sądów może mieć bezpośredni wpływ na wymiar sprawiedliwości.

Należy odnotować pominięcie w ocenie omawianej regulacji braku ustawowych kryteriów, służących ocenie zachowania w procesie nadzoru granic pomiędzy działalnością orzeczniczą i nadzorczą. Luka w tym zakresie oznacza brak w regulacji ustawowej mechanizmu jakiegokolwiek kontroli nad wykonywaniem przez upoważnione podmioty nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Brak ten powinien skłonić Trybunał do refleksji nad zgodnością zaskarżonej regulacji z zasadą niezawisłości sędziowskiej, rozumianą zarówno jako element rozwiązań ustrojowych wymiaru sprawiedliwości (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), jak i jako prawo obywatelskie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Sygnalizowaną na wstępie niejednoznaczność pojęć „nadzór” i „działalność administracyjna”, przy rezygnacji przez Trybunał Konstytucyjny z administracyjnoprawnego rozumienia pojęcia „nadzór”, należy odnieść do braku kontroli nad sposobem sprawowania nadzoru. Obraz ocenianej przez Trybunał regulacji dopełnia akt wykonawczy wydany przez organ sprawujący nadzór, bez wymaganych przez Konstytucję wytycznych co do treści rozporządzenia. Jeżeli przy tym odnotować, że upoważnienie ustawowe przewiduje określenie **szczególnoy trybu sprawowania nadzoru**, a nie postępowania nadzorczego, to zakres w jakim Trybunał uwzględnił zarzuty skarżącego może się wydać ograniczony (podkreśl. – M.Sz.).

**Marek Szubiakowski**

*Autor jest pracownikiem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.*



# UWAGI DO PROJEKTU ZMIAN W USTAWIE – PRAWO O USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH

*Irena Kamińska*

Stoimy w obliczu kolejnej poważnej reformy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Trudno powiedzieć, która to już z kolei nowelizacja, ale na pewno jedna z ważniejszych jeżeli nie najważniejsza, bo jak twierdzi Minister Sprawiedliwości ma ona przywrócić sędziowską samorządność i ograniczyć jego zwierzchni nadzór nad administracyjną działalnością sądów związaną bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Zamyśl jak najbardziej słuszny i godny pochwały, tym bardziej, że w sferze sędziowskiej samorządności byłby to powrót do rozwiązań wprowadzonych po zmianie ustrojowej i przez pewien czas funkcjonujących w znowelizowanej ustawie z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>1</sup>.

Jednak, jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach i przy bliższym przyjrzeniu się temu właśnie, deklarowane intencje nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w proponowanych zapisach ustawowych.

I tak np. projektodawca proponuje w art. 3 stworzenie nowych organów sędziowskiego samorządu, jakimi miałyby być zgromadzenia ogólne sędziów apelacji oraz zebrania sędziów danego sądu. Oznacza to przede wszystkim likwidację dotychczas funkcjonujących zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu, mających długą i pozytywnie ocenianą tradycję. Nie oznacza to, że idea powołania zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji przy równym, po 1/3 udziału: sędziów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych jest zła. Wręcz przeciwnie. Zgromadzenie takie może być płaszczyzną wspólnych spotkań i debaty o sprawach dotyczących całej apelacji. Środowisko sędziowskie jest niestety podzielone, a sędziowie apelacyjni często są bardzo odlegli od problemów, z jakimi borykają się ich młodszy koledzy w sądach rejonowych. Różne grupowe egoizmy zaciemniają często obraz danej apelacji jako funkcjonalnej całości i w ten sposób tracimy z pola widzenia to, co jest wspólne i ważne dla wszystkich. Konieczne jest też stworzenie forum, na którym sędziowie rejonowi, odpowiednio reprezentowani, mogliby przedstawić istotne dla nich

problemy i uzyskać wsparcie przy ich rozwiązaniu. Dzisiaj są pozostawieni sami sobie, a mają najcięższą pracę, choćby przez niezliczoną liczbę przekazanych im do rozpoznania małych spraw, niedających intelektualnej satysfakcji.

Przy tej okazji rodzi się pytanie: dlaczego etaty asystenckie zaczęto w pierwszej kolejności przydzielać do sądów apelacyjnych, a nie do sądów rejonowych? Choćby o tym można by porozmawiać na zgromadzeniu sędziów apelacji.

Jednak w propozycji zawartej w projekcie Ministra Sprawiedliwości budzą sprzeciw kompetencje, jakie chce on przypisać zgromadzeniu sędziów apelacji.

Jeżeli w apelacji warszawskiej orzeka ponad 1000 sędziów, to jak często będzie się musiało zbierać zgromadzenie, aby przedstawić Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądach działających na obszarze apelacji? Jak wysokie będą łączne koszty podróży członków zgromadzenia? Jaką wiedzę będą oni mieli o kandydatach na stanowiska sędziowskie? Na te wszystkie pytania nie da się udzielić zadowalających odpowiedzi.

Dotychczas funkcjonujący system opiniowania kandydatów jest dobry i można go tylko poprawić, a nie likwidować. Sędziowie w sądach okręgowych i w sądach apelacyjnych najlepiej znają osoby kandydujące na sędziów, i dzięki własnym obserwacjom mogą je najtrafniej ocenić, a nie jedynie polegać na opinii wygłoszonej na zgromadzeniu przez prezesa czy wizytatora. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgu są najbliższe spraw powierzonych ich decyzji i mają o nich największą wiedzę. Dlatego zgromadzenia ogólne, odpowiednio zmodyfikowane poprzez zwiększenie w nich reprezentacji sędziów rejonowych, należy pozostawić jako ważny organ samorządu. Zgromadzenie powinno też wskazywać kandydatów na prezesa sądu okręgowego, bo jest to prezes okręgu, który decyduje o sprawach sądów

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25.



rejonowych i sądów okręgowych. Podobną rolę pełni prezes sądu apelacyjnego, on z kolei decyduje o sprawach całej apelacji. Dlatego kandydatów na tę funkcję powinno wskazywać zgromadzenie sędziów apelacji, aby wszyscy sędziowie mieli wpływ na wybór. Tym bardziej, że w projekcie prezes sądu apelacyjnego przejmuje wiele funkcji nadzorczych i jego rola niezmiennie rośnie.

Nie do zaakceptowania są też propozycje dotyczące zmiany sposobu wybierania członków Krajowej Rady Sądownictwa. Ich przyjęcie grozi tym, że organ Rady stanie się federacją przedstawicieli okręgów apelacyjnych mających na uwadze interesy swojej apelacji, a nie reprezentantem wszystkich sędziów. Idea, która przyświecała utworzeniu Krajowej Rady Sądownictwa mającej się składać z wybitnych przedstawicieli stanu sędziowskiego, reprezentujących polskich sędziów w istotnych dla nich sprawach, bez względu na terytorialne oczekiwania, zostałaby ostatecznie zaprzeczona.

