

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

CENA 44,10 ZŁ (W TYM 5% VAT)



NUMER 3 (16)

WRZESIEŃ 2012

Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa
w drodze rozporządzenia – artykuł Ryszarda Piotrowskiego

Glosa Marcina Wiącka do postanowienia TK z 26.06.2012 r. (K 8/12)
umarzającego postępowanie w sprawie wniosku KRS o zbadanie
zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z 18.08.2011 r.
o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Problemy ze sprawnością postępowań sądowych
– przypadłość nie tylko polskich sądów – artykuł Romana Kęski

Uniezależnić sądy od ministrów – wywiad z SNSA Ryszardem Pękiem

Sprawozdanie z obrad Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa
(Dublin 10–11.05.2012 r.)

Informacja z działalności KRS w 2011 r.

Najważniejsze opinie, stanowiska i uchwały podjęte w okresie: 1.04–30.06.2012 r.



LEX

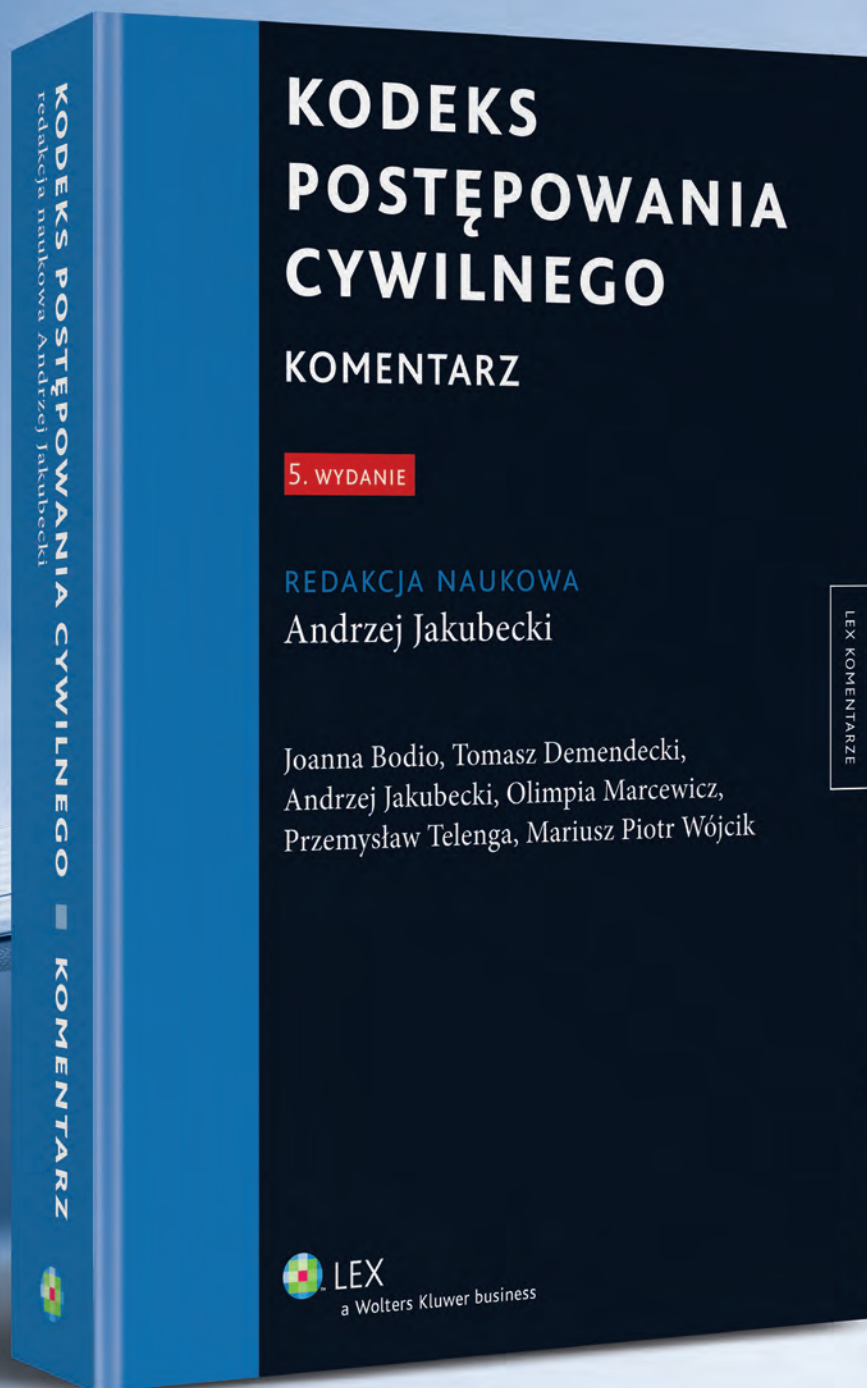
a Wolters Kluwer business



ISSN 1689-5088

PKWiU 2008 58.14.12.0

Stan prawny:
1 lipca 2012 r.



Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Wydanie 5.
redakcja naukowa Andrzej Jakubecki

Joanna Bodio, Tomasz Demendecki, Andrzej Jakubecki
Olimpia Marcewicz, Przemysław Telenga, Mariusz Piotr Wójcik

Książka dostępna w księgarni **profinfo.pl**
księgarnia internetowa

 **LEX**
a Wolters Kluwer business

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

- 5 – Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia – Ryszard Piotrowski
- 11 – Głos do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 26.06.2012 r. (K 8/12) – Marcin Wiącek
- 15 – Kilka uwag do propozycji zmian w dostępie do zawodów asystenta i referendarza oraz modelu aplikacji – Krystyna Mielczarek
- 17 – Problemy ze sprawnością postępowań sądowych – przypadłość nie tylko polskich sądów – Roman Kęska

LUDZIE I WYDARZENIA

Felieton

- 22 – Menedżerowie w sądach? – Marek Horodniczy

Wywiad

- 24 – Uniezależnić sądy od ministrów – wywiad z sędzią NSA Ryszardem Pękiem, członkiem KRS w latach 2004–2012, byłym Wiceprzewodniczącym KRS – Alicja Seliga

Kalendarz wydarzeń

- 28 – Wystąpienia SSN Antoniego Górskiego – Przewodniczącego KRS, podczas: posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN (15.05.2012 r.), posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (15.04.2012 r.) oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (4.04.2012 r.)
- 30 – Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 26.04, 31.05 i 29.06.2012 r.
- 31 – Wybrane sylwetki nowych sędziów
 - 31 – Justyna Mazur, SWSA w Warszawie
 - 32 – Andrzej Sobieszczański, SSO w Warszawie
 - 32 – Dominika Gałęcka, SSR w Mińsku Mazowieckim
 - 33 – Ryszard Konior, SSR w Raciborzu
 - 33 – Marcin Myszka, SSR w Wałcu

Współpraca międzynarodowa

- 34 – Sprawozdanie z obrad Zgromadzenia Ogólnego ENCJ (Dublin 10–11.05.2012 r.) – Rafał Michalczewski
- 37 – Współpraca w ramach sieci ENCJ – Karolina Janson-Ernert
- 38 – Spotkania, wizyty, konferencje – Rafał Michalczewski

POZA WOKANDĄ

- 39 – Wędkarstwo rzutowe – rodzinny sport państwa Kuzów – wywiad z Jackiem Kużą, sędzią WSA w Kielcach – Alicja Seliga



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski
Z-ca redaktora naczelnego
Roman Kęska

Barbara Godlewska-Michalak
Justyna Kossak
Małgorzata Niezgódka-Medek
Waldemar Żurek

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

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

Patronat honorowy
SSN Antoni Górski
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) i ewentualnym listem polecającym prosimy przysłać pocztą elektroniczną lub zwykłą, z załączoną płytą CD. Autor, przekazując redakcji tekst, przenosi na wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania zmian w tekstach przeznaczonych do publikacji. Materiały niezamówione nie będą zwracane. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie podpisanej umowy do Wydawnictwa. Podstawowe zasady recenzowania tekstów naukowych oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie internetowej czasopisma: www.czasopisma.lex.pl/krs

Wersją pierwotną (preferencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe

WYDAWCA

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



Wolters Kluwer
Polska

WOLTERS KLUWER POLSKA

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

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

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

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 23

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

Druk: PAPER&TINTA, Marki
Nakład 300 egz.

DOKUMENTY KRS**Informacja z działalności KRS w 2011 r.**

- 43 – Ogólna charakterystyka i najważniejsze zadania KRS
- 43 – Priorytetowe cele KRS
- 51 – Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów
- 58 – Sprawy z zakresu etyki zawodowej oraz spraw dyscyplinarnych
- 58 – Rozpatrywanie skarg i wniosków
- 58 – Działalność Rady na arenie międzynarodowej
- 59 – Uhonorowanie sędziów odchodzących w stan spoczynku
- 59 – Postulaty Rady co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości

Najważniejsze opinie, stanowiska i uchwały podjęte w okresie: 1.04–30.06.2012 r.

- 61 – Wprowadzenie do tekstu uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr 174/2012 z 12.06.2012 r. – Krzysztof Grajewski
- 62 – Uchwała nr 174/2012 KRS z 12.06.2012 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 23.01.2012 r. (K 8/12)
- 62 – Stanowisko KRS z 20.04.2012 r. w przedmiocie propozycji do założeń harmonogramu działalności szkoleniowej oraz planu wydawniczego Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na 2013 r. w części obejmującej szkolenia ustawiczne sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów
- 66 – Stanowisko KRS z 10.05.2012 r. w sprawie treści artykułu „Między delegacją a nominacją” autorstwa SSO Macieja Strączyńskiego – Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”
- 66 – Stanowisko KRS z 8.05.2012 r. w sprawie postępowania dotyczącego obsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego
- 67 – Stanowisko KRS z 15.06.2012 r. dotyczące usprawnienia i ujednolicenia przebiegu postępowań w sprawach powołań do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego
- 67 – Opinia KRS z 18.04.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
- 68 – Opinia KRS z 18.04.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności asystentów sędziów
- 68 – Opinia KRS z 18.04.2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego wraz projektami dwóch aktów wykonawczych
- 68 – Opinia KRS z 19.04.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne
- 69 – Opinia KRS z 20.04.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (w zakresie protokołu elektronicznego)
- 70 – Opinia KRS z 20.04.2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów
- 71 – Opinia KRS z 11.05.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego
- 71 – Opinia KRS z 11.05.2012 r. w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe (druk nr 63 S)
- 72 – Opinia KRS z 13.06.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustalenia sądów okręgowych i sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych
- 72 – Opinia KRS z 14.06.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych oraz ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych
- 73 – Opinia KRS z 15.06.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków
- 73 – Opinia KRS z 15.06.2012 r. dotycząca projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych
- 74 – Opinia KRS z 15.06.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach



UWAGI O ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RP REFORMOWANIA STRUKTURY SĄDOWNICTWA W DRODZE ROZPORZĄDZENIA¹

Ryszard Piotrowski

Sądownictwo w Polsce wymaga zapewne wielu zmian. Jednak model reformowania, polegający na skoncentrowaniu inicjatyw w tej dziedzinie w obrębie władzy wykonawczej i uczynieniu kolejnych Ministrów Sprawiedliwości inspiratorami, promotorami, autorami i wykonawcami reform, a władzy sądowniczej ich przedmiotem, trudno pogodzić z konstytucyjnymi wyznacznikami ustrojowej pozycji tej władzy.

Odrębność i niezależność

Konstytucja RP ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę podziału władz i wyraża w art. 173 „zasadę niezależności władzy sądowniczej od legislatury i egzekutywy”², stanowiąc: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Ta właśnie zasada ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia „nadania władzy sądowniczej pozycji odrębnej”; wymaga tego zasada podziału władz³, mająca szczególne znaczenie dla zagwarantowania praw i wolności człowieka, co stanowi istotę demokracji konstytucyjnej⁴. Celem zasady podziału władz – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – jest właśnie „ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”⁵. Gwarancyjny sens zasady podziału władz wymaga poszanowania niezależności władzy sądowniczej, której konsekwencją powinna być autonomia funkcjonalno-organizacyjna tej władzy, przede wszystkim wobec egzekutywy, ale także wobec legislatury, od której należy oczekiwać respektowania art. 173 Konstytucji RP w tworzeniu rozwiązań prawnych dotyczących władzy sądowniczej i zapewnienia ich zgodności z wymaganiami państwa prawnego.

Zdaniem Trybunału, „jeżeli art. 2 konstytucji nie ma pozostać tylko pustą deklaracją, to trzeba brać pod uwagę powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego, a także rozważyć, jaki kształt (model) państwa prawnego konstytucja polska przyjęła. Nawet bowiem nienaganne z punktu widzenia techniki legislacyjnej stanowienie norm nie wyczerpuje istoty państwa prawnego. Normy te muszą realizować podstawowe założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce oraz realizować i strzec tego zespołu wartości, który konstytucja wyraża”⁶.

Do założeń tych należy niezależność władzy sądowniczej, wynikająca wprost z językowej wykładni art. 173 Konstytucji RP, którego znaczenie jest w nim wyrażone. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni aktów normatywnych, odwołuje się w orzecznictwie do okoliczności towarzyszących powstaniu przepisu i intencji jego twórców, do wykładni językowej i pozajęzykowej (systemowej, funkcjonalnej, celowościowej), dopuszczając przekroczenie granicy językowego znaczenia tekstu ze względu na „silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”⁷. W przypadku art. 173 Konstytucji RP nie tylko wykładnia językowa, lecz także wartości konstytucyjne związane z zagwarantowaniem praw człowieka przemawiają na rzecz takiego rozumienia tego przepisu, które w pełni respektuje jego znaczenie jako zasadniczej podstawy niezależności władzy sądowniczej.

W praktyce mamy jednak do czynienia z zastępowaniem rezultatów wykładni językowej wykładnią pozajęzykową, co prowadzi do pozakonstytucyjnej redukcji niezależności i odrębności władzy sądowniczej przez zawężenie tej odrębności wyłącznie do sfery orzekania i – w konsekwencji – zasadnicze ograniczenie autonomii funkcjonalno-organizacyjnej sądownictwa⁸.

¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych oraz ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (projekt z 6.06.2012 r.), dalej jako rozporządzenie.

² Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 327.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 327.

⁴ Por. W.F. Murphy, *Constitutional Democracy*, Baltimore 2007, s. 10 i n.

⁵ Tak TK w orzeczeniu z 9.11.1993 r. (K 11/93), OTK 1993/2, poz. 37.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 12.04.2000 r. (K 8/98).

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 28.06.2000 r. (K 25/99), OTK 2000/53, poz. 648.

⁸ Por. R. Piotrowski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2010/1, s. 17 i n.

Orzecznictwo TK⁹ wprowadza istotną modyfikację art. 173 Konstytucji RP, polegającą na uzupełnieniu treści tego artykułu o słowa „w zakresie orzekania”, których w ustawie zasadniczej nie ma. Konstytucja RP nie stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz w zakresie orzekania, lecz ustanawia zasadę odrębności i niezależności władzy sądów i trybunałów, od której przewiduje wyjątki. W orzecznictwie TK zaakceptowano nadzorczą rolę Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów, mimo braku równie jednoznacznych podstaw, jak zasada wyrażona w art. 173 Konstytucji RP, co skłoniło doktrynę do uznania, że mamy do czynienia z „regulacją całkowicie pozakonstytucyjną”¹⁰. Uznanie ministerialnego nadzoru nad sądownictwem za zgodny z ustawą zasadniczą, mimo niebezpieczeństwa „wpływania *via* uprawnienia nadzorcze na wymiar sprawiedliwości”¹¹, sprzyja z jednej strony zaniechaniu poszukiwań rozwiązań ustrojowych adekwatnych do zasady niezależności i odrębności sądów, a z drugiej – reformom, takim właśnie jak zmiana struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia, zmierzającym w kierunku zbliżania władzy sądowniczej do władzy wykonawczej w stopniu, który może zagrażać demokracji konstytucyjnej.

Za wykładnią uznającą, że art. 173 Konstytucji RP ogranicza zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej jedynie do sfery niezawisłości sędziowskiej, rozumianej jako odnosząca się do orzekania, przemawia – zdaniem TK – zasada podziału i równowagi władz¹². Rozumienia tej zasady nie można jednak oddzielić od jej ustrojowego celu, którego realizacja wymaga właśnie niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP „zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności”¹³, ponieważ „rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wyklucza wzajemnych oddziaływań i dopełniania się”¹⁴, przy czym „niewątpliwie najsilniej ukształtowała się odrębność władzy sądowniczej”¹⁵.

Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów czy premiera, ani też z postanowień Konstytucji RP dotyczących Ministra Sprawiedliwości. Przeciwnie, z perspektywy art. 173 Konstytucji RP wypada uznać za niedopuszczalną taką wykładnię

ustawy zasadniczej, która stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Trybunał Konstytucyjny „świadom tego, że istnieją różne systemy relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w zakresie wymiaru sprawiedliwości”, zaliczył do tych systemów sprawowanie administracji wymiaru sprawiedliwości przez władzę wykonawczą lub też władzę sądowniczą, względnie system, w którym obydwie władze administrację tę wykonują¹⁶. Trybunał uznał, że nie może „przejmować odpowiedzialności za ustawodawcę i poszukiwać najlepszego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów”¹⁷. Wydaje się jednak, że ustawodawca najwyraźniej nie prowadził poszukiwań zmierzających w kierunku separacji władzy sądowniczej zgodnie z literą art. 173 Konstytucji RP i w tym zakresie nie wprowadzono w życie regulacji zawartej w ustawie zasadniczej. Było to zapewne wynikiem ciśnienia dotychczasowych doświadczeń. Skonstruowanie nowego modelu wymagałoby reformy strukturalnej, trudnej i ryzykownej ze względu na możliwe niezamierzone skutki uboczne¹⁸.

Ranga ustawowa

W myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Wskazanie „rangi aktu normatywnego określającego właściwość sądów określone jest wprost i dotyczy właściwości ogólnej”¹⁹.

Nakaz ustawowej regulacji stanowi konsekwencję konstytucyjnej pozycji sądów i oznacza, że wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej muszą być określone na poziomie ustawowym, co nie wyklucza „odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia”²⁰. Ponadto – w świetle stanowiska doktryny – zmiana granic okręgów sądowych „może być dokonywana w drodze aktów niższego rzędu”²¹, co jednak budzi wątpliwości, skoro – w myśl art. 180 ust. 5 Konstytucji RP – tego rodzaju zmiany pozwalają na przenoszenie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku. Reformę struktury sądownictwa trudno uznać za „sprawę szczegółową”.

W orzecznictwie TK wyrażono pogląd, w myśl którego chociaż Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi sądy, i ustala ich siedziby i obszary właściwości, to ustawy – takie jak kodeks karny – mają podstawowe znaczenie „dla ustalenia właściwości sądu do rozpoznania

⁹ Por. w szczególności uzasadnienie wyroku TK z 15.01.2009 r. (K 45/07).

¹⁰ Tak P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r.* (K 45/07), „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009/3, s. 51 i n.

¹¹ P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK...*, s. 51.

¹² Por. w szczególności cytowane uzasadnienie wyroku TK z 15.01.2009 r. (K 45/07).

¹³ Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku TK z 4.10.2000 r. (P 8/00).

¹⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 30.03.2003 r. (P 1/03).

¹⁵ Uzasadnienie wyroku TK z 30.03.2003 r. (P 1/03).

¹⁶ Tak w cytowanym uzasadnieniu wyroku TK z 15.01.2009 r. (K 45/07).

¹⁷ Uzasadnienie wyroku TK z 15.01.2009 r. (K 45/07).

¹⁸ Por. R. Piotrowski, *Władza sądownicza...*, s. 24.

¹⁹ Tak w cytowanym uzasadnieniu wyroku TK z 30.03.2003 r. (P 1/03).

²⁰ Tak L. Garlicki, uwagi do art. 176, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2005, t. 4, s. 10.

²¹ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 180, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP...*, s. 9.

sprawy”²². Ponadto „zasady ogólne tworzenia sądów powszechnych, wraz ze sposobem oznaczenia ich właściwości miejscowej, określają przepisy o organizacji sądów”²³ zawarte w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁴. Zdaniem TK, skoro ustawa ta określa „podstawowe i nienaruszalne zasady dotyczące określenia właściwości miejscowej sądów rejonowych, wiążąc je z podziałem terytorialnym na gminy”, to „rozwiązanie takie z całą pewnością nie narusza zakresu swobody ustawodawcy, mieszczącego się w granicach wymogu przewidzianego w art. 176 ust. 2 Konstytucji”²⁵.

Rozporządzenie i reforma

Projektowane rozporządzenie ma służyć przeprowadzeniu „działań reorganizacyjnych”, koniecznych dla: eliminacji „zbędnych struktur organizacyjnych”, „racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej”, „równomiernego obciążenia sędziów”, rezygnacji z „utrzymywania bardzo dużej liczby stanowisk funkcyjnych”, „zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu orzecznictwa sądów powszechnych”. Zamierzona reorganizacja stanowi zatem wehikuł poważnej reformy, która przyniesie jakościową zmianę w sądownictwie. Osiągnięciu wspomnianych celów ma jednak służyć nie ustawa, lecz rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia do – jak stanowi art. 20 pkt 1 p.u.s.p. – tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości. Wydanie rozporządzenia jest rezultatem prac koncepcyjnych dotyczących „struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego”, co znajduje wyraz w treści tego aktu. Rozporządzenie zmienia właściwość miejscową sądów rejonowych.

Jednak struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego stanowi materię ustawową, ponieważ ustrój i właściwość sądów – w myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji RP – określają ustawy. Wprawdzie Minister Sprawiedliwości jest upoważniony ustawowo do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości, ale w wykonaniu ustawy. To ustawodawca określa koncepcję struktury sądownictwa powszechnego w ustawie, a nie Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu.

Naruszenie równowagi władz

Koncepcja reformowania struktury organizacyjnej sądownictwa w rozporządzeniu, co do zasady, niezgodna z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, odzwierciedla utrzymującą się od wielu lat antykonstytucyjną tendencję do podporządkowania sądownictwa władzy wykonawczej. Tendencja ta stanowi zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Konstytucja RP czyni sędziów strażnikami wartości niezależnymi od doraźnych koniunktur politycznych

i zmiennych większości parlamentarnych. Realizacja tego zadania wymaga niezawisłości sędziów i niezależności sądów, co nie jest możliwe bez apolityczności władzy sądowniczej. Tylko o sądach i trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „niebędący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły” oraz „niepodlegający czyjemuś wpływowi”²⁶.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji RP w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz, wyrażona w art. 10 Konstytucji RP, powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” były należycie respektowane. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą, wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji RP zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych²⁷. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji RP zostaje w odniesieniu do władzy sądów i trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji RP. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy, czy też rozporządzenia wykonawczego do ustawy.

Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości. Przeciwnie, z perspektywy art. 173 Konstytucji RP należy uznać za niedopuszczalną taką wykładnię ustawy zasadniczej, która stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Z art. 173 Konstytucji RP wynika, że w odniesieniu do władzy sądowniczej podział władz oznacza separację tej władzy od innych. A zatem w stosunkach pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą element równowagi „sprowadza się jedynie do obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji RP) oraz podległości „konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)²⁸.

22 Tak w cytowanym uzasadnieniu wyroku TK z 30.03.2003 r. (P 1/03).

23 Uzasadnienie wyroku TK z 30.03.2003 r. (P 1/03).

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

25 Uzasadnienie wyroku TK z 30.03.2003 r. (P 1/03).

26 Tak B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

27 Tak L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 72.

28 Tak J. Trzciński, *Uwagi do art. 173 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 1999, t. 1, s. 11.

Respektowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej wymaga szczególnej powściągliwości ze strony ustawodawcy, a także rządu, w inicjowaniu i uchwalaniu zmian dotyczących ustroju sądownictwa. Częstotliwość tych zmian (ponad 40 nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w okresie od 2001 r.) wydaje się trudna do pogodzenia z literą i duchem art. 173 Konstytucji RP. Zasadnicze wątpliwości budzi także mechanizm inicjowania zmian, który charakteryzuje się szczególną rolą Ministerstwa Sprawiedliwości w tej dziedzinie. Tymczasem odrębność i niezależność władzy sądowniczej wymaga trwałości reguł niezależnych od koncepcji zmieniających się często Ministrów Sprawiedliwości, skłonnych traktować sądownictwo jak przedmiot oddziaływania mającego potwierdzić ich polityczną przydatność i reformatorskie talenty, a niekiedy także ułatwić dalszą karierę publiczną. Częste reformy destabilizują władzę sądowniczą, osłabiają jej skuteczność, wywołują niezadowolenie społeczne, kształtują negatywny stosunek opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości²⁹ i uzasadniają potrzebę kolejnych zmian proponowanych przez ministerstwo, co wywołuje efekt samowzbudzającej się permanentnej reformy sądownictwa. Nie są to jednak zmiany oceniane jako „kompleksowe i dogłębne”³⁰. Stan, w którym władza sądownicza jest przedmiotem zwykłego arbitralnego oddziaływania ze strony legislatury i egzekutywy, wydaje się trudny do pogodzenia z odrębnością i niezależnością sądownictwa. Praktyka w tej dziedzinie – w tym reformowanie ustroju sądownictwa rozporządzeniem wykonawczym – świadczy o naruszeniu równowagi między władzą sądowniczą a ustawodawczą.

Tradycja niezgodna z zasadami demokracji konstytucyjnej

Koncepcja reformowania struktury sądownictwa rozporządzeniem wykonawczym wyrasta z niezgodnego z Konstytucją RP przepisu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który stanowi, że Minister Sprawiedliwości „po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości”, co sytuuje go w roli niemal ustawodawczej. Koncepcja przyznania Ministrowi Sprawiedliwości tego rodzaju uprawnień nie jest nowa. Pojawiła się w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 4.11.1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz. U. Nr 11, poz. 58), który stanowił w art. 1: „Do czasu wytyczenia nowych granic okręgów sądowych na terenie całego Państwa, Kierownik Resortu Sprawiedliwości może zarządzić w drodze rozporządzenia tworzenie i znoszenie sądów

grodzkich, okręgowych i apelacyjnych, ustalanie nowych siedzib sądów i zmianę granic ich okręgów”. Rozwiązanie planowane jako tymczasowe najwidoczniej spodobało się rządzącym (pod dekretem widnieje podpis Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej Bolesława Bieruta i Przewodniczącego PKWN Edwarda Osóbki-Morawskiego), skoro trafiło do ustawy z 20.07.1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347) w postaci przepisu art. 5 § 1 stanowiącego, że „Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy (...) oraz ustala obszar ich właściwości i siedziby (...)”, a następnie niezmienione ustawą z 19.12.1963 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 57, poz. 308) trafia do tekstu jednolitego (Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40). Przepis ten nie pojawia się w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 20.06.1985 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 137), która modyfikuje kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie. Analogiczny przepis znajduje się już jednak w tekście jednolitym ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 23 z 1990 r., poz. 138) w następującym brzmieniu: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi sądy wojewódzkie i rejonowe oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości” (art. 16 § 1). Następnie ustawa z 13.07.1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa³¹ nadaje przedmiotowemu przepisowi następujące brzmienie – wyznaczając tym samym zarys obecnie obowiązującego rozwiązania: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy apelacyjne, wojewódzkie i rejonowe oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości” (art. 16 § 1). Okazuje się, że ta sama koncepcja roli ministra wobec władzy sądowniczej znajduje odzwierciedlenie w prawie w czasach PKWN i w okresie Polski Ludowej, w warunkach obowiązywania zasady jedności władzy, a następnie w demokratycznym państwie prawnym, pod rządami zasady podziału władz, w warunkach posługiwania się zupełnie innym modelem rozporządzenia, w państwie, w którym obowiązuje konstytucja oparta na zupełnie innych wartościach. Rozwiązania przyjęte po 1944 r., które powielią prawo obecnie obowiązujące, nie nawiązywały do okresu międzywojennego. Przeciwnie, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 6.02.1928 r., w brzmieniu tekstu jednolitego z 1932 r., stanowiła w art. 2 § 2: „Tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych, ustalenie i zmiana ich okręgów następuje w drodze ustawy”. Konstytucja marcowa³² stanowiła

29 Por. np. M. Bernatt, A. Bodnar, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce*, w: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009, s. 92 i n.

30 Por. na ten temat M. Bernatt, A. Bodnar, *Wymiar...*, s. 89 i n.

31 Dz. U. Nr 53, poz. 306 ze zm.

32 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

w art. 75, że: „Organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej” oraz w art. 78, że przeniesienie sędziego na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew jego woli może zachodzić, jeżeli „jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy”.

Wydaje się, że ze względów pragmatycznych, wspólnych prymatowi polityki nad prawem, nie stworzono koncepcji stosunków między władzą sądowniczą a wykonawczą, odpowiadającej standardom demokratycznego państwa prawnego, przyjmując mechanicznie rozwiązania wcześniejsze i podporządkowując im konsekwencje zasady podziału władz. W ten sposób urządzenia i mechanizmy właściwe systemowi jedności władzy i stanowiące dorobek poprzedniego ustroju ukształtowały rozumienie i praktykę zasady podziału władz, w odniesieniu do relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a sądowniczą w nowych, całkowicie odmiennych od poprzednich, warunkach ustrojowych.

Arbitralizm i dysfunkcjonalność

Upoważnienie do wydania rozporządzenia zawiera wymagane przez art. 92 Konstytucji RP wytyczne dotyczące treści aktu, z których wynika, że Minister Sprawiedliwości tworząc i znosząc sądy oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości, powinien kierować się „potrzebą racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie”. Upoważnienie to jest sformułowane w sposób bardzo ogólny i nakazuje ministrowi podejmowanie decyzji przy zastosowaniu kryterium pragmatycznego. Obowiązująca ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi w art. 10 § 1, że „sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin; w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy”. Nie ma tu żadnych wytycznych dla Ministra Sprawiedliwości co do treści rozporządzenia, innych aniżeli wskazane w art. 20 p.u.s.p. W szczególności nie zobowiązano ministra do zapoznawania się ze stanowiskiem zainteresowanych, w tym organów stanowiących samorządu terytorialnego. W powiązaniu z pragmatycznym upoważnieniem oznacza to przyznanie ministrowi, w istocie, dyskrecyjnej władzy w zakresie ustalania, co jest racjonalne w tworzeniu i znoszeniu sądów. Treść upoważnienia pozwala na ignorowanie kryterium oczekiwań społecznych, tradycji lokalnych, uwarunkowań gospodarczych oraz więzi komunikacyjnych, a przede wszystkim możliwości zagwarantowania dostępu do sądu, co nie jest tożsame ani z dostosowaniem liczby sądów do zakresu obciążenia wpływem spraw, ani z zagwarantowaniem realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Kryteria określone przez ustawodawcę dają ministrowi możliwość reorganizacji sądownictwa kosztem obywateli. W ustroju demokracji

konstytucyjnej niezbędny jest udział w przeprowadzaniu reformy, której ma służyć rozporządzenie, nie tylko większości tworzącej rząd, lecz także opozycji. Ustawa stwarza zatem immanentne ryzyko działania władzy wykonawczej charakteryzującego się arbitralizmem, co – jak zauważa TK – zawsze narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego³³. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa decydowania o tym, jaka organizacja sądownictwa jest „racjonalna”, przy braku zobowiązania do prowadzenia dialogu w tej sprawie, stwarza ryzyko nierówności w traktowaniu wspólnot lokalnych – stanowisko jednych może być akceptowane, innych ignorowane, w zależności od uznania władzy. Należy podkreślić, że sąd w społeczności lokalnej nie jest ciałem obcym, zewnętrznym usługodawcą, ale współtworzy społeczeństwo obywatelskie, na które oddziałuje. Projektowane rozporządzenie może prowadzić do osłabienia kulturotwórczej roli sądów rejonowych. Koncentrując władzę sądowniczą, godzi ono w zasadę decentralizacji władzy publicznej, a więc również decentralizacji władzy sądowniczej, wyrażoną w art. 15 Konstytucji RP.

Artykuł 173 Konstytucji RP ustanawiając niezależność władzy sądowniczej i jej odrębność od innych władz, wymaga stosowania szczególnie restrykcyjnych ograniczeń w stosunku do aktywności prawotwórczej Ministra Sprawiedliwości. Upoważnienie do wydania rozporządzenia dotyczącego władzy sądowniczej nie może być formułowane w taki sposób, jakby miało ono dotyczyć sfery internów władzy wykonawczej. Upoważnienie to narusza – przez brak określenia wymogu konsultacji z zainteresowanymi – konstytucyjną zasadę dialogu społecznego oraz zasadę pomocniczości, „umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasady te, wyrażone we wstępie do Konstytucji RP, są podstawą porządku prawnego państwa. Mają one walor normatywny. W orzecznictwie TK wskazano, że preambuła dostarcza „opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji”³⁴. W przekonaniu Trybunału „tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązującej, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji”³⁵. W świetle orzecznictwa TK postanowienia preambuły mają podstawowe znaczenie dla wykładni norm konstytucyjnych, która nie może być zaakceptowana, jeżeli pozostaje w sprzeczności z zasadami i wartościami wyrażonymi we wstępie do Konstytucji RP, do których należy zapewnienie rzetelności i sprawności działania władz publicznych. Nie odpowiada tej zasadzie reformowanie struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia bez zachowania standardów procedury ustawodawczej, a zwłaszcza kontrydiktoryjności, jawności i plurali-

33 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 12.12.2005 r. (K 32/04).

34 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 11.05.2005 r. (K 18/04).

35 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 16.12.2009 r. (Kp 5/08).

stycznego charakteru postępowania. Prawo do sądu nie jest darem rządu, jak to ujmuje upoważnienie do wydania projektowanego rozporządzenia i – w konsekwencji – wspomniane rozporządzenie, ale stanowi potwierdzenie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka.

Zarazem także omawiane upoważnienie odzwierciedla przyjętą w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych koncepcję Ministra Sprawiedliwości jako swego rodzaju zwierzchnika władzy sądowniczej. Minister Sprawiedliwości może sprawować nadzór nad działalnością administracyjną sądów jedynie w sposób określony w tej ustawie, z zachowaniem jednak zasady, w myśl której ustawy powinny być stosowane zgodnie z Konstytucją RP, a w szczególności z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości tego rodzaju zadania jest jednym z możliwych rozwiązań zagadnienia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Rozwiązanie to, jak wskazuje praktyka permanentnych zmian ustroju sądownictwa, wydaje się jednak dysfunkcjonalne – ze względów politycznych rząd podejmuje w odniesieniu do władzy sądowniczej działania przekraczające konstytucyjnie określone granice niezależności sądów.

Antykonstytucyjna wymowa projektu

Społeczna wymowa projektowanego rozporządzenia jest w znacznej mierze antykonstytucyjna. Zamiar jego wydania w obecnym kształcie wskazuje, że sądy są agendą rządu – to Minister Sprawiedliwości decyduje o ich istnieniu, do niego należy się zwracać, zabiegając o to, by konkretny sąd nie został zlikwidowany. Nie poprawi to opinii o wymiarze sprawiedliwości i o demokratycznym państwie prawnym, które istnieje przecież także w sferze odczuć jego obywateli, subiektywnych i zmiennych, ale być może ważniejszych nawet aniżeli litera Konstytucji RP. Zbyt daleko idące powiązanie między sądami a Ministrem Sprawiedliwości wydaje się nie do pogodzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ umożliwia niszczenie tego społecznego wyobrażenia o wymiarze sprawiedliwości, które odpowiadałoby konstytucyjnym wymaganiom dotyczącym bezstronności³⁶, a więc byłoby zgodne z postulatem obiektywnej bezstronności polegającej – jak to ujął Europejski Trybunał Praw Człowieka – na tym, że sąd daje „wystarczające gwarancje wykluczające wszelkie uzasadnione wątpliwości”³⁷. Pod rządami ustawy powierzającej pewien zakres władzy w dziedzinie sądownictwa rządowi mogą zrodzić się wątpliwości co do istnienia tego rodzaju gwarancji, a przecież – jak to ujął TK – „gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to,

by prawo do sądu miało realny wymiar”³⁸. Z tego punktu widzenia odrealnieniu prawa do sądu mogą sprzyjać zbyt daleko idące powiązania między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, których odzwierciedleniem jest projektowane rozporządzenie. Powiązania te wynikają z ukształtowanej przez lata koncepcji władzy sądowniczej, jako odrębnej i niezależnej od innych władz, jak stanowi Konstytucja RP w art. 173, ale tylko w zakresie orzekania, o czym Konstytucja RP milczy, a co jest rezultatem jej dynamicznej wykładni, nieopartej jednak na wartościach stanowiących fundament demokracji konstytucyjnej.

W demokratycznym państwie prawnym rozporządzenie nie jest właściwą formą prawną dla tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości. Kwestie te powinny być regulowane ustawowo; wprawdzie doktryna nie wyklucza odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia, to jednak zmiany strukturalne o zasięgu ogólnokrajowym nie stanowią przecież tego rodzaju sprawy. Prawo o ustroju sądów powszechnych przyznając Ministrowi Sprawiedliwości, organowi politycznemu, usytuowanemu w strukturze władzy wykonawczej, kompetencję do reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia, narusza zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do sądu.

Summary

Remarks on the conformity of reforming the structure of the judiciary by a regulation to the Polish Constitution

The Polish judiciary certainly needs many changes. But the model of reforming it, as expressed in the draft ministerial regulation, which consists in concentrating the initiatives in the area within the executive power and the subsequent Justice Ministers being in charge of inspiring, promoting, drafting and executing the reforms, while the judiciary being the reformed object, can hardly be reconciled with the constitutional determinants of the latter power's position in the system of government. The Polish Constitution establishes the principle of a democratic state ruled by law and the principle of distribution of powers. It also expresses in Art. 173 the principle of independence of the judicial power of the legislative and executive powers, providing that: "The courts and tribunals shall constitute a separate power and shall be independent of other branches of power". It is precisely this principle that is of fundamental importance from the point of view of "giving the judicial power a separate position"; this is required by the principle of distribution of powers, which is of special importance for guaranteeing human rights and freedoms, which is the essence of constitutional democracy.

dr Ryszard Piotrowski

Autor jest docentem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

36 Por. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „Studia Iuridica” 2008/48, s. 205.

37 Tak w orzeczeniu w sprawie *Findley przeciwko Wielkiej Brytanii* – M.A. Nowicki, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 1997 r.*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1997/3.

38 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14.06.1999 r. (K 11/98).

GŁOSA DO POSTANOWIENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 26.06.2012 R. (K 8/12)

Marcin Wiącek

1. Głosowanym postanowieniem Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności całości oraz niektórych przepisów ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wniosek KRS został złożony w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej, na podstawie art. 186 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP¹.

Powodem umorzenia postępowania była wada formalna wniosku, polegająca na tym, że, mówiąc najogólniej, w ocenie TK, Rada nie podjęła odpowiedniej uchwały o wystąpieniu z wnioskiem. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wystąpienie z wnioskiem przez podmiot (organ) o składzie kolegialnym powinno być poprzedzone uchwałą, w której należy precyzyjnie wskazać zarówno zaskarżane przepisy, jak i wzorce kontroli. W przekonaniu TK w omawianej sprawie takiej uchwały zabrakło.

2. Analiza problemu poruszonego w głosowanym postanowieniu wymaga przedstawienia sekwencji udokumentowanych czynności KRS, które poprzedzały wydanie orzeczenia przez TK.

Uchwałą nr 2082/2011 z 7.12.2011 r. KRS, „działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji (...)”, postanowiła „wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (...)”. W cytowanej uchwale nie wskazano ani jednostek redakcyjnych ustawy z 18.08.2011 r., które miałyby być zaskarżone do TK, ani konkretnych wzorców konstytucyjnych.

23.01.2012 r. odbyło się kolejne posiedzenie KRS. Zgodnie z wyciągiem z protokołu tego posiedzenia jednym z punktów porządku obrad Rady był „projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (...)”. W protokole z posiedzenia odnotowano m.in., że „członkowie Rady otrzymali projekt [ww.] wniosku”. Po przeprowadzeniu

dyskusji Przewodniczący KRS „zapropoNOWał zaakceptowanie zakresu opracowania”, po czym „za przedstawioną propozycją opowiedziało się 19 osób, 3 wstrz. (przy obecności 22 osób)”. Następnie „uzgodniono”, że jeden z członków Rady „przygotuje ostateczną wersję wniosku”.

Wniosek, który wraz z uzasadnieniem wpłynął do TK, opatrzono datą 23.01.2012 r. Pod wnioskiem widniał podpis Przewodniczącego KRS.

7.02.2012 r. KRS podjęła uchwałę nr 33/2012 „w sprawie upoważnienia członków Krajowej Rady Sądownictwa do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z uchwałą Nr 2082/2011 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 grudnia 2011 r.”.

Pismem procesowym z 4.06.2012 r. członkowie KRS umocowni do reprezentowania Rady w postępowaniu przed Trybunałem wyjaśnili m.in., że na posiedzeniu 7.12.2011 r. „Rada określając wstępnie zakres zaskarżenia wyznaczyła Zespół (...), który został zobowiązany do przygotowania projektu wniosku precyzyjnie wskazującego kwestionowane przepisy (dowód: wyciąg z protokołu posiedzenia KRS w dniach 6–7 grudnia 2011 r.)”. W cytowanym piśmie wskazano również, że: „Na kolejnym posiedzeniu plenarnym Rady projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przygotowany przez Zespół został przedstawiony członkom Krajowej Rady Sądownictwa. W dniu 23 stycznia 2012 r., po dyskusji, Krajowa Rada Sądownictwa zaakceptowała zawarty w projekcie zakres zaskarżenia i jego uzasadnienie, powierzając opracowanie ostatecznej, redakcyjnej wersji wniosku członkowi Zespołu. W głosowaniu wzięło udział 22 członków Rady, przy czym za projektem przedstawionym przez Zespół głosowało 19 osób, a 3 wstrzymały się od głosu (dowód: wyciąg z protokołu posiedzenia KRS w dniu 23 stycznia 2012 r.)”. Autorzy pisma podkreślili, że „Krajowa Rada Sądownictwa, akceptując przygotowany przez Zespół wniosek w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r., jako podmiot uprawniony w dniu 23 stycznia 2012 r. podjęła w znaczeniu materialnym i formalnym uchwałę, z której wynika zarówno przedmiot zaskarżenia, jak i podstawa kontroli”.

Należy dodać, że 12.06.2012 r. KRS podjęła uchwałę nr 174/2012 „w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2012 r. (Sygn. Akt K 8/12)”

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

o następującej treści: „W związku z wątpliwościami uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co do formalnych warunków wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego kontroli zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. (...), Krajowa Rada Sądownictwa potwierdza zakres i podstawy zaskarżenia, które uchwaliła przyjmując wniosek, w drodze jawnego głosowania na plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 23 stycznia 2012 r. co zostało udokumentowane w protokole z tego posiedzenia”.

3. W moim przekonaniu poglądy prawne przedstawione w głosowanym postanowieniu TK, co do zasady, nie budzą wątpliwości. W niniejszej glosie zamierzam natomiast ustosunkować się do niektórych argumentów zawartych w uzasadnieniu tego postanowienia.

3.1. Trybunał uzasadniając głosowane postanowienie, uznał za celowe uwzględnienie orzecznictwa dotyczącego wniosków podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 Konstytucji RP (tj. organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowych organów związków zawodowych, ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych). W praktyce TK przyjmuje się, że skuteczne zainicjowanie przez wymienione podmioty postępowania przed Trybunałem wymaga uprzedniego podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem. Uchwała taka powinna jednoznacznie wyrażać wolę zaskarżenia konkretnie oznaczonego przepisu prawnego (przedmiotu kontroli) oraz formułować zarzut niezgodności z konkretnie oznaczonym przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wzorcem kontroli). Osoba sporządzająca wniosek nie może zaś modyfikować zakresu zaskarżenia, wynikającego z uchwały, gdyż – jak stwierdza Trybunał – „wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez wymienione powyżej podmioty, nie może być uznany (...) za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem”.

Na poparcie przedstawionego stanowiska Trybunał przywołał własne orzecznictwo, przede wszystkim postanowienia z repertorium „Tw”, wydawane w trybie tzw. wstępnej kontroli wniosków (art. 36 ustawy z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym²). Zastanawia jednak, dlaczego Trybunał analizując własną linię orzeczniczą, nie uwzględnił praktyki odnoszącej się do wniosków pochodzących od innych wnioskodawców „zbiorowych” niż podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 Konstytucji RP, w szczególności do wniosków grupy posłów, kierowanych na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Wspominam o tym z tego powodu, że w przypadku wniosków poselskich rygorystyczny formalny Trybunału bywa niekiedy mniejszy

niż w przypadku podmiotów, których wnioski podlegają kontroli wstępnej. Zdarzały się bowiem sprawy, gdy część zarzutów – rozpatrzonych merytorycznie przez Trybunał – pochodziła wyłącznie od przedstawiciela wnioskodawcy i nie znajdowała podstawy w piśmie procesowym sygnowanym przez co najmniej 50 posłów³. W orzecznictwie TK da się więc zauważyć pewną niekonsekwencję odnośnie do formalnej oceny wniosków kierowanych w trybie kontroli abstrakcyjnej.

3.2. Nie powinno budzić wątpliwości stanowisko TK, że KRS korzystając ze swoich kompetencji, w tym z kompetencji do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego, podejmuje uchwały. O takiej formie mówi art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴. Decyzja o wystąpieniu z wnioskiem do TK powinna zatem zostać podjęta w formie uchwały, na posiedzeniu KRS – z tym że sama uchwała może być podpisana wyłącznie przez Przewodniczącego Rady (art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS). Uchwała o wystąpieniu z wnioskiem powinna ponadto jednoznacznie wskazywać zakres zaskarżenia (tzn. jednostki redakcyjne kwestionowanego aktu normatywnego) oraz przepisy Konstytucji RP (ewentualnie innego aktu normatywnego), stanowiące wzorce kontroli.

Takie też stanowisko przyjął TK i jest ono, moim zdaniem, zasadne. „Wola zaskarżenia” może bowiem płynąć wyłącznie od podmiotu upoważnionego przez Konstytucję RP do zainicjowania postępowania przed TK, a nie od osoby będącej pełnomocnikiem czy przedstawicielem wnioskodawcy⁵. Uważam natomiast, że – przyjmując za punkt wyjścia omówiony wyżej standard procesowy – istniała możliwość odmiennej oceny formalnoprawnej czynności konwencjonalnych podjętych przez KRS na etapie poprzedzającym wystąpienie z wnioskiem.

3.3. Należy zgodzić się z Trybunałem, że uchwała KRS z 7.12.2011 r. (cytowana wyżej) nie mogła doprowadzić do skutecznego zainicjowania kontroli norm. W uchwale tej nie wskazano bowiem precyzyjnie ani zakresu zaskarżenia, ani wzorców kontroli. Uważam natomiast, że – pod pewnymi warunkami – istniała możliwość potraktowania jako podstawy wniosku uchwały podjętej na posiedzeniu KRS 23.01.2012 r. W uzasadnieniu głosowanego postanowienia nie zaprezentowano przekonujących argumentów, które wskazywałyby, z jakich przyczyn TK odrzucił taką możliwość. W tym kontekście pragnę wskazać na następujące zagadnienia.

Po pierwsze, zasadne jest stanowisko Trybunału, że dla skutecznego wszczęcia postępowania przez

² Ustawa z 1.08.1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), dalej jako ustawa o TK.

³ Mam na myśli sprawę o sygn. akt K 2/07, zakończoną wyrokiem pełnego składu TK z 11.05.2007 r. Trybunał orzekł wówczas merytorycznie o zarzutach, z których część nie była wskazana we wniosku podpisanym przez grupę co najmniej 50 posłów, lecz została przedstawiona dopiero w czasie rozprawy przez posła-przedstawiciela wnioskodawcy (por. też postanowienie TK z 28.05.2008 r., K 2/07).

⁴ Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej jako ustawa o KRS.

⁵ Zob. szerzej M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 332–334.

podmiot (organ) o składzie kolegialnym jest konieczne przedstawienie dowodu świadczącego o tym, iż decyzja o wystąpieniu z wnioskiem została podjęta w sposób przewidziany prawem. Odpowiedniego dokumentowania czynności organów władzy publicznej wymaga bowiem zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasada rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP). Należy przy tym podkreślić, że samo niezłączenie do wniosku dokumentu, o którym mowa, nie dyskwalifikuje takiego wniosku, lecz jest brakiem formalnym, który może być usunięty w stosownej procedurze⁶. W uzasadnieniu głosowanego postanowienia TK wskazał, że KRS „nie przedstawiła treści uchwały z 23 stycznia 2012 r.”. Uzasadnienie nie zawiera natomiast informacji o tym, czy KRS wezwano do usunięcia tego braku. Niezależnie jednak od tego, należy odnotować, że z przepisów prawa nie wynika, iż uchwała KRS o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału musi przybrać formę osobnego dokumentu. O tym, w jakiej formie następuje „zmaterializowanie” rozstrzygnięcia organu o składzie kolegialnym, decyduje – w braku przepisów regulujących tę kwestię – praktyka. Rozstrzygnięcie może być odzwierciedlone bądź w osobnym dokumencie, bądź wyłącznie w protokole posiedzenia danego organu⁷. Z tego powodu wydaje się, że w postępowaniu przed TK wystarczającym dowodem podjęcia uchwały przez KRS, mającym walor dokumentu urzędowego, może być wyciąg z protokołu posiedzenia Rady, jeśli tylko zawiera informację o przedmiocie głosowania i jego wynikach⁸. Taki dokument – tj. wyciąg z protokołu posiedzenia KRS 23.01.2012 r. – został przedstawiony w postępowaniu przed TK.

