

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

CENA 104,99 ZŁ (W TYM 5% VAT)



NUMER 3 (32)

WRZESIEŃ 2016

Zmiana struktury sądów powszechnych – zagadnienia konstytucyjne
– Michał Szwaś, Iga Małobęcka

Ocena konstytucyjności prawa w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów
– wnioski Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego – Waldemar Żurek

Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem.
Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12
– Magdalena Krzyżanowska-Mierzewska

Prace Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa nad zagadnieniami niezależności
i odpowiedzialności sądownictwa – Sławomir Pałka

Niedyskryminacja w praktyce sędziowskiej – projekty organizacji obywatelskich
– Łukasz Bojarski, Dorota Pudzianowska, Jarosław Jagura

Narzędzie do oceny kompetencji kandydatów na biegłych
– Paweł Rybicki, Marek Pękała, Piotr Karasek

„Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie” – debata międzynarodowa

Obrady przedstawicieli Europejskich Rad Sądownictwa w Warszawie

Profesjonalne Informatory dla Prawników 2017

– dopasowane
do Twoich potrzeb!



Praktyczne,
funkcjonalne
kalendaria



Notatnik
teleadresowy



Obszerny wykaz
instytucji prawniczych
w tabelach

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

- 5 – Zmiana struktury sądów powszechnych – zagadnienia konstytucyjne – Michał Szwast, Iga Małobęcka
- 15 – Ocena konstytucyjności prawa w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów (wnioski Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego) – Waldemar Żurek
- 25 – Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12 – Magdalena Krzyżanowska-Mierzevska
- 31 – Prace Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa nad zagadnieniami niezależności i odpowiedzialności sądownictwa – Sławomir Pałka
- 34 – Niedyskryminacja w praktyce sędziowskiej – projekty organizacji obywatelskich – Łukasz Bojarski, Dorota Pudżianowska, Jarosław Jagura
- 41 – Narzędzie do oceny kompetencji kandydatów na biegłych – Paweł Rybicki, Marek Pękała, Piotr Karasek

LUDZIE I WYDARZENIA

Wywiad

- 52 – „Orzeczenie TK to orzeczenie TK, a rząd to rząd” – rozmowa z prof. Markiem Safjanem, sędzią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Alicja Seliga

Felieton

- 59 – Walec się toczy – Waldemar Żurek
- 60 – Nihil novi sub sole. Historia kołem się toczy – Daniel Stachura

Kalendarz wydarzeń

- 63 – Rozwiązania prawne regulujące funkcjonowanie prokuratury powinny być racjonalne i uwarunkowane jedynie troską o merytoryczną jakość pracy – Andrzej Seremet, Prokurator Generalny w stanie spoczynku
- 68 – Obrady przedstawicieli Europejskich Rad Sądownictwa w Warszawie - Karolina Janson-Ernert
- 69 – Deklaracja Warszawska w sprawie przyszłości wymiaru sprawiedliwości w Europie
- 70 – Wzajemne zaufanie między systemami sądownictwa Państw Członkowskich – wystąpienie prof. Koena Lenaerts, Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podczas Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)
- 74 – „Stawiam za wzór polską Radę” – rozmowa z lordem Geofreym Vosem, Przewodniczącym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w latach 2015–2016 – Alicja Seliga
- 75 – „Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie” – międzynarodowa debata, Warszawa, 3.06.2016 r.
- 76 – „Ucieczka od wolności?” – wystąpienie profesor Małgorzaty Gersdorf – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego
- 78 – „Być sędzią” – wystąpienie profesora Andrzeja Rzeplińskiego – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
- 82 – Uhonorowanie zasłużonych sędziów medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”
- 83 – Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę do pełnienia urzędu sędziego 19.04. i 27.06.2016 r.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski

Łukasz Bojarski
Justyna Kossak
Jan Kremer
Gabriela Ott
Waldemar Żurek

Sekretarz redakcji
Katarzyna Bojarska
tel. +48 668 618 561

e-mail: katarzyna.bojarska@wolterskluwer.com

Redaktor statystyczny
Jan Czempas

Patronat honorowy
SSN Dariusz Zawistowski
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: <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/oferta/krajowa-rada-sadownictwa>.

Zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18.12.2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikację w tych czasopismach każda publikacja ukazująca się na łamach „Krajowej Rady Sądownictwa” otrzymuje 5 punktów.

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe.

Autorzy zdjęć w numerze:
Adam Kryszkiewicz (Biuro KRS),
Lech Magnuszewski.

WYDAWCA

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



Dyrektor Działu Czasopism
Klaudiusz Kaleta
tel. +48 604 290 764
e-mail: klaudiusz.kaleta@wolterskluwer.com
Sekretariat
tel. 22 535 82 03

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

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 23
Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko
Nakład 1300 egz.

- 85 – Wybrane sylwetki nowych sędziów
 85 – Ewa Gregajtys – SSA w Warszawie
 85 – Małgorzata Łoboz – SWSA w Krakowie
 86 – Beata Majewska-Czajkowska – SSO w Gliwicach
 86 – Anna Baran – SSR w Sandomierzu
 87 – Przemysław Kułaj – SSR w Hrubieszowie
 87 – Magdalena Kwiatkowska – SSR w Łobzie
 88 – Ewa Skowron – SSR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
 88 – Anastazja Ustjanicz-Dubel – SSR w Jaworznie

Współpraca międzynarodowa

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

POZA WOKANDĄ

- 91 – O małych ojczyznach i dzieleniu się pięknem z innymi – rozmowa z Lechem Magnuszewskim, sędzią Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w stanie spoczynku – Alicja Seliga
 96 – Joanna Derlatka, „Wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym” – recenzja – Jan Kremer

DOKUMENTY KRS

- 98 – Informacja z działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2015 r. – skrót

Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.04-30.06.2016 r., których treść jest dostępna na stronie www.krs.pl:

- Opinia KRS z 26.04.2016 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa-strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
- Opinia KRS z 26.04.2016 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów
- Opinia KRS z 13.05.2016 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych
- Opinia KRS z 13.05.2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 475)
- Opinia KRS z 13.05.2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 11.05.2016 r. w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw oraz rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy
- Opinia KRS z 9.05.2016 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług
- Opinia KRS z 9.05.2016 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzenia licytacji ruchomości
- Opinia KRS z 9.05.2016 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzenia licytacji elektronicznej
- Opinia KRS z 19.05.2016 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 2.06.2016 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (druk senacki nr 152)
- Opinia KRS z 2.06.2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów
- Opinia KRS z 14.06.2016 r. w przedmiocie rozwiązań przyjętych w sprawozdaniu Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw
- Opinia KRS z 13.06.2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw
- Opinia KRS z 23.06.2016 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw
- Stanowisko KRS z 6.04.2016 r. w sprawie zatrudniania sędziów w stanie spoczynku w Sądzie Najwyższym i przez Rzecznika Praw Obywatelskich
- Stanowisko KRS z 12.05.2016 r. dotyczące ustanowienia 23 maja Dniem Wymiaru Sprawiedliwości
- Stanowisko KRS z 11.05.2016 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw
- Stanowisko KRS z 22.06.2016 r. o przedstawieniu wniosków związanych z pracami legislacyjnymi dotyczącymi projektów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- Uchwała nr 363/2016 KRS z 12.05.2016 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 168a ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437).
- Uchwała nr 365/2016 KRS z 13.05.2016 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177)
- Uchwała nr 412/2016 KRS z 31.05.2016 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) i ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w związku z ustawą z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177)