Ponadto, powinny istnieć zebrania sędziów sądów apelacyjnych i rejonowych, i decydować o własnych sprawach. Zebrania sędziów sądów apelacyjnych, tak jak dotychczasowe zgromadzenia sędziów sądów apelacyjnych, powinny też przedstawiać kandydatów na sędziów sądów apelacyjnych. Sędziowie apelacyjni jako sędziowie orzekający w sądzie odwoławczym mają najlepszą wiedzę o poziomie merytorycznym sędziów okręgu i wiedza ta może być z pożytkiem wykorzystana.

Bardzo pozytywnie oceniamy powrót do wyboru przez Ministra Sprawiedliwości prezesów sądów spośród dwóch kandydatów, wskazanych przez zgromadzenia ogólne. Jednak zapis zawarty w § 2 art. 23 projektu czyni uprawnienia samorządu iluzorycznymi, bowiem Minister ma prawo nie zaakceptować wskazanych kandydatów dowolną ilość razy. Na nic zdają się przy tej okazji argumenty, że potrzebny jest kompromis między Ministrem Sprawiedliwości a środowiskiem sędziowskim, bo nie tak dawno temu okazało się, że kompromis taki opcji mającej władzę nie jest potrzebny, a dodatkowo przepis ten może służyć oczekiwaniu na kandydata „słusznego” ze względów politycznych. Warto przy tym wskazać, że po zmianie ustroju dawny zapis art. 30 prawa o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. nie zawierał takiego ograniczenia, a ustalenia okrągłego stołu, jakimi czuł się związany ówczesny ustawodawca bardzo wysoko ustawiły pozycję sędziów i sędziowskiego samorządu. Od lat władza wykonawcza stara się tę rolę i pozycję obniżyć i ograniczyć, a proponowany zapis jest tego najlepszym dowodem.

W porównaniu do propozycji zawartych w projekcie, wzmocnienia wymaga rola kolegium sądu apelacyjnego i sądu okręgowego. Obok zgromadzeń ogólnych i zebrań sędziów powinien to być organ samorządu, decydujący wspólnie z prezesem o najważniejszych sprawach w sądzie. Sędzia nie będzie wówczas pracował „u prezesa”, tylko w sądzie, o którego sprawach będzie współdecydował, choćby przez wybór członków kolegium sądu. Bowiem prezesi bywają różni, niektórzy są bardziej przywiązani do wyników statystycznych, określających ich pozycję wobec Ministra Sprawiedliwości niż do innych wartości mających pierwszeństwo przed przymusem opanowania wpływu. Prezesi są jak my wszyscy sędziami. Powołanie ich na tę funkcję nie pozbawia ich wszystkich pozytywnych przymiotów. Nie oznacza to jednak, że są nieomylni, a podzielenie się władzą z kolegium sądu uniemożliwi im sprawne zarządzanie sądem. Takie zarządzanie wspólnie z kolegium już było. I nic strasznego się nie działo, a wręcz przeciwnie – decyzje kadrowe podejmowane zespołowo, niearbitralnie były często poparte szerszą znajomością materii, której dotyczyły.

Za kuriozalną należy uznać propozycję utworzenia komisji konkursowej przy Ministrze Sprawiedliwości, która miałaby wstępnie opiniować kandydatów przedstawianych Krajowej Radzie Sądownictwa. Należy najpierw zadać sobie pytanie, czy nasze państwo, a zwłaszcza wymiar sprawiedliwości stać na tworzenie ciała, którego kompetencje są niejasne i dublują się właściwie z kompetencjami organu o randze konstytucyjnej. W tej sytuacji zamiast utworzenia komisji konkursowej może być kojarzony wyłącznie z zamiarem zdeprecjonowania roli Krajowej Rady Sądownictwa.

Obserwując kadrowe działania KRS muszę ze smutkiem powiedzieć, że nie wszystkie decyzje tego organu przyjąłem z zadowoleniem. Za mały wpływ na nie (przynajmniej tak było w moim sądzie) miał głos zgromadzenia ogólnego. Ale absolutnie nie jest to powód do tworzenia innego organu zamiast KRS. Poprawiamy działanie Krajowej Rady Sądownictwa, ale umacniamy jej rolę i pozycję, bo jest to jedno z tych rozwiązań ustrojowych po 1989 r., które trzeba chronić i szanować.

Kolejne wątpliwości budzi pozycja dyrektora sądu. Akceptujemy nowoczesny sposób zarządzania sądami przez osoby do tego przygotowane, które w pewnym sensie uwalniają prezesa sądu od finansów, rachunków i księgowości. Ale musimy pamiętać, że dyrektor sądu jest zależny od swojego

przełożonego, a ten od Ministra Sprawiedliwości. Tym sposobem finanse i wszystkie związane z nimi decyzje zależą od Ministra Sprawiedliwości.

Jeżeli sądy, jak chce Konstytucja RP, mają być niezależne od władzy wykonawczej, to prezes sądu czy przewodniczący wydziału nie mogą pytać dyrektora o przyjęcie lub zwolnienie urzędnika, bo to oni, a nie dyrektor, odpowiadają za politykę kadrową zapewniającą sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” przygotowało opinię do projektu, w której przedstawiło wiele własnych propozycji, dotyczących rozwiązań legislacyjnych. Będziemy je konsultowali z Krajową Radą Sądownictwa i mamy nadzieję, że w wielu sprawach uda się mówić wspólnym głosem.

Pozostaje wierzyć, że kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, które wszak częściowo składa

się z sędziów, pytając nas o zdanie skłonne będzie porzucić przekonanie, że zaprezentowany projekt zawiera jedynie słuszne rozwiązania. Jest okazja, żeby wrócić do tego, co dane nam było kiedyś i co zostało nam odebrane. Nie zmarnujmy jej, bo przecież wszystkim nam chodzi o to samo: o sprawny wymiar sprawiedliwości, przyjazny nie tylko dla obywatela, ale także dla pracujących w nim sędziów, sędziów, którzy wybrali tę profesję z powołania, której nie musieliby porzucać i odchodzić „za chlebem” lub dla zrealizowania konstytucyjnego prawa do wypoczynku. Spierając się o konkretne rozwiązania, postarajmy się wszyscy, by rozmawiać tak długo aż znajdziemy najlepsze z nich.

**Irena Kamińska**

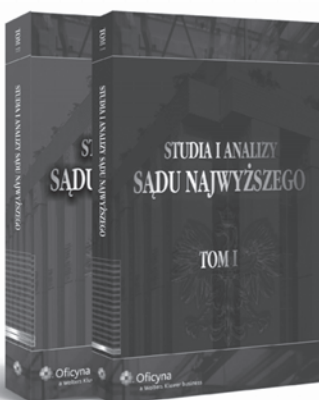
*Autorka jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesem Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.*



**Oficyna**

a Wolters Kluwer business

## Studia i Analizy Sądu Najwyższego



### Studia i Analizy Sądu Najwyższego

#### TOM I

pod redakcją  
Krzysztofa Ślębzaka

2007, oprawa miękka, format: A5, s. 188, cena: 42 zł

#### TOM II

pod redakcją  
Krzysztofa Ślębzaka  
i Włodzimierza Wróbla

2008, oprawa miękka, format: A5, s. 316, cena: 69 zł

Seria wydawnicza „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” ma na celu prezentację opracowań przygotowanych w ramach działalności Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, wykonujących zadania związane ze sprawowaniem przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przez Sąd Najwyższy pieczy nad zgodnością z prawem i jednolitością orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych oraz oceną spójności i jednolitości prawa stosowanego przez sądy.