Po drugie, z treści wymienionego protokołu nie wynika jednoznacznie, co było przedmiotem obrad i przede wszystkim głosowania na posiedzeniu KRS. Jest to zagadnienie kluczowe, albowiem aby uznać wyciąg z protokołu za dowód podjęcia uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do TK, protokół powinien wskazywać treść uchwały⁹. Trybunał przywiązał dużą wagę do tego, że w omawianym protokole pojawiło się stwierdzenie, iż Rada 23.01.2012 r. głosowała nad „zaakceptowaniem zakresu opracowania”, co – w ocenie TK – oznaczało, że nie głosowano nad „przyjęciem treści wniosku do Trybunału”. To stanowisko Trybunału nie zostało jednak uzasadnione w głosowanym postanowieniu, zwłaszcza w konfrontacji z pismem procesowym KRS z 4.06.2012 r., w którym pojawiło się jednoznaczne stwierdzenie, że na wymienionym posiedzeniu Rada

„zaakceptowała (...) zakres zaskarżenia i jego uzasadnienie”. Z uzasadnienia postanowienia TK nie wynika, czy Trybunał zwrócił się do KRS o przedstawienie „opracowania”, o którym mowa w cytowanym protokole, co uprawniałoby do stawiania tak kategoriycznych tez¹⁰. Nie są więc jasne przyczyny, dla których Trybunał nie dał wiary wyjaśnieniom zawartym w piśmie procesowym KRS z 4.06.2012 r., z których wynika, że termin (być może niezbyt fortunny) „opracowanie” oznaczał w rzeczywistości dokument zawierający „zakres zaskarżenia i jego uzasadnienie”. Co więcej, Trybunał *de facto* podważył prawdziwość stwierdzeń, które padły w cytowanej wyżej uchwale KRS z 12.06.2012 r., gdzie wyraźnie wskazano, że 23.01.2012 r. Rada przyjęła „wniosek” oraz uchwaliła „zakres i podstawy zaskarżenia”.

Po trzecie, Trybunał wskazał, że KRS „nie poinformowała, czy i kiedy ostateczna wersja wniosku została poddana pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym”. Tymczasem z pisma procesowego KRS z 4.06.2012 r. wynika, że na posiedzeniu KRS 23.01.2012 r. – po głosowaniu nad „zaakceptowaniem zakresu zaskarżenia” – jednemu z członków Rady powierzono wyłącznie opracowanie „ostatecznej, redakcyjnej wersji wniosku”. Jeżeli zatem, jak stwierdzono w wymienionym piśmie procesowym, na wymienionym posiedzeniu podjęto „uchwałę, z której wynika zarówno przedmiot zaskarżenia, jak i podstawa kontroli”, to nie było konieczności kolejnego głosowania.

Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu głosowanego postanowienia przedstawionych wyżej okoliczności, mających kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, budzi pewien niedosyt, zwłaszcza z punktu widzenia art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi, że „Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Przebieg posiedzenia KRS 23.01.2012 r., a przede wszystkim przedmiot głosowania, które odbyło się na tym posiedzeniu, były niewątpliwie takimi „istotnymi okolicznościami”. Skoro więc Trybunał nie dał wiary stwierdzeniom zawartym w piśmie procesowym z 4.06.2012 r. i uchwale KRS z 12.06.2012 r., że 23.01.2012 r. rzeczywiście podjęto uchwałę, w której określono zarówno przedmiot, jak i wzorce kontroli, to powstaje pytanie, dlaczego nie zwrócono się do KRS o przekazanie dokumentu (nazwanego w protokole „opracowaniem”), który był przedmiotem głosowania na posiedzeniu Rady 23.01.2012 r.¹¹

6 Zgodnie z § 24 ust. 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK z 3.10.2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku gdy wniosek zawiera braki formalne, Prezes TK powinien wydać zarządzenie wzywające do ich usunięcia.

7 Por. wyrok SN z 12.12.2003 r. (III RN 135/03).

8 Dla porządku należy dodać, że do wyciągu z protokołu należy załączyć podpisaną listę obecności osób obecnych na protokolowanym posiedzeniu (zob. np. postanowienie TK z 16.02.2005 r., Tw 21/04).

9 Por. postanowienie TK z 14.10.2003 r. (Tw 23/03).

10 W uzasadnieniu głosowanego postanowienia zamieszczono wyłącznie informację, że „Pismem z 16 maja Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa o udzielenie odpowiedzi na zarzuty przedstawione w stanowisku Sejmu dotyczące umorzenia postępowania w sprawie”.

11 Było to, moim zdaniem, możliwe albo w trybie wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku (w trybie § 24 ust. 2 regulaminu TK) albo na podstawie art. 38 pkt 3 ustawy o TK, który stanowi, że przewodniczący składu orzekającego TK może „zarządzić przedstawienie przez uczestników postępowania dokumentów i innych materiałów, potrzebnych do wyjaśnienia sprawy”.

Jeżeli okazałoby się, że ów dokument zawierał katalog zarzutów, pokrywający się z zarzutami zawartymi we wniosku przedstawionym Trybunałowi, to nie byłoby wątpliwości co do dopuszczalności wydania wyroku.

4. Problemów, które doprowadziły do umorzenia postępowania w głosowanej sprawie, dałoby się niewątpliwie uniknąć, gdyby KRS postąpiła zgodnie z dotychczasową praktyką tego organu. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu postanowienia TK, w przeszłości Rada najczęściej podejmowała uchwały o wystąpieniu do Trybunału, wskazując dokładnie skarżone przepisy i załączając do uchwał wnioski precyzujące wzorce kontroli. Ponadto uważam, że wątpliwości formalne co do wniosku KRS dałoby się wyeliminować w inny sposób, niż próbowała to uczynić Rada, podejmując uchwałę z 12.06.2012 r., która została potraktowana przez TK jako zmierzająca do – niedopuszczalnego na tym etapie postępowania – „konwolidowania” wniosku¹². Rozwiązaniem problemu byłoby sprostowanie czy uzupełnienie protokołu z posiedzenia KRS z 23.12.2012 r. o informację precyzującą zawartość „opracowania”, które było przedmiotem głosowania, tak aby protokół dokładnie odzwierciedlał treść uchwały o zaskarżeniu, podjętej na tym posiedzeniu.

Nie zmienia to jednak faktu, że w sprawie K 8/12 Trybunał wykazał chyba zbyt daleko idący formalizm, zwłaszcza mając na uwadze to, że – jak wskazywałem wyżej – w praktyce TK zdarzały się przypadki wydawania wyroków o zarzutach, które nie znajdowały podstawy w prawidłowo sporządzonym piśmie procesowym wnioskodawcy¹³. Niezrozumiałe jest również, dlaczego Trybunał – nie korzystając z procedury wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku – zakwestionował prawdziwość stwierdzeń zawartych w piśmie procesowym przedstawicieli KRS z 4.06.2012 r. oraz w uchwale tego organu z 12.06.2012 r. i odczytał w sposób skrajnie dosłowny, wbrew wyjaśnieniom zawartym w wyżej wymienionych dokumentach KRS, nieprecyzyjną treść protokołu z posiedzenia Rady.

W moim przekonaniu, o ile postanowienie o sygn. akt K 8/12 z pewnością wywrze pozytywny wpływ na poziom skrupulatności procesowej podmiotów przygotowujących wnioski do TK, o tyle chyba nie pozostanie ono najlepszym przykładem dialogu Trybunału z uczestnikami postępowania, a także realizacji przez Trybunał zasady współdziałania władz.

Summary

Commentary on the procedural decision of the Constitutional Tribunal of 26 June 2012 (K 8/12)

The commentary concerns the procedural decision of the Constitutional Tribunal of 26 June 2012, ref. no K 8/12, in which the Tribunal decided to discontinue the proceedings initiated by the National Council of the Judiciary, which challenged certain provisions of the Act of 18 August 2011 on Amendment of the Organisation of General Courts Act. In the Tribunal's opinion, the application of the National Council of the Judiciary has been inadmissible for formal reasons, since the Council had not adopted – prior to presenting the application to the Tribunal – the appropriate resolution which would precisely identify all the challenged provisions of the 2011 Act, as well as the grounds for constitutional review.

In the Author's opinion, on the one hand, the discontinuation of proceedings could have been avoided, if the National Council of Judiciary had had adopted an appropriate resolution, in a manner consistent with the Council's hitherto practice. Nonetheless, on the other hand, after analysing the course of proceedings during the relevant Council's sessions, the Author arrived at a conclusion that the Constitutional Tribunal's procedural decision commented upon was excessively formalistic and, consequently, it was not absolutely inadmissible for the Tribunal to deliver a judgment on the merits.

Marcin Wiącek

Autor jest doktorem nauk prawnych, adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz głównym specjalistą w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹² Inna sytuacja zaszłaby, gdyby uchwała zawierająca prawidłowo sformułowany zarzut została wydana po sporządzeniu wniosku, lecz przed jego wniesieniem do TK (zob. wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00).

¹³ Można dodać, że w najnowszej literaturze są zgłaszane wątpliwości również co do praktyki TK w zakresie formalnej oceny dokumentów składanych w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną – zob. E. Łętowska, glosa do postanowienia TK z 13.01.2011 r. (Is 301/09), „Państwo i Prawo” 2012/6, s. 126 i n.

KILKA UWAG DO PROPOZYCJI ZMIAN W DOSTĘPIE DO ZAWODÓW ASYSTENTA I REFERENDARZA ORAZ MODELU APLIKACJI

Krystyna Mielczarek

16.05 i 21.06.2012 r. Dyrekcja Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, powołując się na 3-letnie doświadczenie w stosowaniu przepisów ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury¹, przedstawiła Radzie Programowej Szkoły propozycje zmian „w obecnym modelu aplikacji ogólnej, sędziowskiej i prokuratorskiej”. Lektura tych propozycji przekonuje jednak, że dotyczą one nie tylko zmian w zakresie obowiązującego modelu wszystkich trzech aplikacji prowadzonych przez Szkołę, lecz także zmian w zakresie dostępu do zawodów asystenta sędziego i referendarza.

Propozycję zmian otwiera postulat ułatwienia dostępu do zawodów asystenta sędziego i asystenta prokuratora przez odstąpienie od wymogu ukończenia aplikacji ogólnej, co spowodować ma obniżenie kosztów przygotowania absolwentów wydziałów prawa do wykonywania tych zawodów. W konsekwencji proponuje się:

- zmianę statusu kandydata do zawodu asystenta z aplikanta stypendysty na pracownika sądu lub pracownika prokuratury, zatrudnionego na stanowisku asystenta stażysty na czas określony, nieprzekraczający 2 lat;
- uproszczenie systemu, pozwalające na elastyczne reagowanie na potrzeby kadrowe wymiaru sprawiedliwości i prokuratury;
- pozostawienie Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury prowadzenia centralnego szkolenia dla „asystentów stażystów”, w systemie 2-dniowych zjazdów raz w miesiącu, trwającego przez 12 miesięcy;
- wprowadzenie egzaminu asystenckiego;
- pozostawienie uprawnienia do powołania absolwenta aplikacji ogólnej na stanowisko asystenta bez konkursu;
- pozostawienie prawa do dysponowania etatami asystenckimi Ministrowi Sprawiedliwości (zwalniany etat nie pozostawałby w danym sądzie, lecz wracał do Ministerstwa).

Odstąpienie od wymogu ukończenia przez kandydata na asystenta jakiegokolwiek aplikacji, a ogólnej w szczególności, jest oczekiwane przez sądy.

Przypomnę, że w chwili tworzenia zawodu asystenta sędziego wymogiem formalnym było ukończenie przez kandydata studiów prawniczych. Wprowadzenie zmian w tym zakresie ustawą o KSSiP spowodowało, że wiele etatów asystenckich pozostaje nieobsadzonych. Mogą na nie bowiem kandydować tylko absolwenci aplikacji ogólnej bądź osoby, które ukończyły aplikację sędziowską, prokuratorską,

adwokacką lub radcowską. Ostatni egzamin sędziowski, przeprowadzony według poprzednio obowiązujących przepisów, odbył się we wrześniu 2010 r. Osoby, które zdały ten egzamin, znalazły zatrudnienie bądź to w wymiarze sprawiedliwości, bądź też poza nim. Z doświadczenia okręgu apelacji łódzkiej wiem, że aktualnie do konkursu na stanowisko asystenta sędziego zgłaszają się pojedyncze osoby, które egzamin sędziowski zdały wiele lat temu. Również niewiele osób, które ukończyły aplikację ogólną, podjęło zatrudnienie w takim charakterze. Powody, w mojej ocenie, są prozaiczne – aplikant aplikacji ogólnej otrzymuje stypendium w kwocie 3300 zł (którego *notabene* nie ma obowiązku zwrócić w przypadku niepodjęcia pracy jako asystent lub referendarz), natomiast wynagrodzenie asystenta wynosi od niewiele ponad 2600 zł, do 3824 zł. Oczywiście jest, że żaden prezes sądu nie podejmie decyzji o przyznaniu osobie rozpoczynającej dopiero pracę wynagrodzenia w górnej stawce. Dlatego też wiele sądów ma kłopoty z obsadzeniem wolnych etatów asystenckich, zwłaszcza w paranoicznej w tej chwili sytuacji, w której absolwenta aplikacji ogólnej można zatrudnić bez przeprowadzenia konkursu, do którego z kolei musi przystąpić absolwent aplikacji sędziowskiej, prokuratorskiej, adwokackiej lub radcowskiej.

Oceniając pozytywnie propozycję powrotu do możliwości zatrudnienia w charakterze asystentów absolwentów studiów prawniczych (co wielokrotnie postulowali Krajowa Rada Sądownictwa oraz prezesi sądów), trzeba się odnieść negatywnie do stanowiska o potrzebie centralnego szkolenia kandydatów do tego zawodu, prowadzonego w formie zjazdów w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Znacznie mniejsze koszty pociągnie za sobą przeniesienie tego szkolenia oraz końcowego egzaminu do sądów apelacyjnych, na podstawie programu opracowanego przez Szkołę i realizowanego przez jej wykładowców, których w każdym okręgu jest obecnie po kilkunastu.

Równie negatywnie oceniam propozycję pozostawienia prawa do dysponowania zwolnionymi etatami asystenckimi Ministrowi Sprawiedliwości. Jest ona sprzeczna z ideą uproszczenia systemu, pozwalającego na elastyczne reagowanie na potrzeby kadrowe wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Konieczność zgłaszania przez prezesów sądów do Ministra zwolnionych etatów asystenckich, czego konsekwencją jest czekanie na decyzję, czy można obsadzić ten etat, czy też nie, powoduje dalsze przedłużanie procedur mających na celu zatrudnienie asystenta sędziego. Znany jest mi przypadek, kiedy zawiadomienie o zwolnionym etacie zostało przekazane w marcu, zaś decyzja o możliwości ogłoszenia konkursu zapadła dopiero

¹ Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm., dalej jako ustawa o KSSiP.

w końcu czerwca. Jeżeli do tego doliczyć czas niezbędny na przeprowadzenie konkursu, to okaże się, że obsadzenie zwolnionego stanowiska asystenckiego trwa niemal pół roku.

W zakresie ułatwienia w dostępie do zawodu referendarza zostały zgłoszone następujące propozycje zmian w dotychczasowym systemie kształcenia kandydatów na to stanowisko:

- wprowadzenie odrębnego szkolenia aplikantów referendarskich;
- przekazanie prezesom sądów uprawnienia do organizowania konkursów na wolne etaty aplikantów referendarskich, które zostały przyznane konkretnym sądom, a następnie zatrudniania aplikantów referendarskich na podstawie umowy o pracę w sądzie na czas określony nieprzekraczający 2 lat;
- powierzenie Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury prowadzenia 12-miesięcznej aplikacji referendarskiej w systemie 2–3-dniowych zjazdów raz w miesiącu;
- wprowadzenie egzaminu referendarskiego;
- utrzymanie zasady, że aplikanci sędziowscy po zdaniu egzaminu sędziowskiego są bez konkursu powoływani na stanowisko referendarza sądowego;
- umożliwienie aplikantom sędziowskim, którzy nie zdadzą egzaminu sędziowskiego, przystąpienia do egzaminu referendarskiego i brania udziału w konkursach na to stanowisko.

Propozycje te oznaczają powrót do aplikacji referendarskiej, zniesionej ustawą o KSSiP. Przepisy dotyczące tej aplikacji przewidywały m.in. praktykę w wydziale ksiąg wieczystych, trwającą 5 miesięcy. Tego rodzaju praktyk pozbawiony jest aktualnie absolwent aplikacji ogólnej, czy też jednej z pozostałych, których ukończenie stanowi wymóg formalny ubiegania się o stanowisko referendarza. Mimo że propozycja ta wydaje się uzasadniona, należy przyznać rację opiniom twierdzącym, iż powrót do aplikacji referendarskiej jest niemożliwy, a także zbędny chociażby z uwagi na fakt zatrudnienia na tym właśnie stanowisku wielu aplikantów, egzaminowanych w poprzednich latach, oraz perspektywę możliwości, a nawet obowiązku zatrudnienia w takim charakterze tych aplikantów, którzy w 2013 r. i następnych latach przystąpią do egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego.

Co do propozycji zmian w modelu kształcenia kandydatów do zawodu sędziego i prokuratora, najbardziej kontrowersyjna okazuje się kwestia prowadzenia nadal aplikacji ogólnej. Zmierzające do utrzymania w tym zakresie *status quo* postulaty Dyrekcja Szkoły uzasadniła potrzebą umożliwienia absolwentom różnych wydziałów prawa wyrównania umiejętności praktycznego stosowania prawa oraz koniecznością zapewnienia właściwego wyboru najlepszych kandydatów, którzy będą kontynuować szkolenie na aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej; o wyborze nadal będzie decydowała suma ocen ze sprawdzianów i średnia arytmetyczna ocen ze wszystkich praktyk.

Przedstawiona w propozycjach koncepcja aplikacji ogólnej nie wnosi w istocie nic nowego poza tym, że jej odbycie nie będzie wymogiem formalnym ubiegania się o stanowisko asystenta oraz nie będzie dawało uprawnień do kandydowania na stanowisko referendarza. Skoro więc

aplikacja ogólna nie przygotowuje obecnie do wykonywania zawodu referendarza sądowego, bo w ciągu 12 miesięcy jej trwania nie przewiduje odpowiedniego okresu praktyk, przede wszystkim w wydziałach wieczystościęgowych i rejestrowych, a absolwenci tej aplikacji nie są zainteresowani podjęciem zatrudnienia w charakterze asystentów, to odpowiedź na pytanie o sens jej dalszego utrzymywania nasuwa się sama. Do tego zważyć trzeba niebagatelne przecież koszty tej aplikacji, a zwłaszcza szkolenia osób, które po jej ukończeniu nie zostaną w wymiarze sprawiedliwości. Koszty te to przede wszystkim stypendia, lecz także wynagrodzenie wykładowców i koszty funkcjonowania szkoły.

Uzasadnieniem dalszego prowadzenia aplikacji ogólnej nie może być potrzeba zapewnienia właściwego wyboru najlepszych kandydatów, którzy będą kontynuować szkolenie na aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej. W mojej ocenie, nabór na aplikację nie powinien zaczynać się od aplikacji ogólnej, ale od razu od kierunkowej – sędziowskiej bądź prokuratorskiej. Przystępujący do konkursu absolwenci wydziałów prawa są osobami dorosłymi i sami powinni podejmować decyzje co do swej drogi zawodowej. W aktualnym zaś stanie prawnym decyzje te, w istocie, są podejmowane poza nimi i zależne od ocen uzyskanych ze sprawdzianów i praktyk, dotkniętych zawsze – nawet nieświadomym – subiektywizmem oceniającego.

Oddzielne przeprowadzenie naboru na aplikację sędziowską i prokuratorską nie oznacza rezygnacji z osiągnięcia jednego z podstawowych celów aplikacji ogólnej, a mianowicie potrzeby umożliwienia absolwentom różnych wydziałów prawa wyrównania umiejętności praktycznego stosowania prawa. Temu m.in. mógłby zostać poświęcony I rok obu aplikacji, przy założeniu, że każda z nich będzie trwała 36 miesięcy.

Na koniec istotna uwaga: przedstawione przez Dyrekcję Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury propozycje zmian były przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Rady Programowej Szkoły 21.05–25.06.2012 r. Rada nie zajęła wobec nich oficjalnego stanowiska w postaci uchwały. Ocena przedstawionych propozycji, zawarta w niniejszym wystąpieniu, jest więc oceną autorki, a nie Rady Programowej.

Summary

A few remarks about the proposed changes in access to the professions of assistant judge and court clerk and the model of legal training

The writer discusses the changes proposed by the management of the Polish National School of Judiciary and Public Prosecution (KSSiP) to the existing model of general legal training, judges' and prosecutors' training. The article includes an assessment of these proposals, as well as an assessment of KSSiP management's proposals of changes in access to the professions of assistant judge and court clerk.

Krystyna Mielczarek

Autorka jest sędzią Sądu Apelacyjnego w Łodzi, członkiem Rady Programowej KSSiP.

PROBLEMY ZE SPRAWNOŚCIĄ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH – PRZYPADŁOŚĆ NIE TYLKO POLSKICH SĄDÓW

Roman Kęska

W dniach 20–21.11.2012 r. w Warszawie odbędzie się Regionalne Seminarium Krajów Morza Bałtyckiego i Krajów Nordyckich, poświęcone sprawności postępowań sądowych (ang. *timelines*). Organizuje je Europejska Sieć Krajowych Rad Sądownictwa (ENCJ) przy współudziale Krajowej Rady Sądownictwa. Wezmą w nim udział przedstawiciele różnorodnych środowisk z 8 krajów (Estonii, Łotwy, Litwy, Polski, Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii). W czerwcu 2010 r. ENCJ utworzyła zespół projektowy ds. badania właściwego czasu trwania postępowań sądowych, w którego skład weszli przedstawiciele 14 państw członkowskich Sieci (w tym Polski) oraz przedstawiciele 4 państw mających status obserwatorów w ENCJ (Francji, Finlandii, Niemiec i Szwecji). Przewodniczącym zespołu został Niels Grubbe z Danii. Efektem prac zespołu jest raport *Sprawność postępowań sądowych*, z którym zapoznani zostaną uczestnicy seminarium w Warszawie. Cele seminarium to: pogłębienie wiedzy o istniejącym w wielu krajach europejskich problemie przewlekłości postępowań sądowych, przedstawienie przyczyn jego narastania i poszukiwanie rozwiązań tego zjawiska, a także dyskusja na temat proponowanych w raporcie środków zaradczych, z uwzględnieniem potrzeby zachowania równowagi pomiędzy sprawnością postępowania a jakością orzecznictwa.

Przewlekłość i jej źródła

Na wstępie autorzy raportu stwierdzili, że wymierzanie sprawiedliwości z opóźnieniem to w istocie odmowa wymierzenia sprawiedliwości. Nie proponując satysfakcjonującego czasu trwania postępowania sądowego, zauważono, że termin 6 miesięcy, w którym kończy się większość postępowań sądowych w krajach europejskich, można uznać w wielu sprawach za odpowiedni, lecz w innych za zbyt długi – gdy nie zachodzą nadzwyczajne okoliczności, a w jeszcze innych – jeśli zaangażowani są np. biegli lub występuje tzw. element zagraniczny – jego przekroczenie trudno jest traktować jako nieuzasadnione. Podkreślono, że we wszystkich postępowaniach sądowych ważne jest unikanie bezproduktywnego zalegania spraw zarówno z przyczyn leżących po stronie sądów, jak i po stronie uczestników postępowań oraz ich profesjonalnych pełnomocników.

Za główny powód przewlekłości postępowań uznano brak dostatecznych środków finansowych

na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czego skutkami są zbyt mała liczba sędziów oraz personelu pomocniczego w sądach, a także brak narzędzi informatycznych, sal sądowych i zbyt krótki czas pracy sądu. Stwierdzono jednak, że w wielu przypadkach sytuację da się poprawić bez dodatkowych środków. Raport pokazuje i omawia takie możliwości oraz podkreśla, że wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań wymaga współpracy wszystkich zainteresowanych, tj. organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, sędziów, prokuratorów, prawników oraz innych osób i instytucji.

Chociaż odpowiedni czas trwania postępowań sądowych jest składnikiem jakości zapadających w nich rozstrzygnięć, to dążenie do dużej wydajności pracy sądów i sędziów nie może doprowadzić do obniżenia poziomu orzecznictwa ani też stanowić jakiegokolwiek zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej. Sędziowie wiedzą najlepiej, jak zajmować się sprawami, żeby zagwarantować osiągnięcie tego, co najważniejsze – sprawiedliwości. Muszą być jednak otwarci na doświadczenia pochodzące z innych obszarów zawodowych i gospodarczych.

Poza wcześniej wskazanymi przyczynami przewlekłości postępowań sądowych zidentyfikowano również przyczyny mające charakter organizacyjny, takie jak: brak odpowiedniego wykształcenia lub specjalizacji sędziów, brak wydajności i elastyczności, związany z rozmieszczeniem sędziów (podział kraju na bardzo małe okręgi sądowe i sądy mające jednego lub kilku sędziów), nieefektywne i niedostosowane do nowoczesnych warunków zasady prawa procesowego, brak zarządzania sprawami sądowymi (bezproduktywne ich zaleganie), odraczanie spraw w oczekiwaniu na precedensowe rozstrzygnięcia w innych podobnych sprawach, brak świadomości sędziów co do konieczności rozpoznania spraw i wydania orzeczeń bez zbędnych opóźnień, wykorzystywanie przez strony i ich profesjonalnych pełnomocników przepisów prawa procesowego w celu nieuzasadnionego przedłużania czasu trwania postępowań, konieczność odraczania rozpraw ze względu na niestawiennictwo stron, oczekiwanie na opinie biegłych oraz na prejudycjalne orzeczenia sądów międzynarodowych, np. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zbyt częste zmiany istotnych przepisów prawnych generujące nowe problemy w stosowaniu prawa.

Monitorowanie czasu trwania

Autorzy raportu wskazują, że praktycznie we wszystkich państwach, których raport dotyczy, podstawowa struktura sądów i procedury sądowe regulowane są ustawowo. Również we wszystkich tych państwach to parlamenty przydzielają środki finansowe na działalność wymiaru sprawiedliwości. Projekty ustaw dotyczące sądownictwa przygotowywane są przez ministerstwa sprawiedliwości, zaś budżet sądów – przez ministrów finansów w porozumieniu z ministrami sprawiedliwości. W niektórych państwach ministerstwo sprawiedliwości zachowało w swojej gestii zarządzanie sądami i nadzór nad administracją sądową (np. w Austrii, Niemczech, Czechach, Finlandii, na Łotwie i w Słowenii). W innych zaś utworzony został organ nadzoru nad sądownictwem, zwykle wyodrębniony z administracji sądowej, a w niektórych – w pełni niezależny (np. w Irlandii, Szkocji, Danii, Norwegii, Szwecji i na Litwie). Organ nadzoru nad sądownictwem, ponosząc odpowiedzialność za zarządzanie sądami, planuje ich budżet i rozdziela środki finansowe. W niektórych państwach istnieją rady sądownictwa, będące organami niezależnymi od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, których zadaniem jest zapewnienie niezależności wymiaru sprawiedliwości. Ich kompetencje różnią się między sobą, jednak zwykle obejmują powoływanie, awansowanie i szkolenie sędziów. W wielu krajach obejmują także organizację sądów i administrowanie nimi (np. w Anglii i Walii, Irlandii, Szkocji, Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech, Francji, w Belgii, Holandii, Rumunii, na Węgrzech, Słowacji i Litwie). Jednak w części krajów powoływanie i awansowanie sędziów, pomimo funkcjonowania rad sądownictwa, należy do innych organów, niemających przy tym żadnych innych kompetencji (np. w Anglii i Walii, Irlandii i Szkocji oraz Danii istnieją niezależne komisje ds. powoływania sędziów wydające zalecenia w sprawie powołania przedstawionych im kandydatów do pełnienia tego urzędu).

W raporcie podkreślono, że zbierane i przetwarzane dane statystyczne są ważnym środkiem służącym zapewnieniu transparencji wymiaru sprawiedliwości oraz podstawowym narzędziem umożliwiającym sądom, radom sądownictwa, organom nadzoru nad sądownictwem czy ministerstwom sprawiedliwości monitorowanie czasu trwania postępowań sądowych. Zbieranie danych i dostęp do nich powinny odbywać się w ramach wymiaru sprawiedliwości.

Sposoby skracania czasu postępowania

Jeżeli chodzi o środki naprawcze, które należy stosować w celu ograniczenia zjawiska przewlekłości postępowań sądowych, to autorzy raportu przytaczają różne rozwiązania stosowane w państwach europejskich. W wielu z nich procedury sądowe operują ogólnymi

sformułowaniami przewidującymi, że sprawę należy rozpoznać „możliwie jak najszybciej”, „bez zbędnej zwłoki” lub „we współmiernym czasie” (np. w Austrii, Czechach, Danii, Niemczech i we Włoszech). W niektórych krajach sędzia jest zobowiązany do określenia terminu podjęcia przez strony i sąd kolejnych czynności (np. w Belgii, Danii, na Węgrzech i Malcie). W części krajów czas rozpatrywania spraw przewidziany jest w przepisach prawa (np. w Belgii jest to 6 miesięcy, a z kolei w Słowenii przekroczenie terminu 6 miesięcy prawo uznaje za zaległość w pracy sędziego). W przypadku konkretnych spraw karnych rozpoznawanych przez sądy duńskie terminy do ich zakończenia mogą być wskazywane także przez ministerstwo sprawiedliwości jako „cele wynikające z umowy parlamentarnej”. Zdaniem autorów raportu sztywno określone ogólnymi przepisami procedury i terminy rozpoznania spraw nie mogą gwarantować odpowiedniej jakości postępowania i jakości orzeczeń zapadających w niektórych sprawach. Nie uwzględniają charakteru i złożoności poszczególnych spraw ani nie umożliwiają sądom ustalania priorytetów w zakresie rozpoznawania spraw zaległych występujących w poszczególnych sądach. W wielu państwach przekroczenie terminów, w tym także przewidzianych w ustawie, nie powoduje dla sądów żadnych konsekwencji, co oznacza, że nałożony na nie obowiązek rozpatrywania spraw bez zbędnych opóźnień wydaje się głównie obowiązkiem moralnym. Są jednak państwa, w których przekroczenie wspomnianych terminów może pociągać za sobą konsekwencje. I tak np. w Portugalii, na wniosek strony postępowania, sprawa może zostać potraktowana priorytetowo i szybko zakończona. W Austrii strona może wnioskować do sądu wyższej instancji o zapoznanie się ze sprawą rozpoznawaną zbyt długo przez sąd niższej instancji oraz o ustalenie sztywnego terminu, w którym musi zakończyć postępowanie. W Norwegii i na Malcie prezes sądu, na wniosek strony, może przekazać sprawę toczącą się przewlekłe innemu sędziemu, który zobowiązany jest potraktować ją priorytetowo. W wielu krajach można wytoczyć powództwo przeciwko państwu i domagać się odszkodowania z tytułu wszelkich szkód wyrządzonych nadmiernymi opóźnieniami. W innych dopuszczalne jest domaganie się odszkodowania wyłącznie z powodu tego rodzaju opóźnień, bez potrzeby wykazywania powstania szkody. Ustawodawstwo holenderskie przewiduje raczej nietypowe rozwiązanie, zgodnie z którym nadmierne opóźnienia w sprawach karnych mogą skutkować obniżeniem kary oskarżonemu.

Innym sposobem radzenia sobie z problemem przewlekłości postępowań jest tzw. redukcja spraw. Polega ona m.in. na ograniczeniu możliwości wnoszenia apelacji do tych spraw, w których występują jedynie określone podstawy (poważne błędy proceduralne lub poważne błędy w ocenie stanu prawnego), lub na konieczności uzyskania przez stronę zgody na wniesienie tego środka odwoławczego (np. w Austrii, Niemczech, we Włoszech,

w Portugalii, Szkocji). Polega też na niedopuszczalności przeprowadzania nowych dowodów w postępowaniu odwoławczym (np. w Austrii i na Węgrzech) czy na wprowadzeniu systemu „filtrującego”, tj. selekcji spraw w sądach apelacyjnych, dokonywanej z zastosowaniem uproszczonej procedury w celu odrzucenia pism wszczynających postępowania w sprawach, które nie roszą szans na szybkie i pozytywne zakończenie bez wygenerowania nadmiernych kosztów procesu (np. w Finlandii).

Stosuje się też rozwiązania polegające na przenoszeniu spraw z sądów, w których obciążenie pracą jest bardzo duże, do innych sądów mogących je rozpoznać w znacznie krótszym czasie (np. na Węgrzech, Litwie, w Holandii i Słowenii). O przekazaniu sprawy decyduje na ogół sąd.

Autorzy raportu zauważają, że w wielu państwach funkcjonuje znaczna liczba małych okręgów sądowych oraz małych sądów o obsadzie jednoosobowej (lub co najwyżej kilku sędziów) i oceniają taki system jako nieelastyczny oraz nieprzygotowany na wzrost i spadek liczby wpływających spraw, a tym samym nieefektywnie wykorzystujący zasoby kadrowe. Jednocześnie mają świadomość, że tradycja i naciski ze strony lokalnych polityków utrudniają w tych krajach przekształcenie sądów i okręgów w większe jednostki.

Ciekawy projekt pilotażowy, którego celem jest zapewnienie „optymalnego obciążenia pracą sędziów i sądów”, a także przydzielanie spraw na podstawie uzyskanych wyników, wdrożono w Rumunii. Wykorzystuje się w nim oprogramowanie systemowe pod nazwą ECRIS, które automatycznie wylicza optymalny poziom działań i możliwości dla każdego sądu. Każdej zarejestrowanej sprawie przypisywany jest poziom złożoności od 1 do 10. Program uwzględnia wiele zmiennych, takich jak np.: złożoność spraw, maksymalny czas pracy, optymalny czas trwania rozpraw, dane statystyczne, specjalistyczna wiedza i doświadczenie zawodowe sędziów, oraz oblicza optymalne obciążenie pracą dla każdego sądu. W rezultacie tych obliczeń poszczególnym sądom przydzielany jest odpowiedni wolumen spraw. Projekt pilotażowy wdrożono w 2010 r. i już pierwsza analiza wyników pozwoliła na obniżenie obciążenia pracą (a co za tym idzie – poprawę jakości pracy) ponad 90% sędziów. Wprawdzie projekt nie rozwiązuje problemu, jak należy postąpić w sytuacji, gdy liczba spraw w systemie przekracza optymalne obciążenie pracą, ale system pozwala na ustalenie istnienia nadmiaru pracy i jest przydatny w procesie poszukiwania równowagi pomiędzy obciążeniem sędziów sprawami a możliwościami ich załatwienia.

Autorzy raportu uważają za wskazane zachęcanie sędziów uprawnionych do przejścia na emeryturę do pozostawiania w sądach, zwłaszcza w krajach, w których obsadzanie wakatów trwa bardzo długo, jeżeli przepisy prawa pozwalają im na pełnienie tej funkcji.

Innym przykładem rozwiązania problemu przewlekłości postępowań sądowych, opisanym w raporcie, jest

system alokacji sędziów stosowany w Holandii. Tamtejsi sędziowie mają prawo do rozpoznawania spraw we wszystkich okręgach sądowych. Wprawdzie powoływani są na sędziów w sądzie dla jednego okręgu, ale otrzymują jednocześnie powołania na zastępcę sędziego we wszystkich innych sądach. W Danii, Holandii i Szwecji istnieją tzw. lotne brygady sędziów, których zadaniem jest orzekanie, przed podjęciem innej pracy, w tych sądach, w których nagromadziły się zaległości w rozpoznawaniu spraw. Taka „lotna brygada” może zostać przydzielona do określonego sądu na ograniczony czas potrzebny do „zlikwidowania” zaległości.

W Holandii, Szkocji, Szwecji i Słowenii sądy mogą korzystać z pomocy sędziów emerytowanych i zatrudniać ich na czas określony w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ten sposób radzenia sobie z zaległościami autorzy raportu oceniają z dużą rezerwą, gdyż zatrudnienie sędziów na czas określony może stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Z kolei ponowne zatrudnienie emerytowanych sędziów na czas nieokreślony, bez wprowadzenia mechanizmu zmuszającego ich do ponownego przejścia na emeryturę, stwarza zagrożenie polegające na konieczności tolerowania pełnienia funkcji w sposób niesatysfakcjonujący, zwłaszcza z przyczyn wiążących się z ich podeszłym wiekiem.

W dużej części państw, w których funkcjonują asystenci sądowi (do których zadań należy uczestniczenie w posiedzeniach niejawnych, przygotowywanie streszczeń akt i zarysów głównych problemów prawnych i faktycznych występujących w sprawach oraz sporządzanie projektów orzeczeń), zwykle nie są przydzielani do konkretnych sędziów. Sposoby wykorzystania pracy asystentów są bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach. Na przykład w Danii mogą oni występować w charakterze sędziów w sądach pierwszej instancji, a także w sądach drugiej instancji, w tych ostatnich wyłącznie w składach z dwoma sędziami wyższej instancji.

Sposobem na skrócenie czasu trwania postępowań stosowanym w Anglii i Walii w sądach karnych jest uproszczona procedura orzekania związana z wczesnym przyznaniem się do winy przez sprawcę przestępstwa. Procedura ta skraca drogę do sądu *crown court*, w którym na jednej rozprawie następuje przyznanie się do winy i wydanie wyroku. Procedura ta zachęca policję do identyfikacji spraw, w których istnieje prawdopodobieństwo przyznania się przez podejrzanego do winy – np. podczas przesłuchania na policji. Policja nie ma wówczas obowiązku przygotowania pełnej dokumentacji i podejmowania wszystkich czynności służących pełnemu ujawnieniu materiału oraz obowiązku przesłuchiwania świadków, a prokuratura nie musi przygotowywać pełnego aktu oskarżenia i może przedłożyć niekompletne dokumenty, nawet sporządzone odręcznie. Na takim szybkim procedowaniu zyskują także obrońcy i sam oskarżony. Obrońca zachowuje prawo do takiego samego wynagrodzenia, jakie otrzymałby za świadczenie pomocy

prawnej w normalnym procesie, zaś oskarżony uzyskuje prawo do maksymalnego złagodzenia kary za przyznanie się do winy (obecnie o 33%). Zyski ofiar przestępstw i świadków polegają na tym, że bardzo szybko dowiadują się oni o tym, że nie będą musieli składać zeznań przed sądem. Uproszczony tryb orzekania w sprawach karnych wprowadzono w funkcjonujących w Anglii i Walii sądach pierwszej instancji (ang. *magistrates courts*). Procedury zachęcają tam sędziów do odmawiania odraczania rozpraw oraz do rozpoznawania spraw w wyznaczonym na ten cel dniu. W tych sądach wymaga się od wszystkich zaangażowanych stron szybszego tempa pracy.

Wiele krajów korzysta z możliwości połączeń wideo sądów z zakładami karnymi i posterunkami policji, co pozwala zrezygnować z konieczności transportowania osób pozbawionych wolności do sądów. W niektórych z nich (kraje skandynawskie) telekonferencje nie są akceptowane w przypadku, kiedy zeznania przesłuchiowanych osób są niezbędne do ustalenia faktów spornych lub niezwykle ważnych.

Interesujące uproszczenia procedury w sprawach drobnych, w których wyrok może być wydany ustnie, wprowadzono w Holandii i Słowenii. Tamtejsi sędziowie mają obowiązek wyjaśnienia stronom jedynie toku swego rozumowania, a wynik procesu podawany jest tylko w protokole rozprawy.

W niektórych państwach sędziowie mają obowiązek zawrzeć w uzasadnieniach wyroków szczegółowe ustalenia faktów oraz szczegółową argumentację polegającą m.in. na opisie dokumentów i zeznań zarówno przyjętych za podstawę ustaleń, jak i pominiętych przez sąd. W innych (np. w Danii) sędzia może ograniczyć swoją argumentację do krótkiego streszczenia przyjętego stanu faktycznego i podstaw jego przyjęcia. Przy tym nie musi się szczególnie odnosić do argumentacji zaprezentowanej przez strony, poprzestając na uzasadnieniu jej odrzucenia okolicznością, że nie była istotna dla rozstrzygnięcia.

Autorzy raportu pozytywnie ocenili istnienie w wielu państwach systemu wyspecjalizowanych sądów, uznając, że specjalizacja prowadzi do większej efektywności i pozwala oszczędzać czas.

Jedną z przyczyn przewlekłości postępowań jest niedobór w sądach sal rozpraw. W Anglii i Walii w celu optymalnie efektywnego wykorzystania sal sądowych zaleca się unikanie odraczania rozpraw. Wprowadzono tam również dwuzmianowy system posiedzeń sądowych, w którym rozprawy są wyznaczane przez sąd jako dwie dzienne sesje, każda trwająca 4,5 godziny, przy czym jedna rozpoczyna się wcześniej rano, a druga po południu. Dzięki temu wykorzystanie tej samej sali rozpraw wzrosło prawie dwukrotnie.

W Finlandii zbudowano system tzw. śledzenia spraw, oparty na narzędziach informatycznych, przewidujący terminy dla każdego etapu rozpoznania spraw sądowych. System ostrzega sędziów, gdy terminy w danej sprawie zostają przekroczone. Jest wykorzystywany zarówno

do planowania kolejności rozpoznawania spraw, jak i do ogólnej kontroli zarządzania sprawami. Założeniem projektu było doprowadzenie do tego, aby żadna sprawa nie toczyła się dłużej niż 12 miesięcy. Cel ten osiągnięto, bowiem gdy rozpoczęto realizację projektu w Sądzie Apelacyjnym w Helsinkach, aż 34% spraw toczyło się powyżej roku, zaś po jego wdrożeniu sytuacja poprawiła się radykalnie, skoro przekroczenie tego czasu dotyczy tylko 7% spraw.

Rekomendacje

Rekomendując działania, które zainteresowane kraje powinny podejmować dla podniesienia sprawności postępowań sądowych i zlikwidowania zaległości w rozpoznawaniu spraw, autorzy raportu jeszcze raz podkreślili, że dążenie do szybkiego zakończenia sprawy musi iść w parze z uwzględnieniem jakościowych aspektów orzecznictwa i nie może prowadzić do obniżenia merytorycznego poziomu wydawanych rozstrzygnięć. Działania zmierzające do osiągnięcia właściwego czasu trwania postępowań sądowych nie mogą przy tym stwarzać zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej. Propozycje organów nadzoru nad sądownictwem czy rad sądownictwa w zakresie wzrostu efektywności powinny być przedstawione do oceny sędziów, którzy najlepiej wiedzą, jak zajmować się sprawami, żeby osiągnąć to, co najważniejsze – czyli wymierzanie sprawiedliwości. To sędziowie są kompetentni, aby dokonać oceny nowych rozwiązań zwłaszcza w postaci projektów pilotażowych, bo oni będą je wdrażać.

Skutecznym narzędziem do skracania czasu trwania postępowań sądowych są dane statystyczne dotyczące liczby spraw wpływających do poszczególnych sądów oraz czasu ich załatwiania. Powinny one być udostępniane społeczeństwu i przynajmniej raz na pół roku wykorzystywane do analiz porównawczych dla wszystkich rodzajów sądów i dla każdego sądu z osobna. Transparentność funkcjonowania sądów, polegająca m.in. na publikowaniu danych statystycznych, daje społeczeństwu poczucie, że sądy ponoszą odpowiedzialność za jakość i sprawność swojego orzecznictwa.

Autorzy raportu uważają, że rady sądownictwa i organy nadzoru nad sądownictwem powinny regularnie przeprowadzać badania wśród zainteresowanych stron w celu uzyskania informacji na temat ich propozycji i uwag co do działania sądów, a także uwag na temat proponowanych działań mających prowadzić do usprawnienia postępowań sądowych, zarówno przed ich wdrożeniem, jak i po nim. Natomiast dla zmniejszenia liczby spraw wpływających do sądów zalecają zapobieganie sporom i stosowanie alternatywnych metod ich rozwiązywania, redukcję powtarzających się spraw poprzez dopuszczenie możliwości wnoszenia powództw zbiorowych (grupowych), rozszerzenie właściwości sądów niższych szczebli oraz ograniczenie praw do składania apelacji.

Ponadto rekomendują tworzenie większych sądów i przekazanie radom sądownictwa, organom nadzoru nad sądownictwem, a także innym sądom uprawnień w zakresie realokacji sędziów, w tym poprzez wykorzystanie „lotnych brygad”. Postulują również wprowadzenie elektronicznego zapisu przebiegu postępowań zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych oraz elektronicznych akt i elektronicznego dostępu do nich, a także obowiązku doręczenia wszystkich pism, wezwań i zawiadomień (zarówno z sądu, jak i kierowanych do sądu) w formie elektronicznej z wykorzystaniem tzw. poświadczonej poczty elektronicznej. Zdaniem autorów raportu należy poważnie rozważyć możliwość uproszczenia orzeczeń sądowych, a zwłaszcza ich uzasadnień.

W kwestiach organizacyjnych widzą oni potrzebę wyznaczenia wyspecjalizowanych sądów do zajmowania się konkretnymi dziedzinami prawa oraz wprowadzenia specjalizacji sędziów w danym sądzie, ponadto delegowania przez sędziów uprawnień na rzecz pracowników administracyjnych, sekretarzy czy asystentów sędziów w zakresie kierowania do stron postępowania i pełnomocników pism i zawiadomień oraz sporządzania protokołów.

Chociaż niektóre z rozwiązań usprawniających postępowania sądowe stosowane w innych krajach, a także niektóre rekomendacje przedstawione w raporcie pozostają w sprzeczności z polskim porządkiem konstytucyjnym, warszawskie Seminarium Krajów Morza Bałtyckiego i Krajów Nordyckich będzie dobrą okazją

do przedyskutowania przez przedstawicieli władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, a także przez przedstawicieli stowarzyszeń sędziowskich, prawniczych samorządów zawodowych i organizacji pozarządowych (konsumenckich, gospodarczych, ochrony praw człowieka, osób pokrzywdzonych przestępstwami) 8 państw, czy dotychczasowe i proponowane rozwiązania efektywnie zapobiegają przewlekłości postępowań. Umożliwi też ocenę, które z rekomendacji zawartych w raporcie powinny zainspirować ustawodawców, organy nadzoru nad sądownictwem, rady sądownictwa oraz samych sędziów do wprowadzenia zmian w dotychczasowej praktyce rozpoznawania stale rosnącej liczby spraw sądowych.

Summary

Problems with efficiency of court proceedings – not only Polish courts' weakness

On the basis of a report entitled "Efficiency of court proceedings" the author presents the problem of protracted court proceedings, which exists in many European countries, the reasons for the phenomenon and searches for remedies, taking into account the need to maintain balance between the efficiency of proceedings and the quality of case law.

Roman Kęska

Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Siedlcach, Szefem Biura Krajowej Rady Sądownictwa.

REKLAMA



LEX
a Wolters Kluwer business

Metodyki dla sędziów

NOWOŚCI!

Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia

Dariusz Świecki



Książka polecana przez księgarnię internetową

profinfo.pl
prawo • biznes • finanse



FELIETON

MENEDŻEROWIE W SĄDACH?

Marek Horodniczy

Jednym z głównych celów uchwalonej 18.08.2011 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) było usprawnienie zarządzania sądami powszechnymi poprzez bardziej elastyczne ukształtowanie struktury organizacyjnej sądów, bardziej racjonalne wykorzystanie kadry orzeczniczej oraz środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także modyfikację zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Tym celom miało służyć wprowadzenie instytucji tzw. menedżerów w sądach, zwanych w ustawie dyrektorami sądów.

Pomysł nie jest oczywiście nowy, chodzi bowiem o odpowiadające zaleceniom Komitetu Ministrów Rady Europy uwolnienie sędziów (w tym również prezesów sądów) od obowiązków administracyjnych, związanych z zapewnianiem organizacyjnego i technicznego zaplecza (warunków) dla realizowania podstawowej działalności sądów, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie powierzonych sądom zadań z zakresu ochrony prawnej. Obowiązki te, obciążające dotąd prezesów sądów (będących zawodowymi sędziami), zostaną powierzone dyrektorom sądów, powoływanym spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Dzięki temu ma się w znaczący sposób poprawić tzw. efektywność wymiaru sprawiedliwości.

Trudno jest zaprzeczyć twierdzeniu, że odciążenie prezesów sądów od obowiązków administracyjnych może umożliwić im skoncentrowanie się na kierowaniu podstawową działalnością sądu, a więc tzw. działalnością orzeczniczą i pracą z sędziami, a także pozostałą kadrą szeroko pojętego pionu orzeczniczego (referendarze sądowi, asystenci sędziów itd.). Główny problem polega jednak na tym, że nie da się w sposób precyzyjny oddzielić działalności orzeczniczej wykonywanej przez sądy (sędziów) od sprawnej administracji sądowej i skutecznego zarządzania strukturą sądu. Z tego wypływa wiele wątpliwości i zastrzeżeń zawartych we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z 23.01.2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 18.08.2011 r. Duża część tych zastrzeżeń dotyczy właśnie instytucji dyrektorów sądów, których charakter, pozycja i usytuowanie naruszają, zdaniem KRS, zasadę

podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej (czyli art. 10 Konstytucji RP), a także zasadę odrębności i niezależności sądów od władzy wykonawczej (czyli art. 173 Konstytucji RP).