ZMIANA STRUKTURY SĄDÓW POWSZECHNYCH – ZAGADNIENIA KONSTYTUCYJNE

Michał Szwał, Iga Małobęcka

Od stycznia 2016 r. w publicystycznych dziennikach zajmujących się tematyką prawniczą pojawiają się informacje o trwających w Ministerstwie Sprawiedliwości pracach legislacyjnych nad gruntowną reformą funkcjonowania sądownictwa powszechnego w Polsce. Według tych informacji centralnym założeniem reformy ma być modyfikacja struktury sądów powszechnych polegająca na jej „spłaszczeniu”, czyli odejściu od aktualnego modelu trójszczeblowego (sądy apelacyjne, sądy okręgowe, sądy rejonowe) na rzecz modelu dwuszczeblowego¹. Spekuluje się jednocześnie na temat dwóch kierunków potencjalnych zmian. Zgodnie z informacjami przedstawianymi w styczniu i marcu 2016 r. reforma ma polegać na usunięciu aktualnie najwyższego szczebla sądownictwa powszechnego, którym są sądy apelacyjne². Natomiast w kwietniu 2016 r. prasa informowała, że likwidacji mają ulec sądy rejonowe³. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że żaden projekt zmian legislacyjnych w tym przedmiocie nie jest oficjalnie procedowany w ramach rządowego procesu legislacyjnego ani w ramach postępowania ustawodawczego w Sejmie. O reformie można mówić zatem w kategoriach spekulacji i domysłów.

Niepewność co do kierunków rzekomo opracowywanej reformy oraz ich konsekwencji dla ustroju sądownictwa, statusu sędziów, a co za tym idzie – realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, stanowiła asumpt do podjęcia próby zarysowania problemów natury konstytucyjnoprawnej, z którymi ustawodawca będzie musiał się zmierzyć. Omówione kolejno zostaną: konstytucyjne uwarunkowania w zakresie struktury sądownictwa powszechnego, jego obecna struktura, rozwiązania w tym zakresie przyjęte w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W dalszej kolejności zostaną jedynie zarysowane – z uwagi na ograniczone ramy publikacji – problemy konstytucyjne, które dotyczą zagadnienia zmiany struktury sądów.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴ reguluje zagadnienia związane ze strukturą sądownictwa powszechnego w kilku artykułach rozdziału VIII pt. „Sądy i trybunały”. W tym zakresie istotne znaczenie należy przypisać art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1 i 2 oraz art. 177 Konstytucji RP. Są to normy o charakterze ustrojowym określające ustrój, strukturę i właściwość sądów, które odgrywają jednocześnie istotną rolę, dopełniając treść prawa podmiotowego do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP⁵. Artykuł 175 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe” wymienia enumeratywnie rodzaje sądów funkcjonujących w Polsce. W tym sensie zawiera ogólne postanowienie określające strukturę sądownictwa sprawującego wymiar sprawiedliwości. Z przywołanego przepisu wynika konieczność istnienia i wyodrębnienia sądów powszechnych spośród innych kategorii sądów. Obowiązek ten spoczywa na ustawodawcy. Konstytucja RP nie zawiera definicji sądów powszechnych. Przyznaje na ich rzecz jedynie domniemanie kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jak bowiem stanowi art. 177 Konstytucji RP, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla

1 Przez pojęcie „szczebli” sądownictwa powszechnego rozumiemy wyodrębnione ustawowo kategorie sądów powszechnych, realizujące zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Nie jest zatem szczeblem sądownictwa powszechnego Sąd Najwyższy, będący – co do zasady – sądem kasacyjnym, rozpatrującym nadzwyczajne środki zaskarżenia. Ponadto, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) Sąd Najwyższy tworzy odrębny od sądów powszechnych rodzaj sądu.

2 A. Łukaszewicz, *PiS chce wielkiej reformy sądów*, internetowe wydanie „Rzeczypospolitej” z 19.01.2016 r., <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/301199869-PiS-chce-wielkiej-reformy-sadow.html>, oraz A. Łukaszewicz, *Reforma sądownictwa według PiS – szczegóły*, internetowe wydanie „Rzeczypospolitej” z 9.03.2016 r., <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303089877-Reforma-sadownictwa-wedlug-PiS---szczegoly.html>.