W serii przedstawiane są również materiały opracowane przez przedstawicieli nauki oraz praktyki, nawiązujące do analizy orzeczniczej działalności Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych bądź podejmujące zagadnienia problemowe, mające dla niej szczególne znaczenie ze względu na prawną doniosłość, konieczność zapewnienia jednolitości orzecznictwa, znaczenie praktyczne w życiu społeczno-gospodarczym czy sferze praworządności oraz ochrony dóbr obywateli.

Książki polecane przez księgarnię internetową [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Krystyna Mielczarek

Minister Sprawiedliwości, Andrzej Czuma zaprosił prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych na konferencję „Sądy dla obywateli – nowoczesne standardy zarządzania o organizacji pracy w sądownictwie”, zorganizowaną 13.05.2009 r. – dziwnym zbiegiem okoliczności – na dzień przed zwołanym znacznie wcześniej Zgromadzeniem Przedstawicieli Sędziów Okręgowych. Konferencję rozpoczęło wystąpienie sędziego Krzysztofa Petryny, który przedstawił zgromadzonym, jak bardzo sądownictwo obciążone jest stanowiskami funkcyjnymi i jak wiele traci na tym orzecznictwo.

W następnych wystąpieniach przedstawiono wyniki badań, przeprowadzonych przez ekspertów unijnych, z których wynika, że:

- nakłady na wymiar sprawiedliwości w Polsce należą do jednych z najwyższych w Unii Europejskiej;
- wynagrodzenia sędziów w Polsce również należą do najwyższych w UE, ale tu zostało przyznane, że pomyłono kwotę bazową ze średnią płacą w gospodarce narodowej;
- czas trwania postępowania jest jednym z najdłuższych w UE;
- sędzia w Polsce załatwia średnio 200 spraw rocznie (dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości).

Na zakończenie tych wystąpień Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Jacek Czaja przedstawił projekt zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, którego tekstem zostaliśmy zaskoczeni, bowiem został on nam doręczony dopiero w dniu konferencji.

Czemu zatem służyły poprzednie wystąpienia? Trafnie chyba zauważył jeden z członków Krajowej Rady Sądownictwa, że miały one zamierzony cel, a mianowicie wykazania, jak duże nakłady są ponoszone na sądownictwo i jak mało efektywne jest to sądownictwo, co – w ocenie organizatora konferencji – powoduje konieczność wprowadzenia radykalnych zmian ustrojowych.

Co do tych wystąpień nasuwa się jedna, generalna uwaga. Zarówno wystąpienie przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i wyniki badań unijnych ekspertów (co sami prezentujący te wyniki przyznali) trudno nazwać rzetelnymi i obiektywnymi.

Przedstawiając szczegółowe dane statystyczne co do liczby stanowisk funkcyjnych w sądach

powszechnych, sędzia Krzysztof Petryna, który jest zastępcą dyrektora Biura Analiz i Obsad Osobowych Ministerstwa Sprawiedliwości, pominął jednak – wynikające również z danych statystycznych – doskonale znane mu fakty w postaci:

- zajmowania wielokrotnie przez jedną osobę dwóch stanowisk funkcyjnych, czego w niektórych przypadkach wręcz wymagają przepisy (zob. regulamin nakładający na prezesów lub wiceprezesów niektórych sądów obowiązek przewodniczenia wydziałom orzeczniczym bądź wizytacyjnym) i pobierania z tego tytułu jednego dodatku funkcyjnego;
- orzekania wielokrotnie przez osoby zajmujące stanowiska funkcyjne w pełnym wymiarze.

Co do nakładów na wymiar sprawiedliwości, to nie można zapominać, że tym pojęciem jest u nas określone nie tylko sądownictwo powszechne, ale także policja i prokuratura. Z badań nie wynika, czy nakłady na „wymiar sprawiedliwości” odnoszą się tylko do sądownictwa, czy dotyczą także policji i prokuratury. Nie można również pominąć faktu, że np. olbrzymie nakłady zostały poczynione na utworzenie sądów grodzkich, które obecnie podlegają likwidacji, na nową księgę wieczystą, absolutnie nieczytelną nie tylko dla przeciętnego właściciela nieruchomości, ale także dla prawnika, pociągającą za sobą potrzebę wielostronicowych, niczego niezawierających wydruków. Natomiast do tej pory Ministerstwo Sprawiedliwości nie zdołało zapewnić sądownictwu jednolitych systemów informacyjnych, pozwalających na usprawnienie pracy.

Ponadto – i to przyznali sami przedstawiający wyniki badań – czas trwania postępowania był badany tylko na przykładzie sądów warszawskich, odnośnie zaś do wysokości wynagrodzeń sędziowskich, to przeprowadzający badania pomylili kwotę bazową ze średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej.

Kilka słów komentarza wymaga również wystąpienie dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, prowadzącego badania na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości. Jeżeli bowiem sędzia w Polsce załatwia 200 spraw rocznie, a w 2008 r. zostało załatwionych ok. 12.000.000 spraw, to nasuwa się pytanie, kto zatem rozpatrzył resztę? Rachunek jest prosty – przy wyliczonej przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości średniej dla każdego sędziego 200 załatwionych

spraw rocznie – 10.000 sędziów zakończyłoby raptem 2.000.000 spraw.

Z równie rzetelnym uzasadnieniem został przedstawiony projekt zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych. Tak zwane zgromadzenie apelacyjne wcale nie jest poszerzeniem samorządności sędziowskiej, ale ograniczeniem, skoro jednocześnie ulegają likwidacji zgromadzenia sędziów sądów okręgowych i zgromadzenia przedstawicieli tych sędziów. Minister Sprawiedliwości wcale nie jest związany kandydaturami na prezesów, przedstawionymi przez zebrania sędziów, skoro w przypadku ich niezaakceptowania zwraca się o przedstawienie dwóch następnych.

Minister Sprawiedliwości – mimo uprzednich, szumnych zapowiedzi prasowych – nie rezygnuje nawet w części z nadzoru administracyjnego nad sądami, lecz przeciwnie, poszerza go, a odwołanie prezesa sądu apelacyjnego ma się stać jego dyskrecyjną władzą. Ale dopiero wczytanie się w poszczególne proponowane zmiany daje rzeczywisty ich obraz, który jest odmienny niż ten, który został przedstawiony 13.05.2009 r.