Nie ulega wątpliwości, że celem Rady Ministrów, będącej inicjatorem takich zmian, było zwiększenie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez Ministra Sprawiedliwości (jako przedstawiciela władzy wykonawczej) oraz podległych mu dyrektorów sądów. W efekcie, powstaje sytuacja, w której prezes sądu stojąc na czele sądu, jako organizacji (instytucji), jest formalnie zwierzchnikiem dyrektora sądu, nie ma jednak nad nim żadnych instrumentów nadzoru, zaś postępująca autonomizacja funkcji administracyjnych i podporządkowanie dyrektorów sądów Ministrowi Sprawiedliwości sprawiają, że wskazane powyżej zasady ustrojowe, na których opiera się funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości, mogą być co najmniej poważnie zagrożone.

Powstaje jednak pytanie: czy w warunkach nowoczesnej, zmieniającej się struktury państwa nie jest celowe wyłączenie administracji sądowej spod zwierzchnictwa prezesów sądów? Może po prostu profesjonalni, niezależni od dotychczasowych władz sądowych menedżerowie w sądach są współcześnie niezbędni?

Oczywiste jest, że prezes sądu, jako zawodowy sędzia, nie musi być specjalistą w sprawnym i skutecznym zarządzaniu często dużą instytucją, jaką jest sąd. W tym sensie, gdyby pojawiła się w sądzie profesjonalnie przygotowana do zarządzania osoba, która przejęłaby wszystkie funkcje administracyjne, niezwiązane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości objętym monopolem sądowym (zgodnie z art. 175 Konstytucji RP), zapewne zarządzanie sądami mogłoby być sprawniejsze lub bardziej efektywne. Problem polega jednak na tym, że sądownictwo ma tak silne gwarancje konstytucyjne swojej niezależności i odrębności, iż jakakolwiek ingerencja, choćby nawet w administracyjną część działalności sądów, musi być bardzo ostrożna i rozważna.

Oczywiście nie należy przy tym zapominać o podstawowym celu wszystkich zmian w obrębie władzy sądowniczej, jakimi są: zapewnienie obywatelom należytej ochrony ich praw i wolności, właściwe stosowanie obowiązującego prawa oraz bezstronne, sprawne i rzetelne rozpoznawanie spraw. W tym kontekście nie ma znaczenia, kto jest odpowiedzialny za sprawy techniczno-lokalowe czy zatrudnianie kadry pracowniczej w sądzie.

Ale strona postępowania sądowego jest jak najbardziej zainteresowana konstatacją, czy sąd, jako organ wymiaru sprawiedliwości, jest faktycznie niezależny i wolny od wszelkich nacisków osób aktualnie rządzących.

Zgodnie z rządowymi założeniami do nowelizacji ustawy, to na dyrektorach sądów ma spoczywać odpowiedzialność za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich pracy. Natomiast na prezesie sądu spoczywać będzie odpowiedzialność za zapewnienie, poprzez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – a więc przede wszystkim sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Prezes sądu pozostanie zatem zwierzchnikiem kadry należącej do szeroko pojętego pionu orzeczniczego, natomiast zwierzchnikiem służbowym pozostałych pracowników sądu stanie się dyrektor sądu. W wyłącznej kompetencji prezesa sądu pozostanie kierowanie tylko tą częścią działalności administracyjnej sądu, która jest bezpośrednio związana z wykonywaniem podstawowych zadań sądu.

Jednocześnie w zakresie sposobu realizacji swoich zadań dyrektorowi sądu pozostawiono dużą autonomię, przy czym prezes sądu określony został jako zwierzchnik dyrektora sądu, i to on będzie określał potrzeby sądu, jakie, jego zdaniem, konieczne są dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań, oraz przekazywał taką informację dyrektorowi sądu. Będzie to czynił jednak tylko raz do roku. Tym samym w sądach może powstać swoista dwuwładza sądowo-administracyjna, która może skutecznie zakłócić sprawne funkcjonowanie konkretnego organizmu sądowego.

Warto podkreślić, że do samego końca strona rządowa skutecznie forsowała w trakcie prac parlamentarnych takie rozwiązania prawne, które miały jak najbardziej osłabić nadzór prezesa sądu nad dyrektorem sądu, tym

samym wzmacniając pozycję Ministra Sprawiedliwości jako faktycznego organu nadzorującego administrację sądową. W efekcie, powstały podstawy normatywne dla swoistej dwuwładzy w kierowaniu sądami przez prezesa i dyrektora sądu, która może w określonych warunkach skutkować powstawaniem groźnych konfliktów pomiędzy władzą sądowniczą i władzą wykonawczą, choćby z tego względu, że prezes sądu nie będzie miał żadnego wpływu na powołanie przez Ministra Sprawiedliwości dyrektora w kierowanym przez siebie sądzie.

Za istotnie osłabiające pozycję prezesa sądu należy uznać aktualne unormowanie art. 32b § 1 i § 3 ustawy, które przewiduje fakultatywne, a nie obligatoryjne, odwołanie dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku negatywnej oceny jego sprawozdania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji lub prezesa sądu. W ten sposób może nastąpić trudna do zaakceptowania sytuacja, w której kluczowy organ samorządu sędziowskiego oraz władze sądu wyrażają swoje wotum nieufności dla dyrektora sądu, zaś Minister Sprawiedliwości z dowolnych przyczyn pozostawia takiego dyrektora na jego stanowisku.

Reasumując, należy stwierdzić, że w przyjętej w zeszłym roku nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych można znaleźć słuszne idee rozdzielenia spraw orzeczniczych od spraw *stricte* administracyjnych. Trzeba jednak podkreślić, że analiza szczegółowych rozwiązań normatywnych prowadzi do wniosku, iż ustawodawca skupił się nie na idei, która była przedstawiana w trakcie prac legislacyjnych, ale na faktycznym zwiększeniu roli władzy wykonawczej w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. To zaś, jak się wydaje, zasługuje na negatywną ocenę.

Marek Horodniczy

*Autor jest referendarzem sądowym
w Sądzie Rejonowym Gdańsk-Północ w Gdańsku,
doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego.*

WYWIAD

UNIEZALEŻNIĆ SĄDY OD MINISTRÓW

wywiad z sędzią NSA Ryszardem Pękiem, członkiem KRS w latach 2004–2012, byłym Wiceprzewodniczącym KRS

Alicja Seliga



R. Pęk: Wydaje mi się, że szersze kompetencje bardzo by się Radzie przydały

Czy pamięta Pan emocje, które towarzyszyły wyborom, gdy po raz pierwszy kandydował Pan do Krajowej Rady Sądownictwa?

Pierwszy raz kandydowałem jako sędzia NSA w 2002 r. i moim kontrkandydatem był sędzia Grzegorz Borkowski. Zgromadzenie odbyło się dwukrotnie, ponieważ za pierwszym razem nie wyłoniono kandydata na członka KRS, a za drugim sędzia Borkowski wygrał ze mną jednym głosem. Emocje były duże, a sama rywalizacja przebiegała po przy-

jacielsku. Gdy kandydowałem ponownie w lutym 2004 r., takich emocji już nie było.

Skąd te emocje się biorą, czy wynika to z prestiżu, jakim cieszą się KRS i udział w pracach tego gremium, czy tylko z rywalizacji międzyludzkiej?

Na pewno z prestiżu instytucji. Rola i znaczenie Rady powodują, że dla sędziego jest to w pewnym sensie ukoronowanie kariery zawodowej. Myślę, że każdy

sędzia pragnie także wnieść swój twórczy wkład w prace Rady. Ale nie mnie oceniać mój udział w tych pracach.

Czy miał Pan jakieś specjalne oczekiwania wobec swojej roli w pracach KRS?

Oczywiście znałem ustawowe zadania Rady i starałem się jak najlepiej je realizować. Wiem, że oczekiwania sędziów wobec członków Rady są czasami ogromne, ale trzeba pamiętać, że to jest organ państwowy, konstytucyjny, który może wykonywać tylko te zadania, które przewidziane są przez prawo. Pamiętam swój pierwszy przyjazd do siedziby KRS, spotkałem się z bardzo serdecznym przyjęciem przez wszystkich członków KRS i te osiem lat pracy w Radzie to, obok orzekania i spraw sądowych, najciekawszy czas w moim życiu zawodowym. To była możliwość uczestniczenia w podejmowaniu ważnych decyzji i poznania wielu wspaniałych ludzi.

Ostatniemu Zebraniu Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów, które odbyło się na początku marca 2012 r. i miało za zadanie wybrać swojego przedstawiciela do KRS, towarzyszyły duże emocje i oczekiwania, że Rada coś załatwi, że Rada coś zmieni, bo do tej pory jest instytucją za mało wychodzącą na przeciw oczekiwaniom sędziów.

Rada ze względu na dużą liczbę kandydatów do urzędu sędziego przede wszystkim skupia się na sprawach osobowych. To powoduje, że być może mniej czasu pozostaje na inne sprawy. Trzeba jednak pamiętać, że sędziowie, którzy są członkami KRS, wykonują jak każdy inny sędzia także swoje funkcje orzecznicze. Wielość obowiązków w Radzie i jednocześnie obowiązki orzecznicze sprawiają, że członkowie Rady głównie są zajęci pracą i przez to mniej ich widać np. w mediach. Pamiętajmy także, że Rada nie jest związkiem zawodowym. Nikt z nas nie wyjdzie na ulicę i nie będzie protestował.

Gdy pracował Pan w Radzie, miał Pan okazję uczestniczyć w podejmowaniu ważnych decyzji dotyczących spraw fundamentalnych dla sądownictwa.

Można powiedzieć, że „garnitur” kompetencji, który został uszyty dla Rady, jest dosyć ciasny i jej kompetencje stanowiące są ograniczone, dotyczą przede wszystkim wyboru kandydatów na stanowiska sędziów.

Dlatego chyba często pojawiają się postulaty poszerzenia tego „garnituru”, np. o inicjatywę ustawodawczą. Czy uważa Pan, że jest to właściwa droga?

Sprawa jest dyskusyjna. Doświadczenie uczy, że nie mamy gwarancji, iż projekty, które znajdują się w Sejmie, zostaną uchwalone w takim kształcie, w jakim zostałyby przez nas przygotowane, poza tym inicjatywa ustawodawcza zawsze ma podtekst polityczny i Rada mogłaby zostać uwikłana w gry polityczne, a tego należy unikać. Oczywiście powinniśmy mieć duży wpływ na tworzenie prawa, ale nie uważam, że inicjatywa ustawodawcza powinna

być najważniejszym zadaniem Rady. Większą rolę widziałbym raczej w sferze zarządzania sądami i wyboru władz sądowych.

Jednak Minister Sprawiedliwości oraz posłowie i senatorowie z mocy prawa są członkami KRS, więc ten styk z polityką już istnieje. Pan przez te osiem lat członkostwa w KRS przeżył wielu ministrów sprawiedliwości.

Tak, przez te lata miałem kontakt i z ministrami, i politykami, którzy byli członkami KRS. Wszystkich bez wyjątku, i ministrów sprawiedliwości, i parlamentarzystów cechowało to, że w chwili gdy wchodzili na salę posiedzeń Rady, politykę zostawiali za drzwiami. Tak było niezależnie od opcji politycznej, i to bardzo mi się podobało.

Ale każdy z nich miał swoją koncepcję działania sądownictwa.

W gruncie rzeczy obracamy się w pewnym modelu systemu sprawiedliwości, stworzonym jakiś czas temu, który lepiej lub gorzej jest ciągle poprawiany. Ostatnia nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wzbudza najwięcej kontrowersji, nie wszystkie jej rozwiązania były chyba przemyślane.

W 2006 r. został Pan wybrany wiceprzewodniczącym KRS i był Pan w ścisłym kierownictwie Rady. Jak Pan wspomina ten czas?

Bardzo cenię sobie współpracę z sędzią Stanisławem Dąbrowskim, także z sędzią Antonim Górskim, obecnym Przewodniczącym KRS, jednak znacznie dłużej, bo przez sześć lat współpracowałem ze Stanisławem Dąbrowskim – najpierw jako Wiceprzewodniczącym, a potem jako Przewodniczącym Rady, i jestem pod wielkim wrażeniem osobowości, skromności i wiedzy obecnego Pierwszego Prezesa SN.

Wielką zasługą jeszcze wcześniejszego Przewodniczącego KRS Krzysztofa Strzelczyka były rozwinięcie współpracy międzynarodowej i udział w organizacjach

Dossier

Ryszard Pęk – ur. 1957 r., sędzia NSA. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego. Karierę zawodową rozpoczął jako aplikant w Sądzie Wojewódzkim w Opolu. Od 1985 r. sędzia Sądu Rejonowego w Prudniku, od 1989 do 1996 r. sędzia Sądu Wojewódzkiego w Opolu, gdzie w latach 1991–1996 był przewodniczącym Wydziału Karnego. W lipcu 1996 r. powołany na sędziego NSA w ośrodku zamiejscowym w Gliwicach, od 2001 r. sędzia NSA w ośrodku zamiejscowym we Wrocławiu. Od 2005 r. Prezes WSA we Wrocławiu, orzeka w Izbie Finansowej NSA. Członek KRS dwóch kadencji: 2004–2008 r. i 2008–2012 r., Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa od 2006 r. do 2008 r. i ponownie od 2008 r. do 10 lutego 2012 r. Autor publikacji z zakresu prawa podatkowego.

międzynarodowych. Miałem przyjemność i zaszczyt razem z SSN Teresą Flemming-Kuleszą brać udział w pracach Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ). W 2006 r. KRS była organizatorem i gospodarzem Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad we Wrocławiu. Gościliśmy około 100 przedstawicieli Rad Sądownictwa zarówno z państw UE, jak i spoza niej. To było ważne spotkanie i duże przedsięwzięcie organizacyjne. Mam wielu znajomych w Europie, którzy wciąż bardzo dobrze wspominają wrocławską konferencję. Ponieważ uczestniczyłem praktycznie we wszystkich Zgromadzeniach ENCJ, mogę powiedzieć, że to wrocławskie było najbardziej udane. Właśnie we Wrocławiu zarysowano podstawowe kierunki działania ENCJ. Rada była i jest aktywna oraz widoczna w Europie.

To znaczy, że nasz wkład w początki Stowarzyszenia ENCJ jest bardzo duży.

Tak, to właśnie Pan sędzia Krzysztof Strzelczyk podpisał w 2004 r. w Rzymie akt założycielski tej organizacji. Jego zasługi są tutaj ogromne, bo dzięki jego charyzmie Polska była w gronie założycieli ENCJ i została członkiem Komitetu Sterującego. Dało to Radzie, jako jednej z ośmiu rad wchodzących w skład Komitetu, możliwość wpływania na podejmowanie decyzji pozwalających funkcjonować ENCJ pomiędzy posiedzeniami Zgromadzenia Ogólnego Sieci.

Poprzez tę współpracę można spojrzeć na pozycję polskiej Rady Sądownictwa z szerszej perspektywy.

Jeśli porównujemy różne europejskie modele rad, to nasz jest najbliższy modelom włoskiemu i francuskiemu. Trochę inna jest tam rola prezydenta kraju, ale mamy podobne kompetencje. Na przykład bardzo szerokie kompetencje miała rada węgierska, która zarządzała także sądami. Również kompetencje rady hiszpańskiej są większe od naszych. My jesteśmy w środku tej „stawki”.

Czyli nie zazdrościmy innym i cieszymy się z tego, co mamy?

Nie. Wydaje mi się, że szersze kompetencje bardzo by się Radzie przydały. Myślę tutaj przede wszystkim o sferze wyłaniania władz sądowych, chodzi o to, aby Rada nie tylko opiniowała kandydatury, tak jak jest w tej chwili, bo wybór prezesów sądów w sądach powszechnych pozostał w rękach Ministra Sprawiedliwości. Natomiast bliski jest mi model, który świetnie sprawdził się w sądownictwie administracyjnym. To jest model idealny. Sądownictwo administracyjne ma pełną samodzielność i niezależność. Dlatego wyłanianie władz sądownictwa powszechnego powinno być w pełni niezależne.

To bardzo trudne zadanie do urzeczywistnienia.

Tak, trudno będzie przekonać polityków, aby poszerzyli kompetencje KRS. Myślę, że ich wszelkie

obawy są tu niepotrzebne, bo przecież Rada skupia w sobie przedstawicieli trzech władz: wykonawczej, reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości i przedstawiciela prezydenta, ustawodawczej, reprezentowanej przez posłów i senatorów, i sądowniczej. Oczywiście przeważają sędziowie. Ten skład Rady, emanacja trzech władz, z uwagi na zadania konstytucyjne, które spełnia – stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – predestynuje do tego, żeby Rada takie kompetencje otrzymała. Jednak ciężko do tego przekonać polityków.

Czy wyróżniłby Pan jakąś szczególnie istotną sprawę, nad którą pracowała Rada z Pana udziałem?

To przede wszystkim niezależność organizacyjna Rady. To był ciężki bój, który z niezrozumiałych względów trwał długo, bo przecież już ustawa z 2001 r. wprowadzała niezależność organizacyjną i budżetową Rady, a dopiero w 2006 r., cztery dni przed końcem roku, zapadła pozytywna decyzja w tej sprawie.

Kluczową kwestią był wybór kandydatów na stanowiska sędziów, zwłaszcza po wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym asesorów. Niestety nie udało się – mimo podejmowanych prób – stworzyć optymalnego modelu.

Bardzo ważnym wydarzeniem był także wybór kandydatów na prokuratora generalnego. To były najważniejsze wydarzenia. Pamiętam też, jak występowałem w TK w sprawie samodzielności budżetowej Rady. Wtedy przegraliśmy tę sprawę, ale w końcu Rada stała się organem niezależnym i organizacyjnie, i budżetowo.

A teraz w Radzie przybywa pracy, która pochłania coraz więcej czasu.

Chyba powoli będziemy zmierzać do modelu permanentnej pracy w Radzie. Na przestrzeni ośmiu lat mojego członkostwa doszło do dużych zmian i w tej chwili ze względu na liczbę kandydatów i czynności, które są niezbędne przy ocenie każdej kandydatury, można powiedzieć, że sędziowie niemal na stałe pracują w Radzie.

A czego Radzie nie udało się załatwić w czasie, gdy Pan był jej członkiem?

Przed wszystkim musimy wyróżnić dwa okresy – jeden, kiedy Rada nie miała samodzielności organizacyjno-budżetowej i była związana ze strukturami Kancelarii Prezydenta, i drugi, kiedy staliśmy się organem niezależnym, samodzielnym budżetowo i organizacyjnie. Wtedy doszło wiele nowych zadań. Trudno było wszystko od razu załatwić, ale nie mogę mówić o porażkach Rady. Udało nam się wypracować dobry model współpracy z Prezydentami Aleksandrem Kwaśniewskim i Lechem Kaczyńskim. Bardzo dobrze układa się również współpraca z Panem Prezydentem Bronisławem Komorowskim. Natomiast Rada nie jest zbyt doceniana

przez władzę wykonawczą reprezentowaną przez rząd. W ciągu ośmiu lat mojego członkostwa w Radzie doszło do jednego, zresztą bardzo owocnego, spotkania z Premierem Donaldem Tuskiem w 2008 r. To spotkanie otworzyło możliwość zmian dotyczących wynagrodzeń. Okazało się, że premier doskonale zna problemy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Natomiast później, mimo prób podejmowanych przez Przewodniczących KRS Stanisława Dąbrowskiego i Antoniego Górskiego, nie doszło już do następnego spotkania. Napotykamy barierę. Gdy staramy się o rozmowę z szefem rządu, to premier proponuje spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości, który jest przecież członkiem KRS. Być może łatwiej byłoby przekonać rząd do naszych racji, gdybyśmy mogli bezpośrednio przedstawić nasze argumenty. W tej sytuacji sędziowie uważają, że Rada działa zbyt pasywnie. Ale co robić, gdy napotykamy mur? Nie możemy przecież walić w niego głową.

A co by Pan chciał jeszcze załatwić? Czy została jeszcze jakaś sprawa?

Wydaje mi się, że w składzie Rady środowisko sędziów sądów rejonowych jest niedowartościowane. Oczywiście wszyscy członkowie Rady doskonale reprezentują całą społeczność sędziów, ale dobrze by było, gdyby udało się to zmienić i gdyby w składzie KRS był także przedstawiciel sędziów rejonowych. Za mojej kadencji tylko jednemu sędziemu to się udało – sędzi Beacie Morawiec z Krakowa. Oczywiście to wynika z systemu wyborów, sędziowie są przecież wybierani w wolnych wyborach, więc nie można mieć do nikogo pretensji, ale udział przedstawiciela sądów rejonowych sprawiłby, że legitymizacja Rady byłaby jeszcze mocniejsza.

Przez osiem lat swojego członkostwa w KRS miał Pan także okazję obserwować całą rzeszę kandydatów na sędziów. Co się wśród nich zmieniło?

Kiedy rozpoczynałem swoją pierwszą kadencję w Radzie, działała jeszcze instytucja asesora i dlatego wcześniej odbywała się preselekcja kandydatów, natomiast później, kiedy bardzo szeroko otwarto drzwi dostępu do zawodu sędziego, pojawiła się olbrzymia grupa młodych ludzi. Myślę, że wybór kandydatów na urząd sędziego powinien opierać się nie tylko na analizie dokumentów, lecz także na możliwości osobistego poznania osób starających się o ten urząd. To daje największą gwarancję dobrego wyboru, dlatego bardzo sobie cenię spotkania z kandydatami. Jest ich bardzo dużo i mają wysokie kwalifikacje.

Ale głównie teoretyczne, prawda?

Tak, ale robi się badania socjologiczne i ankiety, których celem jest ocena młodych sędziów. Zobaczmy, co pokażą. Każdy przecież kiedyś zaczynał, asesorzy też byli przygotowani tylko teoretycznie. Droga do pełnienia

urzędu sędziego jest teraz inna, ale każdy kiedyś musiał zrobić ten pierwszy krok na sali sądowej.

Gdy Pan zaczynał swoją karierę zawodową i sędziowską, nie było KRS.

O, tak. Zostałem sędzią w 1985 r. Wtedy Minister Sprawiedliwości dzielił i rządził, i trudno było przewidywać, że wydarzy się to, co wydarzyło się w 1989 r. Doszło do wielkich, fundamentalnych zmian. Niestety do tej pory nie udało się zrealizować postulatu, który podnosiła KRS – aby uniezależnić sądy od zmieniających się ministrów sprawiedliwości. Natomiast nastąpił ogromny postęp w sferze materialnej i technologicznej, zwiększyły się nakłady finansowe na sądownictwo, sądy zostały zmodernizowane. Pamiętam siermiężność w sądach lat 90., ale od 2003 r. sądy zaczęły się bardzo zmieniać i organizacyjnie, i technicznie, wyposażenie zostało unowocześnione. Jest to też związane z naszym przystąpieniem do Unii Europejskiej i potrzebą dostosowania do europejskich standardów.

Te zmiany wymusiła też konieczność likwidacji zaległości.

Ale zaległości wynikają głównie z nadmiernej kognicji sądów i poziomu kultury prawnej społeczeństwa, bo przecież same sądy nie generują sporów, to ludzie przychodzą do sądów, żeby rozstrzygnąć spór, a gdy są głębokie antagonizmy między ludźmi, to wzrasta liczba spraw.

Gdyby mógł Pan wrócić do początku lat 80., to ponownie wybrałby Pan urząd sędziego jako swoją ścieżkę zawodową?

Z dzisiejszej perspektywy myślę, że dokonałem bardzo dobrego wyboru, a najlepszą moją decyzją było to, że w 1996 r. zostałem sędzią NSA. To, co jest charakterystyczne dla sądów administracyjnych, to fakt, że sędziowie tych sądów wywodzą się z różnych środowisk. Są byli sędziowie sądów powszechnych, pracownicy nauki, byli adwokaci i radcowie prawni, prokuratorzy, osoby, które stosowały prawo, pracując w administracji publicznej. Dzięki tej różnorodności możemy konfrontować nasze spojrzenie na prawo i to jest bardzo cenne.

A teraz, kiedy nie będzie Pan już musiał tak często przyjeżdżać do Warszawy, do KRS, czy nie będzie Pan odczuwał pewnej pustki?

Na pewno nie. Przez mój brak czasu cierpiąca rodzina. Mam 5-letniego syna i muszę mu poświęcić więcej czasu. Poza tym orzekam w NSA, więc pracy wciąż mam bardzo dużo. Jeśli chodzi o pracę w Radzie, to bardzo dobrze, że istnieje w niej kadencyjność. Dzięki temu przychodzą nowi ludzie z nowym spojrzeniem i wnoszą inne doświadczenia. Zawsze coś się zaczyna i coś się kończy, a koniec jest też początkiem czegoś nowego. ■

KALENDARZ WYDARZEŃ

Wystąpienie SSN Antoniego Górskiego – Przewodniczącego KRS, podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN (15.05.2012 r.)

Proszę pozwolić, że na początku przywołam wyjątkowe wydarzenie z pierwszego kwartału br., związane z wymiarem sprawiedliwości. Chodzi o protesty społeczne w obronie sądów zagrożonych likwidacją bądź ich przekształcaniem prowadzącym do utraty samodzielności organizacyjnej. Wydarzenie to było komentowane na różne sposoby. Nie jest moim zamiarem mnożenie kolejnych ocen, chciałbym więc wspomnieć o wymowie tego wydarzenia, która z reguły była pomijana. Oto po raz pierwszy od dawna obywatele dali wyraz w sposób tak dobitny temu, jaką wagę przywiązują do wymiaru sprawiedliwości. Nam, sędziom, protesty te odświeżyły świadomość tego, jak ważną sprawą dla człowieka jest sprawiedliwość: poczucie, że ona w ogóle istnieje i że – kiedy się jej poszukuje – można i powinno się jej dojść i odnaleźć ją w sądzie. Jednocześnie jednak także tego, że naszym obowiązkiem jest realizowanie tych usprawiedliwionych oczekiwań. Unikając patosu, można bowiem za Gustawem Radbruchem powiedzieć, że istotą naszej pracy sędziowskiej jest zaspokajanie jednej z najważniejszych potrzeb człowieka, jaką jest zapewnienie mu bezpieczeństwa prawnego.

O poziomie zaspokajania tej potrzeby decydują dwa czynniki: jakość prawa oraz sposób jego wykładni i stosowania. Na jakość stanowionego prawa praktycznie nie mamy wpływu, ale przez wykładnię i stosowanie nadajemy mu ostateczną treść i sens. Znana mądrość powiada, że lepiej jest mieć kiepskie prawa, ale mądrych sędziów niż odwrotnie. Stąd tak ważną sprawą jest dobór właściwych ludzi do stanu sędziowskiego. Ustawodawca nie popisał się w tej mierze ani wyobraźnią, ani poczuciem odpowiedzialności. Z szumnych deklaracji, że stanowisko sędziego ma być koroną zawodów prawniczych, w praktyce zrealizowano tyle, iż około 97% powołań

na stanowiska sędziów sądów rejonowych wywodzi się spośród asystentów i referendarzy sądowych.

W tej sytuacji Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła opracować swoisty raport o stanie kadry sędziowskiej w naszym kraju, ze szczególnym uwzględnieniem nowo powoływanych sędziów, którzy obejmując urząd, nie mają żadnej, a przynajmniej znaczącej praktyki orzeczniczej. W tym celu rozesłaliśmy do nich samych, do ich przełożonych oraz do prokuratorów, adwokatów i radców prawnych ankiety, z prośbą o przedstawienie oceny pracy i postawy sędziowskiej tych najmłodszych naszych kolegów. Odzew na tę inicjatywę przeszedł nasze najśmielsze oczekiwania. Napłynęło ponad 1600 odpowiedzi, co trzeba potraktować również w kategoriach swoistego wydarzenia. Skoro bowiem tyle ludzi związanych zawodowo z wymiarem sprawiedliwości zechciało wypełnić te ankiety, to znaczy, że zależy im, aby ten wymiar sprawowany był przez osoby kompetentne, działające sprawnie, odpowiedzialnie i etycznie. Wyników tych badań jeszcze nie ma, gdyż ankiety przekazaliśmy do opracowania socjologicznego. Już dziś jednak wydaje się usprawiedliwione zestawienie obu przywołanych tu wydarzeń związanych z wymiarem sprawiedliwości. Z jednej strony, postawy obywateli demonstrujących potrzebę i konieczność dbania o ten wymiar oraz o jego właściwe formy organizacyjne. Z drugiej zaś, troski samych sędziów oraz przedstawicieli środowisk prawniczych związanych z sądownictwem o to, aby wymiar sprawiedliwości sprawowany był jak najlepiej i przez właściwych ludzi. Razem tworzy to cenny kapitał społeczny, którego nie wolno zlekceważyć ani roztrwonić, ale trzeba go mądrze i odpowiedzialnie wykorzystać. Pozwoli to spoglądać na przyszłość naszego sądownictwa z umiarkowanym optymizmem.

Wystąpienie SSN Antoniego Górskiego – Przewodniczącego KRS, podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (15.04.2012 r.)

Zaskarżenie decyzji administracyjnej do sądu powoduje zasadniczą zmianę układu w relacji organ – obywatel. Z pozycji nadrzędności organ zostaje sprowadzony – że tak powiem – do parteru, do pozycji równorzędnego z obywatelem partnera procesowego. Co więcej, organ musi tłumaczyć się przed sądem i wykazywać legalność swojego działania. Rzeczą sądu administracyjnego jest zaś rozstrzygnięcie powstałego w ten sposób sporu pomiędzy obywatelem a organem o to, czy działanie organu było zgodne z prawem, czy też nie.

Jedną z istotnych trudności w Państwa pracy polega na tym, czy i na ile, badając legalność decyzji, a więc

interpretując przepisy stanowiące jej podstawę prawną, możecie Państwo uwzględniać również zasady słuszności – ową *aequitas*, która jest nieodłącznym składnikiem sprawiedliwości.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych z tego punktu widzenia pozwala na stwierdzenie, że w części wyroków sądy te odwołują się wprost lub pośrednio do zasad słuszności. Dobrym przykładem potwierdzającym tę tezę jest wyrok NSA (II FSK 777/09). W sprawie tej podatnik twierdził, że otrzymuje z Austrii rentę inwalidzką z tego tytułu, że był więźniem politycznym hitlerowskiego obozu koncentracyjnego Mauthausen-Gusen, pracując przymusowo w Zakładach Zbrojeniowych STEYER. W związku z tym,

powołując się na treść art. 1 ustawy z 21.09.2000 r. o zwolnieniu świadczeń z tytułu prześladowań przez nazistowskie Niemcy z podatków i opłat oraz o niezaliczaniu ich do dochodów (Dz. U. Nr 93, poz. 1028), podnosił, że potrącanie mu podatku od otrzymywanych z tego tytułu świadczeń jest bezpodstawne. Przepis ten stanowi, że świadczenia wypłacane ofiarom i ich spadkobiercom z tytułu prześladowań przez nazistowskie Niemcy w okresie II wojny światowej, w tym związane z pracą niewolniczą i przymusową, są wolne od podatków i opłat. Organ finansowy uznawał jednak – nie kwestionując faktu niewolniczej pracy podatnika – że otrzymywane przez niego świadczenie jest rentą przyznaną mu z tytułu wieku, a więc rentą starczą, która podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Tezę tę forsował i podtrzymywał z uporem aż do instancji kasacyjnej. W skardze kasacyjnej zarzucił m.in. uchybienie art. 32 Konstytucji RP, polegające na naruszeniu zasady równości obywateli przez zróżnicowanie sytuacji podatnika ze względu na wypłatę świadczenia emerytalnego przez podmiot zagraniczny. NSA oddalił tę skargę jako oczywiście bezzasadną. Oddalił, jak to określał niezjący już jeden z wybitnych sędziów SN, „jak najdalej”. W uzasadnieniu stwierdził, że wobec znanych faktów historycznych, wprowadzenie przywileju podatkowego w stosunku do osób otrzymujących świadczenia z tytułu pracy niewolniczej było jak najbardziej uzasadnione. W związku z tym odwoływanie się przez skarżącego do konstytucyjnej

zasady równości obywateli wobec prawa jest w tym kontekście co najmniej niestosowne. W ocenie sądu, zaprezentowana w uzasadnieniu skargi kasacyjnej argumentacja jest wymownym przykładem, w jaki sposób mogą zostać wypaczone najszczytniejsze intencje ustawodawcy przez niewłaściwe odczytanie normy prawnej. NSA zakończył swoje rozważania stwierdzeniem, że oddalenie skargi kasacyjnej nie pozbawia składu orzekającego poczucia wstydu i zażenowania, którego źródłem są bulwersujące okoliczności sprawy.

Trudno się dziwić, że orzeczenie to spotkało się z entuzjastyczną oceną glosatora, który nie szczędził sądowi słów pochwały, a organowi podatkowemu krytyki. Odnosząc się do postawy organu, glosator stwierdził, że organ podatkowy, który wydał decyzję będącą przedmiotem sądowej kontroli, zaświadcza, iż bezmyślność i bezduszność, uzewnętrzniiona w procesie wykładni prawa, skutkuje bezprawiem. Natomiast co do sądu podkreślił, że sprawa ta dobitnie pokazuje, iż konieczna jest moralna wrażliwość sędziego na prawo; uświadamia ona, że prawnicza wiedza i wrażliwość moralna są integralnym elementem sędziowskiej osobowości, która ostrzega przed bezmyślnym, mechanicznym stosowaniem prawa.

Gratuluje Państwu tego typu wyroków. Pozwalają one na utrzymanie w świadomości społecznej przekonania, że dojście i uzyskanie sprawiedliwości jest możliwe, a tym samym nadają sens naszej pracy sędziowskiej. ■

Wystąpienie SSN Antoniego Górskiego – Przewodniczącego KRS, podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (4.04.2012 r.)

Z bogatego i ważkiego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w ubiegłym roku chciałbym przywołać wyrok z 16.03.20011 r. w sprawie K 35/08. Jest to sprawa, w której Trybunał badał – na wniosek ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich śp. Janusza Kochanowskiego – konstytucyjność dekretów Rady Państwa z 12.12.1981 r. dotyczących stanu wojennego. Miał więc możliwość wypowiedzenia się w niej o jednym z najważniejszych wydarzeń w naszej powojennej historii. Trybunał podjął to zadanie i podołał mu, stwierdzając niekonstytucyjność dwóch zasadniczych aktów prawnych wprowadzających reżim stanu wojennego. Ze względu na upływ 30 lat od tamtych wydarzeń wyrok ma przede wszystkim znaczenie symboliczne i moralne. Realny wymiar tego orzeczenia jest taki, że przecina dyskusję w kategoriach prawnych. Kto teraz chciałby bronić decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego, nieuchronnie stawia się na pozycji zwolennika działań niekonstytucyjnych i nielegalnych.

O wyekspozowaniu przeze mnie tego wyroku w tak wyjątkowym dniu, jak dzisiejszy, zdecydowała przede wszystkim doniosłość zawartego w nim rozstrzygnięcia z punktu widzenia prawnego, obywatelskiego i historycznego. Nie mniejsze znaczenie mają jednak rozważania Trybunału zawarte w uzasadnieniu ze względu na ich wagę i uniwersalność argumentacji. Dotyczą one zasad, które powinny obowiązywać zarówno przy stanowieniu prawa, jak i przy jego wykładni.

W pierwszej kwestii Trybunał przypomnieli i podkreślił, że podstawowe prawa człowieka mają charakter przedpaństwowy, poza- i ponadprawny, gdyż źródłem ich jest przyrodzona godność ludzka. Istotą ich są zatem powszechność i bezwzględny charakter obowiązywania. Z tego zaś wynika obowiązek respektowania tych praw przez władze państwowe niezależnie od sytuacji i okoliczności działania. Zadaniem prawodawcy nie jest zatem ich stanowienie, gdyż nie pochodzą one z woli państwa, lecz zapewnienie ochrony i realizacji. Dlatego też, zdaniem Trybunału, nie ma znaczenia, czy ich naruszenie nastąpiło przed wejściem czy po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji. Bez znaczenia pozostaje też, czy ich naruszenie wynikało z aktu o niekonstytucyjnej treści, czy też z tego, że uchwalenie aktu prawnego nastąpiło przez organ niemający do tego kompetencji. Trybunał stwierdził przy tym, że dokonana później, we właściwym trybie, nowelizacja przepisów aktu niekonstytucyjnego nie sanuje jego pierwotnej niekonstytucyjności wynikającej z ustanowienia go przez organ niekompetentny.

Dokonując wykładni wchodzących w grę przepisów prawa, Trybunał kierował się stanowiskiem, że nie można jej ograniczać do językowego brzmienia, z uwzględnieniem jedynie reguł z dziedziny logiki i semantyki. Powinien być to także proces odwołujący się do sytemu wartości, gruntownie w nim osadzony i zakorzeniony, gdyż tylko to uchroni

wykładnię od niebezpieczeństw skrajnego formalizmu. Z rozważań Trybunału płynie przestroga, że prawo wydrążone z systemu wartości łatwo może przerodzić się w bezprawie. Powinni mieć to na względzie zarówno twórcy prawa, jak i jego interpretatorzy, zwłaszcza zaś ci, którzy mają głos ostatni, ustalając obowiązującą treść przepisu, czyli sędziowie.

Konkludując, można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że wyrok dotyczący badania legalności stanu wojennego jest przykładem orzeczenia świadczącego o tym, iż Trybunał Konstytucyjny wypełnia dobrze trudną i odpowiedzialną funkcję strażnika Konstytucji i praw człowieka. Należy mu się za to słowa wielkiego uznania.

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 26.04, 31.05 i 29.06.2012 r.

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 26.04.2012 r. zostali powołani:

sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

1. Justyna MAZUR
2. Renata NAWROT

sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu:

3. Grażyna MATUSZEK

sędziowie sądów okręgowych:

4. Jacek BAJAK, SO w Warszawie
5. Tomasz BIAŁKA, SO w Nowym Sączu
6. Agnieszka BILKIEWICZ, SO w Płocku
7. Piotr BOJARCZUK, SO w Warszawie
8. Bernard CHAZAN, SO w Warszawie
9. Dagmara DARASZKIEWICZ, SO w Gdańsku
10. Dariusz DĄBROWSKI, SO w Warszawie
11. Agnieszka DEREJCZYK, SO w Warszawie
12. Iwona GODLEWSKA, SO w Poznaniu
13. Karol IKE-DUNINOWSKI, SO w Łodzi
14. Leszek JANTOWSKI, SO w Gdańsku
15. Agnieszka KĄDZIOŁKA, SO w Szczecinie
16. Mariola KLIMCZAK, SO w Koninie
17. Marzena ŁUKASZEWSKA-NIEWRZĘDA, SO w Poznaniu
18. Monika MILLER-MŁYŃSKA, SO w Szczecinie
19. Dorota OPIŁOWSKA, SO w Warszawie
20. Wiktor PIBER, SO w Warszawie
21. Renata PUCHALSKA, SO w Warszawie
22. Izabella RETYK, SO w Gdańsku
23. Maciej SKÓRNIAK, SO we Wrocławiu
24. Andrzej SOBIESZCZAŃSKI, SO w Warszawie
25. Andrzej STERKOWICZ, SO w Warszawie
26. Aneta SUDOMIR-KOC, SO we Włocławku
27. Mariola SZCZEPAŃSKA, SO w Łodzi
28. Małgorzata TETKOWSKA, SO w Płocku
29. Maria TUREK, SO w Warszawie
30. Mariusz WICKI, SO w Gdańsku
31. Anna WIERCISZEWSKA-CHOJNOWSKA, SO w Warszawie
32. Tomasz WOJCIECHOWSKI, SO w Warszawie

sędziowie sądów rejonowych:

33. Piotr BOGUSZEWSKI, SR w Wałczu
34. Anna DŁUCIK-BUKALSKA, SR w Dąbrowie Górniczej
35. Małgorzata DOWHANYCZ-TUROŃ, SR w Jeleniej Górze
36. Dominika GAŁECKA, SR w Mińsku Mazowieckim
37. Magdalena GARSTKA-GLIWA, SR dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie
38. Klaudia JURASZCZYK-DUDA, SR w Szczecinku
39. Daria KOWALCZYK, SR w Opolu
40. Radosław MAĆKOWIAK, SR w Inowrocławiu
41. Marcin MYSZKA, SR w Wałczu
42. Maciej NOGA, SR w Tychach
43. Aleksandra PUZA, SR w Tychach
44. Beata SOPEK, SR w Sokółce
45. Adam STANKIEWICZ, SR w Lubinie
46. Katarzyna SZYMSKA, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
47. Dariusz ŚRUBA, SR w Wągrowcu
48. Łukasz ZIĘBIŃSKI, SR w Dąbrowie Górniczej

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 31.05.2012 r. zostali powołani:

sędziowie sądów apelacyjnych:

1. Krzysztof CIEMNOCZOŁOWSKI, SA w Gdańsku
2. Piotr NIEDZIELAK, SA w Białymstoku
3. Krzysztof NOSKOWICZ, SA w Gdańsku
4. Piotr POŚPIECH, SA w Katowicach

sędziowie sądów okręgowych:

5. Katarzyna BANKO, SO w Gliwicach
6. Rafał CIESZYŃSKI, SO we Wrocławiu
7. Marian KOCIOŁEK, SO w Warszawie
8. Sylwia KULMA, SO w Warszawie
9. Hanna ŁOŻYŃSKA, SO w Toruniu
10. Karina MAKSYM, SO w Katowicach
11. Agnieszka RADOJEWSKA, SO w Warszawie
12. Zenon STANKIEWICZ, SO dla Warszawy-Pragi w Warszawie
13. Beata SZAFARYN, SO w Płocku
14. Renata SZCZERBOWSKA, SO we Wrocławiu
15. Agata WOJCISZKE, SO w Gdańsku

sędziowie sądów rejonowych:

16. Agnieszka CHLIPAŁA-KOZIOŁ,
SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
17. Beata GELIŃSKA, SR w Malborku
18. Daniel GIERAK, SR w Zabrzu
19. Ryszard KONIOR, SR w Raciborzu
20. Anżelika KUCHARCZYK, SR w Strzelcach Krajeńskich
21. Edyta PACEWICZ, SR w Wysokiem Mazowieckiem
22. Marcin SŁOŃ, SR w Szydłowcu
23. Sławomir SPLITT, SR w Gdyni
24. Katarzyna SZELIGOWSKA,
SR w Gorzowie Wielkopolskim
25. Ewa WAJS-SZCZYGIEŁ, SR w Grójcu
26. Cezary WALDZIŃSKI, SR w Grajewie
27. Tomasz WAWRZYŃIAK, SR w Wieluniu
28. Anna WOŁKOWYCKA-KUŹMIŃSKA,
SR w Wołominie
29. Michał WOŁOWICZ, SR w Żaganiu

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 29.06.2012 r. zostali powołani:

sędziowie sądów apelacyjnych:

1. Paweł ANCZYKOWSKI, SA w Krakowie
2. Elżbieta CZAJA, SA w Lublinie
3. Lucyna JUSZCZYK, SA w Krakowie

sędziowie sądów okręgowych:

4. Henryk RUDY, SO w Słupsku
5. Katarzyna SZTANDAR,
SO w Piotrkowie Trybunalskim

sędziowie sądów rejonowych:

6. Anna ANDRZEJEWSKA, SR w Przasnyszu
7. Izabela GAŚOWSKA-BURA, SR w Wyszkowie
8. Małgorzata GUSZCZ-NIEWIADOMSKA,
SR w Otwocku
9. Małgorzata KANIGOWSKA-WAJS,
SR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie
10. Artur KOWALSKI, SR w Wyszkowie
11. Grzegorz MACZEK, SR w Tychach
12. Marta MAJKA-SAKS,
SR w Gorzowie Wielkopolskim
13. Piotr MARKUCKI, SR dla Warszawy Pragi-Południe
w Warszawie
14. Ewa PIOTROWSKA, SR w Pile
15. Hanna SOŁTYKIEWICZ,
SR w Gorzowie Wielkopolskim
16. Daria SPRAWKA, SR w Lesznie
17. Katarzyna WĘGLAREK-ZDONEK,
SR w Tomaszowie Mazowieckim
18. Ewa WILIŃSKA, SR w Przasnyszu
19. Dawid WRÓBLEWSKI, SR w Oleśnie

WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW CZAS NA PRAWO ADMINISTRACYJNE



Justyna Mazur, SWSA w Warszawie

Justyna Mazur uważa, że nic się nie dzieje przypadkiem. Także wybór studiów. – Zawsze miałam zamiłowanie do nauk humanistycznych. Intuicja oraz wiedza podpowiadały, aby wybrać prawo – wspomina sędzia Mazur. Wybrała studia na Wydziale Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, które ukończyła z wynikiem bardzo dobrym w 1993 r. Po aplikacji oraz zdaniu egzaminu sędziowskiego w 1995 r. rozpoczęła pracę na stanowisku asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w Radomiu. W 1997 r. została mianowana na stanowisko sędziego tego sądu. 14.01.2004 r. powołano ją na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Radomiu, a w 2008 r. została ona jego rzecznikiem prasowym.

Na dwa wolne stanowiska w WSA w Warszawie, ogłoszone w Monitorze Polskim w 2011 r., kandydowały 24 osoby. Sędzia Mazur uzyskała wyróżniającą ocenę Prezesa WSA w Warszawie oraz najwyższe poparcie zgromadzenia ogólnego sędziów tego sądu. Podkreślano, że jest znakomitym sędzią, wywiązującym się ze swoich obowiązków bez zarzutu, a dotychczasowy przebieg pracy wskazuje na posiadanie dużej wiedzy w zakresie procedury administracyjnej i administracyjnego prawa materialnego.

– Przez cały niemal czas pracy w sądownictwie powszechnym zajmowałam się dosyć wąską jego dziedziną: orzekałam w sprawach związanych z prawem pracy, rozpatrywałam odwołania od decyzji wydawanych przez ZUS i KRUS. Zawsze chciałam wyjść poza te wąskie dziedziny – mówi pani sędzia. Za najważniejsze w zawodzie uważa świadomość rzetelności, jaka powinna ciążyć na każdym sędzi.

Justyna Mazur jest mężatką, ma dwoje dzieci (11 i 6 lat). W wolnych chwilach lubi czytać. **KW**

MIEĆ WYOBRAŹNIĘ I ROZUMIEĆ PRZEDSIĘBIORCĘ



Andrzej Sobieszczański, SSO w Warszawie

Andrzeja Sobieszczańskiego zawsze interesowały przedmioty ścisłe. Zdecydował się jednak na studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, które ukończył w 1997 r. Jego kariera potoczyła się utartą dla prawników drogą: aplikacja,

egzamin sędziowski i pierwsza praca na stanowisku referendarza z obietnicą, że po pół roku otrzyma stanowisko asesora sądowego i będzie mógł wybrać wydział. Zdecydował się na prawo gospodarcze.

– Już na studiach najbardziej odpowiadały mi procedura cywilna i prawo materialne. Mając indywidualny tok studiów, specjalizowałem się w takich przedmiotach, jak prawo czekowe czy prawo bankowe – wspomina sędzia. Prawo gospodarcze to trudna, ale wciąż

zmieniająca się materia. Ciągłe trzeba poszerzać swoją wiedzę.

Sędzia orzekający w sprawach gospodarczych, oprócz wiedzy podatkowej i doświadczenia, musi też mieć swoistą wyobraźnię, śledzić na bieżąco zachodzące procesy gospodarcze, także te pozaprawne, i umieć wczuć się w rolę przedsiębiorcy. Na nowym stanowisku sędziego orzekającego w wydziale odwoławczym, które traktuje jako wyróżnienie i ważny etap zawodowej kariery, nie stawia sobie na razie jakichś szczególnych celów do osiągnięcia. Wciąż się jeszcze uczy. Inne są tu procedury, chociażby brakuje typowego postępowania dowodowego. Do tego dochodzi ogrom spraw, widoczny zwłaszcza w sądach warszawskich, których rozpatrywanie nie pozostawia czasu na nic innego niż praca, także w czasie wolnym i weekendy. Obawia się, że swoje hobby, czyli żeglarstwo, będzie musiał odstawić do czasu przejścia w stan spoczynku – emerytury. Jest żonaty i ma dwoje dzieci.

KW

ZAANGAŻOWANIE I KWALIFIKACJE



Dominika Gałęcka, SSR w Mińsku Mazowieckim

Dominika Gałęcka, od kiedy pamięta, zawsze chciała być sędzią. Ukończyła Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w 2003 r. Aplikacja sądowa, którą skończyła w 2006 r. w Sądzie Okręgowym w Siedlcach, utwierdziła ją w słuszności podjętej decyzji. Po zdaniu

egzaminu sędziowskiego w 2006 r. rozpoczęła pracę jako referendarz w Ośrodku Migracyjnym w Wydziale Ksiąg Wieczystych w Siedlcach.

Od 2007 r. do czasu mianowania na stanowisko sędziego wykonywała zawód radcy prawnego w kancelarii radców prawnych w tym mieście. – Okazało się, że zawód sędziego jest mi znacznie bliższy i lepiej się w nim spełniam zawodowo – wspomina sędzia Gałęcka. Na jedno wolne stanowisko w Sądzie Rejonowym w Mińsku

Mazowieckim zgłosiło się 18 kandydatów. W rekomendacji, którą uzyskała sędzia Gałęcka, podkreślono, że ma ona najbardziej wszechstronne doświadczenie ze wszystkich kandydatów. Wysoko oceniono jej poziom wiedzy i umiejętności praktycznego jej wykorzystania, bogate doświadczenie oraz profesjonalizm. Uzyskała także duże poparcie środowiska sędziowskiego.