3 A. Łukaszewicz, *Reforma sądownictwa: Znikną sądy rejonowe*, internetowe wydanie „Rzeczypospolitej” z 3.04.2016 r., <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/304039935-Reforma-sadownictwa-Znikna-sady-rejonowe.html#p-2>; E. Siedlecka, *Ministerstwo Sprawiedliwości planuje zniesienie sądów rejonowych. Czy będzie to okazja do weryfikacji sędziów?*, internetowe wydanie „Gazety Wyborczej” z 4.04.2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75398,19866921,ministerstwo-sprawiedliwosci-planuje-zniesienie-sadow-rejonowych.html?disableRedirects=true>; M. Kryszkiewicz, *Reforma sądownictwa nadchodzi. Sędziowie boją się czystek*, internetowe wydanie „Gazety Prawnej” z 19.04.2016 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/937220,sadownictwo-w-2017-st-anowiska-straca-prawdopodobnie-obecni-prezysi-sadow.html>.

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

5 Zob. np. wyrok TK z 24.10.2007 r. (SK 7/06), Dz. U. Nr 204, poz. 1482.

właściwości innych sądów. Sens tego przepisu sprowadza się do tego, że jeżeli ustawa nie unormuje w sposób pozytywny właściwości innego sądu umocowanego w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP do rozpoznania danej sprawy, to sprawa ta powinna być rozpoznana przez sąd powszechny⁶. Przepis ten ma znaczenie gwarancyjne względem podmiotowego prawa do sądu⁷. Zapobiega bowiem sytuacji zamknięcia jednostce dostępu do sądu wtedy, gdy ustawodawca nie wskaże wyraźnie, który sąd jest właściwy do rozpoznania określonej kategorii spraw sądowych. Sądy powszechne należy uznać jednocześnie za sądy właściwości ogólnej, podstawowy segment sądownictwa, któremu ustawodawca powinien powierzyć do rozpoznania najszerszy zakres spraw. Kategorie spraw sądowych wynikają zaś z podstawowych typów stosunków prawnych, które podlegają ochronie przez sądy (sprawy cywilne, sprawy karne i sprawy sadowo-administracyjne). Sprawy cywilne i sprawy karne powinny być powierzane sądom powszechnym, jako sądom właściwości generalnej⁸, natomiast sprawy sadowo-administracyjne, w których po jednej stronie sporu występuje jednostka, a po drugiej organ administracji publicznej, należą do właściwości sądów administracyjnych zgodnie z art. 184 Konstytucji RP⁹.

Dla zagadnienia wymaganej konstytucyjnie struktury sądów powszechnych najistotniejsze znaczenie mają art. 176 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ustęp 1 tego artykułu wprowadza zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, natomiast ust. 2 powierza ustawodawcy określenie ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed nimi. Zawarcie w Konstytucji RP zasady dwuinstancyjności postępowania stwarza powstanie po stronie ustawodawcy obowiązku takiego ukształtowania struktury sądów powszechnych, aby w każdej sprawie sądowej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP strona postępowania mogła zaskarżyć wyrok sądu I instancji do sądu instancyjnie wyższego. Struktura sądów musi być zatem zorganizowana w system wieloszczeblowy, „by istniały odrębne sądy zdolne do rozpatrywania sprawy w dwóch kolejnych instancjach”, w którym musi istnieć hierarchia wyrażająca się w zdolności sądu wyższej instancji do narzucenia sądowi I instancji sposobu i kierunku rozstrzygnięcia¹⁰. Jednocześnie, skoro Konstytucja RP