Myślę, że proponowane zmiany ustrojowe nie są tymi, które doprowadzą do efektywniejszej pracy sądów i sędziów. Środowisko sędziowskie od wielu lat postuluje o zmianę procedur, które nie pozwalają na sprawne i szybkie zakończenie sprawy, nie tylko w postępowaniu jurysdykcyjnym, ale także wykonawczym. Dopóki bowiem w procedurze cywilnej strona będzie się mogła żalić właściwie na każde orzeczenie sądu, a odwołanie będzie za każdym razem rozpoznawał sąd odwoławczy w tzw. instancji pionowej, dopóki dłużnik będzie mógł zaskarżyć każdą czynność komornika, paraliżując postępowanie egzekucyjne, a sędzia apelacyjny będzie się zajmował rozpoznawaniem zażaleń na odmowę poddania się leczeniu odwykowemu bądź niesatysfakcjonującej skazanego wysokości rat, na jakie została rozłożona mu grzywna – dopóty żadne zmiany ustrojowe nie doprowadzą do tego, abyśmy sądzili sprawnie i skutecznie.

Krystyna Mielczarek

*Autorka jest Prezesem Sądu Apelacyjnego w Łodzi,  
Członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.*

**Biuro  
Reklamy**



**Wolters Kluwer**  
Polska

**Tomasz Sokół**

**tel. (22) 535-83-01**

**e-mail: [tsokol@wolterskluger.pl](mailto:tsokol@wolterskluger.pl)**



*Ewa Stryczyńska*

Proponowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt nowelizacji ustawy, dotyczącej fundamentów ustroju sądownictwa powszechnego budzi wiele zastrzeżeń i kontrowersji, a w wielu kwestiach zdecydowany sprzeciw.

Lektura projektu wywołuje dysharmonię i skłania nieodparcie do refleksji, że przewodnim motywem proponowanej nowelizacji jest, ukryty pod pozorem działania dla dobra wymiaru sprawiedliwości, zamiar znaczącego poszerzenia zakresu władztwa Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, przy jednoczesnym istotnym ograniczeniu roli i znaczenia środowiska sędziowskiego. Uzasadnienie projektu nie zawiera jasno i jednoznacznie sformułowanych intencji, które byłyby czytelne w konfrontacji z projektem, gdyż treść uzasadnienia nie idzie w parze z propozycją nowych regulacji, co niewątpliwie utrudnia merytoryczną debatę nad projektem z konkretnym wskazaniem motywacji projektodawcy.

Największe kontrowersje budzą propozycje, dotyczące radykalnej zmiany struktury samorządu sędziowskiego, zaś zawarte w uzasadnieniu projektu twierdzenie o poszerzeniu roli i znaczenia organów samorządu pozostaje w rażącej sprzeczności z proponowanymi regulacjami. Jest oczywiste, że wprowadzenie w życie nowelizacji doprowadzi do ograniczenia udziału sędziów w organach samorządu, w największym zakresie sędziów sądów niższych szczebli, a przede wszystkim sędziów sądów rejonowych. Odpowiednikiem uprawnień obecnie funkcjonujących zgromadzeń ogólnych (przedstawicieli) sędziów okręgów i zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych mają zostać zgromadzenia ogólne sędziów apelacji. Organy te, zgodnie z zamysłem twórców projektu, mają przejąć najważniejsze zadania obecnie funkcjonującego samorządu, ponadto mają dokonać wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. Zebrania sędziów natomiast nie będą miały istotnych zadań poza tymi, jakie mają obecnie.

Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu, samorząd sędziowski ulegnie znacznemu ograniczeniu. Po pierwsze, z 56 obecnie funkcjonujących zgromadzeń ogólnych (w sądach apelacyjnych i okręgowych) pozostanie tylko 11 zgromadzeń. Po drugie, liczba osób uczestniczących w tych zgromadzeniach, w porównaniu ze stanem obecnym, ulegnie drastycznej redukcji. W największym

stopniu redukcja ta będzie dotyczyła licznej grupy sędziów sądów rejonowych. Wystarczy proste liczbowe porównanie osób ze statusem sędziów sądów rejonowych, które obecnie są członkami zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów z propozycją zawartą w projekcie. Maksymalna reprezentacja sędziów najniższego szczebla we wszystkich zgromadzeniach ogólnych sędziów apelacji, zgodnie z projektem, może teoretycznie wynieść 440 osób. W rzeczywistości wyniesie jednak znacznie mniej, gdyż w kilku sądach apelacyjnych liczba sędziów jest niższa niż 40 osób, a projektodawca przyjął założenie, że zgromadzenie ogólne apelacji nie może liczyć więcej niż 120 członków (czyli po 1/3 dla sędziów każdego szczebla). W istocie zatem, w skali kraju sędziów rejonowych w zgromadzeniach mających istotne dla środowiska uprawnienia, będzie ok. 400 osób, podczas gdy sędziów sądów rejonowych jest obecnie blisko 7500, co oznacza, że reprezentować ich będzie garstka 5% przedstawicieli. Jest to liczba kilkakrotnie mniejsza niż obecna reprezentacja tych sędziów w zgromadzeniach. Znacznie mniejsza od obecnej będzie również reprezentacja sędziów sądów okręgowych. Redukcja ta dotknie również sądy apelacyjne, których obecne zgromadzenia uwzględniają wszystkich sędziów tych sądów. Projekt zakłada eliminację części sędziów z grona członków zgromadzeń i to w tych sądach, w których liczba sędziów jest największa. W najmniejszych sądach apelacyjnych nadal wszyscy sędziowie pozostaną członkami zgromadzeń.

Powstaje zatem pytanie, jaka myśl przyświecała twórcom projektu, których zamiarem jest znaczące obniżenie reprezentacji najliczniejszych i najsilniejszych okręgów sądowych na rzecz istotnego wzmocnienia mniej licznych. Motywem przewodnim z pewnością nie była chęć umocnienia i podniesienia rangi samorządności sędziowskiej.

Budzącym zdecydowany sprzeciw rozwiązaniem jest propozycja podporządkowania całego korpusu urzędniczego dyrektorowi sądu, bezpośrednio podlegającego Ministrowi Sprawiedliwości. Oznacza to niezwykle istotne ograniczenie uprawnień prezesa sądu na rzecz poszerzenia kompetencji władczych Ministra Sprawiedliwości, bezpośredniego zwierzchnika dyrektorów. Osoby powołane do pełnienia tych funkcji nie mają kwalifikacji do podejmowania decyzji mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wydziałów orzecznich.

Pozbawienie prezesów sądów tych kompetencji może mieć szkodliwe znaczenie dla prawidłowego wykonywania przez sądy zadań, do których zostały powołane, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Uzasadnienie projektu nie idzie w parze z jego literalnym brzmieniem również w zakresie proponowanego trybu powoływania do pełnienia funkcji prezesów sądów. Nie jest bowiem realną kompetencją oddanie samorządowi sędziowskiemu uprawnienia do wskazywania kandydatów na prezesa, skoro Minister Sprawiedliwości w przypadku odrzucenia dwóch przedstawionych kandydatów ma prawo żądać przedstawienia kolejnych dwóch. Takie rozwiązanie oczywiście nie umacnia roli samorządu sędziowskiego, lecz w istocie ją pomniejsza.