Osobiście zawód sędziego traktuje jako zobowiązanie do ciężkiej pracy i odpowiedzialnych orzeczeń pod czujnym „okiem” społeczeństwa. Uważa, że praca ta wymaga stałego zaangażowania oraz ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Zbyt krótko jeszcze jest sędzią, aby wskazywać negatywne strony tej pracy. Na razie skupia się na jak najlepszym wykonywaniu obowiązków na nowym stanowisku. Czynności zawodowe, które wykonywała dawniej i obecnie, w zakresie zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, zawsze charakteryzował wysoki stopień staranności.

W wolnym czasie sędzia najlepiej wypoczywa przy dobrej lekturze.

KW

URZECZYWISTNIONE MARZENIE



Ryszard Konior, SSR w Raciborzu

Ryszard Konior karierę prawniczą wybrał nie przypadkiem. Do decyzji dochodził wiele lat. Najpierw ukończył Akademię Rolniczą w Krakowie na Wydziale Rolniczym. Pracował przez jakiś czas w rolnictwie w różnych miejscach i na różnych stanowiskach.

– Na pewnym etapie swojej kariery zawodowej zdecydowałem się na realizację marzeń z młodości – ukończyć prawo, czego nie udało mu się zrealizować za młodu. I tak się stało – wspomina sędzia. Studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach ukończył w wieku 44 lat. – Rywalizowałem w nauce ze swoimi dziećmi, które też w tym czasie kończyły prawo – dodaje Ryszard Konior. Mając 46 lat, rozpoczął aplikację sądową, którą ukończył, mając lat 49. Do końca nie wierzył, że uda mu

się aż tak dużo osiągnąć. – Myślałem, że moją karierę sędziowską zakończę na stanowisku referendarza sądowego – mówi wprost.

Po zdaniu egzaminu sędziowskiego pracował m.in. jako asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach, a następnie w Sądzie Rejonowym w Raciborzu, po czym w maju 2011 r. rozpoczął pracę na stanowisku referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym w Rybniku. Na stanowisku sędziego za najważniejsze zadanie, które przed sobą postawił, uznaje prawidłowe wykonywanie obowiązków. – Nic więcej, na razie, nie zaprzęta moich myśli. Jestem w końcu początkującym sędzią, który, by dobrze orzekać, musi stale podnosić kwalifikacje, gromadzić wiedzę oraz kolejne doświadczenia życiowe – uważa sędzia.

Został skierowany do orzekania w sprawach karnych, w których, jego zdaniem, zakres obowiązków jest powiększony o odpowiedzialność za treść orzeczeń; w końcu uważa, że orzekanie o sytuacji życiowej człowieka, o ewentualności pozbawienia go wolności, nawet na długie lata, ma szczególną wagę. Poza prawem interesuje się historią, polityką i sportem.

KW

MIĘDZY ROZSĄDKIEM A LITERĄ PRAWA



Marcin Myszkę, SSR w Wałczu

Na wybór prawa przez Marcina Myszkę nie miały wpływ miały tradycje rodzinne. – Ojciec też jest sędzią – mówi. Często, kiedy patrzył, jak ciężko musi pracować, jak wiele czasu i energii poświęca przygotowaniu do każdej sprawy, miał wątpliwości, czy pójść

w jego ślady. Wtedy ojciec przypominał zalety tego zawodu, a zwłaszcza samodzielność – podejmowanie decyzji z przekonaniem, że robi się to najlepiej, jak potrafi.

Sędzia ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w 2005 r. Po aplikacji i zdaniu egzaminu sędziowskiego rozpoczął pracę na stanowisku asystenta sędziego – najpierw w Sądzie Okręgowym w Olsztynie, następnie w Koszalinie. W Olsztynie był jednocześnie asystentem w Zakładzie Prawa Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

– Konfrontacja teorii prawa z praktyką przydaje się sędziemu. Korzystają też studenci. Wykładowca nie wymyśla kazusów, tylko podaje przykłady rzeczywistych rozstrzygnięć, uczy praktycznego stosowania prawa – ocenia tę pracę sędzia.

Nie jest zaskoczony nowymi obowiązkami. Jak już się zorientował, pracy nie zabraknie. To specyfika wydziału cywilnego, gdzie sędziów jest mało, za to dziedziną prawa bogata i złożona.

Jego zdaniem, dobry sędzia powinien być sprawiedliwy. – To wielka sztuka wyśrodkowania zdrowego rozsądku i litery prawa – twierdzi, przekonując, że to najlepsza droga sędziowskiej kariery. Ojciec nauczył go też, że sędzia powinien mieć jakąś odskocznnię, zainteresowanie niezwiązane z pracą zawodową.

Jest żonaty, ma dwoje dzieci i dojeżdża codziennie do pracy ze Świdwina (dojazdy pochłaniają 3 godziny dziennie). W tej sytuacji niełatwo sędziemu znaleźć czas na swoje specyficzne hobby: pisze muzykę oraz opowiadania historyczno-fantastyczne.

KW

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Sprawozdanie z obrad Zgromadzenia Ogólnego ENCJ (Dublin 10–11.05.2012 r.)

Otwarcie obrad Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w Dublinie, w których stronę polską reprezentowały SNSA Małgorzata Niezgódka-Medek – Wiceprzewodnicząca KRS, SSN Katarzyna Gonera – członek KRS, oraz SSA Barbara Godlewska-Michalak – rzecznik prasowy KRS, uświetniła transmisja przemówienia Wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej (dalej jako KE) Vivian Reding, która wyraziła aprobatę dla działań Sieci i zadeklarowała wsparcie dla podejmowanych inicjatyw. Następnie trzy kraje złożyły wnioski o przyjęcie do ENCJ w charakterze członka bądź obserwatora:

- Węgry, reprezentowane przez węgierską Krajową Radę Sądownictwa (po dyskusji związanej z oceną aktualnej sytuacji w tym kraju przyjęto Węgry w charakterze obserwatora na 6-miesięczny okres próbny; jeśli uzyskają pozytywną ocenę, będą mogły zgłosić wniosek o pełne członkostwo);
- Irlandia Północna, reprezentowana przez tamtejszą Radę Sędziów (jednogłośnie (zaakceptowano wnioski o pełne członkostwo);
- Serbia, reprezentowana przez serbską Wyższą Radę Sądownictwa (złożyła wniosek o status obserwatora, który przyjęto jednogłośnie).

W kolejnej części obrad Przewodniczący ENCJ Miguel Carmona Ruano przedstawił raport z działań ENCJ w roku 2011/2012, w tym prace organów, grup roboczych, stopień realizacji projektów oraz planu strategicznego ENCJ.

Następnym punktem programu był wybór nowego Przewodniczącego ENCJ. Jedynym kandydat na to stanowisko, sędzia Paul Gilligan z Irlandii, opowiedział się za zacieśnieniem współpracy z innymi sieciami skupiającymi organizacje reprezentujące wymiar sprawiedliwości, wyraził chęć zróżnicowania metod pracy ENCJ i zacieśnienia współpracy między członkami. Jednogłośnie, (102 głosami) został wybrany na Przewodniczącego ENCJ na lata 2013–2014.

Istotnym elementem pierwszego dnia obrad była też prezentacja wyników prac grup roboczych i projektów ENCJ.

„Reforma Sądownictwa w Europie”: Koordynator tej grupy Horatius Dumbrava z Rumunii przedstawił rekomendacje dotyczące konieczności podjęcia działań w sferach: racjonalizacji i reorganizacji sądów, prokuratur i administracji sądowej, redukcji liczby spraw, uproszczenia procedur sądowych i zarządzania sprawami, wprowadzania nowych technologii, sposobów finansowania wymiaru sprawiedliwości, wysokości wynagrodzeń sędziowskich, zarządzania sądami i optymalizacji obciążenia sprawami poszczególnych sędziów

oraz metod wprowadzenia wszystkich ww. reform i udziału rad sądownictwa w tym procesie. W ocenie eksperta Marco Fabri – Dyrektora włoskiego Instytutu Badań nad Wymiarom Sprawiedliwości – w prowadzeniu badań więcej uwagi należy zwrócić na zagrożenia związane z ograniczeniem pola widzenia, brakiem kontaktu z innymi ośrodkami prowadzącymi badania na ten temat, niezbędna jest głębsza analiza realizowanych reform i inicjatyw lokalnych oraz innych, istniejących już źródeł informacji. Istotne znaczenie mają przyjęta metoda badawcza i zagrożenia wynikające z metody przygotowania rankingu reform czy ich porównywania, zgodnie z zasadą „nie wszystko, co się liczy, można policzyć”.

„Standardy dla Wymiaru Sprawiedliwości”: Koordynator Antonio Monserrat z Hiszpanii przedstawił listę najistotniejszych standardów, które powinno spełniać niezależne i właściwie działające sądownictwo także w zakresie rekrutacji i powołań sędziowskich. W ocenie zaproszonego eksperta, Rosy Jansen z Holandii (Przewodniczącej Komitetu Sterującego Europejskiej Sieci Szkolenia Sędziów (EJTN) oraz Przewodniczącej Rady Wykonawczej w holenderskim Ośrodku Studiów i Szkolenia Sędziowskiego), choć wiele z tych kwestii było już badanych i poruszanych w opiniach i deklaracjach innych grup i instytucji (np. Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich – CCJE), lista standardów zawiera wiele wciąż aktualnych z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia tematów. Nasuwają się jedynie pytania: co można zmienić za pomocą tych standardów, czy ich wprowadzenie jest pilne, co zrobić, by wprowadzić je w życie i nie ograniczać się do autooceny? Co do implementacji, jej zdaniem, potrzebna jest siła przywódcza (choćby sama ENCJ), która będzie regularnie monitorować listę standardów i ich wprowadzanie w życie. Jeżeli ENCJ nie wypracuje standardów, to robi to ktoś inny, a powinno to uczynić samo sądownictwo. Należy również pamiętać o promocji dobrych praktyk i wymianie informacji pomiędzy poszczególnymi systemami sądownictwa. Podstawową rekomendacją Rosy Jansen była zachęta do jeszcze większej odwagi w podejmowanych działaniach w przyjętym kierunku.

„Wymiar Sprawiedliwości, Sądownictwo i Media”: Koordynator Erik van den Emster z Holandii podkreślił, że głównym przesłaniem raportu jest pytanie: jak zasypać „rów” powstały między sądownictwem a mediami? W ocenie eksperta Gerry Currana – doradcy ds. komunikacji w irlandzkich służbach sądowych – rośnie zainteresowanie sądami ze strony mediów; nie jest to tylko zainteresowanie typu komercyjnego, choć istnieje nacisk na sprawy, które lepiej się „sprzedają”. Grupa ta zaproponowała m.in. produkcję własnego sygnału telewizyjnego

z sal sądowych. Interesujący jest pomysł przedstawiania prasie skrótu sentencji wyroku napisanego stosunkowo prostym językiem. Zdaniem G. Currana dobrym pomysłem byłoby podawanie do wiadomości publicznej, możliwie szybko po ogłoszeniu, elektronicznego linku do treści wyroku oraz szersze korzystanie przez sądownictwo z mediów społecznościowych. Brak działania i reakcji na wyzwania nowoczesnego świata może prowadzić do tego, że o rozwiązaniach systemowych będzie decydował kto inny. W ocenie drugiego eksperta – prof. Johna Horgana z Irlandii, rzecznika ds. prasy i byłego dziennikarza „Irish Times” – sąd nie zawsze jest „atrakcyjny” dla prasy. Należałoby podjąć działania na rzecz zainteresowania innymi, mniej medialnymi sprawami i sądami; nie można przy tym narazić na szwank właściwego funkcjonowania sądów. Trzeba też pamiętać o ochronie praw i prywatności osób, które mogą być narażone na negatywne konsekwencje po pełnej relacji z rozprawy.

„Propozycje Współpracy”: Koordynator sędzia Goeffrey Vos z Wielkiej Brytanii zauważył, że stopniowo powstaje zapotrzebowanie na pomoc ENCJ wyrażane przez poszczególnych członków czy organizacje sędziowskie. Rodzą się więc pytania: czy te prośby powinny być przyjmowane tylko od członków rad, czy też również od kandydatów i obserwatorów, a także czy tylko od samych rad, czy od grup sędziów, za akceptacją rad, i wreszcie kto powinien (i jak) zajmować się rozwiązaniem problemu i na jakich zasadach? W toku dyskusji ustalono, że przyjmowane będą prośby zarówno od członków, jak i obserwatorów, ale od samych rad i odpowiadających im organizacji, nie zaś od grup osób, by nie mieszać się w politykę wewnętrzną poszczególnych krajów, oraz od potencjalnych kandydatów do UE, np. Bośni. Pomoc miałaby polegać na wsparciu w sytuacjach, które mają związek z: poprawą funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i wprowadzeniem w życie rekomendacji, wytycznych i standardów ENCJ. O podjęciu działań decydowałaby Rada Wykonawcza, ale działania nie będą podejmowane, dopóki nie zostanie zapewnione finansowanie projektu (przede wszystkim ze strony aplikanta, ale w szczególnych sytuacjach – również poprzez staranie się o pozyskanie środków z UE). Przeanalizowano również możliwe zagrożenia finansowe i polityczne, a także te związane z potencjalnym brakiem odpowiednio wyszkolonych ludzi bądź wejściem w sferę działań innych organizacji i instytucji; wskazano na konieczność modernizacji sposobów komunikowania się (w tym przez stronę internetową), konieczność współpracy z KE i dbania o dobre imię ENCJ przez niepodjęcie pociągających lub nieprzemyślanych działań. Za kluczowe uznano pokazanie, co ENCJ może zrobić lepiej i szybciej niż inne organizacje.

Po sesji plenarnej odbyły się sesje w podgrupach, gdzie zajmowano się problemami praktycznymi i dyskusją na temat realizacji poszczególnych projektów ENCJ.

W sesji popołudniowej odbyły się wybory do Komitetu Sterującego ENCJ. Zgłosiło się 10 kandydatów na 8 miejsc: Belgia, Dania, Anglia i Walia, Francja, Włochy, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia i Hiszpania. W wyniku głosowania do Komitetu Sterującego weszły: Belgia – 102 głosy, Włochy – 101 głosów, Hiszpania – 96 głosów, Anglia i Walia – 90 głosów, Litwa – 80 głosów, Polska – 77 głosów, Holandia – 76 głosów i Rumunia – 74 głosy. Do Komitetu nie dostały się: Dania z 65 głosami i Francja, na którą oddano 55 głosów.

Pierwszy dzień obrad zakończyła debata nad sposobami realizacji strategicznych celów ENCJ, takich jak:

- wzmocnienie relacji z instytucjami Unii Europejskiej;
- zapewnienie najlepszej pomocy eksperckiej, wymiany doświadczeń i opinii na temat wymiaru sprawiedliwości;
- promowanie niezależnych rad sądownictwa;
- promowanie najlepszych praktyk z zakresu zarządzania jakością w wymiarze sprawiedliwości;
- optymalizacja organizacji i funkcjonowania ENCJ.

Uczestnicy dyskusji uznali, że powyższe cele mogą być zrealizowane poprzez:

- organizację sesji szkoleniowej na temat procedur i UE dla członków nowo powołanego Komitetu Sterującego;
- współdziałanie z innymi sieciami, w tym z CCBE (stworzenie mapy drogowej i strategii z tymi organizacjami);
- zebranie oraz ocenę potrzeb, oczekiwań i propozycji rad oraz systemów sądownictwa z poszczególnych krajów;
- monitorowanie legislacji unijnej w kwestiach kluczowych dla ENCJ;
- lepszą promocję projektów ENCJ (także przez członków w ich macierzystych krajach).

W opinii uczestników zgromadzenia, aby osiągnąć konkretne rezultaty i postęp, należy skupić się na kilku najbardziej realistycznych i przyszłościowych projektach; warto skoncentrować się na projektach, w których ENCJ może uprzedzić działania innych instytucji.

Drugi dzień obrad plenarnych otworzyły wystąpienia zaproszonych gości z różnych instytucji Unii Europejskiej oraz stowarzyszeń i organizacji sędziowskich.

Paraskevi Michou – szef Dyrektoriatu Generalnego „Sądownictwo Cywilne” w KE – podkreśliła znaczenie szkolenia sędziów, rozwijania portalu „E-Justice”, likwidowania opóźnień w rozpatrywaniu spraw. Przedstawiła także projekty nowych rozwiązań, które służą poprawie funkcjonowania sądownictwa: zestaw regulacji prawnych „Brussels I”; rozwiązania upraszczające postępowanie w sprawach gospodarczych; działania na rzecz poprawy wydajności arbitrażu; prawo spadkowe; regulacje dotyczące nakazów powstrzymania się od określonego działania; prawo matrymonialne; legalizacja dokumentów w sprawach cywilnych (np. uproszczenie prowadzenia działalności przez obywateli UE

w różnych krajach) oraz umożliwienie i uproszczenie procesu legalizacji różnego rodzaju uprawnień w krajach UE. Według niej konieczne jest także zmierzenie się z problemem bankructwa (obecnie 600 przedsiębiorstw dziennie), bo transgraniczne rozwiązania prawne dotyczące niewypłacalności są jednym z priorytetów. Komisja Europejska zamierza wprowadzić własne rozwiązania, np. dotyczące możliwości tworzenia grupowego wniosku kilku przedsiębiorstw, mającego na celu odzyskanie zaległości powstałych na skutek niewypłacalności innego przedsiębiorstwa; KE jest otwarta na współpracę z ENCJ we wszystkich priorytetowych sprawach.

Robert Bray – p.o. szefa jednostki w Komitecie Spraw Prawnych Parlamentu Europejskiego (dalej jako PE) – w swoim wystąpieniu podkreślił kluczowe kwestie, w których PE chciałby współpracować z sędziami, a wśród nich: wymianę doświadczeń, współpracę międzynarodową w sprawach cywilnych, szkolenie sędziów i obsługę administracyjną sądów.

Robert Bray zwrócił uwagę na istnienie dużej liczby sieci, co sprawia, że ich głos jest rozproszony i nie dociera do KE i PE, dlatego w niektórych sprawach te organizacje powinny działać razem.

Rosa Jansen –, Przewodnicząca Komitetu Sterującego powstałej w 2000 r. i skupiającej 27 członków Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) –, przedstawiła historię i zasady działania tej organizacji, w tym: grupy robocze, katalog kursów szkoleniowych, e-naukę, program wymiany sędziów (2-tygodniowe wyjazdy, na zasadzie wzajemności). Wobec wznowienia finansowania EJTN przez UE R. Jansen zachęciła do współpracy i udziału w prowadzonych przez nią działaniach. Podkreśliła konieczność współpracy sieci w celu skutecznego wpływania na prawodawstwo europejskie.

Muriel Decot, reprezentująca European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) i Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich (CCJE), przedstawiła poszczególne grupy robocze działające w ramach CEPEJ i inicjatywy prowadzone pod auspicjami tej organizacji, takie jak „Kryształowe Szale Sprawiedliwości”. Przybliżyła również funkcjonowanie Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE). Odnośnie do działań Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) w 2012 r. Rada przygotowuje opinię na temat specjalizacji sędziów, będzie też wydawać roczny raport o sytuacji sędziów w Europie. W 2013 r. badane będą relacje między sędziami a prawnikami.

W kolejnej części posiedzenia ENCJ przyjęła rekomendacje przygotowane przez grupy robocze: „Reforma Sądownictwa”, „Wymiar Sprawiedliwości, Społeczeństwo i Media”, „Rozwijanie Standardów dla Wymiaru Sprawiedliwości” oraz „Propozycje Współpracy”. Zgodzono się, że poziom wynagrodzenia sędziów nie powinien być źródłem ich dyskryminacji. Przyjęto także

Deklarację Dublińską w sprawie standardów rekrutacji i powoływania sędziów. Następnie uczestnicy zajęli się planem strategicznym ENCJ, który określa cele zawarte w poszczególnych projektach i grupach roboczych, takich jak:

„**Zaufanie Publiczne**” – przedstawiono wyniki badania *online*; projekt będzie kontynuowany, z kilkoma korektami w kwestionariuszu;

„**Rady Sądownictwa**” – do końca wakacji będzie można wypełnić kwestionariusz informacyjny dotyczący zasad szkolenia, powoływania sędziów, składania skarg, finansowania itp. Zebrany materiał będzie wykorzystany do przygotowania tzw. podręcznika na temat rad sądownictwa;

„**Terminowość**” – zostanie zorganizowane dwudniowe seminarium regionalne w Warszawie, które będzie okazją do wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. Wśród tematów znajdują się: zarządzanie zasobami, procedury sądowe, sposoby przyspieszenia procesowania. Do udziału zostaną zaproszeni sędziowie, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, organizacji afiliowanych przy Radzie Europy czy KE, takich jak CEPEJ. Uczestnicy seminarium przygotują raport pokazujący, co należy poprawić, by sądy lepiej funkcjonowały. Konferencję zaplanowano na październik/listopad 2012 r.;

„**Standardy Minimalne**” – prace będą przedłużone na kolejny okres jako „Standardy, cz. III” – tym razem przedmiotem prac będą takie elementy, jak ocena pracy sędziego i jego nieusuwalność;

„**Reforma Sądownictwa**” – będą trwały prace nad sposobami wykorzystania wypracowanych koncepcji w praktyce;

„**Rozpowszechnianie Wytycznych, Rekomendacji i Standardów ENCJ**” – zadaniem tej nowej grupy roboczej będzie przegląd zasad i wytycznych wypracowanych w poprzednich latach w toku prac różnych grup roboczych (m.in. „Rady Sądownictwa”, „Zarządzanie Jakością”, „Status Sędziów” czy „Wzajemne Zaufanie” i „Standardy”) i zebranie ich w jednym dokumencie – kompendium.

Oprócz wyżej wspomnianych długofalowych prac grup roboczych realizowane będą także inne projekty: coroczny raport o sądownictwie w Europie i konferencje na temat terminowości postępowań sądowych w Europie (seria seminariów regionalnych). Pracę podejmą również grupy specjalistyczne zajmujące się prawem umów, ofiarami przestępstw, prawem karnym. Przewodniczący ENCJ zaproponował także zorganizowanie konferencji z udziałem ministrów sprawiedliwości, sędziów i innych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości ze wszystkich państw europejskich.

Zaplanowano, że następne Zgromadzenie Ogólne ENCJ odbędzie się we Francji.

Rafał Michalczewski

Współpraca w ramach sieci ENCJ

W drugim kwartale 2012 r. działania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) skupiały się na finalizacji prac nad konkretnymi projektami, tak aby owoce całorocznych wysiłków mogły być przedstawione w postaci raportu na spotkaniu zgromadzenia ogólnego. Członkowie KRS reprezentowali interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości, biorąc czynny udział w spotkaniach każdego z projektów oraz w pracach nad raportami z działań podjętych w ramach tychże projektów.

16.04.2012 r. w Brukseli odbyło się spotkanie grupy roboczej ds. projektu „Mierzenie krajowego i ponadnarodowego zaufania do sądownictwa”. W spotkaniu uczestniczył dyrektor Wydziału Współpracy Międzynarodowej Konrad Dąbrowski.

9–11.05.2012 r. w Dublinie odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sieci ENCJ, na którym między m.in. przyjęto następujące projekty na lata 2012/2013:

- „Reformy wymiaru sprawiedliwości w Europie” – kontynuacja prac grupy 2011/2012;
- „Rozwój i standardy w sądownictwie” – kontynuacja prac grupy 2011/2012;
- „Przegląd wytycznych, rekomendacji oraz standardów ENCJ”.

Zaplanowano również wspólne spotkanie organizacyjne dotyczące grup ds. projektów, które ma się odbyć 17–18.09.2012 r. w Brukseli.

28–29.06.2012 r. w Brukseli odbyło się spotkanie pracowników Biur Rad Sądownictwa, w którym udział wzięli Dyrektor Wydziału Współpracy Międzynarodowej Konrad Dąbrowski.

Karolina Janson-Ernert

REKLAMA



LEX
a Wolters Kluwer business

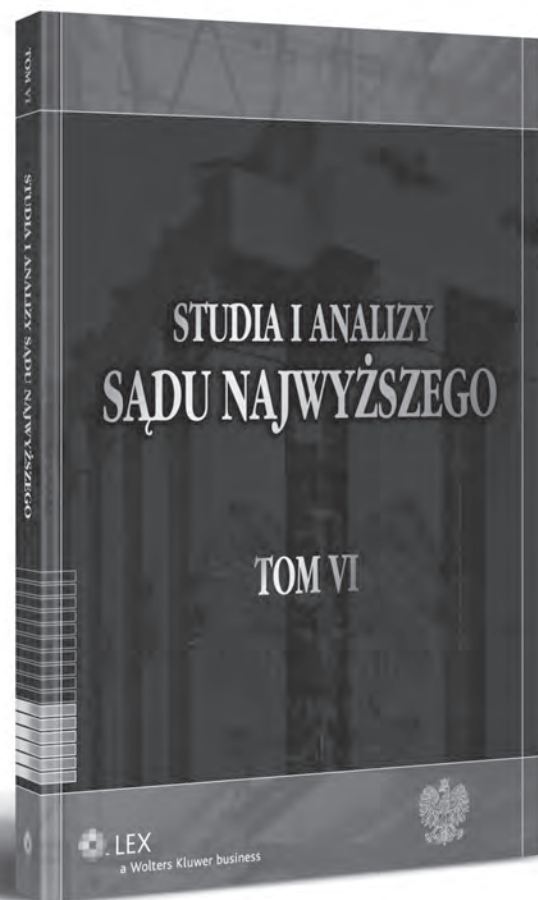
NOWOŚĆ!
Studia i Analizy
Sądu Najwyższego
TOM VI

Krzysztof Ślebzak

Seria wydawnicza „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” ma na celu prezentację opracowań przygotowanych w ramach działalności Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, wykonującego 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.

Książka dostępna w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



Spotkania, wizyty, konferencje

Krajowa Rada Sądownictwa prowadzi stałą współpracę z radami sądownictwa oraz ich odpowiednikami w innych krajach. Polega ona m.in. na wymianie informacji prawnych oraz na wzajemnym informowaniu o najistotniejszych wydarzeniach. W drugim kwartale 2012 r. KRS otrzymała osiem różnego rodzaju zapytań, m.in. Rumunii, Łotwy, Węgier i Holandii.

Rada utrzymuje również kontakty ze swoimi europejskimi odpowiednikami w sprawach bieżących. W toku obrad Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa dokonano ustaleń dotyczących wizyty Wyższej Rady Sądowniczej Bułgarii w Polsce, która nastąpi późną jesienią 2012 r. Z kolei w ramach zacieśniania kontaktów z turecką Wysoką Radą Sędziów i Prokuratorów KRS zaprosiła do Polski delegację przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości z tego kraju, którzy zostaną przyjęci przez KRS w październiku br.

Tradycją są już dobre kontakty z sądownictwem litewskim – na zaproszenie Przewodniczącego litewskiej Rady Sądownictwa (a zarazem Prezesa tamtejszego Sądu Najwyższego) Pana Gintarasa Kryževičiusa 20–23.06.2012 r. na Litwie przebywała z rewizytą 3-osobowa delegacja członków KRS w składzie: Wiceprzewodnicząca Rady sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek, Wiceprzewodniczący Rady sędzia Jarema Sawiński oraz sędzia Andrzej Jagiełło. Członkowie delegacji mogli się zapoznać bliżej z kompetencjami i codzienną pracą litewskiej Rady Sądownictwa i Krajowej Administracji Sądów oraz sądów wszystkich instancji. Szczególnie interesującym elementem programu była wizyta w ośrodku szkolenia sędziów w Maletach, który prowadzony jest przez niezależną od Ministerstwa Sprawiedliwości Krajową Administrację Sądów.

Krajowa Rada Sądownictwa, współdziałając z Naczelnym Sądem Administracyjnym, podjęła również współpracę z ambasadą Francji przy tworzeniu projektu Karty „Europejskiego Miasta Prawa”. Specjalny zespół sędziów z Polski oraz naukowców z Francji odbędzie w ramach prac kilka spotkań roboczych służących stworzeniu polskiej części projektu. Do pierwszego takiego spotkania doszło 13.04.2012 r. w Warszawie.

W ramach współpracy z Radą Europy i Ministerstwem Sprawiedliwości członkowie KRS sędzia Jarema Sawiński – Wiceprzewodniczący KRS, oraz sędzia Krzysztof Wojtaszek wzięli udział w zorganizowanym 17.04.2012 r. spotkaniu z ekspertami państw członkowskich Rady Europy, w ramach IV rundy

ewaluacyjnej Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). Spotkanie było poświęcone zagadnieniom dotyczącym zapobiegania korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Posłużyło ono zebraniu informacji do opracowania raportu wraz z rekomendacjami na temat rozwiązań obowiązujących w Polsce. Obiektem szczególnego zainteresowania przedstawicieli Rady Europy w sprawach związanych z kompetencjami KRS były: kodeks etyki sędziowskiej, kontrola oświadczeń majątkowych sędziów oraz szkolenia sędziów i prokuratorów w zakresie postępowań dyscyplinarnych.

27.04.2012 r. członkowie KRS pod przewodnictwem SSN Antoniego Górskiego spotkali się z przybyłą na zaproszenie Pierwszego Prezesa SN delegacją holenderskiego Sądu Najwyższego z jego Prezesem Geertem Corstensem na czele. Spotkanie posłużyło rozważeniu podobieństw i różnic w funkcjonowaniu sądów w obu krajach, z naciskiem na system powołań sędziowskich (w tym do Sądu Najwyższego) oraz kwestii związanych z przygotowywaniem budżetu sądów. Problemy szczegółowe omawiali sędziowie: Piotr Raczkowski, Waldemar Żurek, Janusz Zimny i Roman Kęska.

30.05.2012 r. w sali posiedzeń KRS odbyło się spotkanie z ośmioosobową delegacją ekspertów Banku Światowego pod przewodnictwem dr. Marcina Piątkowskiego. Przedstawiciele Rady (Wiceprzewodnicząca KRS Małgorzata Niezgódka-Medek oraz sędziowie Waldemar Żurek, Janusz Zimny i Roman Kęska) odpowiadali na szczegółowe pytania dotyczące sprawności postępowania w sprawach cywilnych i gospodarczych, postępowania upadłościowego oraz metod zarządzania kadrami w sądach różnego szczebla w Polsce. Eksperci byli ciekawi opinii członków Rady na temat ewentualnych wad funkcjonującego systemu oraz propozycji ich poprawy. Uzyskane informacje posłużą do przygotowania dorocznego raportu Banku Światowego „Doing business in Poland”.

Natomiast 18–22.06.2012 r. członkowie Rady sędzia Janusz Zimny i sędzia Waldemar Żurek uczestniczyli w odbywającym się w Trewirze seminarium dotyczącym zagadnień z dziedziny prawa konstytucyjnego Unii Europejskiej, organizowanym przez Europejską Akademię Prawa, na którym mogli zapoznać się z najnowszymi rozwiązaniami prawnymi oraz specyfiką działania instytucji europejskich w teorii i praktyce.

Rafał Michalczewski



WYWIAD

WĘDKARSTWO RZUTOWE – RODZINNY SPORT PAŃSTWA KUZÓW

wywiad z Jackiem Kuzą, sędzią WSA w Kielcach

Alicja Seliga



J. Kuza podczas rzutu na odległość linką muchową oburącz na zawodach ASKO w Wiedniu w lipcu 2011 r.

Czy pamięta Pan swoją pierwszą wędkę?

Na pewno była bambusowa, bo taki materiał wtedy dominował, ale nie mam pewności, która była pierwsza. To było tak dawno, że trudno mi sobie przypomnieć.

Czyli ciężko ustalić, kiedy po raz pierwszy łowił Pan ryby. To rodzinna tradycja?

Tak, mój tato był i jest wędkarzem. W czasach mojego dzieciństwa był prezesem koła wędkarskiego. To było nie tylko łowienie dla własnej przyjemności, lecz także organizowanie sportowych zawodów wędkarskich. W wieku 5–6 lat startowałem w zawodach w łowieniu ryb, a w rzutowych niewiele później.

Wędkowanie kojarzy się z godzinami spędzonymi nad wodą w oczekiwaniu na rybę. Natomiast Pan mówi o zawodach, które kojarzą się z emocjami, szybkością, działaniem. Na czym polegają takie zawody wędkarskie?

Jest dużo odmian wędkarstwa, jest wędkarstwo rekreacyjne, lecz także wędkarstwo sportowe polegające na łowieniu ryb oraz sport – wędkarstwo rzutowe (casting sport), które z łowieniem ryb nie ma nic wspólnego. Ten sport wyłonił się z wędkarstwa, tak jak np. łucznictwo, jako dziedzina sportu, wyłoniło się z myślistwa. To jest dyscyplina, którą należy porównywać do rzutowych dyscyplin lekkoatletycznych, bo rzucamy na odległość, i do dyscyplin strzeleckich, bo rzucamy do celu.

Czyli liczy się, kto dalej rzuci haczyk?

Tak. W zasadzie rzuca się ciężarek. Z różnych czynności związanych z wędkowaniem wyłoniły się poszczególne konkurencje i jest ich kilka. Czasami łowią także ryby rekreacyjnie i biorę udział w zawodach w łowieniu ryb, ale to jest margines mojej sportowej aktywności. Dominuje wędkarstwo rzutowe.

Czy przygotowania do zawodów, oprócz ćwiczenia samych rzutów, wymaga jeszcze dodatkowego treningu, np. na sali sportowej?

Tak, na hali ćwiczymy zimą, głównie rzut do celu, bo na odległość nie możemy, nie ma takiej długiej hali, bo rzuty są bardzo dalekie. Natomiast tak jak w każdym sporcie kwalifikowanym, np. lekkiej atletyce, nie ma mowy

o osiągnięciu jakiegoś wyniku bez treningu. Regularnie trenuję dwa, trzy razy w tygodniu po dwie, trzy godziny.

A jakie są największe Pana sukcesy? Mistrzostwo Świata, Europy?

Dwa razy zdobyłem Mistrzostwo Świata w 2001 r. i w 2010 r., a największy sukces odniosłem w 2001 r. w World Games, czyli w Igrzyskach Sportów Nieolimpijskich, gdzie zdobyłem złoty medal. Jest to organizowana od 1981 r. międzynarodowa impreza sportowa, której zadaniem jest wypromowanie nieolimpijskich dyscyplin, by włączyć je potem do programu Igrzysk Olimpijskich. Wiele z dyscyplin, które były w programie World Games, dostało się do tego programu. Nasza jeszcze nie, choć bardzo się staramy. Igrzyska Olimpijskie to cel każdej dyscypliny. To był mój największy sukces sportowy, a łącznie na mistrzostwach świata zdobyłem 26 medali różnych kolorów, indywidualnie i drużynowo.

Gratulacje. Szkoda, że wędkarstwo rzutowe nie jest dyscypliną olimpijską, bo sądząc po dotychczasowych osiągnięciach, mielibyśmy duże szanse na medal.

Tak, zdecydowanie mielibyśmy szansę stanąć na olimpijskim podium. To dość elitarny sport. Jego znajomość jest ograniczona głównie do wędkarzy. Dzieje się tak dlatego, że trudno się przebić sportom niszowym w mediach.

Jakie trzeba mieć predyspozycje, by odnosić sukcesy w tej dyscyplinie?

Wspominałem o dwóch grupach konkurencji. Do rzucania na odległość, tak jak w lekkoatletyce, potrzebna jest siła, szybkość, dobra koordynacja ruchowa, żeby zgrać różne elementy rzutu, a jest to dosyć skomplikowane. Druga grupa konkurencji to rzuty do celu i tutaj liczą się precyzja, zgranie ruchów i odporność psychiczna. Gdy o wyniku decydują centymetry, pojawia się duża nerwowość i ktoś, kto nie potrafi sobie z tym poradzić, czyli opanować stresu, który przecież każdy zna, nie ma żadnych szans w tej konkurencji. W tej pierwszej konkurencji – rzucie na odległość – siła, wysiłek fizyczny czasami zmniejszają stres, łatwiej można sobie z nim poradzić.

Telewizja jest głównym promotorem różnych dyscyplin sportowych i gdyby chciała pokazywać choćby fragmenty takich zawodów, to pewnie wzrosłoby zainteresowanie.

Oczywiście. Pojawiliby się reklamodawcy, ale to trudna sprawa. W 2017 r. Igrzyska Sportów Nieolimpijskich World Games odbędą się we Wrocławiu i czekamy na decyzję organizatorów, czy ponownie włączą naszą dyscyplinę do programu. Wypadliśmy z najbliższych igrzysk w Kolumbii, ponieważ w Ameryce Południowej ten sport nie jest uprawiany. Bardzo byśmy się cieszyli z powrotu do programu, bo to będzie pod względem rozmiarów druga, po Euro 2012, impreza sportowa w Polsce, a co za tym idzie – duże zainteresowanie mediów.

Czy zawody odbywają się nad akwenami wodnymi?

Nie, rzucamy na odległość i do celu na boisku, na trawie.

A sprzęt jest typowo wędkarski? Czy może profesjonalny, zaprojektowany specjalnie dla tej dyscypliny?

To jest typowo wędkarski sprzęt, ale dostosowany do naszych potrzeb. Są wędka, kołowrotek, żyłka, ciężarek lub sztuczna mucha, czyli to samo, czego używamy nad wodą, ale jest to sprzęt dostosowany do jak najdłuższego rzutu. Wytrzymałość i szybkość wędki są zaprojektowane do uprawiania tej dyscypliny sportu, natomiast nie są potrzebne do łowienia ryb. Wtęczyłbyś przeskadzałyby w holowaniu ryb.

Czy ten sprzęt jest drogi?

Na początku to są drobne wydatki, bo za niespełna 200 zł można mieć wędkę, kołowrotek, żyłkę, czyli wyposażenie, które pozwala startować na zawodach dla początkujących. Na poziomie mistrzowskim, międzynarodowym najdroższe wędki kosztują ok. 3–4 tys. zł. Każdy zawodnik potrzebuje ich kilka do różnych konkurencji.

Czy zaszczepił Pan już swoją pasję członkom rodziny?

O tak, córka przerosła mnie w swoich osiągnięciach. Poza tym moja żona jest absolwentką AWF w Krakowie i nauczycielką wychowania fizycznego w gimnazjum w Busku-Zdroju, i także startuje i jeździ na zawody. W takiej rodzinie dzieci, bo mam córkę i syna, były „skazane” na zajęcie się sportem. Oboje od najmłodszych lat brali udział w zawodach. Syn jest mistrzem Polski juniorów i walczy o miejsce w drużynie na Mistrzostwa Świata Juniorów w Chorwacji. Ponieważ na ostatnich zawodach zajął 4. miejsce, a jedzie szóstka zawodników, ma duże szanse, żeby się zakwalifikować. Córka, która ma 19 lat, jest najbardziej utytułowaną zawodniczką w historii wędkarstwa rzutowego w Polsce. W zeszłym roku zdobyła trzy złote medale na mistrzostwach kobiet.

Dossier

Jacek Kuza – ur. 12.08.1964 r. w Kielcach. Studia prawnicze ukończył w 1987 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim. Po odbyciu w latach 1987–1989 etatowej aplikacji sądowej w Sądzie Rejonowym w Pińszowie zdał egzamin sędziowski i został mianowany asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w Kazimierzy Wielkiej, gdzie w 1991 r. otrzymał nominację sędziowską. W latach 1992–2005 orzekał w Sądzie Rejonowym w Busku-Zdroju w wydziałach cywilnym, ksiąg wieczystych i pracy, którego był przewodniczącym w latach 2001–2005. Od grudnia 2005 r. do października 2007 r. pracował jako asesor sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Kielcach, gdzie po otrzymaniu nominacji sędziowskiej w październiku 2007 r. pracuje do chwili obecnej. Odznaczony w 2008 r. Brązowym Krzyżem Zasługi za działalność społeczną w Polskim Związku Wędkarskim.



J. Kuza z zawodniczkami z polskiej drużyny – Jagodą Żebrowską i córką Magdaleną Kuza po dekoracji złotym medalem – Mistrzostwa Świata 2010 w Novi Vinodolski w Chorwacji

Czy Pan jest trenerem córki?

Tak, i jestem jednym z trzech trenerów kadry narodowej. Na obozach sportowych córka trenuje także pod opieką innych trenerów, więc wspólnie pracowaliśmy na te wyniki.

Czy fakt, że jako sędzia jest Pan poddany stresowi w codziennej pracy, pozwala lepiej opanować stres podczas zawodów?

Nie wiem, czy nie jest odwrotnie, bo sportem zajęłem się, zanim zostałem sędzią. Dlatego powtarzam swoim podopiecznym, że każdy sport to jest szkoła życia i umiejętność radzenia sobie nie tylko z nagromadzonym stresem, lecz także z wieloma informacjami, które trzeba przyswoić, czynnościami, które trzeba skoordynować, a to pozwala potem dobrze zdawać różne egzaminy i łatwiej pokonywać trudności życia codziennego.

Czy Pana córka jest tego także przykładem?

Jak najbardziej. W tym roku zdała maturę, wybiera się na architekturę. Jest dobrą uczennicą, bardzo systematyczną, dokładną, poukładaną, jeszcze bardziej niż ja.

Czyli nie kontynuuje tradycji rodzinnej i nie zostanie sędzią?

Nie, choć w pewnym momencie myślała o tym. Jest umysłem ścisłym i to był dla mnie główny argument, żeby jej nie zachęcać do pójsia w ślady moje i dziadka, bo mój tata był przez wiele lat Prezesem Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju. Poza tym obciążenie pracą, które jest w każdym sądzie, to był kolejny argument, by nie zachęcać jej do pójsia w moje ślady. Córka widzi, ile czasu poświęcam pracy, także w domu. Dla kobiety to w tej chwili nie jest najszczęśliwszy zawód, zwłaszcza gdy teraz tak trudno się do niego dostać.

Co jeszcze, oprócz opanowania stresu i koncentracji, przeniósł Pan na grunt sędziowski ze sportu?

Przede wszystkim umiejętność planowania. W sądzie administracyjnym nie planuje się samemu posiedzeń,

natomiast przez kilkanaście lat byłem sędzią i przewodniczącym wydziału w Sądzie Rejonowym w Busku-Zdroju i tam dobre planowanie było istotne. Uprawiając sport, trzeba dobrze przygotować się do sezonu, zaplanować, wiedzieć, co i kiedy robić. Także podczas zawodów trzeba znać kolejność czynności. Takie uporządkowanie przenosi się potem do życia zawodowego.

Wspomniał Pan o zawodach, które odbywają się co cztery lata w różnych miejscach świata, np. w Japonii. Czy inne kraje też Pan przy tej okazji odwiedził?

Co cztery lata organizowane są igrzyska, a co roku mistrzostwa świata. Byłem w Pretorii w Południowej Afryce, gdzie w 1996 r. zdobyłem Wicemistrzostwo Świata i pobiłem rekord świata.

Ile wynosi ten rekord?

W rzucie na odległość jedną ręką, linką muchową ze sztuczną muchą rzuciłem 71 m 64 cm. To jest odległość porównywalna do osiągniętych przez dyskoboli czy oszczepników. Ta dyscyplina wywodzi się z łowienia ryb lososiowatych na sztuczną muchę, bo żeby podać rybce małą muszkę daleko na wodzie, trzeba zastosować linkę muchową. Ona jest nośnikiem, bo żadne obciążenie, które pozwalałoby rzucić linkę na wystarczającą odległość, nie pozwalałoby tej muszce pływać. Dlatego ryby lososiowate: pstrągi i lipienie łowi się w górskich wodach na sztuczną muchę i linkę muchową.

Czy jeszcze łowi Pan ryby? Znajduje Pan czas?

Głównie przy okazji zawodów, traktuję to jako rekreację, choć sport i wędkowanie zabierają dużo czasu i rodzina czasami się buntuje.

A jaki był Pana największy sukces w tym klasycznym wędkowaniu i łowieniu ryb?

Jestem spinningistą, łowię na Wiśle i wykorzystuję umiejętności w rzucaniu. Udaje mi się złowić dosyć

duże sandacze i bolenie. Dwa lata temu złowiłem sandacza, który ważył 7,3 kg i miał 90 cm długości, i bolenia o wadze 4,2 kg. To wystarczy na srebrny medal.

Czy spotkał Pan innych polskich zawodników-sędziów?

Nie, nie znam nawet żadnego prawnika, który uprawiałby wędkarstwo rzutowe. Jestem chyba jedynym sędzią startującym w tych zawodach. Natomiast wielu sędziów to wędkarze, bo w Polsce jest zarejestrowanych ponad 600.000 wędkarzy.

Czy wędkarze łowiący rekreacyjnie kibicują, są zainteresowani wędkarstwem rzutowym?

Wydawałoby się, że to powinno być naturalne i oczywiste, że ktoś, kto łowi ryby i używa takiego samego sprzętu i tych samych metod do łowienia, będzie kibicował tej dyscyplinie sportu. Bo żeby złowić rybę, trzeba zarzucić wędkę, żeby zarzucić, trzeba wiedzieć, jak to zrobić precyzyjnie, skutecznie, daleko, trzeba umieć namierzać i łowić zależnie od miejsca. Tymczasem niewielu wędkarzy jest zainteresowanych oglądaniem i nie ma klubów kibica. Natomiast najczęściej przychodzą młodzi wędkarze, którzy gdzieś zobaczyli naszą dyscyplinę i zainteresowali się nią.

Gdzie ten sport jest najbardziej popularny?

W Niemczech i w Czechach. Polska jest na 3. miejscu, choć w ostatnich latach coraz lepiej radzimy sobie z tymi rywalami. Niemcy są najlepiej zorganizowani, mają najwięcej zawodników i ośrodków do uprawiania tych dyscyplin. Nie liczę na to, że wędkarstwo rzutowe stanie się kiedyś sportem masowym, bo to nie jest dyscyplina łatwa do nauczenia. Podczas treningu trener może mieć pod opieką jednego, dwóch zawodników, bo tylko wtedy jest w stanie wyłapać błędy i je skorygować. Dlatego nie da się



J. Kuza przed rzutem na odległość oburącz ciężarkiem 18 g na Mistrzostwach Polski 2009 w Skierniewicach

tego sportu porównać z grami zespołowymi. Natomiast liczba kilku tysięcy uprawiających tę dyscyplinę w Polsce, czyli tyle, ile w innych krajach, jest realna.

A ilu jest zawodników w Polsce?

Jesteśmy zorganizowani w ramach Polskiego Związku Wędkarskiego i liczba zawodników rośnie. W ostatnich latach w zawodach ogólnopolskich brało udział ponad 100 zawodników, a liczbę wszystkich zawodników uprawiających tę dyscyplinę szacowałbym na 1000.

To dosyć dużo. A gdzie i kiedy odbędą się najbliższe zawody?

W sobotę 2.06.2012 r. będą mistrzostwa okręgu kieleckiego Polskiego Związku Wędkarskiego w Busku-Zdroju. Zajmuję się ich organizacją. W czerwcu też odbędą się w Krapkowicach ogólnopolskie zawody „Pierwszy krok” i pojadę tam jako trener i sędzia główny, potem Puchar Polski i Mistrzostwa Świata Juniorów, w tym roku w Chorwacji, gdzie jadę jako trener.

Czyli kalendarz zawodów wypełniony?

Zwłaszcza maj, czerwiec, lipiec, sierpień i wrzesień.

Zimą głównie trening?

Tak, trening i zawody halowe. Także w Busku-Zdroju po raz chyba 23. organizowaliśmy w marcu ogólnopolskie zawody halowe i przyjechała blisko setka zawodników.

Z tego wynika, że Busko-Zdrój jest bardzo prężnym ośrodkiem tego sportu, pewnie dzięki Pana osiągnięciom?

Trochę tak, ale jest to także zasługa mojej żony, która jako nauczyciel WF propaguje ten sport, bo może obserwować uczniów pod względem predyspozycji i wyłapywać talenty. Dzięki temu z Buska-Zdroju pochodzi jeszcze troje mistrzów świata w różnym wieku.

Jadąc na spotkanie z Panem, kojarzyłam tę dyscyplinę bardziej z wędkowaniem niż czystym sportem i zawodami.

Brakuje nam specjalisty od PR, kogoś, kto zająłby się popularyzacją tego sportu, kontaktem z mediami. Nie ma w tym sporcie aż tak dużych pieniędzy, żeby wynająć specjalistów, którzy mogliby się tym zająć. Robią to zawodnicy i trenerzy trochę przy okazji, w wolnych chwilach, a tych nie jest za wiele.

A gdyby była szansa, że ta dyscyplina sportu zostałaby dyscypliną zawodową, czy zmieniłby Pan zawód?

To podchwytliwe pytanie, ale lubię ten sport tak bardzo, że poważnie bym się zastanowił. Gdyby uprawianie tej dyscypliny dawało dochody i zapewniało utrzymanie na poziomie, jaki daje wykonywanie zawodu sędziego, to pewnie tak.



INFORMACJA Z DZIAŁALNOŚCI KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W 2011 R.

I. Ogólna charakterystyka i najważniejsze zadania KRS

W XXI w. zasada niezawisłości sędziów i niezależności sądów stanowi standard międzynarodowy i konstytucyjny. Jej przestrzeganie uznane zostało za podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, służący realizacji zapewnienia prawa do sądu, rozpatrującego sprawy w uczciwym postępowaniu, zachowującym międzynarodowe standardy procesowe, realizowane przez Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawa.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹ strażnikiem tych zasad została ustanowiona Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186)². Spełnianiu tej funkcji służy wyłączne prawo Rady do przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie w sądach (art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17). Sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Prezydencki akt powołania ma charakter skonkretyzowany – w każdym wypadku musi wskazywać rodzaj sądu, do którego sędzia został powołany (awans do wyższego sądu wymaga przeprowadzenia ponownej procedury powołania). Drugim konstytucyjnym instrumentem, za pomocą którego KRS realizuje swoje zadania, są wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (art. 186 ust. 2), czyli możliwość inicjowania kontroli konstytucyjności prawa w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

Do kompetencji Rady należy: rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych; przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych; uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem; wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej; wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących

sądownictwa i sędziów, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta RP, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego; opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie; opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji ogólnej i aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację ogólną oraz egzaminów sędziowskich; opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i pracowników sądów.

Ponadto Rada wykonuje inne zadania określone w ustawach, a w szczególności: podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów; rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku; rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie; wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych; wyraża opinię w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego; zgłasza kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego; wskazuje trzech członków Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury; wyraża opinię w sprawie powołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury i zgłasza dwóch kandydatów na członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Zadania KRS zostały określone w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa z 27.07.2001 r., a następnie w ustawie z 12.05.2011 r., która weszła w życie z dniem 18.07.2011 r. Zgodnie z jej art. 22 Rada 22.07.2011 r. uchwaliła³ Regulamin szczegółowego działania Krajowej Rady Sądownictwa, który został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i wszedł w życie 3.09.2011 r.

II. Priorytetowe cele KRS

1. Podstawowym i najważniejszym zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest dbałość o dobór najlepszych kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie: Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, w wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych, oraz przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w wymienionych sądach.

Sposób obsadzania stanowisk sędziowskich ma we wszystkich krajach znaczenie zasadnicze z tego powodu, że decyzje

personalne podejmowane w tym zakresie rzutują na sprawowanie władzy sądowniczej.

Konstytucja RP nie przesądza o wymaganiach kwalifikacyjnych, jakie muszą spełniać kandydaci na sędziów, ani też jakie stadia postępowania mają poprzedzać złożenie przez KRS wniosku w przedmiocie powołania sędziego. Określają to ustawy, natomiast ich przepisy muszą uwzględniać poszanowanie zasady niezależności sądownictwa. Kluczowe znaczenie dla uzyskania takich gwarancji ma sposób powoływania sędziów. W zaleceniach Nr R (94) Komitetu Rady Ministrów dla państw członkowskich⁴ podkreślono, że ogromne znaczenie ma zapewnianie niezawisłości sędziów w momencie ich rekrutacji i w ciągu ich całej kariery zawodowej oraz że wszelkie decyzje

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

2 Art. 186 Konstytucji RP:

„1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

3 Uchwała KRS Nr 1890/2011 z 22.07.2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa.

4 *Standardy prawne Rady Europy, Zalecenia*, t. 4: *Sądownictwo*, Warszawa 1997.

dotyczące działalności zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a podstawy tych decyzji powinny mieć charakter merytoryczny. Na obiektywnych kryteriach powinny być również oparte wszystkie decyzje mające wpływ na karierę zawodową sędziów. Rekrutacja i awansowanie sędziów powinny się dokonywać na podstawie ich osiągnięć z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości i sprawności. Nie tylko w momencie powoływania, ale i w ciągu całej kariery zawodowej sędziego należy przestrzegać niezawisłości sędziowskiej.

Krajowa Rada Sądownictwa, wyposażona przez Konstytucję RP w atrybuty strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów, rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego. Ta kompetencja Rady wynikała z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27.07.2001 r.⁵, a obecnie wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶. W procedurze powoływania sędziów Rada, z jednej strony, zobowiązana jest do zagwarantowania prawidłowego doboru kandydatów, z drugiej – przejrzystości kryteriów decydujących o powołaniu na stanowisko sędziego, przy czym przejrzystości rozumianej nie tylko jako gwarancja równego dostępu do służby publicznej, ale również w zakresie awansowania.

W 2011 r. członkowie KRS przeprowadzili rozmowy z 427 kandydatami do pełnienia urzędu sędziego oraz z 41 prezesami sądów. Z uwagi na rozbieżną praktykę kolegiów sądów oraz zgromadzeń ogólnych sędziów (zgromadzeń przedstawicieli), Rada na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 7 ustawy o KRS z 2001 r. zajęła stanowisko⁷ w sprawie podejmowania uchwał o ocenie i przedstawianiu kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie (po zapoznaniu się z nadesłanymi regulaminami). Wyraziła w nim pogląd, że kolegia sądów oraz zgromadzenia ogólne sędziów (zgromadzenia przedstawicieli) kierując się przedstawionymi w tym stanowisku wskazaniem, powinny uchwalić regulaminy normujące postępowanie w sprawie oceny (opinii) kandydatów i przedstawiania ich Radzie, co miało by istotne znaczenie dla ujednolicenia postępowania w tych sprawach w skali całego kraju oraz pomogłoby KRS w wykonywaniu konstytucyjnych obowiązków związanych z oceną i przedstawianiem Prezydentowi RP kandydatów na sędziów.

Po wejściu w życie nowej ustawy o KRS na Radzie spoczęło wiele nowych obowiązków w postępowaniu nominacyjnym⁸. Należą do nich:

- informowanie uczestników postępowania o terminie planowanego posiedzenia, na którym będzie rozpatrywana ich sprawa;
- umożliwienie uczestnikom złożenia pisemnych wyjaśnień oraz uzupełnienia materiałów sprawy;
- w przypadku ubiegania się o wolne stanowisko sędziowskie osób wykonujących inny zawód prawniczy (advokatów, radców prawnych, notariuszy) lub zajmujących stanowisko prokuratora, asesora prokuratorskiego, radcy lub starszego radcy Prokuratury Generalnej – zawiadomienie o posiedzeniu zespołu (3–5-osobowego wyznaczonego przez Przewodniczącego KRS) właściwych centralnych organów danego samorządu, Krajowej Rady Prokuratury lub Prezesa Prokuratury Generalnej; przedstawiciele tych organów mają prawo brać udział w posiedzeniu zespołu z głosem doradczym;
- obowiązek protokolowania posiedzeń zespołu oraz obowiązek uzasadniania przez zespół zajętego stanowiska;
- opracowywanie listy rekomendowanych kandydatów

(jeśli na jedno stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat) z uwzględnieniem kryteriów, którymi zespół się kierował (ocena kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów);

- publikowanie list kandydatów oraz uchwał Rady w Biuletynie Informacji Publicznej.

Nowe rozwiązania mają na celu zwiększenie transparentności działania Rady i zapewnienie wyższego standardu gwarancji dla wszystkich kandydatów w realizacji art. 60 Konstytucji RP, zapewniającego prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Największe obawy Rady, z punktu widzenia szybkości procesu nominacyjnego, wzbudziło wprowadzenie nowego rozwiązania, zgodnie z którym KRS podejmuje jedną uchwałę obejmującą łączne rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu w stosunku do wszystkich kandydatów. Uchwała staje się prawomocna, jeśli nie zostaną od niej wniesione odwołania. Dopiero wówczas kandydat wskazany przez Radę może zostać przedstawiony Prezydentowi RP do powołania go na wolne stanowisko sędziowskie. Skorzystanie choćby przez jednego z nieprzedstawionych przed Radę kandydatów z prawa do wniesienia odwołania do SN wstrzymuje całą procedurę nominacyjną do czasu rozpatrzenia tego środka prawnego. W przypadku uwzględnienia odwołania proces nominacyjny przed Radą musi być powtórzony z wyłączeniem tych uczestników, którzy nie wniesli odwołań. Wobec tych ostatnich uchwała Rady staje się prawomocna z upływem 14-dniowego terminu. W przypadku wakatów w niewielkich sądach taka sytuacja może doprowadzić do istotnego zakłócenia ich sprawnego działania i w konsekwencji naruszać prawo do sądu.

Poczynając od lipca 2011 r., Przewodniczący Rady powołał 88 zespołów Rady opiniujących wnioski osób kandydujących na wolne stanowiska sędziowskie.

Podobnie jak w 2010 r., do KRS wpłynęło dużo więcej zgłoszeń kandydatów, niż było wolnych stanowisk sędziowskich. Wiele osób zgłosiło się na więcej niż jedno miejsce (tj. złożyło zgłoszenia na więcej niż jedno obwieszczenie zamieszczone w Monitorze Polskim), dlatego uchwały o nieprzedstawieniu z wnioskiem o powołanie zapadały nawet kilkakrotnie wobec jednej kandydatury.

Do KRS w 2011 r. wpłynęło 2938 zgłoszeń do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądach powszechnych, administracyjnych i wojskowych oraz w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które pochodziły od 1403 osób. Rada przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie 346 osób, co oznacza, że o jedno stanowisko sędziowskie ubiegały się przeciętnie 4 osoby, a złożono na nie średnio 8,5 zgłoszenia.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że z uwagi na stale rosnącą liczbę zgłoszeń na stanowiska sędziowskie, widoczną zwłaszcza po wejściu w życie nowej ustawy o KRS, rok 2011 charakteryzował się znacznym zwiększeniem obowiązków członków Rady w zakresie postępowania w sprawach indywidualnych. W roku tym KRS odbyła 15 posiedzeń plenarnych, które trwały łącznie 51 dni. W sytuacji gdy średni efektywny czas pracy Rady wynosi 7 godzin dziennie, jej obrady trwały łącznie 357 godzin. W tym czasie KRS rozpatrzyła i oceniła 2938 zgłoszeń kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Przy przeciętnym czasie rozpatrywania jednego zgłoszenia, wynoszącym ok. 6 minut, Rada zmuszona była przeznaczyć aż 294 godziny, tj. ponad 82% łącznego czasu swojej pracy, na rozpatrzenie i ocenę (łącznie z głosowaniem) wszystkich ww. zgłoszeń. Zatem tylko 63 godziny pozostały Radzie na wypełnienie innych równie ważnych ustawowych zadań, takich m.in. jak: opiniowanie projektów aktów normatywnych

⁵ Ustawa z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.), dalej jako ustawa o KRS z 2001 r.

⁶ Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.), dalej jako ustawa o KRS.

⁷ Stanowisko KRS z 8.04.2011 r. w przedmiocie zasad przedstawiania Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziowskie.

⁸ „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011/3, s. 48–49.

dotyczących sądownictwa i sędziów i wyrażanie stanowisk w sprawach sądownictwa i sędziów (do KRS w omawianym okresie wpłynęło do zaopiniowania 113 projektów aktów normatywnych), rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziów w stan spoczynku oraz wniosków o powrót na stanowiska sędziowskie czy podejmowanie uchwał w sprawach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i z zakresu etyki zawodowej sędziów.

Zgodnie z nową ustawą o KRS wyznaczane przez Przewodniczącego Rady zespoły jej członków odbywają, w celu przygotowania spraw indywidualnych na posiedzenia plenarne Rady, odrębne posiedzenia, na których szczegółowo omawiają każdą ze zgłoszonych kandydatur i opracowują listy osób rekomendowanych Radzie.

Przedstawianie jednej zgłoszonej kandydatury przez wyznaczonego referenta trwa, podczas posiedzenia zespołu, w którym bardzo często uczestniczą zwłaszcza przedstawiciele Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, przeciętnie około 10 minut. To oznacza, że członkowie zespołów muszą poświęcić także około 70 dni przeznaczonych na prace przygotowawcze poprzedzające rozpatrywanie i ocenę kandydatów na stanowiska sędziowskie na posiedzeniach plenarnych.

Przedstawione poniżej tabele i wykresy graficzne obrazują strukturę zawodów prawniczych wykonywanych przez osoby, które ubiegają się o powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz liczbę i odsetek osób z poszczególnych zawodów przedstawionych przez KRS Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie.

2010							
Zgłoszenia pochodzące od:	Liczba zgłoszeń	Odsetek	Liczba osób, które złożyły zgłoszenia	Odsetek	Liczba osób przedstawionych	Odsetek	Odsetek kandydatów wywodzących się z danego zawodu przedstawionych z wnioskami o powołanie
sędziów lub b. sędziów	427	19,38%	303	25,17%	168	41,58%	39,34%
referendarzy sądowych	872	39,58%	433	35,96%	119	29,46%	13,65%
asystentów sędziego	701	31,82%	312	25,91%	81	20,05%	11,55%
radców prawnych	66	3,00%	59	4,90%	10	2,48%	15,15%
prokuratorów	63	2,86%	48	3,99%	12	2,97%	19,05%
adwokatów	41	1,86%	29	2,41%	10	2,48%	24,39%
osób wyk. inny zawód	33	1,50%	20	1,66%	4	0,99%	12,12%
Suma	2203		1204		404		

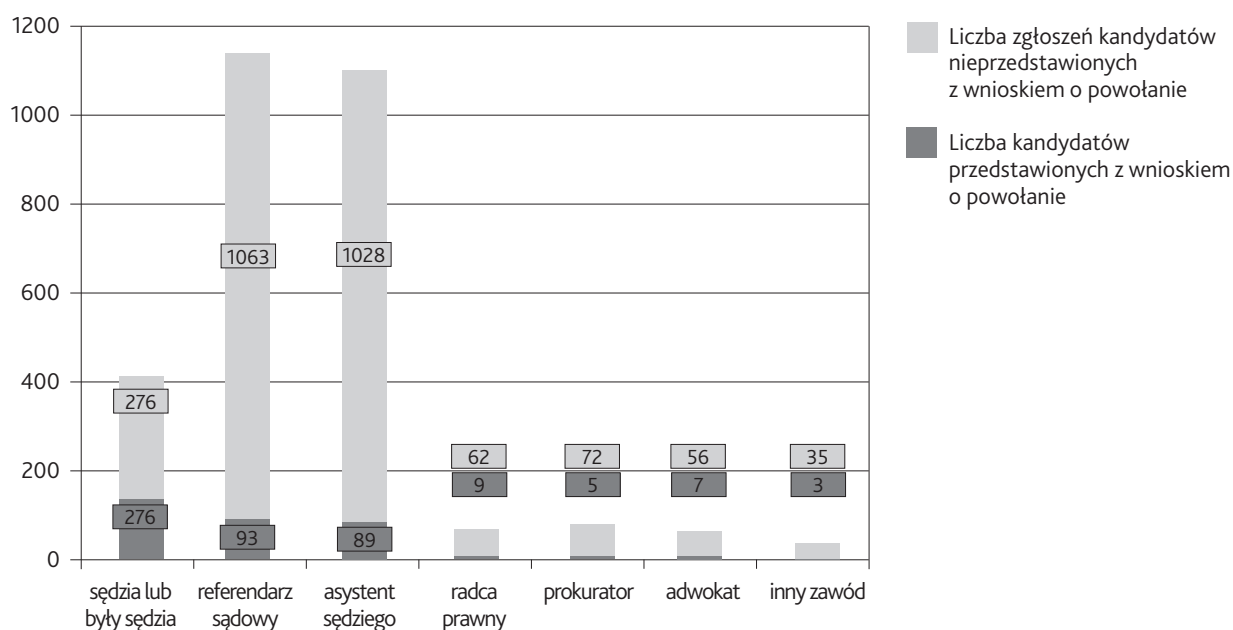
2011							
Zgłoszenia pochodzące od:	Liczba zgłoszeń	Odsetek	Liczba osób, które złożyły zgłoszenia	Odsetek	Liczba osób przedstawionych	Odsetek	Odsetek kandydatów wywodzących się z danego zawodu przedstawionych z wnioskami o powołanie
sędziów lub b. sędziów	416	14,16%	308	21,95%	140	40,46%	33,65%
referendarzy sądowych	1156	39,35%	492	35,07%	93	26,88%	8,04%
asystentów sędziego	1117	38,02%	439	31,29%	89	25,72%	7,97%
radców prawnych	71	2,42%	48	3,42%	9	2,60%	12,68%
prokuratorów	77	2,62%	47	3,35%	5	1,45%	6,49%
adwokatów	63	2,14%	38	2,71%	7	2,02%	11,11%
osób wyk. inny zawód	38	1,29%	31	2,21%	3	0,87%	7,89%
Suma	2938		1403		346		

W porównaniu z 2010 r.

	więcej o		więcej o		mniej o		
	735		199		58		

Odsetek kandydatów wywodzących się z danego zawodu przedstawionych z wnioskami o powołanie w każdej grupie jest w 2011 r. mniejszy niż w 2010 r.

Zgłoszenie pochodzące od:	Liczba zgłoszeń	Liczba osób, które złożyły zgłoszenia	Liczba osób, które zostały przedstawione z wnioskiem o powołanie	Liczba osób, które nie zostały przedstawione z wnioskiem o powołanie	Odsetek kandydatów przedstawionych Prezydentowi RP z wnioskami o powołanie
sędziów lub b. sędziów	416	308	140	168	33,65%
referendarzy sądowych	1156	492	93	399	8,04%
asystentów sędziego	1117	439	89	350	7,97%
radców prawnych	71	48	9	39	12,68%
prokuratorów	77	47	5	42	6,49%
adwokatów	63	38	7	31	11,11%
innych zawodów	38	31	3	28	7,89%
Suma	2938	1403	346	1057	



Od 2008 r. kandydaci na sędziów mają możliwość wnoszenia do Sądu Najwyższego odwołań od uchwał KRS odmawiających przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Kontrola SN ograniczona jest do oceny zgodności z prawem zastosowanej procedury oceny kandydata⁹.

W 2011 r. SN rozpoznał łącznie 31 odwołań od uchwał Rady, z których 5 dotyczyło przeniesienia w stan spoczynku. W przedmiocie nieprzedstawienia kandydatury Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie 3 uchwały Rady zostały uchylone i sprawy przekazane do ponownego rozpoznania, zaś pozostałe odwołania zostały oddalone bądź odrzucone.

Przy rozpoznawaniu jednego z odwołań SN wyraził pogląd, że KRS powinna zapewnić protokolowanie swych posiedzeń w sposób umożliwiający stwierdzenie składu biorącego udział w rozpoznaniu każdej sprawy indywidualnej, a także rozważyć potrzebę wymieniania w uchwałach składu Rady, w jakim dana uchwała została podjęta. Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę na konieczność określania kryteriów, które legły u podstaw zajęcia przez zespół stanowiska oraz na podstawie których Rada to stanowisko zaakceptowała. Stanowisko zespołu, jako wewnętrznego organu przygotowującego indywidualne

sprawy na plenarne posiedzenia KRS, stanowi bowiem wyłącznie propozycję dla Rady obradującej w pełnym składzie.

W przedmiocie przeniesienia sędziów w stan spoczynku KRS podjęła uchwały w stosunku do 25 osób. Od uchwał Rady odwołało się 5 sędziów. W dwóch przypadkach SN uznał odwołania za uzasadnione i uchylił uchwały Rady odmawiające przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że zdarzają się sytuacje, w których niestwierdzenie trwałej niezdolności do służby nie jest równoznaczne z tym, że sędzia powrócił do zdrowia i jest do tej służby zdolny. Odmowa przeniesienia w stan spoczynku sędziego niepełniącego swoich obowiązków z powodu choroby dłuższej niż rok powoduje taki stan, że sędzia pozbawiony zostaje wynagrodzenia i nie podlega ubezpieczeniu zdrowotnemu. Z drugiej strony, SN podkreślił, że instytucja przeniesienia sędziego w stan spoczynku (art. 71 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁰) została wprowadzona przede wszystkim z uwagi na interes publiczny (potrzeby wymiaru sprawiedliwości) i ma na celu usunięcie negatywnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków przez sędziego w zakresie organizacji pracy sądu. Jednak w ramach jej stosowania nie można tracić z pola widzenia słusznego interesu sędziego, którego dotyczy wniosek kolegium właściwego sądu.

⁹ Wyrok SN Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 30.05.2011 r. (III KRS 1/1).

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

Nowa ustawa o KRS wprowadziła nowe, bardzo istotne rozwiązania proceduralne. Należy do nich możliwość zwrócenia się przez Radę – w sprawach o przenoszenie w stan spoczynku – do biegłego lub kilku biegłych albo do odpowiedniego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego o wydanie opinii, jeżeli rozważenie sprawy wymaga wiadomości specjalnych. Nowe przepisy umożliwiają też zainteresowanym sędziom i kolegom właściwych sądów wnoszenie sprzeciwu od orzeczeń lekarzy orzeczników do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W 2011 r. uchwały o wyznaczeniu biegłych Rada podjęła w 10 sprawach.

2. Jako zadanie szczególnie ważne w 2011 r. KRS potraktowała prace nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz sprawne wdrożenie nowych rozwiązań wynikających z nowej ustawy o KRS uchwalonej przez Sejm RP 12.05.2011 r.

W informacji z działalności KRS za 2010 r. za najważniejszy postulat dotyczący aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości Rada uznała prace nad nowelizacją ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Ze względu na doniosłe znaczenie, jakie posiada kształt prawa ustrojowego, Rada w 2011 r. podtrzymała swój apel o to, aby prace nad istotnymi nowelizacjami tej ustawy poprzedzane były debatą środowiskową i aby dopiero na podstawie wyników takiej debaty sporządzano projekty nowelizacji bądź też całkowicie nowy projekt ustawy. Rada podkreśliła, że od dawna konsekwentnie zwraca uwagę na to, że zmiany ustawy ustrojowej powinny zmierzać w kierunku doskonalenia realizacji fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji, takich jak prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a zmiany ustrojowe w sądownictwie powinny sprzyjać poprawie jakości orzecznictwa sądów.

Rada uważała, że:

- oceny okresowe czy też kwalifikacyjne sędziów powinny mieć na celu zapewnienie należytego ukształtowania rozwoju zawodowego sędziów,
- organy samorządu sędziowskiego należy zachować w dotychczasowej postaci zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu i zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych,
- prezesi sądów powinni zachować uprawnienia kadrowe wobec pracowników sądów, co oznaczało potrzebę utrzymania rozdziału kompetencji prezesów sądów i dyrektorów (kierowników) sądów,
- błędny jest zamiar likwidowania wydziałów rodzinnych poprzez łączenie ich z wydziałami cywilnymi, który, zdaniem Rady, doprowadził do stworzenia dużych i trudnych do zarządzania jednostek.

Doceniając korzyści, które mogło przynieść działanie dyrektorów, jako swoistych menedżerów sądów, odciążające prezesów od załatwiania spraw technicznych, Rada zwracała uwagę, że ich podporządkowanie organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, stwarza możliwość naruszania zasady odrębności i niezależności sądów. Obowiązując dotychczas system, zgodnie z którym dyrektor sądu odpowiadał za sprawy gospodarczo-finansowe, odciążając tym samym prezesa, który był jego zwierzchnikiem – sprawdził się. Obawy Rady wzbudził przyjęty w ustawie model menedżerskiego zarządzania sądem, który uczynił dyrektora przełożonym całej kadry urzędniczej i obsługi, zapewniając mu praktycznie pełną autonomię służbową wobec prezesa – co groziło ukształtowaniem się w sądach systemu dwuwładzy, ze wszystkimi negatywnymi jego skutkami.

Innym, bardzo ważnym *novum* przyjętym w ustawie jest „indywidualny plan rozwoju sędziego”. Okresowe oceny mają być sporządzane przez sędziów wizytatorów co 4 lata, a na ich podstawie prezesi sądów mają sporządzać indywidualny plan rozwoju zawodowego. Wątpliwości Rady wzbudza brak

należycie uszczegółowionych kryteriów ocen, na podstawie których miał być sporządzony indywidualny plan rozwoju sędziego. Dodatkowo ustawodawca upoważnił Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia mającego określić m.in. uszczegółowienie kryteriów ocen pracy sędziego. Pozostawienie tak ważnej kwestii do ustalenia w rozporządzeniu wykonawczym rodzi pytanie o konstytucyjność tego rozwiązania.

Wprowadzono również zmiany w organizacji wewnętrznej sądów nieobojętne dla ich właściwości, a przez to wpływające bezpośrednio na prawo do sądu – statuując, jako zasadę, istnienie w sądzie jedynie dwóch wydziałów: cywilnego i karnego. Zmniejszono ponadto rolę samorządu sędziowskiego, ograniczając ją do wydawania niewiążących opinii i wyłączając wpływ sędziów na najważniejsze decyzje dotyczące działalności sądów.

Nastąpił dalszy wzrost uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, zwłaszcza na tle nowego rozwiązania statuującego „nadzór wewnętrzny” i „nadzór zewnętrzny”.

Kierując się treścią uchwał wielu zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i niektórych zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji, zawierających krytyczne oceny, znajdującego się w końcowej fazie prac sejmowych, projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zawierającego wiele kontrowersyjnych zmian dotychczas obowiązujących przepisów – na podstawie art. 8 ust. 4 zd. 2 ustawy o KRS z 2001 r. – Rada zwołała Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów na 4.07.2011 r.¹¹ i Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Apelacji na 5.07.2011 r.¹² Zebrania przedstawicieli podjęły uchwały wyrażające stanowczy sprzeciw wobec forsowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz trybu prac legislacyjnych w tym przedmiocie oraz wobec planów władzy wykonawczej obniżenia w 2012 r. wynagrodzeń sędziów w stosunku do średniego wynagrodzenia w kraju. Pełny tekst uchwał znajduje się na stronie www.krs.pl.

Zwołując zebrania przedstawicieli, Rada kierowała się również:

- potrzebą omówienia zagadnień wyłaniających się w procesie opiniowania przez kolegia sądów i zgromadzenia ogólne sędziów kandydatów do urzędu sędziowskiego na tle nowej ustawy o KRS i
- informacjami o planowanym w projekcie budżetu państwa na 2012 r. „zamrożeniu” waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich.

29.06.2011 r. KRS zorganizowała konferencję z udziałem prezesów sądów apelacyjnych, wojewódzkich sądów administracyjnych, sądów okręgowych i wojskowych sądów okręgowych, poświęconą m.in. projektowi zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹³, a także w celu:

- omówienia zagadnień wyłaniających się w procesie opiniowania przez kolegia sądów i zgromadzenia ogólne sędziów kandydatów do urzędu sędziowskiego na tle nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa;
- przedstawienia uwag do projektu regulaminu zawierającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa, który Rada miała obowiązek uchwalić po wejściu w życie nowej ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zgodnie z upoważnieniem zawartym w jej art. 22 ust. 1;
- ustosunkowania się do zamiaru „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.

11 Uchwała Nr 1378/2011 KRS z 13.05.2011 r. w sprawie nadzwyczajnego Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów.

12 Uchwała Nr 1379/2011 KRS z 13.05.2011 r. w sprawie nadzwyczajnego Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Apelacji.

13 Uchwała Nr 1380/2011 KRS z 13.05.2011 r. w sprawie zwołania Konferencji Prezesów Sądów Apelacyjnych, Sądów Okręgowych, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Wojskowych Sądów Okręgowych.

Zebrani skierowali 2 apele do Prezesa Rady Ministrów.

W pierwszym prezesi sądów apelacyjnych, administracyjnych, okręgowych i wojskowych uznali, że jednym z istotnych czynników służących realizacji konstytucyjnie chronionej zasady niezawisłości sędziów i autonomii sądów jest istnienie takiego mechanizmu ustalenia wynagrodzeń sędziowskich, który zapewniłby władzy sądowniczej niezależność w tej mierze od bieżących wpływów politycznych.

W drugim zwrócili się do Prezesa Rady Ministrów o pilne podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą trybu przygotowywania kandydatów do urzędu sędziego. Pełny tekst apeli znajduje się na stronie www.krs.pl.

3. Ważnym i niezmiennie aktualnym zagadnieniem w działalności KRS były starania o stworzenie właściwego modelu kształcenia i doskonalenia zawodowego sędziów.

Rada została pozbawiona rzeczywistego wpływu na dziedzinę szkoleń sędziów, których celem jest m.in. kształtowanie właściwej wykładni przepisów w kierunku jej ujednolicania, wdrażanie nowelizacji prawa, przekazywanie poglądów doktryny, pogłębianie wiedzy o dorobku judykatury i zachodzących w tym zakresie zmianach, zdobywanie umiejętności przydatnych w sprawnym i efektywnym orzekaniu, kształtowanie właściwych postaw etycznych sędziów etc. Marginalne usytuowanie organu konstytucyjnego, którego podstawowym zadaniem jest strzeżenie niezawisłości sędziów i niezależności sądów, jako podmiotu nieposiadającego żadnego realnego wpływu na funkcjonowanie instytucji mającej zapewnić należyte wykształcenie przyszłych sędziów i doskonalenie zawodowe tych, którzy pełnią swój urząd, uniemożliwia KRS wykonywanie konstytucyjnych zadań w omawianym zakresie.

Rada podtrzymała swój wcześniejszy apel o podjęcie prac nad nowelizacją ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury¹⁴ z uwagi na wadliwość nowego modelu aplikacji, jak również modelu szkoleń zawodowych oraz wadliwość polegającą na niezapewnieniu Radzie właściwych kompetencji dających jej rzeczywisty wpływ na proces kształcenia kadr wymiaru sprawiedliwości, adekwatnych do ustrojowej pozycji tego organu konstytucyjnego. Niestety w 2011 r. nie podjęto prac nowelizacyjnych.

Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 2004 r. i polscy sędziowie stosują prawo krajowe i europejskie. Konieczne jest więc również przestrzeganie opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 11 (2008) z 18.12.2008 r.¹⁵, a także opinii CCJE nr 4 (2003), które w sposób odmienny przewidują mechanizmy szkolenia sędziów.

Zgodnie z Europejską kartą ustawowych zasad dotyczących sędziów prawo do selekcji, rekrutacji i szkoleń wstępnych musi gwarantować organizowanie ich w sposób przygotowujący do właściwego wykonywania obowiązków sędziego. W procedurze tej organ, którego skład stanowią co najmniej w połowie sędziowie wybierani przez sędziów, musi mieć prawo do zapewnienia właściwego programu szkolenia i takiej jego organizacji, które pozwolą zrealizować wymagania otwartego umysłu, fachowości i bezstronności – elementów związanych z wykonywaniem obowiązków sędziego. Każda decyzja dotycząca selekcji, rekrutacji, powołania na stanowisko, kariery zawodowej czy zakończenia służby przez sędziego musi być podejmowana z udziałem tego niezależnego organu.

Niezwykle skromne uprawnienia Rady w odniesieniu do szkoleń ustawowych wynikają nawet nie z ustawy, a z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16.04.2009 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury stanowiącego, że założenia harmonogramu szkoleń oraz planu wydawniczego są tworzone m.in. na podstawie niewiążących propozycji zgłoszonych przez KRS.

Na podstawie § 5 statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16.04.2009 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 65, poz. 550), KRS przedstawiła propozycje do założeń harmonogramu¹⁶ działalności szkoleniowej na 2012 r.

Rada przypominała, że w swoim stanowisku z 14.05.2010 r. przedstawiła obszerne propozycje dotyczące identyfikacji potrzeb szkoleniowych sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów.

Wszystkie sugestie i uwagi zawarte w tym stanowisku Rada uznała nadal za aktualne w 2011 r. Ważnym i, zdaniem Rady, nierozwiązanym do końca zagadnieniem jest stworzenie właściwego modelu kształcenia i doskonalenia zawodowego sędziów. Istnieje pilna potrzeba opracowania długofalowej strategii szkoleń oraz planowania działalności szkoleniowej z kilkuletnim wyprzedzeniem. W przypadku sędziów programy szkoleń powinny obejmować zajęcia teoretyczne oraz praktyczne – dotyczące warsztatu zawodowego, kształtujące umiejętności z zakresu technik prowadzenia postępowania dowodowego, komunikacji ze stronami, zarządzania referatem i poszczególnymi sprawami, z zakresu retoryki, psychologii, ekonomii i socjologii, technik informatycznych oraz z innych dziedzin wpływających na relacje z podmiotami, które korzystają z wymiaru sprawiedliwości, oraz kształtujących publiczny wizerunek wymiaru sprawiedliwości. Sędziom potrzebne są także zajęcia o charakterze praktycznym z zakresu organizacji czasu pracy i zarządzania referatem oraz poszczególnymi sprawami w referacie, zajęcia mające na celu podniesienie kompetencji retorycznych i negocjacyjnych, dotyczące znajomości technik przesłuchiwania, rozpoznawania technik manipulacyjnych i sztuki radzenia sobie z manipulacją, umiejętności autoprezentacji i komunikowania się ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów, umiejętności argumentacji prawniczej, sposobów radzenia sobie ze stresem i „zespołem wypalenia zawodowego”, wreszcie prowadzenia mediacji.

Zdaniem Rady przy dokonywaniu identyfikacji potrzeb i planowaniu działalności szkoleniowej należy uwzględnić różne grupy adresatów szkoleń, wyodrębnionych spośród prawie 10.000 sędziów sądów powszechnych i wojskowych, o odmiennych potrzebach szkoleniowych. Rada ponownie podkreśliła, że inne szkolenia (co do form, metod i tematyki) powinny być kierowane do osób, które w ostatnim czasie zostały powołane do pełnienia urzędu sędziego (byłych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, a także do byłych adwokatów, radców prawnych i prokuratorów), inne zaś do doświadczonych sędziów drugiej instancji orzekających od kilkudziesięciu lat.

Rada przedstawiła na 2012 r. nowe propozycje szkoleń dla sędziów orzekających w sprawach cywilnych, rodzinnych, gospodarczych oraz pracy i ubezpieczeń społecznych.

W zakresie prawa materialnego nowe propozycje obejmowały m.in.: użytkowanie wieczyste według przepisów kodeksu cywilnego¹⁷ oraz ustaw dotyczących gospodarki nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem użytkowania przez osoby prawne; ewolucję pojęcia szkody i odszkodowania; zadośćuczynienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego; zmiany w prawie spadkowym (np. zapis windykacyjny); zmiany w prawie rzeczowym (służebność przesyłu oraz zmiany dotyczące hipotek); nową ustawę – Prawo prywatne międzynarodowe w kontekście innych aktów prawnych (w tym konwencji międzynarodowe i prawa Unii Europejskiej) zawierające normy kolizyjne.

¹⁶ Propozycje KRS z 8.04.2011 r. do założeń harmonogramu działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na 2012 r. w części obejmującej szkolenia ustawiczne sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów.

¹⁷ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), dalej jako k.c.

¹⁴ Stanowisko KRS z 8.05.2009 r. dotyczące ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157).

¹⁵ Na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

W ramach prawa procesowego: nowy model procesu cywilnego po ostatnich zmianach kodeksu postępowania cywilnego¹⁸, które już weszły w życie w 2010 lub 2011 r. albo zaczną obowiązywać w 2011 lub 2012 r., postępowanie zabezpieczające – zabezpieczenie roszczeń majątkowych, a także roszczeń niemajątkowych i dowodów (w sprawach dotyczących praw autorskich, własności intelektualnej, własności przemysłowej); zabezpieczenie w sprawach rodzinnych; postępowanie egzekucyjne – wybrane zagadnienia (uwzględniające bieżące zmiany kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, przepisów o kosztach postępowania egzekucyjnego) oraz egzekucję z nieruchomości.

Nowe propozycje szkolenia sędziów orzekających w pionie karnym obejmowały:

W zakresie prawa karnego materialnego: przestępstwa gospodarcze w kontekście zmieniającej się sytuacji gospodarczej i zmian w przepisach regulujących obrót gospodarczy (przestępstwa popełniane na tle umów kredytowych, leasingu, umów ubezpieczenia, innych umów gospodarczych, obrotu papierami wartościowymi, działalności spółek handlowych); przestępstwa urzędnicze (art. 231 kodeksu karnego), ze szczególnym uwzględnieniem przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości; obronę konieczną – granice, przekroczenie granic, karę łączną i wyrok łączny w orzecznictwie Sądu Najwyższego i w praktyce – zagadnienia materialnoprawne i procesowe, dobrowolne poddanie się karze.

W ramach prawa karnego procesowego: nowy model procesu karnego po ostatnich zmianach kodeksu postępowania karnego¹⁹, które już weszły w życie w 2010 lub 2011 r. albo zaczną obowiązywać w 2011 lub 2012 r.; zmianę modelu procesu karnego, co wymaga spotkania sędziów sądów powszechnych i wojskowych z członkami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości dla przedstawienia kierunku tych zmian i celu ich wprowadzenia; status pokrzywdzonego w postępowaniu karnym – rolę pokrzywdzonego w procesie karnym, jego uprawnienia procesowe (z uwzględnieniem pokrzywdzonych osób prawnych); postępowania dowodowe – ocenę dowodów, zgodność z prawem zbierania i gromadzenia dowodów, możliwość wykorzystania jako dowodów informacji operacyjnych, elektroniczne techniki operacyjne, w tym podsłuchy telefoniczne i ich legalność, wyrażanie przez sąd zgody na zastosowanie podsłuchu, zbieranie informacji operacyjnych i przekształcenie ich w dowody procesowe, przesłuchanie osób małoletnich w procesie karnym, europejski nakaz aresztowania (w tym prawidłowość implementacji prawa unijnego), współpracę sądów karnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W ramach prawa karnego wykonawczego szkolenia dla sędziów penitencjarnych i zajmujących się wykonywaniem orzeczeń sądowych powinny obejmować: zmiany w kodeksie karnym wykonawczym; nowe sposoby wykonania kar; dozór elektroniczny; nadzór nad wykonywaniem środków karnych (w tym likwidacją depozytów); sposób kontrolowania zakładów karnych.

4. Działalność Rady w zakresie zapobiegania zagrożeniom niezawisłości sędziowskiej, a także w zakresie dbałości o należyty poziom wynagrodzeń sędziowskich.

W związku z pojawiającymi się informacjami o planowanym zamrożeniu wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. KRS wyraziła stanowczy protest przeciwko tym zamierzeniom. W zajęтым stanowisku²⁰ stwierdziła, że wprowadzony w 2009 r.

mechanizm wynagrodzeń, determinowany współczynnikiem przeciętnego wynagrodzenia, którego wysokość ogłasza Prezes GUS, zaledwie otworzył perspektywę osiągnięcia w przyszłości takiego ich poziomu, który byłby zgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Rada uznała, że ewentualne odstępianie od tego mechanizmu pogłębi stan sprzeczności z ustawą zasadniczą. Spowoduje rozgorzenie środowiska sędziowskiego i może doprowadzić do eskalacji kosztownych społecznie i finansowo akcji protestacyjnych. Grozi też nasileniem procesu odchodzenia z zawodu wartościowych i doświadczonych sędziów, przy jednoczesnym dalszym zmniejszaniu zainteresowania ubieganiem się o urząd sędziego dobrych prawników z innych profesji.

Efektem takich działań może być destabilizacja wymiaru sprawiedliwości, do czego w państwie prawnym nie można dopuścić.

Rada ponownie, w uchwale z 13.05.2011 r., przypomniła, że uregulowanie dotyczące rozwiązań waloryzacyjnych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przygotowane przez Radę Ministrów i uchwalone w 2009 r. przez Sejm RP, zostało uznane za sukces przede wszystkim z uwagi na powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej. Przepis ten stanowi gwarancję, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się w sposób obiektywny, zależny tylko od kondycji gospodarki narodowej, a nie od woli polityków. Prawidłowo realizuje zatem zasadę trójpodziału władz, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Taki sposób ukształtowania wynagrodzeń sędziów stanowi właściwy krok gwarantujący sędziom godne wynagrodzenie sprzyjające niezawisłemu orzekaniu. Rezygnacja z obowiązującego modelu, który był zgodny nie tylko ze standardami europejskimi, ale realizował założenia Rady Europy, nawet na czas określony godzi także w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Ustawy Zasadniczej – zasadę zaufania do organów państwa, a tym samym budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Rada zwróciła się też do Prezesa Rady Ministrów o pilne podjęcie rozmów w sprawie budżetów sądów i wynagrodzeń sędziowskich z prośbą o wyznaczenie terminu spotkania z przedstawicielami Rady²¹.

W sprawie wynagrodzeń uchwały podjęły również zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów i Sędziów Apellacji 4. i 5.07.2011 r.²²

Rada negatywnie zaopiniowała projekt ustawy o kołobudżetowej²³, w którym zamiast dotychczasowego prostego sposobu waloryzacji wynagrodzeń wprowadzony został nowy sposób ustalenia wskaźnika waloryzacyjnego. Wskaźnik ten ma być „równy ilorazowi przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał w roku poprzedzającym waloryzację i przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał w roku poprzednim niż rok poprzedzający waloryzację”.

W projekcie ustawy o kołobudżetowej powrócono do metody kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, dostatecznie skompromitowanej w poprzednich latach, a polegającej na doraźnym ingerowaniu władzy politycznej w niezależność finansową trzeciej władzy, co nie może się nie spotkać ze stanowczym sprzeciwem ze względów zasadniczych. Chodzi o pryncypia ustrojowe, a nie o oszczędności dla państwa czy podniesienie uposażenia.

Wynagrodzenie sędziów spełnia ważną funkcję gwarancji niezawisłości sędziowskiej i dlatego sędziowie są jedyną grupą zawodową, o której wynagrodzeniu wypowiada się

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

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

20 Stanowisko KRS z 8.04.2011 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów.

21 Uchwała KRS Nr 1377/2011 z 13.05.2011 r.

22 Na stronie: <http://www.krs.pl/main2.php?mnu=2&node=oper&submenu=13&lng=1>.

23 Opinia KRS z 16.11.2011 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

Konstytucja RP. Tę ustrojową gwarancję należy postrzegać w dwóch aspektach. Pierwszy polega na zapewnieniu przystoitego poziomu wynagrodzeń, a drugi – na przyjęciu takiego mechanizmu ustalania ich wysokości, który uniezależniałby je od bieżących wpływów politycznych. Ustawa – co jest niedopuszczalne – wprowadziła zmiany o charakterze systemowo-ustrojowym. Niektóre z nich, pomijając fakt, że odwołują się do instrumentów właściwych dla dawnej centralnej gospodarki planowej, stanowią ingerencję w niezależność władzy sądowniczej. Pozbawienie Prezesa TK, Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA uprawnień do samodzielnego gospodarowania budżetami stanowi ingerencję w niezależność władzy sądowniczej. Zamiast przysługującej jej autonomii w dziedzinie budżetowej projekt ustawy wprowadza podporządkowanie decyzjom przedstawiciela władzy wykonawczej, którym jest minister finansów. Narusza to zasadę równowagi i równorzędności władz ustanowioną w art. 10 Konstytucji RP, oraz zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej, przewidzianą w jej art. 175, co w połączeniu z zamrożeniem płac prowadzi do istotnego osłabienia władzy sądowniczej.

Podstawowym błędem ustawy o budżecie w części dotyczącej „zamrożenia” płac było, zdaniem Rady, potraktowanie wynagrodzeń sędziowskich tak jak wynagrodzeń wszystkich pracowników sfery budżetowej (z wyjątkiem nauczycieli). Rada uznała to za błąd rangi ustrojowej, gdyż projektodawca ignorował gwarancyjną funkcję art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji RP.

Rada zdecydowanie sprzeciwiła się również zapowiadanym zmianom zmierzającym do ograniczenia wynikającego z art. 180 Konstytucji RP prawa sędziów do godnego uposażenia w stanie spoczynku. W stanowisku z 7.12.2011 r.²⁴ przypominała, że Konstytucja RP zakazuje przyjmowania unormowań znoszących stan spoczynku lub przekształcenia go w sposób, który nie da się pogodzić z funkcjami tej instytucji. Wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu sędziego oraz stan spoczynku stanowią gwarancję prawidłowej realizacji prawa do sądu, które jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego.

Prawo do godnego wynagrodzenia oraz stan spoczynku, gwarantowane przez Konstytucję RP, zabezpieczają prawidłowe warunki do niezawisłego sądu. Nie jest to przywilej sędziów, lecz gwarancja zachowania bezstronności i niezawisłości sędziowskiej. Dlatego obowiązkiem państwa jest zapewnienie sędziom odpowiedniego statusu materialnego, również po zakończeniu czynnej służby.

Rada przypominała również, że każdy sędzia podlega ograniczeniom, które nie obejmują innych grup zawodowych. Ograniczeniom tym podlega także sędzia przechodzący w stan spoczynku, który nadal zachowuje status sędziego. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia i nie może prowadzić działalności gospodarczej.

Czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań, co oznacza obowiązek świadczenia pracy poza normalnymi godzinami pracy, także w porze nocnej, w niedziele i święta, bez prawa do otrzymania z tego tytułu kompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub w postaci czasu wolnego. Szczególne obowiązki, niedogodności i ograniczenia, które wiążą się z pełnieniem służby sędziowskiej, w pełni uzasadniają pozostawienie bez zmian unormowanej w Konstytucji RP instytucji stanu spoczynku.

Przez wiele lat KRS zgłaszała postulaty w sprawie ustanowienia właściwego systemu wynagrodzeń sędziowskich.

²⁴ Stanowisko KRS z 7.12.2011 r. w sprawie godnego uposażenia sędziów w stanie spoczynku.

Przełomem w realizacji tego konstytucyjnego standardu było niewątpliwie przyjęcie rozwiązania uniezależniającego wysokość tych wynagrodzeń od decyzji politycznych, czyniąc co czyniło podstawą ich ustalenia przeciętny poziom wynagrodzeń w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszany przez Prezesa GUS. Zapowiedź odstąpienia od tego mechanizmu płacowego przez okresowe zamrożenie jego funkcjonowania została odebrana przez środowisko sędziowskie jako niebezpieczny precedens umożliwiający powrót do poprzedniego systemu z całym bagażem niedobrych jego doświadczeń i obciążeń.

Protest sędziów przeciwko zapowiedzi takiego rozwiązania ma głębokie uzasadnienie ustrojowe i nie może być przedstawiany jako przejaw postaw roszczeniowych środowiska. W przypadku zawieszenia stosowania art. 91 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w 2012 r. KRS zapowiedziała, że zwróci się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP tej regulacji.

Rada stojąc na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ma za zadanie reagować na wszelkie zachowania, które stanowią zagrożenie dla tych zasad. W demokratycznym państwie prawa ochrona tych wartości leży w interesie każdego obywatela, skoro zapewnia mu dostęp do rzetelnego, bezstronnego i kompetentnego sądu.

W stanowisku z 8.04.2011 r.²⁵ w sprawie zagrożeń niezawisłości sędziowskiej, zasygnalizowanych w wystąpieniu Prezesa Sądu Okręgowego w Słupsku z 30.03.2011 r., KRS wyraziła dezaprobatę wobec postanowienia prokuratora Prokuratury Rejonowej w Słupsku z 28.06.2010 r. w sprawie 3Ds 52/10.

W sprawie tej, odmawiając wszczęcia śledztwa, w sposób kategoriyczny wskazano na uzasadnieniu, że postanowienie sądu, wydane w składzie jednoosobowym przez sędziego Sądu Rejonowego w Chojnicach, było błędne i oparte na niekompletnym materiale dowodowym. Prokurator nie wskazał jednak, na jakiej podstawie dokonał tak daleko idących ustaleń. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wiedzy tej nie uzyskał od sędziego, któremu jednocześnie zarzucił popełnienie błędów i niezdolność do rzetelnego rozstrzygnięcia sprawy. W przekonaniu KRS wydanie przez prokuratora postanowienia nastąpiło z rażąco obrażając art. 17 § 1 pkt 10 i art. 305 § 1 k.p.k., bowiem prokurator dokonał oceny prawnokarnej *ad personam*, bez ubiegania się o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, ustalając w sposób arbitralny, że rozstrzygnięcie sądu było ewidentnie błędne, a brak podstaw do wszczęcia postępowania wynikał tylko i wyłącznie z niemożności ustalenia umyślności działań sędziego.

Tego rodzaju praktyki stanowią zagrożenie dla niezawisłości sędziów i w związku z tym KRS oczekiwała podjęcia stosownych działań kontrolnych zmierzających do ich wyeliminowania w przyszłości.

5. W ramach konstytucyjnego uprawnienia KRS występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada 7.12.2011 r. podjęła uchwałę²⁶ o wystąpieniu na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji RP do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

²⁵ Stanowisko KRS z 8.04.2011 r. w sprawie zagrożeń niezawisłości sędziowskiej zasygnalizowanych w wystąpieniu Prezesa Sądu Okręgowego w Słupsku z 30.03.2011 r. do Krajowej Rady Sądownictwa.