Propozycja powołania komisji konkursowej budzi zdecydowany sprzeciw, gdyż jest to rozwiązanie zdecydowanie sprzeczne z Konstytucją RP. Celem tej regulacji jest niczym nieuzasadniona ingerencja władzy wykonawczej w najważniejsze zadania przyznane ustawą zasadniczą Krajowej Radzie Sądownictwa. Rozwiązanie to burzy ustanowioną w Konstytucji RP zasadę trójpodziału władz, wyposażając Ministra Sprawiedliwości w uprawnienia, które są zaprzeczeniem zamysłu ustrojodawcy. Wprawdzie projekt nie określa jednoznacznie podporządkowania komisji konkursowej, to jednak wyposaża Ministra Sprawiedliwości w możliwość stosowania instrumentów mogących zapewnić skuteczny wpływ na przebieg procedur konkursowych przy obsadzie stanowisk sędziowskich. Powiązanie powyższej propozycji z obowiązującą obecnie ustawą o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, instytucji mającej realizować aplikację sędziowską w modelu podległym Ministrowi Sprawiedliwości, sprawia, że ten organ władzy wykonawczej będzie miał przemożny wpływ na dobór kandydatów do zawodu sędziego.

Poważne kontrowersje budzi także proponowana regulacja, dotycząca obowiązku podnoszenia przez sędziów kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez instytucję podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Należy wskazać, że wobec podejmowanych obecnie przez Ministra Sprawiedliwości działań, sądy stopniowo są pozbawiane możliwości samodzielnej organizacji szkoleń, która to dziedzina ma być realizowana wyłącznie przez Krajową Szkołę. A polityka finansowa realizowana poprzez dyrektorów sądów ma na celu pozbawienie prezesów sądów możliwości organizowania szkoleń.

Projekt ten przewiduje obowiązek uczestniczenia każdego sędziego w szkoleniu organizowanym przez Krajową Szkołę w wymiarze nie mniejszym niż 5 dni, pomijając kwestię jakichkolwiek uprawnień po stronie sędziego. Należy wskazać, że Krajowa Szkoła nie organizuje obecnie szkoleń trwających 5 dni (użyte w projekcie sformułowanie wskazuje jasno na jedno szkolenie trwające 5 dni), ponadto ich liczba, wynikająca z oferty Krajowej Szkoły, daleko odbiega od możliwości zapewnienia każdemu sędziemu uczestniczenia w szkoleniu, którego tematyka byłaby zgodna z zainteresowaniami i potrzebą doskonalenia wiedzy czy kwalifikacji sędziego. W uzasadnieniu projektu brakuje jakichkolwiek motywów, które mogłyby stanowić argument przekonujący dla takiego właśnie rozwiązania. Zupełnie niezrozumiałe jest nieuwzględnienie studiów podyplomowych, które niewątpliwie są najpełniejszą formą doskonalenia i poszerzania wiedzy, szkoleń trwających krócej niż 5 dni, wreszcie stacjonarnych i jednodniowych.

Nie bez znaczenia dla oceny projektu w powyższym aspekcie jest także to, że projektodawca nie przewidział wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w jakiejkolwiek kompetencje, choćby opiniodawcze, odnoszące się do szkoleń zawodowych, pomimo że to właśnie KRS, a nie Minister Sprawiedliwości, jest konstytucyjnie ustanowionym strażnikiem niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Szkolenia sędziów, odnosząc się bezpośrednio do zagadnień orzeczniczych, dotyczą sfery objętej niezawisłością sędziego chronioną konstytucyjnie przed nieuprawnionym ingerowaniem władzy wykonawczej. Tymczasem nie dość, że podlegają one wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości, to organ konstytucyjny, który powinien mieć zapewniony istotny udział w kształtowaniu procesu szkoleń, został w tym zakresie całkowicie pominięty.

Poważne wątpliwości budzi też propozycja przeprowadzania ocen okresowych sędziów, nie co do samej istoty dokonywania tych ocen, których potrzeby nie podważam, ale co do ich kształtu i organizacji.

Sędziowie powinni być poddawani okresowym ocenom. Projekt nie stanowi jednak w tym zakresie żadnego *novum* na tyle, że ocena ta jest obecnie realizowana. W ramach nadzoru administracyjnego nad sądami, sędziowie wizytatorzy dokonują bowiem takich ocen w ramach lustracji oraz wizytacji, które zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem o nadzorze odbywają się co najmniej raz na 4 lata.

W ramach wizytacji jednostek organizacyjnych sądów analizie poddawana jest nie tylko praca całej jednostki, np. wydziału, ale także orzekających w tej jednostce sędziów, których praca w różnych aspektach poddawana jest ocenie na tle całej jednostki oraz w odniesieniu do wyników pracy innych sędziów. Taka ocena połączona z analizą porównawczą prowadzi niewątpliwie do sformułowania pełniejszych wniosków niż ocena dokonywana w sposób zindywidualizowany w oderwaniu od zespołu, w którym sędzia pełni służbę. Być może formuła, w jakiej przeprowadzane są obecnie lustracje i wizytacje, wymaga modyfikacji, przyjęcia ujednoliconych, uniwersalnych zasad, czemu mogłyby służyć stosowne szkolenia wizytatorów. Niemniej jednak istniejący system daje lepsze możliwości oceniania, ponieważ uwzględnia uwarunkowania pracy niezależne od sędziego, a znaczące dla oceny jego pracy.

Proponowana konstrukcja procesu oceniania ma jeden bardzo istotny słaby punkt – wymaga

wyłączenia rzeszy sędziów (z założenia najwybitniejszych) z czynności orzeczniczych i powierzenia im funkcji wizytatorów. Niewątpliwie konieczne będzie pomnożenie liczby obecnego korpusu wizytatorów, w szczególności w największych sądach, w których najlepsi sędziowie powinni przede wszystkim orzekać. Powyższe jest zaprzeczeniem zamysłu projektodawcy, który w drodze proponowanej nowelizacji zamierza zredukować liczbę sędziów pełniących różne funkcje w sądach.

Powyższe zastrzeżenia i uwagi dają podstawę do sformułowania tezy, że proponowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt nowego porządku ustrojowego w sądownictwie powszechnym godzi w konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz, zaś w żadnym razie nie prowadzi do podniesienia jakości wymiaru sprawiedliwości.

**Ewa Strczyńska**

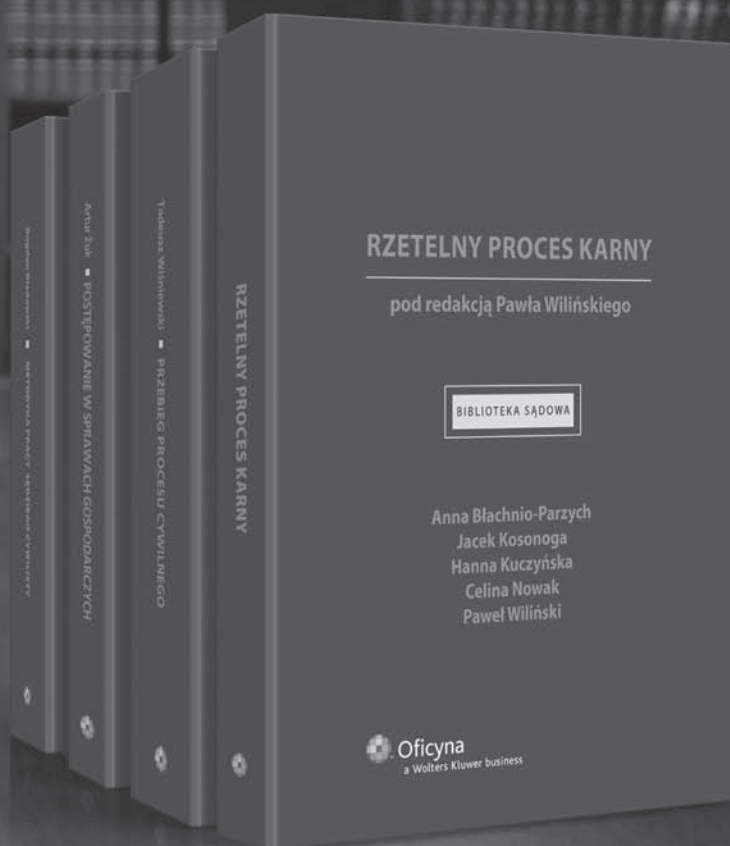
*Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Warszawie, członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.*

## Biblioteka Sądowa



**Oficyna**

a Wolters Kluwer business



Książki do nabycia w księgarni internetowej [profinfo.pl](http://profinfo.pl)



*Jarema Sawiński*

*Dum spiro spero.* Dopóki oddycham wierzę. Wierzę Panie Ministrze Sprawiedliwości w rzetelność zapewnienia o zamiarze przeprowadzenia w środowisku sędziowskim realnej konsultacji w sprawie przedstawionego projektu zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych. Jest ona, w moim przekonaniu, niezbędna wobec kontrowersyjności wielu proponowanych rozwiązań ustrojowych, ograniczających samorządność sędziowską. Mam nadzieję, że konsultacje te przyniosą efekt w postaci odstąpienia od niektórych rozwiązań prezentowanych w projekcie, ewentualnie ich głęboką modyfikację.

W pierwszej kolejności chciałbym zwrócić uwagę na przedstawioną koncepcję rozszerzenia kompetencji dyrektora sądu, prowadzącą do swoistej dwuwładzy w sądzie i zmarginalizowanie pozycji prezesa sądu. Powierzenie dyrektorowi nadzoru nad urzędnikami sądowymi jest nieporozumieniem. Dyrektor z założenia miał pomagać prezesowi w zakresie administrowania jednostką, zajmować się finansami sądu, remontami i inwestycjami. Prezes sądu natomiast zarządza kadrą orzeczniczą i odpowiada za organizację pracy w sądzie. Niezbędnym instrumentem w tym zakresie jest wpływ na kadrę urzędniczą. Tymczasem proponuje się powierzenie nadzoru nad urzędnikami dyrektorowi sądu, który nie ma odpowiedniego przygotowania i wiedzy praktycznej w zakresie potrzeb kadrowych poszczególnych sekretariatów. Koncepcja ta tym bardziej budzi sprzeciw wobec faktu, że dyrektor praktycznie nie podlega służbowo prezesowi sądu i odpowiada przed dyrektorem sądu wyższego szczebla oraz Ministrem Sprawiedliwości. Przyjęcie takiego modelu prowadzi wprost do podważenia zasady trójpodziału władzy i niczym nieuzasadnionego podporządkowania władzy sądowniczej organom władzy wykonawczej.

Kolejna propozycja zmian dotycząca likwidacji zgromadzeń ogólnych sądów okręgowych i apelacyjnych oraz zastąpienie ich zgromadzeniami sędziów apelacji tylko pozornie prowadzi do poszerzenia samorządności sędziowskiej. Zupełnie marginalizuje się bowiem udział w zgromadzeniach sędziów sądów rejonowych, których w skali wszystkich apelacji będzie reprezentowało ok. 400 kandydatów. Dzieje się tak w sytuacji gdy zdecydowana większość spraw jest rozpoznawana właśnie w sądach rejonowych. Nowo powoływane zgromadzenia

będą w dalszym ciągu przeprowadzały ocenę kandydatów do pełnienia urzędu sędziego. W proponowanej formule bardzo często będzie dochodziło do sytuacji, w której delegaci będą oceniali sędziów zupełnie sobie nieznanych, z których pracą orzeczniczą nigdy się nie zetknęli. Nie sposób także zgodzić się z tezą uzasadnienia projektu, że nowy system zgromadzeń nie podniesie kosztów ich organizacji. Sędziowie delegaci będą bowiem jeździli na zgromadzenia do siedziby sądu apelacyjnego na podstawie delegacji z innych miast.

Za niezasadne uważam również proponowane zmiany w zakresie likwidacji w sądach rejonowych wydziałów specjalistycznych i zastąpienie ich, co do zasady, wyłącznie dwoma – cywilnym i karnym. Koronnym argumentem, który wskazano jako przemawiający za tym rozwiązaniem, jest ograniczenie liczby stanowisk funkcyjnych i, co za tym idzie, odciążenie sędziów od zadań nadzorczych co pozwoli im, w większym zakresie, poświęcić się pracy orzeczniczej. Byłoby to całkowicie zrozumiałe, gdyby nie kolejna propozycja dotycząca wprowadzenia indywidualnych ocen pracy wszystkich sędziów przez wizytatorów. Konsekwencją tego rozwiązania będzie konieczność powołania bardzo wielu nowych wizytatorów, którzy siłą rzeczy będą kontrolowali i oceniali pracę innych sędziów. Nie proponuje się niestety zmiany systemu sprawowanego nadzoru w zakresie sposobu przeprowadzania lustracji i wizytacji sądów. Tym samym należy uznać, że oprócz dotychczasowych obowiązków nadzorczych sędziowie wizytatorzy otrzymają do realizacji nowe, bardzo czasochłonne zadania. Reasumując, projekt jest w tej części wewnętrznie sprzeczny przynajmniej w zakresie uzasadnienia proponowanych zmian.

Wreszcie krytycznie oceniam także pomysł wprowadzenia kadencyjności przewodniczących wydziałów i wizytatorów w myśl zasady, że lepsze jest wrogiem dobrego. Dotychczasowe rozwiązania ustawy o ustroju sądów powszechnych są w pełni wystarczające w zakresie możliwości pozbawiania funkcji osób, które nie wykonują ich w należyty sposób. Co więcej, corocznie przygotowywany podział czynności w sądach jest doskonałą okazją do oceny poszczególnych sędziów funkcyjnych.

W projekcie są również dobre i zasadne propozycje zmian, jak chociażby powrót do reprezentacji w kolegiach sądów okręgowych sędziów sądów rejonowych,

czy regulacje statusu sędziów delegowanych do podległych Ministerstwu Sprawiedliwości jednostek administracyjnych.

Proszę Pana Ministra o uważne wsłuchanie się w głos środowiska sędziowskiego przy dalszych pracach nad tym projektem, bo jego forsowanie w obecnym kształcie byłoby wręcz szkodliwe dla wymiaru sprawiedliwości.