²⁶ Uchwała Nr 2082/2011 KRS z 7.12.2011 r. o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

Rada wniosła o stwierdzenie co do ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, że:

- 1) została ona uchwalona przy niedochowaniu trybu wymaganego przepisami prawa dla przyjęcia takiego aktu w zakresie dotyczącym:
 - a) przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przez co doszło do naruszenia art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.), a w konsekwencji art. 2 w zw. z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;
 - b) braku formalnego zaopiniowania przez KRS projektu ustawy w postaci, którą Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, przez co doszło do naruszenia art. 2 w zw. z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.);
- 2) art. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 9 p.u.s.p. i dodania w tej samej ustawie art. 9a oraz rozszerzenia kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w nowym art. 8 pkt 1 p.u.s.p. – jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 3) art. 1 pkt 13 ustawy w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 20 p.u.s.p. – jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w zw. z art. 180 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);
- 4) art. 1 pkt 14 lit. d ustawy w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 21 § 3 p.u.s.p., w wyniku którego ograniczono uprawnienia prezesa sądu do kierowania podległym mu dyrektorem sądu, w szczególności pozbawiając go możliwości wydawania dyrektorowi sądu poleceń dotyczących jego kompetencji, określonych w nowym art. 31a § 1 pkt 1–3 i pkt 5 p.u.s.p. – jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 5) art. 1 pkt 15 lit. a ustawy w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 22 § 1 p.u.s.p., w wyniku którego pozbawiono prezesa sądu kompetencji w zakresie działalności administracyjnej sądu, określonej w nowym art. 8 pkt 1 p.u.s.p., powierzając je dyrektorowi sądu nadzorowanemu w tej dziedzinie przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości – jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 6) art. 1 pkt 21 ustawy w zakresie dotyczącym dodania nowego art. 31a § 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 p.u.s.p., w wyniku którego wyposażono dyrektora sądu, nadzorowanego przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, w kompetencje do kierowania działalnością administracyjną sądu, określoną w nowym art. 8 pkt 1 p.u.s.p., a także nadano mu status zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sądów, z pominięciem w tym zakresie uprawnień prezesa sądu – jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 7) art. 1 pkt 24 ustawy w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych:
 - a) art. 32b § 1 i § 3, w którym przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków, oraz
 - b) art. 32c § 1 i § 2, w którym nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości
 – jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 8) art. 1 pkt 31 ustawy w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych:
 - a) art. 37g § 5, w którym nie przewidziano możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, oraz
 - b) art. 37h § 2, 3 i 4, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, przy jednoczesnym założeniu, że taka dwukrotna odmowa oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1
 – jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 9) art. 1 pkt 60 ustawy w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych:
 - a) art. 106c, w którym nie określono, na czym ma polegać plan indywidualnego rozwoju sędziego oraz nie wprowadzono możliwości zgłaszania uwag do tego dokumentu, a także przewidziano rozpatrywanie i dokonywanie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego przez prezesa sądu przełożonego lub w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezesa innego sądu apelacyjnego – organów sądu podległych w zakresie kierowania sądami – organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, oraz
 - b) art. 106e, w którym przewidziano do uregulowania na drodze aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – szczegółowe kryteria i sposób oceny pracy sędziego
 – jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1, a w zakresie dotyczącym art. 106e także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

III. Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów

Obowiązek opiniowania projektów aktów normatywnych jest drugim z najważniejszych zadań KRS określonych

w ustawach. W 2011 r. Rada zaopiniowała łącznie 113 takich projektów.

W stanowisku z 13.01.2011 r.²⁷, podobnie jak w stanowisku z 10.05.2006 r. dotyczącym wstępnych projektów ustaw przygotowywanych przez Radę Ministrów, Rada zaaprobowala praktykę konsultowania przedstawianych przez Rząd i Ministra Sprawiedliwości założeń do projektów aktów normatywnych. Uznała jednak, że tego rodzaju konsultacja nie może zastąpić ustawowego obowiązku opiniowania przez Radę projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, wynikającego z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS.

W przypadku założeń do projektów aktów normatywnych oraz wstępnych projektów tych aktów KRS wypowiada się jedynie w formie stanowiska. Rada po raz kolejny zwróciła uwagę na konieczność przedstawiania jej do zaopiniowania projektów zmian ustawodawczych w wersji ostatecznej, co pozwoli na prawidłowe wywiązanie się KRS z ustawowego obowiązku opiniowania projektowanych aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także pozwoli uniknąć podważenia przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego²⁸.

Poniżej zostały przedstawione najważniejsze stanowiska i opinie dotyczące sądownictwa wydane w 2011 r.

1. Rada 10.03.2011 r. wyraziła w swoim stanowisku²⁹ pogląd, że okresowe profilaktyczne badania lekarskie, o których stanowi art. 229 § 2 kodeksu pracy³⁰, mają charakter obowiązkowy także w odniesieniu do sędziów (art. 5 k.p.), a niepoddanie się tym badaniom może rodzić odpowiedzialność dyscyplinarną (w stosunku do sędziów sądów powszechnych – na podstawie art. 107 § 1 p.u.s.p.).

Brak uregulowania w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych kwestii okresowych profilaktycznych badań lekarskich sędziów przemawia za przyjęciem, że stosuje się do nich art. 229 § 2 w zw. z art. 5 k.p., co oznacza, że okresowe badania lekarskie mają charakter obowiązkowy w odniesieniu do sędziów, a także że skierowanie sędziego na takie badania nie może być traktowane jako ingerencja w niezawisłość sędziego. Orzeczenie lekarza przeprowadzającego takie badanie o ewentualnej niezdolności do pracy na stanowisku sędziego nie może powodować odsunięcia sędziego od pełnienia obowiązków służbowych. Może natomiast skłonić kolegium sądu do podjęcia decyzji o skierowaniu sędziego na badanie przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w trybie art. 70 p.u.s.p.

Badania te nie mają na celu stwierdzenia zdolności lub niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego. To może stwierdzić jedynie lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w trybie art. 70 § 1 p.u.s.p. Okresowe badania profilaktyczne mają na celu sprawdzenie zdolności sędziego do pracy w określonym środowisku pracy, w szczególności pracy biurowej, przy komputerze, wymagającej zwiększonego wysiłku psychicznego i intelektualnego, związanej z dużą odpowiedzialnością, podejmowaniem decyzji i narażeniem na stres. W przypadku sędziego są one również przeprowadzane w interesie społecznym (publicznym). Zaniedbanie profilaktyki może spowodować rozwój różnych chorób, które uniemożliwią sędziemu wypełnianie jego obowiązków (pełnienie urzędu sędziego), co może się

wiązać z niezdolnością do pracy (trwającą nawet rok), w czasie której sędzia otrzymuje pełne wynagrodzenie, z koniecznością udzielenia mu płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, a nawet z przeniesieniem w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia (z powodu choroby lub utraty sił). W każdym z tych przypadków świadczenia są płacone sędziemu z budżetu państwa. Społeczeństwo ma prawo do sędziów zdrowych i w pełni sił (fizycznych, umysłowych, intelektualnych i psychicznych).

Skierowanie sędziego na okresowe profilaktyczne badania lekarskie jest obowiązkiem prezesa sądu (art. 212 pkt 5 w zw. z art. 31 k.p.). Niedopełnienie takiego obowiązku przez „zwykłego” pracodawcę może rodzić w skrajnych przypadkach odpowiedzialność z art. 283 § 1 k.p. (z tytułu wykroczenia przeciwko prawom pracownika). Ponieważ prezesi sądów są jednocześnie sędziami i są w związku z tym objęci immunitetem materialnym, nie podlegają odpowiedzialności za wykroczenia, ale mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej. Sędzia, który – mimo skierowania go na badanie – nie poddał się obowiązkowym profilaktycznym badaniom lekarskim, może również, w skrajnych przypadkach, ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną. Pracodawca (działający w imieniu pracodawcy prezes sądu) nie ma w stosunku do sędziego typowych dla prawa pracy instrumentów, które mogłyby wymusić poddanie się sędziemu okresowym profilaktycznym badaniom lekarskim (nie może nie dopuścić go do pracy z tego powodu, zawiesić w czynnościach, ukarać w jakikolwiek sposób, zwolnić dyscyplinarnie itd.). Możliwe jest jedynie wszczęcie w stosunku do sędziego postępowania dyscyplinarnego z powodu odmowy (zaniechania) poddania się badaniom lekarskim. Odmowa poddania się okresowym profilaktycznym badaniom lekarskim może być bowiem uznana, pod pewnymi warunkami, za przewinienie służbowe albo za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa (art. 107 § 1 p.u.s.p.).

Zacytowane stanowisko oznaczało istotną zmianę poglądów KRS w omawianej kwestii, bowiem w kwietniu 2007 r. Rada w sprawie okresowych badań lekarskich sędziów wyraziła pogląd, że badania lekarskie, o których stanowi art. 229 § 2 k.p., nie mają charakteru obowiązkowego w odniesieniu do sędziów, a niepoddanie się tym badaniom nie rodzi żadnych negatywnych skutków.

2. Rada dostrzegła pilną potrzebę podjęcia prac legislacyjnych nad wypracowaniem nowych zasad przeniesienia sędziego, na jego wniosek, na inne miejsce służbowe³¹. Zgodnie z art. 75 p.u.s.p. o przeniesieniu sędziego, na jego wniosek, na inne miejsce służbowe decyduje Minister Sprawiedliwości. W innych szczególnych przypadkach decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego podlega zaskarżeniu, a przenoszonemu sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 75 § 4 p.u.s.p.), zaś w przypadku odmowy przeniesienia sędziego, na jego wniosek, na inne miejsce służbowe Minister Sprawiedliwości nie podejmuje formalnej decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewidują też możliwości wniesienia w takiej sytuacji przez zainteresowanego sędziego odwołania do innego organu (SN, KRS). Decyzja Ministra Sprawiedliwości jest więc uznaniowa, stanowi jeden z elementów nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra nad sądami powszechnymi. Jej pełna uznaniowość, brak możliwości zaskarżenia i kontroli przez inny organ, zwłaszcza w przypadku powtarzających się decyzji o odmowie przeniesienia sędziego na jego wniosek na inne miejsce służbowe, mogą stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziego. Choć „z pełnieniem urzędu sędziego wiąże się szczególnie obowiązki oraz ograniczenia osobiste”

²⁷ Stanowisko KRS z 13.01.2011 r. w przedmiocie opiniowania przez Radę założeń do projektów aktów normatywnych.

²⁸ W listopadzie 2010 r. do Sejmu RP przesłano rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3655) bez uprzedniego uzyskania opinii Rady. Wprawdzie 9.09.2009 r. KRS zaopiniowała projekt tej ustawy, ale wersja, w jakiej przekazano ją Sejmowi RP, różniła się istotnie od wersji przedstawionej Radzie.

²⁹ Stanowisko KRS z 13.01.2011 r. w sprawie okresowych badań lekarskich sędziów (stosowania do sędziów art. 229 § 2 kodeksu pracy).

³⁰ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), dalej jako k.p.k.

³¹ Stanowisko KRS z 21.07.2011 r. w sprawie przeniesienia sędziego sądu powszechnego na jego wniosek na inne miejsce służbowe.

(§ 1 Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów uchwalonego przez KRS), nie powinno to powodować całkowitego pomijania jego istotnych interesów życiowych. Sędzia powinien mieć możliwość zmiany miejsca pełnienia służby, gdy przemawiają za tym szczególne względy, a w sądzie, do którego chciałby być przeniesiony, są wolne etaty.

Rada nie mając inicjatywy ustawodawczej, nie może sama wystąpić z propozycjami rozwiązań prawnych w tym przedmiocie. Postuluje jednak albo wprowadzenie do art. 75 p.u.s.p. możliwości wniesienia przez sędziego odwołania (do SN albo do KRS) od decyzji Ministra Sprawiedliwości, odmawiającej przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na jego wniosek, albo umożliwienie Radzie udziału na innych zasadach w procedurze przenoszenia sędziego, na jego wniosek, na inne miejsce służbowe. Pozbawiłoby to odmowną decyzję Ministra Sprawiedliwości obecnej uznaniowości i pozwoliło wyważyć argumenty przemawiające za przeniesieniem sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na jego istotny interes osobisty (np. sytuację rodzinną albo zdrowotną) albo przeciwko takiemu przeniesieniu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (np. szczególne obciążenie sądu, w którym sędzia obecnie orzeka). W obecnym stanie prawnym możliwe jest wykorzystanie dobrych praktyk, polegających np. na uzgodnieniu między prezesami sądów okręgowych przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, jeżeli istnieje taka możliwość (jest wolny etat), a sędzia o to zabiega. Zdaniem Rady Minister Sprawiedliwości powinien brać pod uwagę tego rodzaju uzgodnienia.

3. Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz), ambasador Jakub Wołosiński zwrócił się do KRS z prośbą o rozważenie wsparcia Pełnomocnika w działaniach mających na celu upowszechnianie orzecznictwa ETPCz³².

Uznając wagę zagadnienia, KRS podjęła decyzję o organizacji spotkania roboczego, w którym w styczniu 2011 r. wzięli udział przedstawiciele Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, sądów różnych instancji (apelacyjnego, okręgowego, rejonowego), Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenia Sędziów „Themis”, Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych, Biura Informacji Rady Europy oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Celem spotkania było zebranie wiedzy na temat działań podejmowanych przez wymienione instytucje w dziedzinie tłumaczenia i upowszechniania orzeczeń ETPCz oraz uwzględniania tej problematyki w szkoleniach dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, omówienie problemu przekazywania „informacji zwrotnej” wynikającej z ETPCz konkretnym sądom i sędziom orzekającym w sprawach krajowych, które stały się przedmiotem tych orzeczeń, zebranie i omówienie propozycji nowych rozwiązań, dyskusja na temat możliwej współpracy poszczególnych instytucji w kierunku uzupełniania działań i uniknięcia ich powielania.

Rada uważała za konieczne zwrócenie uwagi na następujące zagadnienia:

1. Problematyka ochrony praw człowieka oraz wykonywania orzeczeń ETPCz jest doniosła i wymaga podejmowania przez różne instytucje odpowiednich działań zapewniających: tłumaczenia, publikacje oraz rozpowszechnianie dorobku ETPCz i opracowań na ten temat. Ważne jest także uwzględnianie tej problematyki w szkoleniach dla sędziów (kandydatów na sędziów) oraz wypracowanie metod przekazywania informacji zarówno całemu środowisku sędziowskiemu, jak i konkretnym sądom i sędziom

orzekającym w sprawach, które następnie stały się podstawą wyroków ETPCz, ugód zawieranych przez Rząd RP oraz jednostronnych deklaracji Rządu RP o uznaniu naruszenia praw gwarantowanych przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Doceniając dotychczasowe wysiłki podejmowane przez liczne instytucje, w tym przede wszystkim Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed ETPCz, na rzecz upowszechniania informacji o prawach człowieka i orzecznictwie ETPCz, oraz popierając plany dalszych działań, Rada określiła najważniejsze, z punktu widzenia KRS, problemy wymagające działań:

a) KRS postuluje analizowanie oraz tłumaczenie ważnych wyroków w sprawach niepolitycznych, których znaczenie wykracza poza obszar danego kraju i – jest istotne dla polskiego prawa i praktyki. Dodatkowo uznaje, że należy poprzeć starania Departamentu Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości o uzyskanie środków na tłumaczenie materiałów opracowanych na zlecenie Rady Europy, takich jak seria praktycznych broszur (ang. *handbooks*) dotyczących poszczególnych praw konwencyjnych. Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało „Algorytm postępowania z wyrokami ETPCz przez Departament Praw Człowieka MS”, który zakłada m.in. analizę komunikatów prasowych ETPCz, dokonywanie szczegółowej analizy treści wyselekcjonowanych wyroków, sporządzanie informacji na temat wydanych wyroków (w cyklu tygodniowym), dokonywanie selekcji wyroków w sprawach przeciwko Polsce w celu ich tłumaczenia, względnie streszczenia, sporządzanie okresowych zestawień obejmujących orzeczenia w sprawach wydanych przeciwko Polsce. Informacje opracowywane przez Departament, w tym cotygodniowe aktualności, oraz przetłumaczone wyroki dostępne są na stronie internetowej ministerstwa. Ministerstwo na bieżąco tłumaczy (od września 2010 r.) wszystkie wyroki dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości (sądy i prokuratury) w sprawach niepowtarzalnych (szacuje się, że wymiaru sprawiedliwości dotyczy ok. 95% wszystkich wyroków ETPCz w sprawach polskich);

b) zdaniem KRS do środowiska sędziowskiego powinna docierać informacja na temat naruszeń będących podstawą ugód i jednostronnych deklaracji. Brakuje bowiem publikowania informacji na temat ugód zawieranych przez Rząd RP oraz jednostronnych deklaracji Rządu RP uznających, że doszło do naruszenia praw gwarantowanych Konwencją. Informacje te są bardzo istotne, albowiem wyrokami ETPCz kończy się niewielka liczba spraw. Wiele tzw. spraw powtarzalnych jest rozstrzyganych w formie ugód i jednostronnych deklaracji. Należy więc, zdaniem Rady, poprzeć starania Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka o opracowywanie informacji (także w formie „mapy naruszeń”) na temat wybranych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy polskie, które były podstawą ugody przed ETPCz bądź jednostronnej deklaracji. Rozpowszechnianie opracowanych informacji powinno się odbywać we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości przy wykorzystaniu istniejących kanałów przekazywania informacji sądom;

KRS wyraziła pogląd, że naturalnym koordynatorem działań w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości powinno być Ministerstwo Sprawiedliwości. W Ministerstwie podjęto już wiele ważnych inicjatyw i wydaje się, że warto je uzupełnić m.in. o pełnienie

³² Stanowisko KRS z 16.12.2011 r. w przedmiocie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

- roli koordynatora czy platformy wymiany informacji na temat działań różnych instytucji, przede wszystkim Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących analizy, opracowywania czy tłumaczenia orzecznictwa;
- c) Rada postuluje szersze uwzględnienie problematyki praw człowieka i orzecznictwa ETPCz w ramach szkolenia wstępnego (aplikacja ogólna i aplikacja sędziowska). Należy także organizować na bieżąco szkolenia specjalistyczne, poświęcone konkretnym zagadnieniom (często wynikającym z jednego wyroku ETPCz oraz późniejszych spraw powtarzalnych, istotnych dla określonego pionu orzecznictwa), po to by ograniczyć zdarzające się czasami w dziesiątkach czy setkach spraw decyzje organów krajowych uznane za naruszenie Konwencji RP;
- d) KRS uważa, że problematyka przekazywania informacji o wyrokach, ugodach i jednostronnych deklaracjach sądom i sędziom powinna być przedmiotem dyskusji w samym środowisku sędziowskim, w celu opracowania najbardziej skutecznych metod przekazywania i analizy takich informacji (np. na zgromadzeniach sędziów). Wymaga to zbadania sytuacji obecnej (z informacji uzyskanych przez KRS wynika bowiem, że praktyka w różnych sądach jest odmienna), wymiany doświadczeń między sądami i sędziami oraz zaproponowania standardów postępowania (dobrych praktyk). Rada rozważy w związku z tym celowość zorganizowania konferencji służącej wymianie doświadczeń oraz omówienia tych zagadnień w środowisku sędziowskim. Warto także zwrócić uwagę na to, że gromadzenie odpowiednich informacji oraz analiza orzeczeń sądów polskich dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz praw człowieka, w tym zawartych w nich odniesień do Konwencji i orzecznictwa ETPCz, wymagają wprowadzenia rejestrowania tematycznego takich spraw. Rada poddaje Ministerstwu Sprawiedliwości pod rozagę ewentualne wprowadzenie symboli spraw sądowych z zakresu ochrony praw człowieka, co pozwoliłoby na wyodrębnienie spraw należących do tej kategorii i szybkie ich odszukanie spośród wielu innych spraw sądowych;
- e) KRS dostrzega potrzebę rewizji zasad i sposobów sprawowania nadzoru administracyjnego nad tymi sprawami sądowymi, w których doszło do wydania wyroku przez ETPCz, do zawarcia ugody z Rządem lub złożenia przez Rząd jednostronnej deklaracji uznającej naruszenie, a sprawa przed polskim sądem nadal jest w toku. Jest to kwestia delikatna, ponieważ nadzór administracyjny nigdy nie powinien wkraczać w merytoryczne rozstrzygnięcia sprawy, co mogłoby naruszać niezawisłość sędziowską. Jednak pogłębiona analiza przyczyn powtarzających się naruszeń Konwencji i monitorowanie nadal toczących się postępowań już po ich stwierdzeniu mogłyby przyczynić się do rozwiązania problemu systemowych przyczyn tych naruszeń (np. przewlekłości postępowań cywilnych w sprawach rozpoznawanych w trybie nieprocesowym, w szczególności spraw działowych). Wykonywanie wyroków ETPCz nie obejmuje tylko wypłacenia przez Rząd RP stosownego zadośćuczynienia (ang. *just satisfaction*) osobie, której prawa chronione Konwencją zostały naruszone. Wykonanie orzeczenia ETPCz powinno polegać także na przedsięwzięciu środków (podjęciu działań) zapobiegających podobnym naruszeniom w przyszłości. Temu może służyć opracowanie odpowiednich programów szkoleniowych dla sędziów (w ramach szkolenia wstępnego oraz ustawicznego), a także podjęcie stosownych działań przez osoby sprawujące nadzór administracyjny

nad działalnością sądów powszechnych (w szczególności prezesów sądów działających przez/z pomocą sędziów wizytatorów).

4. W stanowisku z 15.12.2011 r.³³ KRS wyraziła zdecydowany sprzeciw wobec podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości decyzji zmierzających do zastosowania w sądach powszechnych przepisów ustawy z 15.07.2011 r. „o kontroli w administracji rządowej”. Sądy nie były wymienione w ustawie wśród wskazanych podmiotów, wobec których ustawa ma zastosowanie, a wykładnię rozszerzającą ten krąg w sposób dowolny Rada uznała za niedopuszczalną, przypominając, że zasady i zakres nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi określa ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Na marginesie Rada wskazała, że zastosowanie przepisów ustawy z 15.07.2011 r. do przeprowadzenia kontroli w sądach nie było intencją ustawodawcy w trakcie trwania procesu legislacyjnego i, co za tym idzie, projekt nie był przedstawiony Radzie do zaopiniowania.

Stanowiska i opinie KRS do projektów ustaw kodeksowych

Rada wielokrotnie sygnalizowała niedopuszczalną częstotliwość zmian, jakim poddawane są ustawy rangi kodeksowej. Zwracała uwagę, że każda ingerencja w treść przepisów prawnych, szczególnie kodeksowych, powinna być przemyślana, rozważna oraz następować w ostateczności. Zbyt częste zmiany przepisów prawnych prowadzą do niestabilności systemu prawnego, do podważania zaufania społeczeństwa do tego systemu. Nie podnoszą także kultury prawnej w społeczeństwie. Rada wyrażała też pogląd, że zmiany kodeksów są za częste i nieskoordynowane. Niedopuszczalna jest też powszechna praktyka dokonywania fragmentarycznych zmian w ramach, nawet najważniejszych z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa, ustaw.

Z takimi zastrzeżeniami Rada opiniowała nadsyłane jej projekty dotyczące zmian kodeksowych, zgłaszając uwagi zarówno merytoryczne, jak i techniczne. W 2011 r. dotyczyły one m.in. projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, 3 projektów ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych, prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej, oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania, a także: projektu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.

1. Po zapoznaniu się z przygotowanym przez Ministra Sprawiedliwości projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych ustaw³⁴ KRS generalnie pozytywnie zaopiniowała

³³ Stanowisko KRS z 15.12.2011 r. w przedmiocie braku podstaw stosowania ustawy o kontroli w administracji rządowej w sądownictwie powszechnym.

³⁴ Opinia KRS z 8.04.2011 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw.

zaproponowane w nim zmiany, z zastrzeżeniem zmian dotyczących tzw. rozprawy odmiejscowionej. Rada zauważyła, że zaproponowane zmiany w zakresie koncepcji tej „rozprawy” nie uwzględniają nakazów określonych w powoływanej przez projektodawcę Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 135, poz. 950, dalej jako EKPP) oraz naruszają zasady określone w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako EKPCz).

2. Podobnie, co do zasady, KRS pozytywnie zaopiniowała³⁵ zmiany zaproponowane w projekcie ustawy o zapewnieniu bezpieczeństwa w zw. z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012 oraz o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, z wyjątkiem zmian dotyczących tzw. rozprawy odmiejscowionej.

Rada nie popierała proponowanego kształtu koncepcji tzw. rozprawy odmiejscowionej, albowiem nie została jednoznacznie uregulowana kwestia realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 6 EKPCz, a na którą powoływano się w treści uzasadnienia projektu. Realizacja wszystkich zasad określonych w tym przepisie mogła stać się, według Rady, niewykonalna. Zaproponowana regulacja prowadziła również do nieprzestrzegania zasad określonych w art. 5 oraz art. 17 EKPCz. Przepis art. 5 ust. 3 EKPCz *expressis verbis* stanowi, że każdy zatrzymany lub aresztowany powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem wyznaczonym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. W art. 10 EKPP określa się zasady, z których wynika m.in., że organ sądowy nie tylko przesłuchuje, ale również jest obecny w trakcie wykonywania tej czynności. Tymczasem proponowany kształt projektowanych zmian stanowił, że we wszystkich czynnościach sądowych przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość w miejscu przebywania sprawcy czy świadka bierze udział referendarz sądowy, asystent sędziego lub urzędnik zatrudniony w sądzie, w którego okręgu świadek przebywa. Żadna z wymienionych osób nie jest uprawniona do wykonywania władzy sądowej, o której mowa w EKPCz, oraz nie jest też organem sądu wskazanym w EKPP. W tym świetle również propozycja stanowiąca, że złożenie wniosku o przeprowadzenie tzw. rozprawy odmiejscowionej jest równoznaczne z przekazaniem sprawcy do dyspozycji sądu, budzi wątpliwości. Zdaniem Rady założenie przez projektodawcę, że instytucja takiej „rozprawy” ingeruje jedynie w abstrakcyjnie pojmowaną zasadę bezpośredniości i jej ograniczenie nie będzie miało negatywnego wpływu na wynik postępowania, jest błędne, bowiem zasada bezpośredniości należy do podstawowych zasad procesu.

3. Rada zwróciła uwagę, że objęta inicjatywą legislacyjną propozycja wprowadzenia do kodeksu cywilnego instytucji „umowy darowizny na wypadek śmierci” w istocie stanowiła ponowną próbę preforsowania rozwiązań normatywnych wadliwych jurystycznie i wątpliwych pod względem celowościowym (druk sejmowy nr 2116 z 29.05.2009 r.)³⁶. Zasadnicze zastrzeżenia budziła już sama konstrukcja tej „umowy”, której projektodawca nadał kształt umowy o przeniesienie własności

lub innych praw z zastrzeżeniem terminu. Praktyczne wykorzystanie projektowanej umowy darowizny na wypadek śmierci mogłoby pociągać za sobą wiele negatywnych konsekwencji zarówno dla samego darczyńcy, jego wierzycieli, jak i najbliższej rodziny. KRS nie podważając prawa inicjatywy ustawodawczej podmiotów uprawnionych, zauważyła, że stanem pożądanym przy nowelizacji kodeksów powinna być pozytywna opinia komisji kodyfikacyjnej, a Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego rozwiązania tego nie zaproponowała w równoległe rozpatrywanym i uchwalonym 11.03.2011 r. projekcie zmian kodeksu cywilnego w zakresie prawa spadkowego.

4. Pozytywnie Rada zaopiniowała senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego³⁷. Projekt przewidywał w każdej sytuacji wznowienie postępowania, w przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie – konieczność prowadzenia postępowania od początku, co wynika z obowiązku sądu drugiej instancji przekazania sprawy do rozpoznania sądowi pierwszej instancji oraz obowiązku Sądu Najwyższego uchylenia orzeczeń sądu drugiej i pierwszej instancji – i przekazania rozpoznania sprawy sądowi pierwszej instancji.

Rada akceptuje pogląd TK wyrażony w postanowieniu z 7.08.2009 r. (S 5/09), zgodnie z którym realizacja gwarancji możliwości rozpoznania sprawy od początku zależy od realiów prawnych i faktycznych danej sprawy, a konieczność powtórzenia postępowania może dotyczyć różnych jego faz. Sam TK nie zakłada zatem konieczności przekazania sprawy do rozpoznania sądowi pierwszej instancji w każdej sytuacji wznowienia postępowania na podstawie wynikającej z art. 401¹ k.p.c.

Rada wyraziła też aprobatę dla propozycji uregulowania możliwości wznowienia postępowania cywilnego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, co w praktyce oznacza wznowienie postępowania po wydaniu wyroku przez ETPCz, a wyjątkowo także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

5. Opiniując projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw³⁸, KRS stwierdziła, że kompleksowa i gruntowna nowelizacja przepisów postępowania karnego stała się potrzebą chwili, gdyż obecny model postępowania karnego wyczerpał już swoje możliwości i nie jest w stanie przeciwdziałać występującej nazbyt często przewlekłości postępowań, czy też nadmiernej długotrwałości stosowanego tymczasowego aresztowania. Zgłaszając liczne uwagi, Rada stwierdziła, że przyjęty w projekcie kierunek kontradiktoryjności oraz oczekiwane przez praktyków rozszerzenie konsensualizmu procesowego z innymi zmianami świadczą o tym, że powstaje nowy model postępowania karnego, wymagający od uczestników postępowania i od sądu zmiany stylu pracy, rezygnacji z dotychczasowych nawyków i zwyczajów, a zarazem realizacji nowych obowiązków. Uznała, że proponowane zmiany w zdecydowanej większości zasługują na pełną aprobatę, chociaż niektóre rozwiązania są przyjmowane z pewną dozą krytycyzmu, zwłaszcza przez niektórych praktyków niedoceniających konieczności zgodności kodeksowych regulacji ze standardami unijnymi oraz z orzecznictwem ETPCz. Rada uznała za celowe rozważenie przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego dalszej zmiany systemowej, a mianowicie wprowadzenia zasady oportunistu procesowego, według której prokurator oskarża jedynie o to, co jest w stanie sprawnie udowodnić. Wprowadzenie tej zasady, a przynajmniej

35 Opinia KRS z 20.04.2011 r. w przedmiocie projektu ustawy o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012 oraz o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw.

36 Opinia KRS z 6.04.2011 r. w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw.

37 Opinia KRS z 21.07.2011 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

38 Opinia KRS z 22.07.2011 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw.

częściowego oportunizmu (wzorem niektórych państw zachodnich), zapewne przyczyniłoby się do poprawy sprawności postępowania karnego.

Stanowiska i opinie KRS do projektów innych ustaw

Rada wyrażała również opinie w przedmiocie innych projektów ustaw, np.: o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych, o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw, o odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Prawo antykorupcyjne, o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym w systemie tygodniowym, a także projektów założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz do projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, i do projektów ustaw dotyczących sądownictwa wojskowego.

1. Za pożądaną inicjatywę KRS uznała projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁹. Rada odnotowała z zadowoleniem, że w projekcie odstąpiono od wielu rozwiązań skrytykowanych przez Radę⁴⁰. W szczególności zrezygnowano ze wzmocnienia represji o charakterze prawnokarnym na rzecz postępowania o charakterze cywilistycznym, z wyrażnie wyeksponowaną pozycją nieletniego i działania wychowawczego dla jego dobra. Za zasługujące na poparcie Rada uznała propozycje dotyczące: wprowadzenia jednolitej procedury w sprawach nieletnich, rezygnacji z podziału środków stosowanych wobec nieletnich na wychowawcze i poprawcze, wyboru procedury cywilnej postępowania nieprocesowego, jako właściwej do spraw nieletnich, rezygnacji z przyznania statusu strony pokrzywdzonemu, który zachowuje określone prawa, uznania popełniania przez nieletniego czynów zabronionych za jeden (podstawowy) przejaw demoralizacji, a nie osobną podstawę wszczęcia postępowania, objęcia ustawą wszystkich wykroczeń, zastąpienia pojęcia „czyn karalny” pojęciem „czyn zabroniony”. Prawdłowo uregulowano problematykę zatrzymania nieletniego w Policji i Izbie Dziecka, wzmocnienie pozycji instytucji uczestniczących w wychowaniu nieletniego, możliwość ponawiania kary nałożonej na rodziców oraz podwyższenie wysokości kary pieniężnej, rezygnację z możliwości warunkowego zawieszenia wykonania środka w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym, rezygnację z możliwości wymierzenia sprawy kary w miejsce wykonania orzeczonego środka poprawczego lub z możliwości orzeczenia kary zamiast środka poprawczego.

Krytycznie natomiast Rada oceniła rozwiązania dotyczące:

- **pełnomocnika nieletniego** – za lepsze rozwiązanie uznała funkcjonującą instytucję obrońcy. Obrońca może działać tylko na korzyść osoby, której broni, a jego posiadanie stanowi jedną z podstawowych gwarancji procesowych;
- **mediacji** – uznając, że w proponowanym ujęciu mogła przyczynić się do przewlekłości postępowania. Za wadliwe rozwiązanie uznała, by sąd rodzinny wstrzymywał się z zakończeniem procesu do czasu wykonania ugody;
- **jurysdykcji krajowej** – wobec obszerności nowelizacji Rada uznała, że warto byłoby uregulować również

kwestię jurysdykcji krajowej w sprawach nieletnich. Obecne uregulowania są mało przejrzyste, a ustalenie jurysdykcji na podstawie art. 20 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w zw. z art. 1110 k.p.c. – niewystarczające.

Zaniepokojenie KRS budził fakt, że tak ważny akt prawny, jak ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, miał być nowelizowany fragmentarycznie, a prace nad różnymi częściami nowelizacji trwały w różnych organach i nie były spójne. Chociaż proponowane rozwiązania w większości są pożądane, powinny zostać opracowane łącznie. Samą ideę opracowania kodeksu nieletnich Rada uznała za słuszną (choć projekt zawierał wiele bardzo złych rozwiązań – opinia Rady z 1.06.2007 r.).

2. Opiniując senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴¹, Rada zauważyła, że stanowi on *de facto* niemal pełną realizację założeń przedstawionych w „projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich”, datowanym na 26.03.2010 r., który wpłynął do KRS w maju 2010 r.

Ponieważ wymienione projekty nowelizacji pochodziły od różnych organów, wskazane było, zdaniem Rady, doprowadzenie do jednej, spójnej nowelizacji. Proponowane zmiany w przeważającej części były pożądane i zasługiwały na poparcie.

3. Pozytywnie KRS zaopiniowała projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁴², stwierdzając zasadność wykreślenia z tej ustawy „komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości w randze departamentu”.

Rada stwierdziła, że likwidacja stanowiska sędziowskiego z art. 24 § 1 pkt 3 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm., dalej jako p.u.s.w.) zasługiwała na pełną aprobatę. Już w opinii z 11.03.2010 r. KRS sygnalizowała wątpliwości co do konstytucyjności dotychczas funkcjonujących przepisów umożliwiających powołanie (nie: delegowanie) sędziego wojskowego sądu okręgowego na stanowisko urzędnicze w organach władzy wykonawczej bez zrzeczenia się stanowiska sędziego. Proponowane zmiany nie mogły też nasuwać wątpliwości w płaszczyźnie przepisów art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, statuujących zasadę nieusuwalności sędziów i wskazujących, że przeniesienie sędziego na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Projekt zmierzał do instytucjonalnego ujednolicenia zasad sprawowania zadań zwierzchniego nadzoru w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sądów wojskowych z ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz umożliwił bardziej elastyczne kształtowanie wewnętrznej struktury Ministerstwa Sprawiedliwości wobec zniesienia swoistej regulacji wymuszającej utworzenie odrębnego Departamentu Sądów Wojskowych, co zasługuje także na pozytywną ocenę.

4. Rada nie sprzeciwiając się idei opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego⁴³, zwróciła uwagę na konieczność poddania przygotowanego projektu szczegółowej analizie systemowej, przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, a także innymi ustawami. W związku z powyższym postulowała, aby przygotowanie i przyjęcie tej ustawy nastąpiło w trybie przewidzianym dla kodeksów

39 Opinia KRS z 10.02.2011 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

40 Projekt ustawy – Kodeks nieletnich z lutego 2007 r., zaopiniowany przez Radę 1.06.2007 r.

41 Opinia KRS z 10.02.2011 r. w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

42 Opinia KRS z 13.05.2011 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

43 Stanowisko KRS z 13.05.2011 r. w sprawie komisijnego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

i zostało poprzedzone szerokimi konsultacjami w środowisku doktryny i praktyki stosowania prawa administracyjnego.

5. Negatywnie, co do zasady, KRS zaopiniowała⁴⁴ przedstawione założenia do ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów. Przytaczając wiele danych statystycznych, projektodawca wskazał, ogólnie mówiąc, że problem korupcji w Polsce narasta. Z danych tych wynikało jednak, że poziom wykrywalności tzw. przestępstw korupcyjnych jest bardzo wysoki, bowiem sięga blisko 99%. Oznacza to, że obowiązujące rozwiązania są bardzo dobre i wydajne, należało więc rozważyć, czy rzeczywiście istniała potrzeba ich zmiany. Zdaniem autorów projektu wzrost poziomu korupcji w Polsce wynikał z faktu, że coraz więcej przestępstw tego typu jest wykrywanych i coraz więcej zapada wyroków skazujących za takie czyny. Dynamika wzrostu w tym zakresie jest rzeczywiście bardzo duża. Pomijając dane dotyczące „stwierdzenia” przestępstw przez policję i prokuraturę w postępowaniu przygotowawczym (bowiem wniesienie aktu oskarżenia jeszcze nie świadczy o zaistnieniu przestępstwa) i opierając się wyłącznie na danych dotyczących prawomocnych skazań, należało stwierdzić, że między rokiem 2004 a 2008 ich liczba wzrosła o ponad 100%. Nie musiało to jednak oznaczać wzrostu przestępczości w tej sferze, lecz wskazywało raczej na coraz skuteczniejsze ściganie i coraz sprawniejsze działania organów zarówno ochrony prawnej, jak i wymiaru sprawiedliwości. Rada wskazała, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jest wprawdzie dopuszczalne, ale musi być dokonane z ważnych przyczyn i przy zachowaniu zasady proporcjonalności oraz środków niezbędnych. Rada podkreśliła, że należy pamiętać o fundamentalnej zasadzie domniemania niewinności. Podmiot upoważniony do ścigania przestępstw (Centralne Biuro Antykorupcyjne – w pewnym zakresie) powinien otrzymywać „sprawę” obywatela (a w zasadzie każdej osoby poddanej prawu polskiemu, choćby nie miała obywatelstwa), dopiero gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Natomiast jeśli podejrzenie takie nie zachodzi, państwo dysponuje organami spełniającymi funkcje nadzorcze i kontrolne, jakimi w zakresie majątkowym są organy skarbowe.

Liczne krytyczne uwagi KRS przedstawiła w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁴⁵.

Stanowiska i opinie KRS do projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości

Rada dostrzegła potrzebę zmian w strukturze organizacyjnej sądownictwa gospodarczego i pracy. Opiniując projekt rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości⁴⁶ w tym przedmiocie, zauważyła, że koszty związane z ewentualną reorganizacją omawianych pionów sądownictwa nie zostały przewidziane w budżecie na 2011 r. Ponadto uzasadnienie projektowanych rozporządzeń zawierało analizę obciążeń pracy sędziów, natomiast nie zawierało analizy obciążeń i potrzeb sądów przejmujących rozpoznawanie spraw w odniesieniu do kadry urzędniczej oraz zabezpieczenia technicznego. Podobne zastrzeżenie dotyczyło braku analizy dostępności sądu dla obywateli, wynikającej z odległości dzielących sądy, w których jednostki są znoszone.

⁴⁴ Stanowisko KRS z 16.06.2011 r. w przedmiocie projektu założeń projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów.

⁴⁵ Opinia KRS z 16.06.2011 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

⁴⁶ Opinia KRS z 10.02.2011 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości zmieniających rozporządzenia:
– w sprawie utworzenia sądów pracy i sądów ubezpieczeń społecznych,
– w sprawie utworzenia sądów gospodarczych.

Stanowiska i opinie Krajowej Rady Sądownictwa do projektów planów finansowych dla sądów powszechnych

Rada na podstawie art. 178 § 3 p.u.s.p. oraz art. 4 § 4 p.u.s.w. przedstawiła Ministrowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Obrony Narodowej opinię o opracowanym projekcie planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i wojskowych na 2012 r.⁴⁷, zgłaszając następujące uwagi.

Rada stwierdziła, że przedstawione projekty planów finansowych sądów powszechnych i sądów wojskowych na 2012 r. są wystarczające dla wykonywania zadań wymiaru sprawiedliwości w dotychczasowym zakresie, nie stwarzają jednak podstaw do dalszego likwidowania zaległości niezakończonych spraw i niedostatecznie uwzględniają wieloletnią tendencję wzrostu wpływu spraw do sądów. Utrzymująca się od wielu lat progresja wzrostu nakładów na sądownictwo została znacząco obniżona, co może mieć negatywny wpływ na realizację konstytucyjnych zadań wymiaru sprawiedliwości. Od 2010 r. nastąpiło przede wszystkim znaczące ograniczenie inwestycji, pomimo istnienia realnych i koniecznych do natychmiastowej realizacji potrzeb zgłaszanych przez poszczególne apelacje. Zaniepokojenie KRS wzbudziło planowane całkowite wstrzymanie wzrostu zatrudnienia urzędników i asystentów, w sytuacji gdy oczekuje się polepszenia skuteczności działania wymiaru sprawiedliwości. Przy wzroście liczby spraw i poszerzającej się corocznie kognicji sądów właściwe funkcjonowanie poszczególnych jednostek wymaga w niektórych przypadkach wzmocnienia etatowego kadry urzędniczej i asystenckiej. Potrzeby te są realizowane w praktyce przez zawierane umowy zlecenia, które, zdaniem Rady, w niedostatecznym stopniu gwarantują profesjonalne i kompetentne wykonywanie zadań pomocniczych w wymiarze sprawiedliwości.

Rada podkreśliła przy tym, że nie postuluje zwiększenia liczby etatów sędziowskich, bowiem nie stanowi to właściwego środka do zmniejszenia zaległości orzeczniczych. Mając na uwadze rozszerzenie zakresu spraw rozpoznawanych przez referendarzy, Rada wyraziła zaniepokojenie brakiem planowanego wzrostu zatrudnienia w tej grupie zawodowej, a planowane zwiększenie zatrudnienia wyłącznie w elektronicznym postępowaniu upominawczym uznała za niewystarczające. Zwróciła uwagę na fakt, że pilna i niezakończona od ubiegłego roku pozostała też sprawa nieobsadzonych etatów asystenckich. Rada uznała za niezbędne wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, która umożliwi pełnienie tej funkcji przez osoby po ukończeniu wyższych studiów prawniczych, w sytuacji braku kandydatów spełniających aktualne wymogi.

Rada podkreśliła konieczność uwzględnienia w planach finansowych zagwarantowanego ustawowo podwyższenia wynagrodzeń sędziów w 2012 r. z uwagi na wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Rada miała świadomość, że nie zostały jeszcze ogłoszone dane Głównego Urzędu Statystycznego o wysokości wynagrodzeń w drugim kwartale 2011 r. Postulowała jednak, by w przyszłorocznych planach Minister Sprawiedliwości polecił dyrektorom sądów uwzględnienie tego wzrostu w oparciu o prognozowaną wysokość płac, jeżeli do konstruowania budżetu sądów dojdzie ponownie przed ogłoszeniem wspomnianych danych.

Zgłaszając powyższe uwagi i zastrzeżenia, KRS wniosła o dołączenie uchwały do planu budżetu sądów powszechnych oraz planu budżetu obrony narodowej w zakresie sądów wojskowych na 2012 r. i skierowanie ich do Ministra Finansów oraz przedstawienie Radzie ostatecznej wersji budżetów na 2012 r.

⁴⁷ Uchwała Nr 1141/2011 KRS z 20.04.2011 r. w sprawie wniosku do Ministra Sprawiedliwości oraz do Ministra Obrony Narodowej o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych.

IV. Sprawy z zakresu etyki zawodowej oraz spraw dyscyplinarnych

Rada, zgodnie z ustawową kompetencją do wniesienia odwołania od wyroku sądu apelacyjnego – sądu dyscyplinarnego I instancji (art. 121 § 1 p.u.s.p.), oceniała wyroki tych sądów pod kątem celowości ich zaskarżenia i podejmowała stosowne decyzje po rozpatrzeniu przedstawionych propozycji przez Komisję ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Sędziów.

W 2011 r. do KRS wpłynęły sprawy dyscyplinarne dotyczące 106 sędziów, które zostały przedstawione KRS na posiedzeniach plenarnych, w tym 57 nieprawomocnych wyroków sądów dyscyplinarnych.

Rada podjęła:

- 2 uchwały o wniesieniu odwołań od wyroków sądów apelacyjnych – sądów dyscyplinarnych na niekorzyść obwinionych sędziów,
- uchwałę w przedmiocie wystąpienia do Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie

z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych w stosunku do jednego z sędziów sądów okręgowych w związku z uprawdopodobnieniem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, określonego w art. 107 § 1 p.u.s.p. w związku z czynem opisanym w piśmie osoby skarżącej.

Współdziałając z Rzecznikiem Dyscyplinarnym Sędziów Sądów Powszechnych, Krajowa Rada Sądownictwa 18–21.09.2011 r. w Szklarskiej Porębie zorganizowała konferencję zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego w Sądach Apelacyjnych i Okręgowych. Tematem szkolenia były: „Wybrane zagadnienia z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów na tle środków odwoławczych wnoszonych w sprawach dyscyplinarnych”, „Przegląd aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych” oraz „Czy i w jakim zakresie zasady etyki zawodowej sędziów będą miały zastosowanie jako materialne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej?”.

V. Rozpatrywanie skarg i wniosków

Analizy skarg i wniosków wpływających do Rady od osób indywidualnych dokonują komisje stałe KRS: Komisja ds. Skarg i Wniosków, Komisja ds. Wizytacji i Lustracji, Komisja ds. Etyki Zawodowej Sędziów i Komisja ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Sędziów.

W 2011 r. do Biura KRS wpłynęły 1393 skargi i wnioski od 658 osób oraz 14 skarg anonimowych.

Do Komisji ds. Wizytacji i Lustracji kierowane były skargi lub wnioski o przeprowadzenie lustracji lub wizytacji pracy sędziego lub sądu w związku z podejmowanymi czynnościami lub zaniechaniem ich podejmowania. W jednym przypadku KRS podjęła uchwałę o przeprowadzeniu lustracji pracy sędziów jednego z sądów rejonowych.

Komisja ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Sędziów rozpoznała 142 skargi. Tylko w jednej sprawie wystąpiła do Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych w stosunku do sędziego sądu okręgowego.

Komisja ds. Etyki Zawodowej Sędziów zbadała 14 spraw. 65 spraw rozpoznała Komisja ds. Skarg i Wniosków, z czego 5 spraw przekazała Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych. Rada przeprowadziła też postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej śmierci sędziego sądu rejonowego w trakcie pracy. Uznała, że brak jest podstaw do powiązania przyczynowego tej śmierci z warunkami pracy. Jednocześnie stwierdziła jednak, że nadzór

administracyjny nad pracą tej sędzi był zbyt skomasowany i za bardzo zbiurokratyzowany.

Treść skarg i wniosków, które wpływały do Rady, wskazuje, że nadal jej kompetencje i rola ustrojowa nie są społeczeństwu bliżej znane. Osoby kierujące tego typu pismami głównie domagają się interwencji w swojej sprawie i podjęcia określonych działań procesowych, tj. przede wszystkim ingerencji w toczące się postępowanie sądowe lub nawet w postępowania już prawomocnie zakończone. Żądały one: zmiany zapadłego w sprawie orzeczenia, zarówno kończącego postępowanie, jak i incydentalnego, wyłączenia sędziów lub nawet sądu, spowodowania podjęcia przez sąd określonych działań, np. dopuszczenia dowodu lub dokonania określonej oceny dowodów już przeprowadzonych itp. Osoby skarżące informują też, że wyrok zapadł nie taki, jakiego się spodziewali, sędzia był stronniczy i podniósł głos na jedną ze stron, a drugą wyraźnie preferował itp.

Komisje rozpatrują skargi w zależności od tego, czego dotyczą – zachowania sędziego, wyroku czy interpretacji przepisów prawa. Rada ocenia, czy skarga jest zasadna. W postępowaniu skargowym właściwa komisja zapoznaje się także z opiniami prezesów, sędziów, wzywa również świadków – co zdarza się niejednokrotnie. Jeżeli zebrany w sprawie materiał nie potwierdza stawianych sędziemu zarzutów, składający skargę jest o tym informowany. Jeżeli zarzuty się potwierdzają, skarga wraz z zebrany materiał jest przekazywana właściwemu zastępcy rzecznika dyscyplinarnego celem przeprowadzenia czynności dyscyplinarnych.

VI. Działalność Rady na arenie międzynarodowej

Spotkania w Radzie, kontakty z innymi radami sądownictwa i organizacjami międzynarodowymi

W 2011 r. członkowie Rady brali czynny udział w pracach:

- Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ),
- Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) i w panelach eksperckich Rady Europy oraz
- grup roboczych.

Pierwsze spotkanie integracyjne, wspólne dla wszystkich projektów, odbyło się 15–16.09.2011 r. w Hadze. Poza tym odbyło się 15 spotkań grup roboczych do spraw projektów:

- „Rady Sądownictwa”,
- „Jakość i terminowość”,
- „Zaufanie publiczne i wzajemne”,
- „Rozwój i standardy w sądownictwie”,
- „Wymiar sprawiedliwości, społeczeństwo i media”,

- „Reformy wymiaru sprawiedliwości w Europie”. Członkowie Rady w 2011 r. brali udział w: konferencji „Reformy sądownictwa – przeszłość i przyszłość” w Bratysławie (20–22 stycznia),
- symposium dotyczącym reformy sądownictwa tureckiego w Stambule (24–27 października),
- XXIV Kongresie Prawników „Narodowe Kultury Prawne w zglobalizowanym świecie” w Pradze (24–28 października).

Odbyły się również 2 oficjalne rewizyty delegacji Rady w Irlandii (10–13 lipca) na zaproszenie Rady Służb Sądowych tego kraju i we Włoszech (19–22 października).

Na zaproszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa przebywały w Polsce:

- delegacja Najwyższej Rady Sądownictwa Republiki Włoskiej,
- delegacja Rady Sądownictwa Litwy na czele z przewodniczącym Gintarąsem Kryževiciusem.