Chciałbym jeszcze zabrać głos w sprawie wynagrodzeń sędziowskich. Obecne rozwiązania systemowe są w pełni zasadne. Po raz pierwszy od wielu lat powiązanie wysokości wynagrodzeń z przeciętnym wynagrodzeniem w kraju ma uzasadnienie ekonomiczne i obniża wpływ władzy wykonawczej na ich kształt. Podobnie, jak wielu sędziów uważam jednak, że obecny poziom wynagrodzeń nie jest do końca satysfakcjonujący. Środowisko w zdecydowanej większości rozumie, że w obecnej sytuacji ekonomicznej kraju należy poczekać z żądaniem realizacji zasadnych postulatów.

Na kanwie procesu legislacyjnego w poruszanej kwestii nasuwa się jednak refleksja, że sędziowie po raz kolejny wykazali, iż żądając w pełni uzasadnionych rozwiązań nie tracą z pola widzenia potrzeb i możliwości budżetu. W swoim wystąpieniu Pan Minister wymienił wiele podmiotów zaangażowanych w prace legislacyjne nad systemem wynagrodzeń sędziowskich, pomijając jednak Krajową Radę Sądownictwa. Tymczasem w moim przekonaniu, rola Krajowej Rady Sądownictwa w tych pracach była olbrzymia. Zajmowała ona bowiem w tej sprawie wielokrotnie stanowiska, proponując konkretne rozwiązania i ustosunkowując się do propozycji przedstawianych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa brali także czynny i twórczy udział w pracach komisji sejmowych i senackich.

**Jarema Sawiński**

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

**NOWOŚĆ!**

 **Oficyna**  
a Wolters Kluwer business

## Angielsko-polski słownik orzecznictwa sądów europejskich

**Rafał Bujalski**

Niniejsza publikacja jest przeznaczona przede wszystkim dla sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, nauczycieli akademickich i studentów prawa. Polecieć ją można również - jako pomocne narzędzie w pracy - przedsiębiorcom, tłumaczom oraz wszystkim tym, którzy stykają się na co dzień z anglojęzyczną terminologią prawniczą i ekonomiczną, stosowaną w europejskiej przestrzeni prawno-gospodarczej. Słownik zawiera ponad 10 500 wyrazów, terminów, wyrażań i zdań kontekstowych stosowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

2009, oprawa twarda, format A5, s. 382, cena 99 zł



Książkę znajdziesz w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
prawo • biznes • finanse

# JAK BUDOWAĆ ZAUFANIE OBYWATELI DO SĘDZIÓW I SĄDÓW?

*Irena Piotrowska*

Jedną z zasadniczych wartości potrzebnych do prawidłowego funkcjonowania państwa jest zaufanie do instytucji tego państwa, a przede wszystkim do sądownictwa i sędziów – osób, którym powierzono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jako członkowie Unii Europejskiej musimy pamiętać, że międzynarodowa współpraca między organami wymiaru sprawiedliwości oraz wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych wydawanych przez sądy w innych państwach, wymaga zaufania obywateli do rzetelności i czytelnych procedur sądowych. Nie jest możliwy rozwój współpracy międzynarodowej i przekonanie innego państwa o tym, że wymiar sprawiedliwości w naszym kraju funkcjonuje prawidłowo, jeśli sami Polacy nie są o tym przekonani.

Znaczenie zaufania, podobnie jak każdej wartości podstawowej, wydaje się oczywiste, jednak kiedy chcemy je zdefiniować i wytyczyć zakres pojęciowy, napotykamy na duże trudności. Jest to coś w dużej części nieuchwytnego, niepoddającego się prostym definicjom. Zaufanie buduje się przez wiele lat na podstawie uczciwych i rzetelnych zasad postępowania, autorytetu, szacunku do drugiego człowieka i instytucji państwa. Ta misterna konstrukcja bardzo łatwo może zostać zburzona. Zastanawiając się nad wagą podstawowych wartości, nie można stosować żadnego rankingu. Każda z takich prób jest z góry skazana na niepowodzenie. Od czegoś trzeba jednak zacząć. Wydaje się, że warto zacząć od zaufania.

Krajowa Rada Sądownictwa jako członek Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa od dwóch lat koordynuje pracę grupy roboczej, której zadaniem jest ocena publicznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości na obszarze Unii Europejskiej. Na przełomie kwietnia i maja tego roku w ramach pilotażowego sondażu przeprowadzono w Polsce badanie opinii publicznej dotyczące poziomu zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Badanie zostało przeprowadzone przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR w Warszawie na reprezentatywnej próbie Polaków w wieku 18–75 lat. Próba ta miała

charakter ogólnopolski i objęła grupę 1500 osób. Ankietowani odpowiadali na 71 pytań zawartych w kwestionariuszu, który został opracowany przez wspomnianą grupę roboczą Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa i zawierał zagadnienia o charakterze uniwersalnym, tak aby mógł być wykorzystany w innych państwach UE. Wyniki sondażu okazały się odmienne od powszechnie prezentowanej w mediach katastrofalnej opinii o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Istotne dla oceny wyników badań jest przede wszystkim to, że tylko 30% respondentów miało jakiekolwiek osobiste doświadczenie związane z uczestnictwem w rozprawie sądowej, najczęściej było to w charakterze świadka. Na zadane tej grupie pytanie, czy byli zadowoleni z wyroku sądowego i jego uzasadnienia 70% odpowiedziało: tak lub raczej tak. A jako główne powody niezadowolenia z wyroku sądowego podali: brak satysfakcjonującego rozstrzygnięcia lub niesprawiedliwy wyrok. Pozytywnie zostało ocenione przez większość ankietowanych zachowanie sędziów w czasie prowadzenia rozprawy sądowej. Sędzia jawi się respondentom jako osoba poważna, opanowana, uporządkowana i profesjonalna. W opinii badanych sędzia panował nad przebiegiem rozprawy sądowej, a w stosunku do osób biorących udział w procesie zachowywał się profesjonalnie.

Wniosek co do przyczyn tak dobrej opinii jest jeden. Ankietowani wyrażali swoje osobiste doświadczenia. Zupełnie inaczej poziom zaufania przedstawia się u osób, które wiedzę o funkcjonowaniu sądów czerpią jedynie z mediów. Niestety zazwyczaj programy informacyjne, publicystyczne i interwencyjne skupiają główną uwagę na nielicznych, na szczęście, negatywnych przykładach i w ten niesprawiedliwy sposób dokonuje się krzywdząca ocena pracy wszystkich sędziów. Trzeba pamiętać, że co roku polscy sędziowie orzekają w ok. 10 mln spraw (w ubiegłym roku było to aż 11 mln spraw). Okazuje się, że w innych państwach europejskich jest także duża rozbieżność w ocenie poziomu zaufania do sądów w zależności od tego, czy badani



mieli osobisty kontakt z wymiarem sprawiedliwości, czy też swoją wiedzę na ten temat czerpią jedynie z mediów.