Rada w swojej siedzibie zorganizowała 4 spotkania z delegacjami zagranicznymi, przebywającymi w Polsce:

- 6-osobową delegacją sędziów z Gruzji (3 czerwca),
- 6-osobową delegacją posłów z Komisji Ustawodawczej Rady Narodowej Republiki Słowackiej (17 czerwca),
- delegacją Sądu Najwyższego Republiki Portugalii (7 września),
- 17-osobową delegacją Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy (25 października).

VII. Uhonorowanie sędziów odchodzących w stan spoczynku

Rada, poczynając od 2008 r.⁴⁸, uroczystość wyrażała podziękowanie zasłużonym sędziom odchodzącym w stan spoczynku za wieloletnią pracę dla wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu⁴⁹ z 16.04.2010 r. KRS podejmuje uchwały w sprawie podziękowania zasłużonym sędziom, którzy przeszli w stan spoczynku uznaniowo, na wniosek właściwego prezesa sądu lub z własnej inicjatywy. Prezesi sądów, kierując do Rady wnioski, zobowiązani zostali do przedstawiania ich wraz ze szczegółowymi uzasadnieniami wykazującymi wyjątkowość zasług sędziego dla wymiaru sprawiedliwości oraz z aktami osobowymi sędziów.

Wnioski skierowane do Rady podlegają wstępnie opracowaniu przez trzyosobowe zespoły, które następnie przedstawiają je Radzie wraz z opinią. Procedura ta stosowana jest odpowiednio w przypadku pośmiertnego uhonorowania sędziego. W 2011 r. KRS postanowiła uroczystość podziękować 37 sędziom i wyróżnić ich medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*”, podejmując 10 uchwał o uhonorowaniu, przy czym w stosunku do 5 sędziów w stanie spoczynku nie uwzględniła wniosków o uhonorowanie.

Uroczystości wręczania podziękowań odbywają się co najmniej raz w roku w siedzibie KRS. Wręczania podziękowań dokonuje Przewodniczący KRS w obecności członków Rady i Szefa Biura KRS. Do udziału w uroczystości zapraszani

są uhonorowani sędziowie oraz prezesi właściwych sądów. Mogą w niej także brać udział osoby najbliższe sędziego. W sytuacji pośmiertnego uhonorowania sędziego zapraszane są osoby najbliższe zmarłego. Organizacja uroczystości wręczania podziękowań powierzona została Szefowi Biura KRS.

W siedzibie KRS 27.09.2011 r. odbyła się debata redakcyjna kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa” – „Zasady etyki sędziowskiej – teoria i praktyka”, w której uczestniczyli: członkowie KRS, najważniejsi przedstawiciele władzy sądowniczej, eksperci, naukowcy oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w tym: Pierwszy Prezes SN Stanisław Dąbrowski, Prezes NSA prof. Roman Hauser, a także SSN Teresa Flemming-Kulesza, SSN w stanie spoczynku Teresa Romer, SNSA Irena Kamińska – Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Themis”, SSO Maciej Strączyński – Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, SSO Anna Czapracka z Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Magdalena Najda z Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, adwokat Andrzej Michałowski, dr Paweł Skuczyński z UW, dr Adam Bodnar z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dr hab. Krzysztof Grajewski – redaktor naczelny kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, Krzysztof Pluta z Wolters Kluwer Polska, Bogdan Bugdański z Wolters Kluwer Polska, Klaudiusz Kaleta z Wolters Kluwer Polska, Joanna Rossa z Wolters Kluwer Polska⁵⁰.

VIII. Postulaty Rady co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości

1. Ze względu na utrzymującą się w dalszym ciągu szkodliwą praktykę wielokrotnych i często nieprzemyślanych nowelizacji ustaw o charakterze kodeksowym, powodujących nawet u profesjonalistów dezorientację co do obowiązującego prawa w toczących się postępowaniach sądowych i coraz większe problemy interpretacyjne biorące się z systemowej niespójności nowych rozwiązań z przepisami dotychczasowymi, Rada ponownie apeluje, aby zmiany kodeksów dokonywane były znacznie rzadziej niż obecnie, za to w sposób kompleksowy i z zachowaniem odpowiednio długiego *vacatio legis*. W świetle dotychczasowych doświadczeń za nadmierną i nie zawsze usprawiedliwioną efektami należy uznać wiarę władzy ustawodawczej i wykonawczej w moc sprawczą szybkich i częstych nowelizacji kluczowych ustaw dla osiągnięcia celów społecznych czy gospodarczych zakładanych nierzadko pod wpływem odosobnionych i negatywnych zjawisk społecznych bądź bieżących wydarzeń. Osiągnięcie tych celów możliwe bywa bez potrzeby zmian prawa, zwłaszcza idących w kierunku uczynienia go bardziej kazuistycznym. Często wystarcza poprawna i możliwie jednolita (z pomocą Sądu Najwyższego) jego wykładnia dokonywana przez sądy, której umiejętność sędziowie powinni nabywać podczas profesjonalnie przygotowanych i przeprowadzonych szkoleń zawodowych.

2. Podobnie jak w latach ubiegłych, Rada konsekwentnie postuluje zmianę obecnie obowiązującego modelu aplikacji

sędziowskiej poprzez likwidację kosztownej i nieprzynoszącej efektów aplikacji ogólnej oraz zapewnienie Radzie właściwych kompetencji i rzeczywistego wpływu na proces kształcenia przyszłych i obecnych sędziów oraz kadr wymiaru sprawiedliwości z posiadanych przez większość rad sądownictwa w krajach Unii Europejskiej.

3. W ramach postulowanej nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury konieczne jest zapewnienie Radzie realnego wpływu na program szkolenia aplikantów, sędziów i innych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości oraz na dobór wykładowców.

4. W związku z częstymi przypadkami przedstawiania KRS do zaopiniowania projektów aktów normatywnych, dotyczących sądownictwa i sędziów znajdujących się na wstępnym etapie prac legislacyjnych, które w dalszym ich toku ulegają daleko idącym modyfikacjom, a następnie kierowane są do Sejmu bez zasięgnięcia opinii Rady co do ostatecznego ich kształtu, Rada uważa za konieczne ustawowe uregulowanie tej kwestii, gdyż dotychczasowy stan prawny i towarzysząca mu praktyka utrudniają wypełnianie podstawowego zadania nałożonego na nią w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 12.05.2011 r. Ustawowej regulacji wymaga też proces konsultacji projektów aktów prawnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości przez środowisko sędziowskie.

5. Istniejące liczne wakaty na stanowiskach asystentów sędziów, zwłaszcza w sądach rejonowych, i towarzyszące im

48 Uchwała KRS Nr 184/2007 KRS z 8.11.2007 r.

49 Uchwała KRS Nr 692/2010 z 16.04.2010 r. w sprawie uhonorowania sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku. Regulamin w sprawie określenia zasad i trybu uhonorowania sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku – stanowi załącznik do uchwały.

50 Relacja z debaty ukazała się w kwartalniku „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011/4, s. 5–20, a zapis w formacie DVD zamieszczony został na stronie: <http://tv.wolterskluwer.pl/Home/Index/397>.

zjawisko obchodzenia prawa, polegające na zawieraniu przez prezesów sądów umów zlecenia z osobami niespełniającymi warunków formalnych do zatrudnienia w charakterze asystentów, a wykonującymi w godzinach pracy sądów identyczne obowiązki jak asystenci sędziów, uzasadniają bardzo pilną potrzebę dokonania zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które umożliwią wszystkim absolwentom wyższych studiów prawniczych ubieganie się o pracę w charakterze asystenta sędziego z ewentualnym obowiązkiem odbycia odpowiedniego stażu i zdania stosownego egzaminu po jego zakończeniu.

6. Rada dostrzega również problem braku precyzyjnie określonych zasad podejmowania przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości decyzji w przedmiocie przenoszenia sędziów na ich wniosek na inne miejsca służbowe. Dla większej przejrzystości tych decyzji, w celu przekonania nie tylko zainteresowanych sędziów o tym, że nie zapadają one arbitralnie, konieczne jest, zdaniem Rady, doprecyzowanie przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w tym zakresie przez zapewnienie możliwości odwołania się przez sędziego od tej decyzji do Sądu Najwyższego.

7. Odnosząc się negatywnie do „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich, Rada przyłączyła się do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionującego konstytucyjność tej zmiany legislacyjnej. Rada stanowczo postuluje przywrócenie dotychczasowego mechanizmu wynagrodzeń sędziowskich, którego podstawą jest przeciętny poziom wynagrodzeń

w gospodarce w drugim kwartale roku poprzedniego, podawany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

8. Rada postuluje również „odmrożenie” waloryzacji płac urzędników sądowych i asystentów sędziów pozostających od wielu lat na niezmiennym poziomie. Utrzymywanie takiej sytuacji płacowej tej grupy pracowników sądów może doprowadzić, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich, do tego, że najbardziej wartościowi z nich zrezygnują z pracy w sądach i zaczną szukać zatrudnienia gwarantującego im wyższe wynagrodzenia.

9. Dotychczasowe doświadczenia Rady związane z rozpatrywaniem i oceną kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego, z których wynika, że adwokaci, radcy prawni i prokuratorzy tylko w niewielkiej liczbie kandydują na te stanowiska, a przeważają (i częściej niż inni są przedstawiani Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie) referendarze sądowi oraz asystenci sędziów, wskazują na celowość powrotu do instytucji asesora sądowego bądź „sędziego na próbę” z odpowiednio ustalonym zakresem spraw, które mogą rozpoznawać, gdyż dopiero analiza orzecznictwa takich osób pozwoli na miarodajną ocenę ich przydatności do zawodu.

10. Rada podtrzymuje swój ubiegłoroczny postulat co do potrzeby zwiększenia przejrzystości procedur wylaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz polskich sędziów w sądach i trybunałach międzynarodowych (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka) oraz zagwarantowania Radzie przedstawiania organom decyzyjnym opinii o tych kandydatach. ■

REKLAMA



LEX
a Wolters Kluwer business

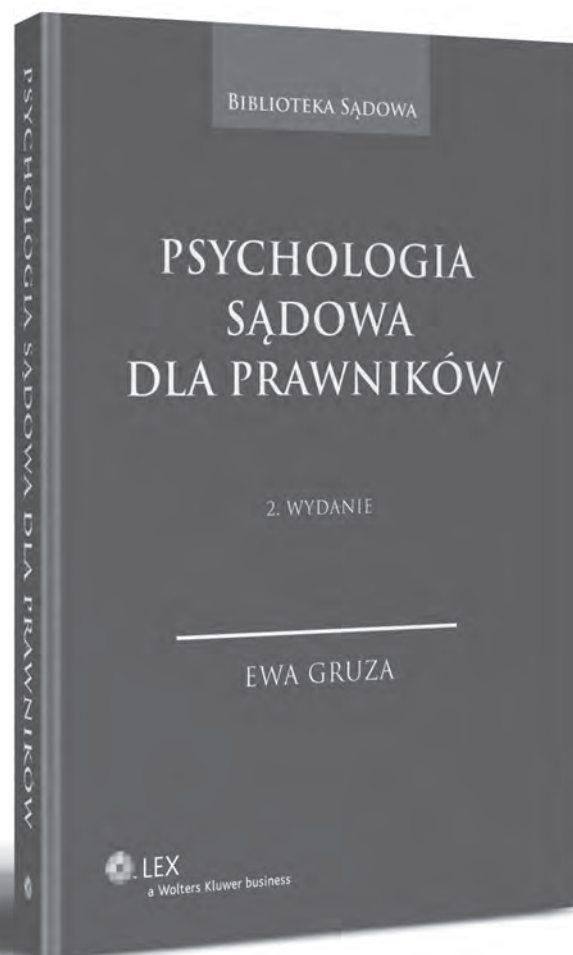
Psychologia sądowa dla prawników

Ewa Gruza

Książka jest propozycją spojrzenia na procedurę karną w inny, niekodeksowy sposób. Autorka podejmuje problematykę wykorzystania wiedzy psychologicznej w poszczególnych czynnościach procesowych i pozaprocessowych, na każdym etapie pracy wykrywczej i w postępowaniu sądowym. Jest to opracowanie o psychologii w postępowaniu karnym, napisane przystępnym i łatwym językiem przez prawnika, a nie psychologa.

W publikacji przedstawiono autorskie podejście do zagadnienia, stanowiące połączenie rozważań teoretycznych z zaleceniami praktycznymi, możliwymi, a niekiedy koniecznymi do zastosowania w trakcie realizacji wybranych czynności procesowo-kryminalistycznych i funkcji orzeczniczych w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, z uwzględnieniem najnowszych osiągnięć tak kryminalistyki, jak i psychologii.

Książka dostępna w księgarni internetowej profinfo.pl
księgarnia internetowa





NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA I UCHWAŁY PODJĘTE W OKRESIE: 1.04–30.06.2012 r.

Wprowadzenie do tekstu uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr 174/2012 z 12.06.2012 r.

„Dokumenty KRS” to dział kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, w którym Kolegium Redakcyjne prezentuje najważniejsze opinie, stanowiska i uchwały wydawane przez Krajową Radę Sądownictwa, przy czym wspomniane dokumenty prezentowane są w ich oficjalnej, urzędowej formie. Zamieszczanym w kwartalniku wypowiedziom tego konstytucyjnego organu państwa, który zgodnie z art. 186 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, z założenia nie towarzyszą ani redakcyjne komentarze, ani innego rodzaju teksty autorskie.

Prezentowana poniżej uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z 12.06.2012 r. wymaga jednak pewnych wyjaśnień ukazujących przede wszystkim kontekst sytuacji, w której została podjęta. 7.12.2011 r. KRS uchwałą Nr 2082/2011 postanowiła „wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych”¹. Z powołanej uchwały wynikała zatem wola KRS wystąpienia do TK z odpowiednim wnioskiem w sprawie konstytucyjności ustawy, sama uchwała nie zawierała natomiast treści wniosku do Trybunału, w tym w szczególności nie wskazywała ani przedmiotu, ani też konstytucyjnych wzorców kontroli. Wniosek do Trybunału został przygotowany przez zespół powołany przez KRS i był przedmiotem obrad na posiedzeniu plenarnym Rady 23.01.2012 r. Na tym samym posiedzeniu odbyło się głosowanie nad wnioskiem, który uzyskał wymaganą większość głosów. Ten właśnie wniosek, noszący również datę 23.01.2012 r., został wniesiony do TK, do którego wpłynął 8.02.2012 r.

Uczestnicy postępowania (Sejm i Prokurator Generalny) wnieśli o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym² ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Powołując się m.in. na dotychczasowe orzecznictwo TK, uczestnicy postępowania zwracali uwagę przede wszystkim na to, że wniosek KRS został sporządzony po podjęciu przez Radę powoływanej wyżej uchwały z 7.12.2011 r., co oznacza, iż nie jest jej immanentną częścią i w konsekwencji prowadzi do tego, że zarówno zakres zaskarżenia, jak i konstytucyjne wzorce kontroli nie zostały określone przez KRS, która na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP³ jest podmiotem legitymowanym do złożenia wniosku o stwierdzenie konstytucyjności aktu normatywnego w zakresie, w jakim dotyczy on niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale przez inny podmiot – zespół opracowujący wniosek do TK. Argumentowano m.in., że warunkiem „wszczęcia i prowadzenia sprawy dotyczącej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych jest uchwała (...) podmiotu w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała musi precyzować przedmiot zaskarżenia, podstawę kontroli oraz jednoznacznie wyrażać intencję zainicjowania postępowania przed Trybunałem (...)”.

Tymczasem uchwała KRS z 7.12.2011 r. „nie wskazuje jednak, w jakim zakresie ustawa (...) ma zostać zaskarżona oraz jakie przepisy Konstytucji mają stanowić podstawę jej badania”⁴.

W odpowiedzi na wskazane zarzuty KRS podnosiła co najmniej dwie istotne kwestie. Po pierwsze, Przewodniczący KRS złożył wyciąg z protokołu posiedzenia Rady z 23.01.2012 r., z którego wynikało, że sporządzony przez zespół wniosek do Trybunału Konstytucyjnego był przedmiotem decyzji całej Rady. Po drugie, KRS wskazała, że przedmiotowy wniosek do TK był kilkakrotnie przedmiotem obrad posiedzeń plenarnych Rady. Najpierw bowiem KRS podjęła uchwałę z 7.12.2011 r. o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP całej ustawy, a następnie na posiedzeniu plenarnym 23.01.2012 r. zaakceptowała zawarty w projekcie wniosku zakres zaskarżenia i jego uzasadnienie. Ponadto KRS zwróciła uwagę, że zarówno wniosek, jak i uchwały Rady zostały podpisane przez jej przewodniczącego. Biorąc pod uwagę wskazane argumenty, Rada uznała, że to właśnie KRS akceptując przygotowany wniosek i podejmując stosowne uchwały, jako podmiot uprawniony zgodnie z przepisami Konstytucji RP, podjęła uchwałę w znaczeniu formalnym oraz materialnym, z której wynikają i przedmiot zaskarżenia, i konstytucyjne wzorce kontroli⁵. W takiej właśnie sytuacji KRS na posiedzeniu plenarnym 12.06.2012 r. podjęła uchwałę potwierdzającą zakres i podstawy zaskarżenia powołanej ustawy z 18.08.2011 r. Pełny tekst tej uchwały jest publikowany poniżej.

W zakresie omawianej sprawy wniosku KRS o stwierdzenie niezgodności wymienionej ustawy z Konstytucją RP należy jeszcze dodać, że cytowanym wyżej postanowieniem z 26.06.2012 r. (K 8/12) TK umorzył postępowanie⁶ na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał nie podzielił stanowiska Rady, wskazując m.in. na to, że 7.12.2011 r. KRS podjęła „ogólną uchwałę o zaskarżeniu” ustawy, potem powierzyła opracowanie wniosku zespołowi. Z kolei na posiedzeniu plenarnym 23.01.2012 r. członkowie KRS najpierw dyskutowali o treści wniosku, składając także propozycje dotyczące zakresu zaskarżenia, a następnie w odpowiedzi na propozycję Przewodniczącego KRS zaakceptowali zakres przedłożonego im opracowania, jednocześnie uzgadniając, że jeden z członków Rady przygotuje ostateczną wersję wniosku. Trybunał podkreślił również, że KRS nie przedstawiła treści uchwały z 23.01.2012 r. i nie poinformowała, „czy i kiedy ostateczna wersja wniosku została poddana pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym”. Ponadto, odnosząc się do publikowanej niżej uchwały KRS z 12.06.2012 r., Trybunał stwierdził, że „nie jest możliwa konwalidacja uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego poprzez podjęcie przez KRS kolejnej uchwały”, a także zwrócił uwagę na odmienną dotychczas praktykę wnoszenia wniosków do TK przez KRS⁷.

Krzysztof Grajewski

1 Dz. U. Nr 203, poz. 1192.

2 Ustawa z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

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

4 Zob. postanowienie TK z 26.06.2012 r. (K 8/12), niepubl.

5 Postanowienie TK z 26.06.2012 r.

6 Zob. głosę M. Wiącka do powoływanej postanowienia TK, publikowaną w niniejszym numerze kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, s. 11-14.

7 Postanowienie TK z 26.06.2012 r.

UCHWAŁA NR 174/2012 KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 12.06.2012 r.

w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 23.01.2012 r. (K 8/12).

W związku z wątpliwościami uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym co do formalnych warunków wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, dotyczącego kontroli zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203,

poz. 1192 ze zm.) oraz niektórych przepisów tej ustawy wymienionych we wniosku, KRS potwierdza zakres i podstawy zaskarżenia, które uchwaliła, przyjmując wniosek w drodze jawnego głosowania na plenarnym posiedzeniu KRS 23.01.2012 r., co zostało udokumentowane w protokole z tego posiedzenia. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.04.2012 r.

w przedmiocie propozycji do założeń harmonogramu działalności szkoleniowej oraz planu wydawniczego Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na 2013 r. w części obejmującej szkolenia ustawiczne sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów.

Na podstawie § 5 statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16.04.2009 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 65, poz. 550 ze zm.), Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia poniżej propozycje tematów szkoleń, które będą stanowiły podstawę do opracowania założeń harmonogramu działalności szkoleniowej na 2013 r., oraz propozycje do planu wydawniczego na 2013 r.

Propozycje ograniczają się do szkolenia ustawicznego sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych.

1. Identyfikacja potrzeb szkoleniowych

Krajowa Rada Sądownictwa w swoich stanowiskach z 14.05.2010 r. oraz z 8.04.2011 r. przedstawiła obszerne propozycje dotyczące identyfikacji potrzeb szkoleniowych sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów. Wszystkie te sugestie i uwagi są nadal aktualne.

W Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury powinna istnieć odpowiednia komórka (ośrodek badań, studiów i analiz), zajmująca się na bieżąco analizowaniem różnych źródeł informacji oraz przedstawianiem wniosków, propozycji i sugestii Ośrodkowi Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej w Lublinie, który opracowuje ostateczne projekty programów szkoleń.

Przede wszystkim należy monitorować na bieżąco proces legislacyjny i reagować na kolejne obszerne nowelizacje procedur sądowych – cywilnej i karnej – przy czym reakcja ta powinna wyprzedzać wejście w życie znowelizowanych przepisów, tak aby sędziowie byli przygotowani do stosowania w praktyce nowych regulacji od chwili ich obowiązywania. To samo – chociaż na mniejszą skalę – dotyczy zmian w prawie materialnym. Odpowiednie monitorowanie powinno obejmować również orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. To pierwsze – ze względu na pojawiające się nowe problemy orzecznicze (źródłem informacji mogą być przede wszystkim uchwały podejmowane w odpowiedzi na pytania prawne sądów powszechnych), to drugie – ze względu na konsekwencje stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów stosowanych przez sądy.

Należy również na bieżąco analizować orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach przeciwko Polsce, ugody zawarte pomiędzy Rządem a skarżącymi oraz jednostronne deklaracje Rządu i wyciągać z treści tych orzeczeń, ugód i jednostronnych deklaracji odpowiednie wnioski

dla programów szkoleniowych. Polska nadal znajduje się wśród tych państw członkowskich Rady Europy, w stosunku do których ETPCz stwierdza liczne naruszenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w 1950 r.; istotna część tych naruszeń dotyczy działalności orzeczniczej sądów (zarówno w pionie cywilnym, jak i karnym), zwłaszcza naruszeń art. 5 i art. 6 Konwencji. Szkolenia poświęcone stosowaniu w praktyce przez sądy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – podobnie jak szkolenia dotyczące stosowania w praktyce Konstytucji RP – powinny stać się jednym z priorytetów działalności szkoleniowej. Jest to fundament, na którym zbudowane jest demokratyczne państwo prawa, a wśród jego pryncypiów ustrojowych prawo do sądu taktowane jest jako prawo podstawowe. Krajowa Rada Sądownictwa z aprobatą przyjmuje uruchomienie w 2012 r. programu szkoleń dotyczących standardów ochrony praw człowieka wynikających z orzeczeń ETPCz, przeprowadzanych w poszczególnych apelacjach. Szkolenia te powinny być kontynuowane w 2013 r. w wymiarze, który pozwoli na przeszkolenie wszystkich zainteresowanych sędziów sądów powszechnych w okresie krótszym, niż to się obecnie planuje (7–8 lat).

Przy dokonywaniu identyfikacji potrzeb i planowaniu działalności szkoleniowej należy uwzględniać różne grupy adresatów szkoleń. Inne szkolenia (co do form, metod szkoleniowych i tematyki) powinny być kierowane do osób, które w ostatnim czasie zostały powołane do pełnienia urzędu sędziego (byłych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, a także byłych adwokatów, radców prawnych i prokuratorów), inne zaś do doświadczonych sędziów drugiej instancji orzekających od kilkunastu lat.

Ośrodek badań, studiów i analiz Krajowej Szkoły powinien opracować szczegółową ankietę, z której wynikałoby, jakie są potrzeby szkoleniowe sędziów – nie mogą to być pytania o tematy konkretnych szkoleń, ale pytania, na podstawie których będzie możliwe zidentyfikowanie rzeczywistych potrzeb szkoleniowych.

Po wprowadzeniu w życie ocen okresowych sędziów (ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 203, poz. 1192) konieczne może okazać się przedstawienie propozycji szkoleniowej dostosowanej do wniosków wynikających z tych ocen.

2. Rodzaje szkoleń

Podstawowym aktem prawnym obowiązującym w wewnętrznym porządku prawnym jest Konstytucja, dlatego należy

wprowadzić na stałe do harmonogramu działalności szkoleniowej cyklicznie powtarzane szkolenia na temat stosowania Konstytucji, co dotyczy zwłaszcza podstawowych zasad ustrojowych państwa, praw i wolności chronionych Konstytucją oraz zgodnie z wartościami konstytucyjnymi wykładni przepisów rangi ustawowej. Szkolenia te powinny obejmować przede wszystkim analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w kontekście prokonstytucyjnej wykładni prawa.

To samo można odnieść do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Traktatu o Unii Europejskiej i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wraz z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Wynikają z nich podstawowe zasady obowiązujące w Polsce porządku prawnego. Należy pamiętać, że współcześnie w pracy orzeczniczej sędziów sądów powszechnych znaczenie ma orzecznictwo pięciu sądów najwyższej rangi: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Nadal za mało jest szkoleń dotyczących bezpośrednio metod wykładni stosowanych (preferowanych) w różnych dziedzinach prawa. Inne metody wykładni dominują w prawie publicznym (np. prawo karne, prawo ubezpieczeń społecznych, prawo antymonopolowe), inne w prawie prywatnym (klasyczne prawo cywilne, prawo gospodarcze, prawo rodzinne). Prawidłowa wykładnia obowiązującego prawa jest podstawowym instrumentem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Należy w każdym roku działalności szkoleniowej dla każdego pionu orzecznictwa przewidzieć przynajmniej jedno szkolenie z ogólnych zasad wykładni. Można również rozważyć, czy szkolenia z metod wykładni nie powinny być przeniesione na poziom apelacji (powtórzone we wszystkich apelacjach), co umożliwiłoby udział w szkoleniach większej liczbie sędziów.

Konieczne jest bieżące omawianie wpływu poszczególnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na orzecznictwo sądów powszechnych – od uchylenia domniemania konstytucyjności przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją (także w razie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej), poprzez perspektywne lub retrospektywne oddziaływanie wyroku sądu konstytucyjnego, aż po możliwość wznowienia postępowania sądowego po wyroku Trybunału. W związku z ciągłymi nowelizacjami obowiązujących aktów prawnych konieczne jest uwzględnienie w programie szkoleń zasad prawa intertemporalnego.

Bardzo cenione przez sędziów są studia podyplomowe. Należy dłożyć starań, aby ta forma szkoleń – najbardziej efektywna, chociaż równocześnie najbardziej obciążająca czasowo dla sędziów (160–180 godzin zajęć w ciągu kilku miesięcy) i najbardziej kosztowna – mogła być kontynuowana. W czasie oceniania kandydatów na urząd sędziego Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega, że wiele osób korzysta z tej formy doskonalenia zawodowego. Najbardziej popularne są studia podyplomowe z prawa cywilnego organizowane przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, studia podyplomowe dla sędziów gospodarczych (z elementami ekonomii), organizowane przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie, studia podyplomowe z zakresu prawa własności intelektualnej, organizowane przez Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, studia podyplomowe z zakresu zarządzania wymiarem sprawiedliwości (kierowane do osób pełniących funkcje administracyjne) oraz studia podyplomowe z zakresu prawa europejskiego, organizowane przez różne placówki naukowe. Należy dłożyć starań, aby poszerzyć ofertę szkoleniową o inne rodzaje studiów podyplomowych (np. prawa konstytucyjnego, prokonstytucyjnej wykładni ustaw, zasad ustroju państwa w konfrontacji z prawem międzynarodowym). Studia podyplomowe powinny być prowadzone przez renomowane, uznane placówki naukowe, ponieważ sędziowie są wymagający, gdy chodzi o poziom oferty szkoleniowej.

3. Szkolenia dla prezesów sądów, przewodniczących wydziałów i sędziów wizytatorów

W związku z wejściem w życie 28.03.2012 r. istotnej nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprowadzającej nowy system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego, konieczne jest rozważenie przeprowadzenia w 2013 r. szkolenia dla wszystkich sędziów wizytatorów ze wszystkich pionów orzeczniczych w celu zapoznania ich z kryteriami ocen sędziów oraz wypracowania jednakowych (ujednoliconych) standardów oceniania sędziów i konstruowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. W szkoleniach tych powinni wziąć udział także prezesi sądów, ponieważ również oni mają brać udział w dokonywaniu oceny sędziów i opracowywaniu planów rozwoju zawodowego.

Konieczne jest wprowadzenie szkoleń przewidzianych dla przewodniczących wydziału. Od odpowiedniego wykonywania obowiązków przez przewodniczącego (tych wynikających z ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, regulaminu urzędowania sądów powszechnych, rozporządzeń w sprawie wykonywania nadzoru itd., a także tych wynikających z ustaw procesowych i przepisów wykonawczych do nich) zależy sprawna praca wydziału. Znaczenie sposobu wykonywania przez przewodniczącego wydziału jego obowiązków dla sprawności postępowania jest niedoceniane w praktyce.

Ze względu na kadencyjność pełnienia funkcji wizytatora i przewodniczącego wydziału szkolenia dla tych dwóch grup sędziów powinny być cyklicznie powtarzane.

Szkolenia dla prezesów sądów i przewodniczących wydziałów powinny obejmować m.in. zarządzanie kadrami (sędziami, referendarzami sądowymi, asystentami sędziów, urzędnikami sądowymi), łącznie z okresową oceną ich pracy, prawidłowym wykorzystaniem ich kwalifikacji i umiejętności itd. Ponieważ nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadza nowe zasady podległości służbowej urzędników sądowych, szkolenia dotyczące zarządzania kadrami (w tym elementów prawa pracy, ze szczegółowym omówieniem ustawy o pracownikach sądów i prokuratury) powinny objąć także dyrektorów sądów. Wszystkie osoby zajmujące stanowiska funkcyjne powinny mieć możliwość udziału w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania mobbingowi w sądzie traktowanym jako placówka zatrudnienia (ponieważ toczą się procesy przeciwko sądom jako pracodawcom o odszkodowania lub zadośćuczynienia za mobbing).

Należy rozważyć uruchomienie studiów podyplomowych, dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, adresowanych do osób pełniących obecnie i mogących pełnić w przyszłości funkcje administracyjne, które obejmowałyby elementy ustroju sądów (łącznie z Konstytucją) oraz szczegółowe omówienie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (po ostatnich nowelizacjach) i aktów wykonawczych do tej ustawy.

4. Szkolenia dla sędziów orzekających w sprawach cywilnych, rodzinnych, gospodarczych oraz pracy i ubezpieczeń społecznych

Niewątpliwie w 2013 r. mogą być powtórzone niektóre szkolenia przeprowadzone w poprzednim roku szkoleniowym; decyzja o ich powtórzeniu powinna być oparta na propozycjach pochodzących bezpośrednio ze środowiska sędziowskiego.

Prawo materialne

Nadal aktualne pozostają niektóre tematy przedstawione w stanowisku KRS z 8.04.2011 r.:

- użytkowanie wieczyste (także w ujęciu historycznym – od 21.07.1961 r. do dnia dzisiejszego, z przedstawieniem ewolucji poglądów doktryny i stanowiska Sądu Najwyższego); opłaty z tytułu użytkowania wieczystego;

- użytkowanie według przepisów kodeksu cywilnego oraz ustaw dotyczących gospodarki nieruchomościami;
- ewolucja pojęcia szkody i odszkodowania; zadośćuczynienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zadośćuczynienie za uszkodzenie ciała i rozstrój zdrowia, za naruszenie dóbr osobistych, za śmierć osoby bliskiej, za pobyt w zakładzie karnym w warunkach poniżej standardu);
- zmiany w prawie rzeczowym (np. służebność przesyłu, zmiany w ustawie o księgach wieczystych i hipotece dotyczące hipotek); zmiany w prawie spadkowym (np. zapis windykacyjny);
- prawo prasowe a wolność wyrażania poglądów, w tym odpowiedzialność cywilna dziennikarza, redaktora naczelnego i wydawcy (z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka);
- ustawa z 4.02.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 80, poz. 432) w kontekście innych aktów prawnych (w tym konwencji międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej) zawierających normy kolizyjne;
- umowy deweloperskie. Ustawa z 16.09.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. Nr 232, poz. 1377), tzw. ustawa deweloperska.

Należy koniecznie powtórzyć szkolenia dotyczące dokumentów finansowych występujących w obrocie gospodarczym.

Prawo procesowe

- Postępowanie rozpoznawcze; nowy model procesu cywilnego po ostatnich zmianach kodeksu postępowania cywilnego, które wchodzi w życie w 2012 r. Dotyczy to zwłaszcza głębokiej nowelizacji wynikającej z ustawy z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381), m.in. znoszącej postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych i wprowadzającej nowe reguły koncentracji materiału procesowego. Szkolenie powinno być skierowane do sędziów orzekających we wszystkich wydziałach, w których ma zastosowanie kodeks postępowania cywilnego, ale przede wszystkim do sędziów orzekających w sprawach gospodarczych, ponieważ dla nich nowelizacja oznaczać będzie największe zmiany w sposobie prowadzenia postępowania. Należy w związku z tym rozważyć przeprowadzenie jedno- lub dwudniowych szkoleń obejmujących omówienie zmian w procedurze cywilnej w poszczególnych apelacjach (8 godzin lekcyjnych powinno wystarczyć na postępowanie rozpoznawcze i zabezpieczające, dodatkowe 4 godziny na postępowanie egzekucyjne), aby umożliwić udział w szkoleniach jak największej grupie sędziów;
- postępowanie zabezpieczające: zabezpieczenie roszczeń majątkowych i roszczeń niemajątkowych, a także dowodów (w sprawach dotyczących praw autorskich, własności intelektualnej, własności przemysłowej); zabezpieczenie w sprawach rodzinnych (w tym kontakty z dziećmi); zmiany w postępowaniu zabezpieczającym wynikające z ustawy z 16.09.2011 r. (Dz. U. Nr 233, poz. 1381);
- postępowanie egzekucyjne: wybrane zagadnienia (uwzględniające bieżące zmiany kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, przepisów o kosztach postępowania egzekucyjnego); egzekucja z nieruchomości; zmiany w postępowaniu egzekucyjnym wprowadzone ustawą z 16.09.2011 r. (Dz. U. Nr 233, poz. 1381).

5. Szkolenie sędziów orzekających w pionie karnym

W 2013 r. mogą być powtórzone niektóre szkolenia przeprowadzone w pionie karnym w poprzednim roku

szkoleniowym; decyzja powinna być oparta na propozycjach pochodzących bezpośrednio ze środowiska sędziowskiego.

Prawo karne materialne

Nadal aktualne pozostają niektóre tematy przedstawione w stanowisku KRS z 8.04.2011 r.:

- przestępstwa gospodarcze w kontekście zmieniającej się sytuacji gospodarczej i zmian w przepisach regulujących obrót gospodarczy (przestępstwa popełniane na tle umów kredytowych, leasingu, umów ubezpieczenia, innych umów gospodarczych, obrotu papierami wartościowymi);
- przestępstwa urzędnicze (art. 231 k.k.), ze szczególnym uwzględnieniem przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości;
- obrona konieczna – granice, przekroczenie granic;
- kara ograniczenia wolności;
- kara łączna i wyrok łączny w orzecznictwie Sądu Najwyższego i w praktyce – zagadnienia materialnoprawne i procesowe.

Prawo karne procesowe

Nowy model procesu karnego po zmianach kodeksu postępowania karnego, które weszły w życie w 2010 lub 2011 r. albo zaczną obowiązywać w 2012 r.:

- postępowanie dowodowe – ocena dowodów, zgodność z prawem zbierania i gromadzenia dowodów, możliwość wykorzystania jako dowodów informacji operacyjnych, elektroniczne techniki operacyjne, w tym podsłuchy telefoniczne i ich legalność, wyrażanie przez sąd zgody na zastosowanie podsłuchu, zbieranie informacji operacyjnych i przekształcenie ich w legalne dowody; przesłuchanie osób małoletnich w procesie karnym;
- europejski nakaz aresztowania (w tym prawidłowość implementacji prawa unijnego), współpraca sądów karnych państw członkowskich Unii Europejskiej;
- bezpieczeństwo imprez masowych.

Prawo karne wykonawcze

Nowe sposoby wykonania kar, dozór elektroniczny (ostatnie zmiany w regulacji dotyczącej dozoru elektronicznego), nadzór nad niszczeniem dowodów rzeczowych, sposób kontrolowania zakładów karnych i innych placówek penitencjarnych.

Klauzula wykonalności w postępowaniu karnym wykonawczym – nadawanie klauzul wykonalności, egzekucja prowadzona do majątku wspólnego skazanego i jego małżonka.

6. Szkolenia interdyscyplinarne

1. Konieczne są szkolenia sędziów z wybranych elementów prawa publicznego (administracyjnego, podatkowego). Styk z prawem administracyjnym (podatkowym) następuje we wszystkich dziedzinach prawa stosowanego przez sądy powszechne – w pionie cywilnym, karnym oraz pionie pracy i ubezpieczeń społecznych.

Szkolenie z prawa podatkowego dla sędziów orzekających w sprawach karnych powinno dotyczyć głównie opodatkowania świadczenia usług niematerialnych (takich jak *consulting*, *marketing*, doradztwo, *know-how*, inne usługi niematerialne, w tym regulowane prawem autorskim).

Pogranicze prawa cywilnego i administracyjnego rodzi problemy z dopuszczalnością drogi sądowej przed sądem powszechnym – w tym kognicją sądów powszechnych (cywilnych) oraz sądów administracyjnych – zwłaszcza że nie ma już Kolegium Kompetencyjnego działającego przy Sądzie Najwyższym, które do 31.12.2003 r. rozstrzygało spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i organami administracji publicznej.

W sprawach z zakresu prawa pracy problemem jest rozdzielenie kognicji sądów pracy i sądów administracyjnych w sprawach dotyczących stosunków służbowych niektórych

kategorii zatrudnionych (np. policjanci, funkcjonariusze celni).

Szkolenia powinny być prowadzone także przez sędziów sądów administracyjnych.

2. Tematem wymagającym ciągłego omawiania podczas szkoleń jest dowód z opinii biegłego (biegłych) albo z opinii instytutu naukowego lub naukowo-badawczego. Dowód z opinii biegłych jest nadużywany w praktyce sądów – biegli są powoływani w sprawach, w których nie są potrzebne wiadomości specjalne, a wystarczy ogólna wiedza osoby z wyższym wykształceniem. Konieczne są szkolenia z biegłymi rewidentami (najlepiej z wykształceniem jednocześnie prawniczym i ekonomicznym) na temat dokumentów księgowych, rachunkowości przedsiębiorstw, sprawozdań finansowych, bilansów, audytów itd. Podobnie potrzebne są szkolenia z biegłymi geodetami dotyczące umiejętności czytania map geodezyjnych, także w ujęciu historycznym (gdy mapa geodezyjna pochodzi sprzed kilkadziesiąt lat).

7. Metodyka pracy sędziego. Szkolenia umiejętności „miękkich”

1. Konieczne jest kontynuowanie cyklicznych szkoleń podstawowych dla osób nowo powołanych na urząd sędziego, zwłaszcza byłych referendarzy sądowych, którzy przez ostatnie kilka lat orzekali tylko w wydziałach rejestrowych, czyli nie mieli kontaktu z procesowym postępowaniem rozpoznawczym, a także asystentów sędziów i osób przychodzących do sądów z innych zawodów prawniczych. Szkolenia te powinny dotyczyć nie tylko metodyki pracy sędziego, ale także statusu sędziego (w ujęciu ustrojowym i pracowniczym), obowiązków sędziego, etyki zawodowej itd. Szkolenia dotyczące zachowania na sali rozpraw, panowania nad stresem, umiejętności rozwiązywania konfliktów powinny odbywać się metodą symulacji rozprawy.

Nastąpiła w ostatnich kilku latach wyraźna zmiana pokoleniowa sędziów. Młodzi sędziowie nie zawsze w pełni zdają sobie sprawę z obowiązków ciążyących na nich w związku z powierzeniem im sprawowania władzy sądowniczej. Konieczne są szkolenia dotyczące zasad etyki zawodu sędziego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a także statusu sędziego według regulacji konstytucyjnych i ustrojowych (elementy stosunku służbowego sędziego regulowane w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w tym czas pracy, wymiar zadań, uprawnienia i obowiązki sędziego).

2. Jednym z priorytetów w działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury powinno być stworzenie wszystkim sędziom możliwości nauki prawniczego języka obcego (przede wszystkim angielskiego i francuskiego, gdyż są to języki „robocze” obydwu europejskich sądów – TSUE oraz ETPCz). Nauka języka prawniczego mogłaby się odbywać poprzez analizę orzeczeń tych Trybunałów w wersji oryginalnej (angielskiej lub francuskiej) metodą *online*. Nauka języków obcych na poziomie średnio zaawansowanym może być prowadzona metodą *e-learningu*. Budowanie wspólnej przestrzeni prawnej i wzajemnego zaufania do siebie wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich UE (*vide*: Program Sztokholmski) wymaga umiejętności posługiwania się przez wszystkich sędziów językiem umożliwiającym komunikację z sędziami z innych państw.

3. Szkolenia powinny objąć takie zagadnienia, jak np. komunikacja na sali sądowej, zarządzanie referatem, współpraca z asystentami, umiejętność zachowania się na sali rozpraw (komunikowanie się ze stronami, stosunek do stron, kultura sali rozpraw, zwłaszcza że będzie to podlegać ocenie w ramach okresowej oceny pracy sędziów), technika pisania uzasadnień, umiejętność posługiwania się językiem polskim i właściwego używania prawniczego aparatu pojęciowego (wyraźnie dostrzegalne jest pogorszenie poziomu uzasadnień orzeczeń z punktu widzenia prawidłowego formułowania myśli w języku polskim, konieczne są okresowe spotkania sędziów z językoznawcami, którzy po przeanalizowaniu tekstów orzeczeń sądowych i ich

uzasadnień mogliby służyć radą i pomocą w wyeliminowaniu podstawowych błędów językowych – stylistycznych, frazeologicznych, gramatycznych, interpunkcyjnych, a nawet ortograficznych). Potrzebne są także szkolenia z logiki prawniczej, zwłaszcza z umiejętności prowadzenia wywodu (argumentacja, wnioskowanie, zdania logiczne itd.).

4. Szkolenia powinny objąć wykorzystanie nowoczesnych technik informatycznych w pracy sędziego (w tym różnych baz danych dostępnych w Internecie, przede wszystkim bazy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, innych sądów międzynarodowych i instytucji międzynarodowych). Na stronie internetowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury powinna być zamieszczona informacja o portalach prawniczych – w Polsce, w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w innych krajach. Szkolenia te powinny umożliwić nabycie przez sędziów umiejętności swobodnego poruszania się w sieci, poszukiwania i korzystania ze źródeł informacji i baz danych (polskich i zagranicznych) dostępnych w Internecie. Szkolenie może się odbyć metodą *online*, można też przewidzieć przy innych szkoleniach metodami tradycyjnymi jedną lub dwie godziny lekcyjne na prezentację możliwości, jakie stwarzają nowe techniki informatyczne.

5. Ze względu na wprowadzenie tzw. e-protokołu (zapisu audiowizualnego przebiegu rozprawy) należy umieścić w ofercie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury zagadnienia związane z nagrywaniem i odtwarzaniem nagrań (wykorzystaniem nagrań dokonanych wcześniej bez udziału sędziego, który ma z nich korzystać). Nie chodzi o przedstawienie technicznych szczegółów samego nagrania, tylko o pokazanie, w jaki sposób sędzia, który bierze udział w nagrywanej rozprawie, ma sporządzać potrzebne mu notatki, a sędzia, który nie brał udziału w nagraniu przebiegu rozprawy, może wykorzystać to nagranie przy przygotowaniu się do rozprawy, przy pisaniu uzasadnienia, przy rozpoznawaniu apelacji lub zażalenia.

6. W doskonaleniu zawodowym sędziów należy uwzględnić nowoczesne metody edukacyjne (np. szkolenia metodą *e-learningu* albo zajęcia prowadzone przez wykładowcę metodą *online*). Wśród nich powinno się znaleźć gromadzenie na stronie internetowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury odpowiednich elektronicznych poradników na temat metodyki pracy sędziego. Dostępne są poradniki dotyczące organizacji pracy, komunikacji interpersonalnej, zarządzania czasem, zarządzania referatem i poszczególnymi sprawami – należy umożliwić sędziom, referendarzom sądowym, asystentom sędziów dostęp do nich, po koniecznym zindeksowaniu tematycznym, żeby łatwo było trafić na właściwy temat (fragment obszerniejszej całości).

8. Szkolenia dla referendarzy sądowych

Referendarze sądowi, którzy mają ukończoną aplikację sądową i zdany egzamin sędziowski, są potencjalnymi kandydatami do pełnienia urzędu sędziego. Ich szkolenie powinno obejmować także zagadnienia, które mogą być im potrzebne po uzyskaniu powołania na urząd sędziego (np. elementy metodyki pracy sędziego w procesie cywilnym i karnym).

Propozycje tematów szkoleń dla referendarzy sądowych zostały szczegółowo przedstawione w stanowisku KRS z 8.04.2011 r. Są one nadal aktualne. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury powinna nawiązać kontakt z Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Referendarzy Sądowych i bezpośrednio od samych zainteresowanych uzyskać aktualizację tych propozycji.

Szkolenia dla referendarzy sądowych powinny być organizowane nie tylko jako szkolenia wyjazdowe, ale także stacjonarne – w siedzibie sądu okręgowego, a w przypadku małych okręgów sądowych – w siedzibie sądu apelacyjnego. Konieczność wyjazdu na drugi koniec Polski w celu udziału w szkoleniu (np. z województwa zachodniopomorskiego do Lublina) jest elementem zniechęcającym do uczestniczenia w nim.

9. Szkolenia dla asystentów sędziów

Szkolenia dla asystentów sędziów powinny być kontynuowane przede wszystkim w zakresie metodyki pracy asystenta oraz metodyki pracy sędziego, ponieważ asystenci stanowią liczną grupę kandydatów do objęcia urzędu sędziego sądu rejonowego. Z tych przyczyn szkolenie asystentów sędziów w zakresie poszczególnych dziedzin prawa materialnego nie jest tak doniosłe, jak szkolenie z procedur sądowych oraz metodyki pracy sędziego. Należy rozważyć organizowanie tych szkoleń nie centralnie, w miejscu odległym od miejsca pracy i zamieszkania asystenta, ale – podobnie jak w przypadku referendarzy sądowych – w siedzibach sądów okręgowych, a w przypadku małych okręgów sądowych – w siedzibach sądów apelacyjnych. Jest to życzenie samych asystentów sędziów, którzy preferują zajęcia warsztatowe w swoim miejscu pracy w miejsce szkoleń wyjazdowych (należy uwzględnić, że są to często rodzice małych dzieci). Wyjazd z Podkarpacia do Jastrzębiej Góry jest obecnie udręką z przyczyn komunikacyjnych.

10. Podsumowanie

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowiska odnoszące się do działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w zakresie dotyczącym szkolenia sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury powinna dbać o jak najwyższy poziom oferty szkoleniowej i skoncentrować swoje działania przede wszystkim na szkoleniu

ustawicznym, obejmującym ok. 10.000 sędziów, ok. 2000 referendarzy sądowych i ok. 3000 asystentów sędziów.

Przy planowaniu szkoleń należy uwzględnić konieczność informowania ich uczestników (zwłaszcza sędziów) o szczegółowej tematyce szkolenia oraz o osobach wykładowców na co najmniej 3 miesiące przed planowanym terminem szkolenia. Ze względu na specyfikę pracy sędziów (w dużych miastach terminy rozpraw i posiedzeń wyznaczane są z wielomiesięcznym wyprzedzeniem) odpowiednio wcześniej poinformowanie zainteresowanych o tematyce szkolenia i osobach wykładowców gwarantuje odpowiednią frekwencję oraz możliwość udziału w szkoleniu.

11. Propozycje do planu wydawniczego na 2013 r.

W planie wydawniczym Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury powinny się przede wszystkim znaleźć poradniki na temat metodyki pracy sędziego: właściwej organizacji pracy, zarządzania sprawami (zwłaszcza tzw. starymi), zarządzania czasem – należy umożliwić sędziom, referendarzom sądowym, asystentom sędziów dostęp do nich, np. poprzez nabycie praw autorskich do nich albo zlecenie opracowania szczegółowych zagadnień odpowiednim specjalistom. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 10.05.2012 r.

w sprawie treści artykułu „Między delegacją a nominacją” autorstwa SSO Macieja Strączyńskiego – Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

Krajowa Rada Sądownictwa z ubolewaniem stwierdza, że w artykule zamieszczonym w Kwartalniku Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” Nr 1 (7)/2012 pt. „Między delegacją a nominacją”, autorstwa Macieja Strączyńskiego znalazła się nieprawdziwa informacja odnosząca się do trybu nominacyjnego przy wielości kandydatów na jedno miejsce. Wbrew sugestii autora, Rada podejmuje bowiem zawsze jedną uchwałę co do wszystkich zgłaszających się na konkretne obwieśzczenie kandydatów. Dopiero po uprawomocnieniu się uchwały zwycięski kandydat przedstawiany jest Prezydentowi RP (art. 37 ust. 1

i art. 42 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). Jednocześnie KRS nie zamierza podejmować polemiki z autorem artykułu odnośnie opisywanych przez niego przypadków procedur konkursowych. Zarzuty te są z jednej strony na tyle ogólne, że nie sposób jednoznacznie ustalić, jakich konkretnych przypadków dotyczą, z drugiej natomiast wymagałoby to przedstawiania argumentów nie zawsze korzystnych dla uczestników procedury konkursowej, co nie byłoby stosowne. KRS oczekuje zamieszczenia powyższej informacji w najbliższym numerze pisma „Iustitia”. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 8.05.2012 r.

w sprawie postępowania dotyczącego obsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego.