Zdaniem ankietowanych, zaufanie do sądów i sędziów w Polsce w największym stopniu osłabiają podejrzenia o korupcję, długi czas oczekiwania na wyrok, niesprawiedliwe wyroki i koneksje w sądownictwie. Interesującym wnioskiem z sondażu jest to, że Polacy swoją wiedzę na temat funkcjonowania sądów czerpią przede wszystkim z codziennych serwisów informacyjnych. Bazując na własnych doświadczeniach, wiedzy oraz przekazie mediów i znajomych, respondenci ogólnie ocenili pracę sądów w Polsce na średnim poziomie (średnia 4,27 w 7-stopniowej skali). Natomiast nisko ocenili poziom swojej wiedzy na temat funkcjonowania sądów. Polacy nie mają dostatecznych informacji na temat praw, które im przysługują w sądzie i prokuraturze. Zdaniem badanych, może to być spowodowane brakiem materiałów informacyjnych na ten temat (folderów i broszur wydawanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości). Trudno jest ufać instytucjom, o których tak naprawdę niewiele się wie, dlatego tym bardziej cieszy stosunkowo wysokie zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Wyniki sondażu wskazują też na pilną potrzebę lepszego edukacji prawnej społeczeństwa oraz na konieczność skuteczniejszego informowania obywateli o organizacji i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Jest to ważne zadanie przede wszystkim dla Ministra Sprawiedliwości, ale także dla Krajowej Rady Sądownictwa, która jeszcze aktywniej powinna propagować wiedzę na tematy związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów.

W lutym 2010 r. przypada 20-lecie istnienia Krajowej Rady Sądownictwa. W tym okresie na czele Ministerstwa Sprawiedliwości stało 18 ministrów. Zazwyczaj każdy Minister Sprawiedliwości za swoje podstawowe zadanie uważał przeprowadzenie reformy wymiaru sprawiedliwości. Kierunki reform za każdym razem są inne, jednak niestety często reformy te polegają jedynie na likwidowaniu zmian poczynionych przez poprzednika. Dla przykładu można tu wskazać tworzenie wydziałów grodzkich w małych miejscowościach jako nowej jednostki organizacyjnej sądów rejonowych (często w zamiejscowej siedzibie), w myśl zasady przybliżania sądów do obywateli. Kiedy wydziały zostały utworzone i funkcjonowały zgodnie ze swoją właściwością, postanowiono z 1.07.2009 r. zlikwidować

100 takich wydziałów jako zbyt małe jednostki w niewielkich miejscowościach. Krajowa Rada Sądownictwa apelowała o rozagę i wnikliwe analizy przy dokonywaniu takich zmian. Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił opinii Krajowej Rady Sądownictwa<sup>1</sup>, a rozporządzenie w tej sprawie ukazało się 30.06.2009 r.<sup>2</sup> – na dzień przed planowaną likwidacją. Takie postępowanie jest wysoce niepokojące i trudno oczekiwać od obywateli, że wykażą się dobrą znajomością organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Jak zatem budować zaufanie do sądów i sądownictwa? Konieczna jest współpraca i wzajemny szacunek. Nie ma innej drogi do budowania autorytetu i zyskiwania zaufania obywateli. Aktualnie trwają prace nad nowelizacją ustawy o ustroju sądów powszechnych. Zmiany proponowane przez Ministra Sprawiedliwości w tym projekcie są bardzo daleko idące. Krajowa Rada Sądownictwa w stanowisku z 4.06.2009 r.<sup>3</sup> wyraziła głębokie zaniepokojenie treścią i zakresem proponowanych zmian w ustroju sądownictwa powszechnego. W szczególności wskazała na niebezpieczeństwo dezorganizacji pracy sądów przez ustanowienie dwuwładzy prezesa i dyrektora sądu, niezgodną z przewidzianą w art. 10 Konstytucji RP zasadą równowagi między władzami: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą; likwidację zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i zgromadzeń sędziów apelacji. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, proponowane zmiany w zakresie organizacji samorządu sędziowskiego godzą w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest ograniczenie kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa poprzez powołanie do życia Komisji Konkursowej przy Ministrze Sprawiedliwości. Ta propozycja budzi także istotne zastrzeżenia pod względem zgodności z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 179 Konstytucji RP, który stanowi, że to Krajowa Rada Sądownictwa jest jedynym organem uprawnionym do merytorycznej oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie. Proponowane w projekcie zmiany dotyczące okresowych ocen sędziów, struktury organizacyjnej sądów, statusu sędziów delegowanych do

1 Opinia KRS z 5.06.2009 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów grodzkich oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów grodzkich, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009/3, s. 36.

2 Dz. U. Nr 102, poz. 847.

3 Stanowisko KRS z 4.06.2009 r. co do planowanych zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009/3, s. 31.

## KUPON ZAMÓWIENIA

Oferta ważna do 31 grudnia 2009 r.

**Tak, zamawiam prenumeratę redakcyjną na 2010 r. z 10% rabatem.**

Tytuł	Ilość egz.	Cena	Wartość
 Krajowa Rada Sądownictwa kwartalnik, 4 numery (styczeń-grudzień '10)		156-zł <b>140,40 zł</b>	
Przy zamówieniu prenumeraty „Krajowej Rady Sądownictwa” na 2010 r. w terminie do 31.12.2009 r. książka „Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym” za 1 zł			
Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym (KAM-1103:W01P01)	1	69-zł <b>1 zł</b>	
AOP1009REK_KRS2010PR		Razem:	

**Prenumerując pakiet otrzymasz 20% rabatu:**

Pakiet dla Sędziego		Cena
 Europejski Przegląd Sądowy miesięcznik (styczeń-grudzień '10) 12 numerów	 Krajowa Rada Sądownictwa kwartalnik (styczeń-grudzień '10) 4 numery	648-zł <b>518,40 zł</b>

Należność zapłać 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. 22<sup>1</sup> 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

jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, zasad i sposobu szkoleń zawodowych sędziów, modelu nadzoru nad administracyjną działalnością sądów wymagają poważnej debaty środowiskowej. Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła się do Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Sądów Apelacyjnych i Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów o przedstawienie Radzie wyników dyskusji nad zagadnieniami ustrojowymi, które będą stanowiły podstawę do opracowania opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” także domaga się merytorycznej dyskusji, racjonalnych zmian i umiaru w reformowaniu. W dyskusji tej powinien wziąć udział Minister Sprawiedliwości, a udział ten powinien być konstruktywny. A to wymaga zapoznania się z opinią środowiska sędziowskiego i podjęcia rzeczowej debaty o tym, co konieczne trzeba poprawić. W tak ważnej materii, jak zmiany ustrojowe sądownictwa pośpiech i forsowanie własnych ambicji jest to drogą prowadzącą donikąd. Jeżeli zależy nam na dobrze zorganizowanym sądownictwie i zaufaniu obywateli do wymiaru sprawiedliwości w Polsce i na terytorium Unii Europejskiej, to dajmy przykład, że można się porozumieć i wspólnie wypracować niezbędne rozwiązania.

**Irena Piotrowska**

*Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Katowicach, członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, przedstawicielem Polski w CCJE.*