Krajowa Rada Sądownictwa z niepokojem stwierdza, że w niektórych postępowaniach dotyczących powołania na urząd sędziego lub obsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego (procedurach nominacyjnych) dochodzi do sytuacji, które mogą być potraktowane jako naruszenie zasad etyki zawodowej sędziów, a nawet uchybienie godności urzędu sędziego.

Odnosi się to do procedur nominacyjnych, w których na wolne stanowisko sędziowskie kandyduje członek najbliższej rodziny sędziego będącego członkiem Kolegium Sądu Okręgowego. Zasady etyki zawodowej sędziów wymagają, aby w takiej sytuacji członek Kolegium nie brał udziału w głosowaniu dotyczącym obsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego, na które kandyduje członek jego najbliższej rodziny, a co najmniej

powstrzymał się od głosowania. To samo dotyczy głosowania podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Okręgowego.

Sędzia, którego najbliższy członek rodziny kandyduje na wolne stanowisko sędziowskie, nie powinien również sporządzać oceny kwalifikacyjnej innych kandydatów aspirujących do tego samego stanowiska ogłoszonego w tym samym Monitorze Polskim.

Należy również podkreślić, że poczynając od 28.03.2012 r., zgodnie z art. 57a § 2 i § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, oceny kwalifikacji żadnego z kandydatów nie może dokonywać sędzia wizytator będący małżonkiem, krewnym albo powinowatym kandydata lub pozostający z kandydatem w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może

to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego wizytatora.

Należy przypomnieć, że zgodnie ze zbiorem zasad etyki zawodowej sędziów, sędzia powinien zawsze kierować się zasadami uczciwości, godności, honoru, poczuciem obowiązku oraz przestrzegać dobrych obyczajów (§ 2). Sędziemu nie wolno wykorzystywać swego statusu i prestiżu sprawowanego

urzędu w celu wspierania interesu własnego lub innych osób (§ 3). Branie udziału w głosowaniu nad kandydaturą członka najbliższej rodziny podczas posiedzenia Kolegium Sądu Okręgowego opiniującego kandydatów do objęcia urzędu sędziego lub obsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego oraz sporządzenia oceny kwalifikacyjnej jego kontrkandydatów stanowi naruszenie przytoczonych zasad etycznego zachowania. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 15.06.2012 r.

dotyczące usprawnienia i ujednolicenia przebiegu postępowań w sprawach powołań do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Rozwiązania zawarte w ustawie z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz w ustawie z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw spowodowały wydłużenie i tak dotychczas zbyt długiego czasu trwania postępowania w sprawach związanych z ubieganiem się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Dotyczy to zwłaszcza procedury powołań na pierwsze stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, o które ubiega się nierzadko nawet po kilkudziesięciu kandydatów. Z danych posiadanych przez KRS za okres od 1.01.2008 r. do 30.07.2011 r. wynika, że na ogólną liczbę 1155 stanowisk sędziowskich w sądach rejonowych obsadzonych w tym okresie czas, jaki upłynął od dnia ich zwolnienia do dnia uzyskania powołań przez kolejne osoby:

- wynosił do 6 miesięcy w odniesieniu do 348 (30%) stanowisk,
- nie był dłuższy niż 12 miesięcy w odniesieniu do 593 (51%) stanowisk,
- przekroczył 12 miesięcy w odniesieniu do 214 (19%) stanowisk.

W trosce o usprawnienie postępowań nominacyjnych KRS zwraca się do prezesów właściwych sądów o zobowiązanie kandydatów zgłaszających się na stanowiska sędziowskie do składania dodatkowych oświadczeń wskazujących adresy ich poczty elektronicznej oraz zawierających zgodę na otrzymywanie drogą elektroniczną korespondencji związanej z tymi postępowaniami, pochodzącej zarówno od prezesów sądów, jak i od Rady. W tym ostatnim wypadku chodzi przede wszystkim o doręczanie podejmowanych uchwał. Jeśli znacząca część kandydatów złoży tego rodzaju oświadczenia, Krajowa Rada Sądownictwa dokona stosownej zmiany regulaminu szczegółowego trybu jej działania w zakresie przepisów regulujących sposoby doręczeń.

Po nowelizacji art. 58 § 3 i § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w postępowaniach nominacyjnych, które rozpoczęły się po dniu 27.03.2012 r., na Ministrze Sprawiedliwości nie spoczywa już obowiązek wyrażania opinii o każdym z kandydatów na sędziego. W tej sytuacji KRS zwraca się z prośbą do prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych o przygotowywanie i przysyłanie Radzie, wraz ze zgłoszeniami

kandydatów na sędziów oraz niezbędnymi dokumentami określonymi w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, także syntetycznej informacji zbiorczej o każdym z kandydatów, opracowanej na podstawie całej dokumentacji zawierającej:

- podstawowe dane osobowe kandydata;
- posiadane przez niego tytuły, stopnie naukowe, tytuły naukowe;
- datę i wynik ukończenia studiów prawniczych;
- datę i wynik egzaminu sędziowskiego oraz egzaminów składanych na zakończenie innych aplikacji prawniczych;
- przebieg dotychczasowej pracy zawodowej z wymienieniem poszczególnych stanowisk, na których praca umożliwia ubieganie się o stanowisko sędziego, oraz okresów zajmowania każdego z tych stanowisk;
- dane dotyczące odbycia studiów podyplomowych i doktoranckich;
- dane opisowe dotyczące ogólnej oceny pracy z uwzględnieniem m.in. obciążenia pracą i efektywności jej wykonywania, stabilności orzecznictwa (w odniesieniu do sędziów i referendarzy sądowych), terminowości wykonywania obowiązków (w odniesieniu do sędziów i referendarzy sądowych – terminowości sporządzania uzasadnień orzeczeń);
- dane dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej;
- wytknięcia oczywistej obrazy przepisów, dokonane w trybie art. 40 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, oraz stwierdzenia uchybień w zakresie sprawności – postępowania i zwrócenia na nie uwagi w trybie art. 37 ust. 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych;
- stwierdzenia przewlekłości postępowań dokonane w następstwie skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki;
- opinię Kolegium sądu;
- opinię zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji (okręgu).

Informacje o treści wskazanej powyżej bądź zbliżonej są od wielu lat przysyłane KRS przez prezesów niektórych sądów (m.in. Sąd Apelacyjny w Poznaniu, Sądy Okręgowe w Gliwicach, Poznaniu, Siedlcach) i w sposób istotny usprawniają postępowanie w sprawach indywidualnych odbywających się przed Radą. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 18.04.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych opiniuje go negatywnie.

Zgodnie z ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego⁸, na który wielokrotnie powoływała się KRS, zmiana miejsca służbowego sędziego nie jest możliwa bez zgody sędziego,

którego ma ona dotyczyć. Uwagi wymaga także odesłanie w projektowanym § 9a art. 77 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych do art. 22 § 3 tej ustawy, które wydaje się być efektem oczywistej omyłki pisarskiej.

Jednocześnie Rada zwraca uwagę, że proponowane brzmienie nowego § 1a w art. 37b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wydaje się stać w sprzeczności z art. 176 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika że urząd i właściwość sądów – miejscowa,

⁸ Wyrok z 15.01.2009 r. (K 45/07), publikator?.

rzeczowa i instancyjna – z woli ustrojodawcy stanowią materię ustawową, co oznacza, że decyzje w sprawie tworzenia i znoszenia sądów powinien podejmować ustawodawca, a nie przekazywać tych zagadnień do uregulowania w drodze aktów niższego rzędu.

Projektowana zmiana dotyczy właściwości sądu, zatem winna zostać wprowadzona np. wprost do kodeksu postępowania cywilnego, a ponadto powinna regulować skutek zarządzenia prezesa sądu okręgowego na właściwość wynikającą z umowy stron czy wyłączną. Ponadto problematyczna mogłaby okazać się konieczność przekazywania sprawy wg właściwości w trybach przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Zdaniem KRS dokładnej analizy wymaga także cały wachlarz instytucji funkcjonujących aktualnie w sądownictwie powszechnym celem wypracowania nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych. 9.10.2009 r. Prezydent RP Lech Kaczyński spotkał się z członkami KRS. Na tym spotkaniu omówiono ideę zwołania „okrągłego stołu” przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, celem wypracowania ewolucyjnych zmian ustrojowych umożliwiających rozwiązanie zasadniczych problemów ustrojowych związanych z wymiarem sprawiedliwości. KRS ponownie postuluje, aby podjęte zostały prace obejmujące pełny zakres unormowań dotyczących sądownictwa. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 18.04.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności asystentów sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności asystentów sędziów opiniuje go negatywnie.

Niewłaściwe, w ocenie KRS, jest odejście od zasady wyrażonej w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5.11.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów i przydzielanie asystentów sędziów do konkretnego wydziału sądu przez prezesa sądu, zamiast konkretnym sędziom. Stanowi to odejście od dotychczasowego modelu, jakim było powiązanie asystenta z osobą sędziego, prowadzące do wzmocnienia współpracy na linii sędzia – asystent. Nie gwarantuje to odpowiedniego wsparcia kadrowego sędziów, w stosunku do których często w obecnym stanie prawnym nie wypełniano normy § 2 rozporządzenia z 5.11.2002 r.

Powyższa uwaga nabiera szczególnego znaczenia w świetle projektowanego § 3 rozporządzenia. Należy stwierdzić, że użyte w § 3 projektu rozporządzenia pojęcie „wykonanie czynności należących

do obowiązków pracowników sekretariatów sądowych” jest pojęciem zdecydowanie węższym od pojęcia „czynności administracji sądowej”, użytego w art. 155 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, czy też pojęcia „czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2”, użytego we wchodzącym w życie 28.03.2012 r. znowelizowanym art. 155 § 1 przytoczonej ustawy. W ocenie KRS zlecanie asystentom sędziów czynności należących do obowiązków pracowników sekretariatów sądowych może doprowadzić do uszczuplenia liczby asystentów wykonujących czynności wprost wspierające orzekanie i tym samym wypaczyć instytucję asystenta sędziego. Przenoszenie ciężaru obowiązku zapewnienia właściwej obsługi sekretariatów sądów na sędziów lub przewodniczących wydziałów zlecających te czynności asystentom sędziów jest posunięciem wykraczającym poza funkcję, jaką powinien pełnić asystent sędziego. Potrzebne jest tym samym ograniczenie przez Projektodawcę zakresu takiego zlecenia do enumeratywnie wymienionych czynności niezbędnych do zapewnienia prawidłowej obsługi sędziego. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 18.04.2012 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego wraz z projektami dwóch aktów wykonawczych.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zasadniczo swoją aprobatę dla proponowanych rozwiązań normatywnych, zawartych w przedłożonym jej do zaopiniowania projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Rada zwraca jednak uwagę, iż w projekcie niniejszym nie został zaproponowany wystarczająco skuteczny mechanizm, który by pozwalał na rozstrzygnięcie sporów o właściwość. Proponowana możliwość wystąpienia do Eurojustu z wnioskiem o pomoc w rozstrzygnięciu o właściwości skutkuje jedynie wydaniem niewiążącej opinii. Taki skutek procedowania o wskazanie organu właściwego jest w zasadzie skutkiem żadnym, bo niewczy go każda opozycja strony postępowania. Realność konkretnej reakcji strony niebędącej (a nawet będącej) inicjatorem

postępowania o wskazanie właściwości nie jest abstrakcyjna. Należy zatem liczyć się z wcale nierzadkimi przypadkami, kiedy brak podporządkowania się strony opinii albo znacznie wydłuży samo postępowanie karne, którego wniosek dotyczy, albo – w krańcowych przypadkach – zignoruje fakt równoległego toczenia się tożsamych podmiotowo i przedmiotowo postępowań przez organy różnych państw Unii Europejskiej.

Zdaniem Rady zasygnalizowany problem powinien stanowić asumpt do dyskusji nad takim kształtem przyszłych regulacji, zwłaszcza prawa wspólnotowego, które instytucjonalnie, w tym pełniejszym zakresie, rozstrzygałyby i eliminowały spory jurysdykcyjne między właściwymi organami dwóch lub więcej państw członkowskich Unii Europejskiej. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 19.04.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne.

Krajowa Rada Sądownictwa, co do zasady, popiera skrócenie okresu retencji danych, jednak zwraca uwagę, że zmiana

ta może mieć negatywny wpływ na prawidłowy przebieg wielu postępowań karnych, bowiem spowoduje potencjalne zagrożenie

pozyskania niezbędnych danych do weryfikacji materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu przygotowawczym. Przyznanie inicjatywy do przedłużenia okresu przechowywania danych jedynie prokuratorowi jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procesu karnego. Dane teleinformatyczne mogą bowiem równie dobrze służyć pozyskiwaniu wiedzy wykluczającej sprawstwo konkretnych osób, a tym samym również obrońca i sami oskarżeni mają interes prawny w występowaniu o przedłużenie okresu retencji danych w konkretnych sprawach.

Jednocześnie niezbędne jest wprowadzenie kontroli sądowej nad udostępnianiem organom ścigania danych

wymienionych w art. 180c i art. 180d ustawy – Prawo telekomunikacyjne zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw. W ocenie KRS wprowadzenie kontroli sądowej udostępniania powyższych danych jest bezwzględnie konieczne z uwagi na ich podstawowe znaczenie dla zachowania konstytucyjnych zasad wyrażonych w art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. zasady ochrony prawnej życia prywatnego oraz zasady proporcjonalności stosowanych przez Państwo środków. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.04.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (w zakresie protokołu elektronicznego).

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych w całości podtrzymuje opinię z 29.07.2010 r. (w załączeniu).

Jednocześnie Rada zaznacza, że w razie zmian w projekcie aktu zmieniającego rozporządzenie, do opiniowania powinien być przedstawiony cały projekt nowelizujący. Dokonywanie, na kolejnych etapach prac legislacyjnych, korekt projektu aktu zmieniającego rzutuje bowiem nie tylko na konkretne przepisy wprowadzane do niego, ale może także wpływać na rozumienie całości regulacji. Opiniowanie zmian wywołuje konieczność odniesienia się do całości docelowego kształtu aktu prawnego, nie zaś wybiórczo do jednej określonej kwestii.

W podobnym kontekście Rada zwraca uwagę na problem utworzenia nowych stanowisk urzędniczych – kierownika zespołu transkrybentów oraz transkrybentów. Do przedmiotowego projektu nie załączono propozycji zmian rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30.03.2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. Nr 49, poz. 299), co wskazuje na celowość dogłębnej rewizji projektowanych zmian.

Mając powyższe na uwadze, KRS w zakresie przedstawionych zmian dotyczących protokołu elektronicznego wyraża poniższe uwagi:

1. Zgodnie z projektowanym brzmieniem § 7b ust. 4 pkt 8 jednym z zadań biura obsługi interesantów będzie udostępnianie protokołu z posiedzenia sądu (odtworzenie dźwięku/obrazu), jednak nie będzie to możliwe w przypadku braku możliwości utworzenia czytelni w ramach biura. W myśl projektowanego § 7b ust. 1 w skład biura obsługi interesantów wchodzi czytelnia, tylko jeśli warunki techniczne sądu na to pozwalają. Pierwszy ze wskazanych przepisów wymaga połączenia biura obsługi interesantów z czytelnią, a mimo to projektodawca nie odnosi się do problemów lokalowych sądów, uniemożliwiających taki sposób lokalizacji czytelni bez poczynienia stosownych inwestycji.
2. Projektowany § 9a pozbawiony jest upoważnienia ustawowego w projektowanym zakresie. Zdaniem Rady materia ta wymaga stosownej regulacji na poziomie np. rozporządzenia, nie zaś bliżej nieokreślonych „zaleceń” Ministra Sprawiedliwości.
3. § 84 powinien zostać doprecyzowany przez wskazanie, czy chodzi o rodzaj dokumentu, czy także utrwalenie jego cech indywidualizujących go. Zauważyć należy także, że w protokole nie „wprowadza się”, lecz „odnotowuje się” bądź „zamieszcza” określone informacje. Ponadto konkretyzowanie obowiązków osób wezwanych do sądu wymaga stosownego umocowania rangi ustawowej.

4. Określony w § 86 sposób sporządzania protokołu nie powinien wykraczać poza jasną regulację kodeksową w tym zakresie (art. 157 § 1¹ k.p.c.) ani też jej powtarzać. Rada nie widzi potrzeby różnicowania form pisemnych sporządzania protokołu, zwłaszcza że redakcja projektowanego przepisu nie odpowiada na pytanie, kiedy miałby być sporządzany protokół w formie wydruku komputerowego.
5. W zakresie § 86a wystarczające wydaje się sformułowanie typu „Przewodniczący dba o prawidłowy zapis obrazu i dźwięku”, zbyt szczegółowe unormowanie kwestii miejsca, w którym znajdować miałyby się osoba uczestnicząca w posiedzeniu, w skrajnych przypadkach mogłoby wyeliminować możliwość kontaktu z nią (np. z niedosłyszącym świadkiem). Rozważenia wymaga także możliwość umieszczenia tego rodzaju przepisu w odpowiedniej jednostce § 80.
6. Rada krytycznie ocenia możliwość udzielania dostępu do kont w systemie teleinformatycznym innym podmiotom niż wskazane w art. 9 § 2 k.p.c. Z tego względu na zdecydowanie negatywną ocenę zasługuje przewidziana w § 90a możliwość dostępu szerokiego katalogu osób, których tożsamość nie będzie wystarczająco wiarygodnie weryfikowana. Ponadto projektowana wysoce nieprecyzyjna regulacja nakłada w ust. 3 i ust. 4 obowiązki na podmioty tam wskazane, co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej. Dodatkowo stworzona zostanie możliwość potencjalnego dostępu do systemu osób faktycznie nieuprawnionych do jakiegokolwiek dostępu do informacji, co nie będzie sprzyjać odporności funkcjonujących w sądach systemów informatycznych na działalność cyberprzestępczą. Podobnie § 98a nie przewiduje dostatecznych mechanizmów weryfikacji tożsamości osób mających mieć dostęp m.in. do systemu teleinformatycznego obejmującego akta spraw – albowiem odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących postępowania upominawczego nie wystarczy (brak opłaty sądowej – por. § 2a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych).
7. § 90b (podobnie § 97 ust. 1a) powinien przewidywać możliwość przekazania protokołu elektronicznego także na informatycznych nośnikach danych. Projektowana regulacja wydaje się rozdzielać protokoły elektroniczne, sporządzone w sądzie przekazującym, od tych sporządzonych w innym sądzie, co z pewnością znacznie utrudni dostęp do nich uprawnionych osób.
8. Propozycja projektodawcy uregulowania możliwości samodzielnej rejestracji obrazu i dźwięku (*a contrario* § 92 ust. 3) powinna zostać uregulowana w kodeksach postępowania bądź w ustawie – Prawo o ustroju sądów

powszechnych, po dokładnej analizie tej problematyki (zwłaszcza wobec braku urzędowego zabezpieczenia takiego zapisu, np. przed jego cyfrową manipulacją).

9. § 92 ust. 4, § 94 ust. 4 i inne dotyczące wydawania zapisu na nośniku danych powinny precyzować kwestię standardów i pozostałych kwestii dotyczących zapisu. Natomiast do ewentualnego uregulowania w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych pozostaje kwestia kosztu wydania nośnika (koszt sporządzenia i wydania nośnika).
10. § 94 ust. 4 powinien umożliwiać odsłuch protokołu elektronicznego bez możliwości wydania zapisu – wystarczająca wydaje się możliwość swobodnego dysponowania tymże zapisem przez uprawnione podmioty.
11. Zarówno § 94 ust. 4, jak i § 95 ust. 10 powinny umożliwić dostęp do adnotacji, które w rozumieniu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 10.08.2011 r. w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego stanowić mają narzędzie do nawigacji po zapisanym materiale, w szczególności obejmującym informacje o rozpoczęciu wypowiedzi osób uczestniczących w posiedzeniu.
12. Dostęp do zapisu przewidziany w § 95 ust. 10 musi odbywać się na zasadach wykluczających bieżącą transmisję dźwięku/obrazu z sali rozpraw, z racji np. kluczowej w niektórych sytuacjach procesowych konieczności wykluczenia bezpośrednich wzajemnych kontaktów osób wypowiadających się w toku rozprawy.
13. Projektowany § 115a zbędnie nakłada na przewodniczącego posiedzenia obowiązek pouczenia o zasadach udostępniania protokołu – stosownych informacji udzielają sekretariaty bądź biura obsługi interesantów.
14. Projektodawca, wprowadzając wymóg m.in. uzasadniania wniosku o transkrypcję, w § 119a ust. 1 w jaskrawy sposób wykracza poza ustawowo określony zakres zmniejszenia rozporządzenia.
15. Doprecyzowania w § 119a wymaga kwestia wskazania właściwego prezesa do podjęcia decyzji o transkrypcji (i właściwego zespołu transkrybentów) w wypadku przekazania akt sprawy wraz ze środkiem odwoławczym. Równolegle odnośnie do ust. 5 w projektowanym § 119a zaznaczyć należy, że od 1.01.2013 r. rola prezesa względem

pracowników sądu zostanie znacznie ograniczona (art. 31a § pkt 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Projektodawca powinien przewidywać także stosowne mechanizmy informatyczne datowania, podpisywania i zabezpieczania sporządzonej transkrypcji protokołu.

Krajowa Rada Sądownictwa pragnie jednocześnie zwrócić uwagę na skalę niedoszacowania kosztów wprowadzenia protokołu elektronicznego, albowiem dokonana przy nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego kalkulacja obejmowała jedynie sprzęt i inne wyposażenie związane z samym sporządzeniem zapisu, natomiast pominięto koszt realizacji czynności akcesoryjnych i zapewnienie w tym zakresie stosownego wyposażenia sprzętowego, oprogramowania i szkoleń. Związane jest to w szczególności z koniecznością modernizacji sprzętu komputerowego pozostającego w dyspozycji sędziów, sekretariatów i biur obsługi interesantów, przeprowadzenia stosownych szkoleń sędziów i urzędników sądowych, kosztów nowego oprogramowania czy dostosowania aktualnie będącego w dyspozycji sądów oraz zatrudnienia transkrybentów.

Nie uwzględniono także konieczności odsłuchań materiałów i spowolnionej pracy całych sądów, spowodowanej pracochłonnością przewidywanych przez kolejnych projektodawców rozwiązań. Powyższe z pewnością przedłuży ogólny czas postępowań cywilnych.

Przeprowadzone testy systemów informatycznych do obsługi protokołu elektronicznego wymuszają konieczność dodatkowej czynności przed właściwym sporządzeniem protokołu elektronicznego. Systemy informatyczne wymagać będą pobierania próbek mowy/głosu osób, których zeznania/wystąpienia mają być elektronicznie protokolowane, co pochłonie cały ewentualny zysk czasowy w czasie prowadzenia rozprawy, jaki mógłby przynieść idealnie funkcjonujący system rozpoznawania mowy. Krajowa Rada Sądownictwa widzi konieczność przyspieszenia prac nad wprowadzeniem programu do transkrypcji głosu na tekst.

Projektowane zmiany nie rozwiązują problemów zapoznawania się z nagraniem przebiegu rozpraw przez osoby, które nie posługują się sprawnie sprzętem elektronicznym. W okresie przejściowym konieczne jest prowadzenie równolegle zapisu audiowizualnego (obrazu i dźwięku) oraz zapisu tradycyjnego (w formie pisemnego protokołu).

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.04.2012 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z przedmiotowym projektem ustawy koncentruje się na tych jej postanowieniach, które odnoszą się do regulacji zawodów prawniczych: art. 2 (ustawa z 16.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze), art. 3 (ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych), art. 5 (ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie), art. 11 (ustawa z 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji), także art. 8 (ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami) i w tym zakresie opiniuje go negatywnie. Zdaniem Rady dokonywanie istotnych zmian w ustawach regulujących zawody prawnicze powinno być dokonane w odrębnych aktach prawnych bądź zbiorczo, ale w ustawie poświęconej tylko tej materii.

Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie krytycznie ocenia zabieg prowadzący do obniżenia poziomu wiedzy wymaganej dla podejmowania czynności w ramach wykonywania tych zawodów, czego przejawem jest m.in. rezygnacja z testu jako formuły egzaminacyjnej. Egzaminy zawodowe mają na celu weryfikację nie tylko umiejętności praktycznych, ale również poziomu ogólnej wiedzy z zakresu prawa.

Ustosunkowując się do zaprojektowanych rozwiązań szczegółowych, KRS zaznacza, że formy wykonywania zawodu przez adwokatów i radców prawnych nie da się odnieść do pojęcia „przedsiębiorstwo”. Zastosowanie tego terminu w art. 2 i art. 3 projektu nastrocza wiele wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto proponowane zmiany dojeżdża do tych zawodów, obniżenie poziomu wymagań umożliwiających zdawanie egzaminu zawodowego i wpisu na listę bez aplikacji powodują w istocie zmniejszenie poziomu wymagań dla ubiegania się o stanowisko sędziego lub prokuratora. Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) stanowi bowiem, że osoby wykonujące zawód adwokata lub radcy prawnego mogą ubiegać się o objęcie stanowiska sędziego. Analogiczne rozwiązanie co do możliwości ubiegania się o stanowisko prokuratora zostało przewidziane w ustawie z 20.06.1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.). Zważywszy na tę tendencję i na projektowane zmiany kodeksu postępowania karnego, mające na celu wprowadzenie kontradiktoryjności tego postępowania, KRS dostrzega realne zagrożenie w zapewnieniu

właściwego poziomu kwalifikacji sędziego. Tym samym konieczne wydaje się ponowne rozważenie modelu dojścia do wykonywania poszczególnych zawodów prawniczych.

Za pozorną deregulację KRS uznaje proponowane zrównanie okresu trwania aplikacji z wymaganym okresem praktyki zawodowej, umożliwiającym podchodzenie do egzaminu zawodowego bez konieczności odbycia aplikacji. Obecnie dostęp do wybranych zawodów prawniczych jest zagwarantowany dla każdego, kto pomyślnie zda egzamin wstępny na odpowiednią aplikację przed komisją egzaminacyjną powoływaną przez Ministra Sprawiedliwości, a po jej odbyciu uzyska pozytywną ocenę z egzaminu zawodowego, również przeprowadzanego przez Ministra Sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7.03.2012 r. (K 3/10) orzekł o zgodności z Konstytucją RP przepisów pozwalających osobom w nich wymienionym na przystąpienie do egzaminu radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji radcowskiej lub uzyskanie uprawnień zawodowych radcy prawnego bez obowiązku zdawania tego egzaminu. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że wypowiadając się o konstytucyjności danej regulacji, Trybunał Konstytucyjny wskazuje pożądane standardy minimalne. Jednak zarówno dla dobra wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawa, jak i dla ochrony interesów podmiotów korzystających z pomocy prawnej celowe jest, aby przygotowanie do wykonywania zawodów regulowanych było jak najwyższej jakości. KRS jest zdecydowanie przeciwna propozycji skrócenia okresu praktyki zawodowej, umożliwiającego podchodzenie do egzaminu zawodowego bez konieczności odbycia aplikacji. Projektowane zmiany trudno uznać za konieczne i uzasadnione dla zapewnienia absolwentom wydziałów prawa szerszego niż dotychczas dostępu do wybranego przez nich zawodu prawniczego.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa także, że wśród zawodów prawniczych istnieje specjalizacja podobna do tej, która funkcjonuje wśród lekarzy. Przejście pomiędzy poszczególnymi zawodami prawniczymi, jak i z jednej specjalizacji lekarskiej do innej, dotyczy problemu właściwego przygotowania do wykonywania konkretnej profesji. W przekonaniu Rady rozważania wymaga kwestia dopuszczalności jego weryfikacji.

Dodatkowo Krajowa Rada Sądownictwa podnosi:

W ustawie o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów nie powinny znaleźć się postanowienia dotyczące materii wykraczającej poza jej zakres. Dlatego Rada krytycznie ocenia regulację zawartą w art. 6 projektu, odnoszącą się do ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali. Poruszona problematyka, związana z zarządem nieruchomości wspólną, wymaga głębszej refleksji. W przekonaniu Rady zmiany w tym zakresie nie powinny zostać wprowadzone mocą ustawy regulującej wykonywanie określonych zawodów.

W związku z rozbudową katalogu przestępstw ujętych w art. 177 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy postulować, aby wprowadzono wymóg całkowitej niekaralności osoby pretendującej do zawodu rzeczoznawcy majątkowego bądź odstąpiono od zmiany tego przepisu, gdyż przybiera postać nieracjonalnej kazuistyki.

Za równie nieuzasadnioną KRS uznaje likwidację wymogu posiadania przez pośrednika w obrocie nieruchomościami stosownego wykształcenia. Rada nie znajduje wytłumaczenia dla takiej zmiany, oceniając ją krytycznie. Jednocześnie, w braku wymogów co do posiadanych kwalifikacji, wątpliwości nasuwa cel dalszego funkcjonowania centralnej ewidencji osób wykonujących ten zawód.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 11.05.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego.

Krajowa Rada Sądownictwa ponownie negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego. Argumentacja projektodawcy zawarta w uzasadnieniu w znacznym stopniu pokrywa się z tekstem opiniowanym uprzednio przez KRS, a zasadnicza różnica sprowadza się do wskazania jako adresatów projektu ustawy „byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w procesie brzeskim w okresie od 26.10.1931 r.

do 13.01.1932 r.”. Pomimo takiego sformułowania niezmiennie pozostaje, że adresatem projektu jest jedynie dziesięć osób wymienionych z imienia i nazwiska w uzasadnieniu poprzedniego projektu. Zdaniem KRS tworzenie ustawy, której adresatem jest jedynie ściśle, enumeratywnie określony katalog odbiorców, jest praktyką nieodpowiednią.

Niezależnie od powyższego Rada zauważa, że projekt odnosi się do zdarzeń o charakterze historycznym, które powinny być przedmiotem zainteresowania historyków, a nie ustawodawcy.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 11.05.2012 r.

w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe (druk nr 63 S).

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z senackim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe w zakresie bezpośrednio dotyczącym sądów i sędziów zgłasza następujące uwagi.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia projektowany art. 39. Zdaniem Rady sprawy o opublikowanie sprostowania powinny być rozpoznawane w procesie, i to przez sąd rejonowy. Charakter spraw dotyczących odmowy sprostowania odpowiada naturze postępowania procesowego (spornego) i w takiej sytuacji objęcie tej kategorii spraw postępowaniem nieprocesowym poczytać należy za błędne. Ranga tego rodzaju spraw może być bardzo zróżnicowana i brak jest przesłanek, aby sądem właściwym do ich rozpoznania był sąd okręgowy.

Rada wyraża ogólną uwagę, że wprowadzanie do ustawy terminów na rozpoznanie sprawy czy apelacji powinno się odbywać w minimalnym zakresie i tylko jeśli wymaga tego szczególnie ważny interes. Tak krótkie terminy mogą być uzasadnione jedynie możliwością zaistnienia nieodwracalnych skutków czy wielkiej szkody np. dla interesu publicznego (por. terminy przewidziane w kodeksie wyborczym), zaś w ocenie Rady uprzywilejowanie spraw sądowych dotyczących opublikowania sprostowania nie znajduje uzasadnienia. Podkreślić należy, że skutkiem tego rodzaju regulacji jest nieodłącznie wydłużenie czasu rozpoznania pozostałych kategorii spraw. KRS wyraża przy tym zdanie, że celem ochrony powoda, jako strony

słabszej, należałoby szukać rozwiązania realnie korygującego niekorzystny rozkład sił w tego rodzaju procesie.

Dodatkowo projektodawca powinien uwzględnić ogólną czasochłonność doręczeń w postępowaniach sądowych, albowiem przy braku szczególnych trybów pilnych doręczania (np. z użyciem technik informatycznych) dotrzymanie przez sąd tego rodzaju terminom staje się często niewykonalne. Należałoby też rozważyć uproszczenie doręczeń na wzór rozwiązań zastosowanych w kodeksie wyborczym.

Uwagę Rady zwrócił także brak określenia charakteru terminu z projektowanego art. 39 ust. 4, albowiem z jego treści nie wynika, czy jest to termin zawity czy przedawnienia.

Zdaniem KRS powyższe nie wyklucza możliwości wprowadzenia szczegółowych regulacji procesowych dotyczących tej specyficznej materii.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na brak stosownych regulacji dotyczących kosztów sądowych w przedmiotowych sprawach.

Rada negatywnie ocenia także skrócenie terminu na dochodzenie roszczeń w projektowanym art. 39 ust. 4.

Ponadto KRS zauważa, że:

- art. 31 ust. 3, art. 33 ust. 2 – projektodawca powinien dookreślić sposób, w jaki sprostowanie może zostać wysłane redaktorowi naczelnemu – wyeliminowanie form elektronicznych wydaje się pochopte, zwłaszcza jeśli chodzi o dokumenty elektroniczne podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym. Wymóg formy powinien być także dodatkowo złagodzony odnośnie do stron internetowych, na których zamieszczono materiał prasowy;
- art. 32 ust. 1 pkt 1 – termin trzydniowy wydaje się zbyt krótki, zwłaszcza uwzględniając fakt, że miałby on dotyczyć także nieregularnie lub sporadycznie aktualizowanych stron internetowych. Przepis ten wymaga także uzupełnienia o wynikający z natury publikacji internetowych, konieczny dla zapewnienia odpowiedniości sprostowań, skonkretyzowany wymóg prezentacji sprostowania w określonym miejscu i przez określony czas na danej stronie internetowej;
- art. 32 ust. 1 pkt 4 – projektodawca wskazuje na przekaz za pomocą „dźwięku lub obrazu”, z kontekstu przepisu wynika, że intencją było objęcie przepisem przekazów „dźwięku lub obrazu i dźwięku”.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 13.06.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustalenia sądów okręgowych i sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustalenia sądów okręgowych i sądów rejonowych, którym przekazuje się

rozpoznawanie spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych, opiniuje go pozytywnie.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 14.06.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych oraz ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych.

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje negatywną opinię, którą wyraziła 9.03.2012 r. do poprzedniej wersji projektu tego rozporządzenia, a także uwagi zawarte w uzasadnieniu do tej opinii, które zachowują aktualność.

Wprawdzie w nowej wersji projektu zmniejszono liczbę sądów przewidzianych do zniesienia ze 116 do 79, jednak nadal podstawowym kryterium doboru likwidowanych jednostek jest limit etatów – tym razem do 9 włącznie. Zdaniem KRS przyjęcie takiego założenia jest wadliwe. Nie uwzględnia bowiem sprawności działania sądów przewidzianych do zniesienia. Nie bierze także pod uwagę znaczenia tych sądów dla lokalnych społeczności ani warunków, w których funkcjonują.

Tak przeprowadzona reforma nie daje gwarancji skrócenia czasu prowadzenia postępowań sądowych, co miało być jednym z priorytetowych zadań Ministra Sprawiedliwości. Przeciwnie, poprzez skumulowanie spraw w większych jednostkach może doprowadzić do ich wydłużenia. Przykładem takiego zjawiska jest likwidacja wydziałów pracy w części sądów rejonowych – co zaowocowało w niektórych przypadkach prawie dwukrotnym wydłużeniem i tak nadmiernego już czasu postępowania w sprawach dotyczących prawa pracy.

KRS ponownie zwraca uwagę na nierzetelne oszacowanie kosztów przeprowadzenia tych zmian, przedstawione w uzasadnieniu do projektu, w którym uwypuklono oszczędności

polegające na ograniczeniu środków na dodatki funkcyjne, zawężając wydatki do wymiany tablic i pieczęci.

KRS jeszcze raz podnosi, że mimo zapowiedzi zawartej w uzasadnieniu projektu o przekształceniu znoszonych sądów w wydziały zamiejscowe innych sądów nie przedstawiono równoległe do zaopiniowania odpowiedniego projektu zarządzenia Ministra Sprawiedliwości. Brak takiego zarządzenia w momencie wejścia w życie projektowanego rozporządzenia będzie oznaczał likwidację tych jednostek.

Ponadto KRS nie podziela poglądu zaprezentowanego w uzasadnieniu, że zniesienie sądów i utworzenie w to miejsce wydziałów zamiejscowych innych sądów nie spowoduje zmiany miejsca wykonywania obowiązków (siedziby) sędziego. Dlatego też przy przeprowadzaniu tej reformy należy brać pod uwagę ograniczenia wynikające z art. 180 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 75–76 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

KRS uważa również, że z uwagi na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które przedstawiła we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 23.01.2012 r., Minister Sprawiedliwości nie powinien wykonywać upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w tym przepisie do czasu rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 15.06.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków.

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków, opiniuje go pozytywnie, z uwagi na treść

znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jednocześnie zauważa, że zdecydowane różnicowanie uprawnień sędziów i sędziów w stanie spoczynku, w zakresie możliwości uzyskania pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, jest rażąco niesprawiedliwe. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 15.06.2012 r.

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

Krajowa Rada Sądownictwa, dostrzegając poprawę treści obecnej wersji projektu opiniowanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w stosunku do wersji poprzedniej, stwierdza jednocześnie, że nie wyeliminowano z niego części istotnych uchybień, które zawierał projekt opiniowany przez Radę 8.03.2012 r. Z tego względu KRS w dalszym ciągu podtrzymuje krytyczną ocenę tego projektu.

Uwagi ogólne

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że przedstawione do zaopiniowania rozporządzenie stanowi jedno z najważniejszych rozporządzeń wykonawczych wynikających z nowelizacji ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, która weszła w życie 28.03.2012 r. W związku z tym powinno ono dotyczyć przede wszystkim tych zagadnień, które wchodzą w zakres przedmiotowy nadzoru administracyjnego, zgodnie z jego definicją ujętą w ustawie. Tymczasem regulacja obejmuje w dużym stopniu kwestie techniczne. Na przykład przedmiot ustaleń, których musi (powinien), według projektu rozporządzenia, dokonać sędzia wizytator, przeprowadzając wizytację sądu lub wydziału, wykracza daleko poza konieczny merytoryczny zakres wizytacji. Uczynienie przedmiotem wizytacji danych dotyczących pracowników administracyjnych sądu budzi wątpliwości, zwłaszcza że pracownicy ci od 1.01.2013 r. będą podlegali służbowo dyrektorowi sądu. Rolą wizytatora nie jest badanie obciążenia urzędników. Według wzoru protokołu wizytacji wizytator będzie musiał ustalać obciążenie urzędników (pracowników sekretariatu).

To samo dotyczy badania warunków lokalowych sądu. Kwestie te należą do kompetencji dyrektora sądu, a nie wizytatora. Wizytator nie powinien też zajmować się kwalifikacjami zawodowymi (wyszkoleniem) urzędników, ponieważ mieści się to w zakresie ocen okresowych pracowników sekretariatów, których przeprowadzenie należy do dyrektora sądu.

Rada zwraca uwagę, że projekt tak ważnego rozporządzenia wykonawczego jest przedstawiany kilka miesięcy po wejściu w życie nowych przepisów o nadzorze, chociaż projekty rozporządzeń wykonawczych powinny towarzyszyć projektowi ustawy.

Uwagi szczegółowe

§ 5 projektu: W ocenie KRS nie ma podstaw dla tworzenia przez prezesa sądu okręgowego w ramach nadzoru wewnętrznego planów nadzorczych dla prezesów sądów rejonowych.

Zmiana rozporządzenia, przewidująca dla prezesa sądu apelacyjnego obowiązek tworzenia planów działalności nadzorczej sądów okręgowych oraz dla prezesa sądu okręgowego obowiązek tworzenia planów działalności nadzorczej sądów rejonowych, jest niezgodna z art. 37b § 3 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który przewiduje jedynie ustalenie kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rady, zbędne jest tworzenie planów działalności nadzorczej sądów rejonowych, ponieważ prezes sądu rejonowego nie przeprowadza wizytacji lub lustracji, a do jego obowiązków służbowych należy sprawowanie bieżącego nadzoru nad podległym mu sądem, co nie wymaga tworzenia planów działalności nadzorczej.

§ 6 ust. 2 projektu: Regulacja jest niejasna i zbędna. Wątpliwości wywołuje ustalenie, jakiego prezesa sądu ona dotyczy (prezesa sądu okręgowego, sądu rejonowego czy imiennie wskazanego prezesa któregoś z tych sądów).

§ 7 projektu: Jeżeli jest opracowany plan nadzorczy, określający szczegółowo terminy wizytacji oraz jej zakres, to zbędne jest wydawanie przez prezesa dodatkowego zarządzenia o jej przeprowadzeniu. Z planu nadzorczego wynika termin wizytacji, jej zakres przedmiotowy lub podmiotowy. O terminach wizytacji i jej zakresie zawiadamia się przez przesłanie prezesowi sądu planu nadzorczego.

§ 8 projektu: Przepis ten, dotyczący najprawdopodobniej wydania zarządzeń powizytacyjnych, powinien się znaleźć w innym miejscu rozporządzenia – po przepisach regulujących sposób dokumentowania wykonania czynności nadzorczych (w tym wizytacji).

§ 10 projektu: Rozporządzenie powinno przewidywać możliwość zawiadomienia o terminie wizytacji przez doręczenie planu nadzorczego, obejmującego plan czynności nadzorczych na cały rok. Jeżeli natomiast konieczne jest nagle przeprowadzenie nieplanowanych czynności nadzorczych, to nieracjonalne jest wymaganie zawiadomienia o nich aż na 30 dni wcześniej (Rada ma przy tym świadomość ustawowej regulacji dotyczącej tego terminu).

Paragraf 10 ust. 1 pkt 4 jest zbędny. Celowość całego ust. 1 jest wątpliwa. Z punktu widzenia prezesa sądu okręgowego lub rejonowego nie jest istotne, który wizytator przyjedzie na wizytację. Zakres wizytacji powinien wynikać z planu nadzorczego. Wizytacja wydziału, co do zasady, obejmuje całość działalności wydziału i, zdaniem Rady, nie ma potrzeby imiennego wskazywania sędziów wydziału objętego wizytacją, ponieważ dotyczy ona ich wszystkich.

Zakreślenie w § 10 ust. 2 sztywnego terminu zawiadomienia o naradzie jest zbędne.

§ 11 projektu: Ustawa i rozporządzenie nie przewidują możliwości przeprowadzenia nieplanowanej wizytacji w terminie wcześniejszym (od chwili podjęcia o niej decyzji) niż 30 dni. Należy rozważyć dodanie przepisu regulującego taką sytuację. Wprowadzenie w rozporządzeniu 14-dniowego terminu zawiadomienia dla nieplanowanej lustracji nie znajduje podstaw w ustawie (§ 14). Wprowadzenie tej regulacji uniemożliwia niezwłoczne podejmowanie czynności nadzorczych, co oczywiście nie zwalnia z obowiązku zawiadomiania o zarządzeniu lustracji.

Ustawa nie przewiduje obowiązku zawiadomiania sądu o lustracji. Przepisy o lustracji nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów o wizytacji.

Należy dodać przepis przewidujący doręczanie przez prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych zatwierdzonych planów nadzorczych podległym sądom, co powinno wyeliminować konieczność odrębnego zawiadomienia o terminach wizytacji i lustracji.

§ 13 projektu: Uwaga redakcyjna – powinno być „Jeżeli odpowiedzialny...” zamiast „Jeżeli odpowiedzialnym...”.

§ 15 ust. 1 projektu: W odniesieniu do kontroli działalności sekretariatu wydziału – Rada zgłasza takie same uwagi, jak przy wizytacji wydziału (§ 10 i § 11).

§ 19 projektu: Należy rozważyć skrócenie do trzech miesięcy terminu rozpatrzenia przez Ministra Sprawiedliwości

informacji rocznej o działalności sądów apelacji podległej prezesowi sądu apelacyjnego składającemu informację roczną.

§ 24 projektu: Do rozporządzenia dołączone są, w postaci trzech załączników, wzory protokołów wizytacji ujęte w formie tabel i informacji rocznej. We wzorach protokołów najwięcej miejsca poświęca się kwestiom technicznym, a nie najistotniejszym kwestiom merytorycznym poddawanych wizytacji. Zawartość tabel nie odpowiada celom wizytacji i lustracji przeprowadzanych w sądach powszechnych i potrzebom wizytacji. Zbędne jest zamieszczanie w informacji rocznej tych samych danych statystycznych, które znajdują się w sprawozdaniach statystycznych z działalności sądu.

§ 27 projektu: Rozporządzenie powinno mieć przynajmniej 30-dniowe *vacatio legis*.

Podsumowanie

Nadzór administracyjny nie może być nadmiernie sformalizowany. Powinien być maksymalnie uproszczony i na tyle elastyczny, aby pozwalał prezesowi podejmować skuteczne działania adekwatne do sytuacji w podległym mu sądzie.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 15.06.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o spółdzielniach opiniuje go negatywnie.

KRS zauważa, że przedłożony jej do zaopiniowania projekt ustawy o spółdzielniach stanowi w istocie częściowo zmodyfikowaną wersję, opiniowanego już negatywnie przez Radę (opinia KRS z 17.11.2010 r.), projektu ustawy o tym samym tytule.

Dokonane modyfikacje są w przeważającej mierze zabiegami kosmetycznymi. Dla przykładu zastąpiono paragrafy ustępami o takiej samej lub zbliżonej treści. KRS w opinii z 17.11.2010 r. zwróciła uwagę na konieczność zmiany całego

projektu ustawy i potrzebę kompleksowego opracowania problematyki prawa spółdzielczego, dostosowanego do obecnych warunków i stosunków społeczno-ekonomicznych. Ponadto zgłosiła do projektowanej regulacji szereg uwag. W związku z powyższym KRS, nawiązując do poprzednio wyrażonej opinii, podtrzymuje uprzednio zajęte stanowisko. Jednocześnie zauważa, że opiniowany projekt może wskazywać na zamysł kolejnej nowelizacji ustawy, która po negatywnej ocenie podmiotów opiniujących została ponownie przedłożona do zaopiniowania po wprowadzeniu niewielkich zmian.

NOWOŚĆ!

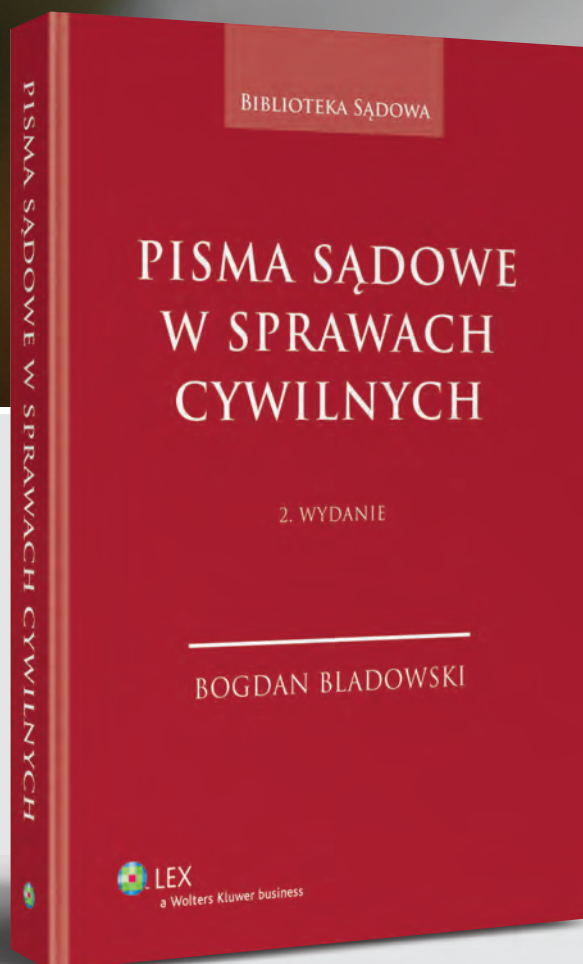
Pisma sądowe w sprawach cywilnych



LEX

a Wolters Kluwer business

Bogdan Bładowski



Opracowanie zawiera 190 kompletnych wzorów pism procesowych w sprawach cywilnych.

W nowym wydaniu wzory pism zostały zaktualizowane (uzupełnione o nowe instytucje procesowe) w związku z nowelizacjami kodeksu postępowania cywilnego – w tym nowelą, której przepisy weszły w życie 3 maja 2012 r. – i jego aktów wykonawczych, a także zmianami w ustawach o ustroju sądów powszechnych oraz o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Książka dostępna w księgarni internetowej profinfo.pl
księgarnia internetowa

LEX Touch teraz również na tabletach z systemem Android

www.LEX.pl/touch



LEX

a Wolters Kluwer business



Sprawdzona marka

Pewna jakość

Niezbędne informacje
zawsze pod ręką

LEX Touch dostępny jest w 2 wersjach:
LEX Omega i LEX Sigma
z modułami Komentarze i Monografie

Pierwszy i jedyny System Informacji Prawnej dostosowany do najpopularniejszych marek tabletów, takich jak iPad oraz Samsung Galaxy Tab 10.1.

LEX Touch

Zawsze masz pełne prawo