wymaga istnienia co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, ustawodawca w ramach struktury sądownictwa powszechnego obowiązany jest wyodrębnić przynajmniej dwa szczeble tego sądownictwa¹¹. Należy ponadto rozważyć zagadnienie hipotetycznej możliwości zapewnienia dwuinstancyjności postępowania poprzez powierzenie rozpatrywania środków odwoławczych od orzeczeń sądów powszechnych Sądowi Najwyższemu, który działałby jako sąd II instancji. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że dopuszczalne byłoby zapewnienie dwuinstancyjności postępowania w ramach dwóch różnych rodzajów sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej – sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. W takim ujęciu Sąd Najwyższy rozpatrywałby środki zaskarżenia od orzeczeń sądów powszechnych, działając jako sąd II instancji. Koncepcję taką można by uzasadnić zarówno treścią art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”, jak i okolicznością, że został on upoważniony w Konstytucji RP do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Prezentowany tu model realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania przez Sąd Najwyższy funkcjonuje obecnie w systemie prawnym w sądach wojskowych¹². Takie rozwiązanie w praktyce byłoby jednak nierealne, biorąc pod uwagę kilkunastomilionową liczbę spraw rozpatrywanych każdego roku przez sądy powszechne, jak również budziłoby wątpliwości konstytucyjne dotyczące chociażby naruszenia prawa dostępu do sądu, będącego jednym z komponentów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)¹³. Należy zatem przyjąć, że z konstytucyjnej zasady co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego wynika konieczność utworzenia w ramach struktury sądownictwa powszechnego co najmniej dwóch szczebli (kategorii) sądów.

Jak wynika z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Przepis powyższy rodzi istotną konsekwencję dla omawianego tu zagadnienia struktury sądów powszechnych. Powierza bowiem decyzji ustawodawcy zarówno wybór liczby szczebli sądów powszechnych, jak i samego wewnętrznego zorganizowania systemu sądownictwa powszechnego. O ile art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wskazywał na rodzaje funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej sądów, o tyle wybór kategorii sądów,

6 Zob. wyrok TK z 9.12.2003 r. (P 9/02), Dz. U. Nr 218, poz. 2151.

7 Zob. szeroko L. Garlicki, *komentarz do art. 177 Konstytucji RP*, uwaga 8, s. 4, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.

8 Należy zgodzić się z poglądem Lecha Garlickiego, który wskazuje, że art. 177 Konstytucji RP w świetle tzw. teorii pojęć zastanych może być odczytywany jako dyrektywa, aby wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych był sprawowany przez sądy powszechne. Zob. L. Garlicki, *komentarz do art. 177 Konstytucji RP*, uwaga 4, s. 2, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*

9 Art. 184 Konstytucji RP stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

10 Zob. L. Garlicki, *komentarz do art. 176 Konstytucji RP*, uwaga 5, s. 3, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*

11 Podobnie L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 327.

12 Od orzeczeń wojskowych sądów okręgowych orzekających jako sądy I instancji ustawodawca przewidział bowiem środki odwoławcze rozpatrywane przez Izbę Wojskową Sądu Najwyższego (art. 655 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) – dalej jako k.p.k.

13 Rozpoznawanie środków zaskarżenia realizujących prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego przez usytuowany w Warszawie Sąd Najwyższy budziłoby poważne wątpliwości z punktu widzenia proporcjonalności ograniczenia fizycznej dostępności sądu II instancji dla jednostki. Inna rzecz, że podobny model funkcjonuje w sądownictwie administracyjnym.

w tym sądów powszechnych, należy do ustawodawcy zwykłego¹⁴. Granicą swobody ustawodawcy w regulowaniu tych kwestii jest opisywany nakaz zapewnienia dwuinstancyjności postępowania, ale również konieczność zapewnienia różnych komponentów prawa do sądu, w szczególności wyodrębnionego z niego przez Trybunał Konstytucyjny (dalej jako TK) prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy sądowe, uwzględniającego wymienione w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP kryteria właściwości, niezależności, niezawisłości i bezstronności sądów i sędziów¹⁵ oraz prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie bez znaczenia jest także, wynikający z preambuły do Konstytucji RP, nakaz zapewnienia działaniu instytucji publicznych – jakimi są przecież sądy – rzetelności i sprawności¹⁶. Wieloszczeblowa struktura sądów jest jednocześnie, jak wskazuje w swoim orzecznictwie TK, elementem ustroju sądów, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP¹⁷. O niebagatelnym znaczeniu powyższego jest mowa w dalszych rozważaniach.

Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie trójszczeblowej struktury sądownictwa powszechnego w 1990 r.¹⁸ Kategorie sądów określono w ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁹. Sądami powszechnymi są: sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne (art. 1 § 1 p.u.s.p.). Struktura terytorialna sądów powiązana jest w pewnym stopniu z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa. Sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, przy czym w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy (art. 10 § 1 p.u.s.p.)²⁰.

Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych (art. 10 § 2 p.u.s.p.), natomiast sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych (art. 10 § 3 p.u.s.p.). Samo zaś tworzenie sądów oraz ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości na podstawie powyższych kryteriów ustawodawca powierzył do uregulowania w drodze rozporządzenia Ministrowi Sprawiedliwości, który zobowiązany jest przy jego wydaniu zasięgnąć niewiążącej opinii Krajowej Rady Sądownictwa (art. 20 pkt 1 p.u.s.p.). Zgodność z Konstytucją RP takiego rozwiązania została potwierdzona w wyroku TK z 27.03.2013 r.²¹, który zapadł jednak przy wielu głosach krytycznych²². Sąd Najwyższy stanowi natomiast w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości odrębny od sądów powszechnych rodzaj sądu (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), sprawuje jednak nad nimi nadzór w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), którego głównym instrumentem jest rozpatrywanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jakimi są skargi kasacyjne (w sprawach cywilnych) i kasacje (w sprawach karnych). Rozwinięcie struktury sądownictwa powszechnego odnajdujemy w przepisach ustaw procesowych wyznaczających właściwość wymienionych sądów do rozpoznania określonych kategorii spraw w toku instancji (właściwość rzeczowa i instancyjna). Ogólnie można wskazać, że trójszczeblowość przyjętej przez polskiego ustawodawcę struktury sądownictwa powszechnego polega na tym, że zasadniczo sąd rejonowy jest zawsze sądem I instancji²³, sąd apelacyjny sądem II instancji, rozpoznającym środki odwoławcze od orzeczeń sądów okręgowych działających jako sądy pierwszoinstancyjne²⁴, a sąd okręgowy pełni podwójną rolę. Rozpoznaje on bowiem niektóre kategorie spraw jako sąd I instancji²⁵,

14 P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.03.2013 r. (K 27/12)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/2, s. 6.

15 Zob. np. wyrok TK z 24.10.2007 r. (SK 7/06), Dz. U. Nr 204, poz. 1482.

16 Zob. również wyrok TK z 7.11.2005 r. (P 20/04), Dz. U. Nr 225, poz. 1938.

17 Wyrok TK z 27.03.2013 r. (K 27/12), Dz. U. poz. 448.

18 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 Sądownictwa (Dz. U. Nr 53, poz. 306). Ustawa weszła w życie 10.08.1990 r. W miejsce dotychczasowej struktury dwuszczeblowej (sądy wojewódzkie i sądy rejonowe) wprowadzono strukturę trójszczeblową (sądy apelacyjne, sądy wojewódzkie i sądy rejonowe). Struktura ta przetrwała do dziś, z tym zastrzeżeniem, że na mocy postanowień ustawy z 18.12.1998 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 160, poz. 1064) sądy wojewódzkie przemianowano na sądy okręgowe.

19 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) – dalej jako p.u.s.p.

20 Należy jednak pamiętać o szczególnych regułach tworzenia sądów rejonowych wprowadzonych ustawą z 14.03.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 481), która weszła w życie 15.07.2014 r. Jak stanowi wprowadzony tą ustawą art. 10 § 1a p.u.s.p., sąd rejonowy tworzy się dla obszaru jednej lub większej liczby gmin zamieszkałych przez co najmniej 50.000 mieszkańców, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5.000 w ciągu roku kalendarzowego, z zastrzeżeniem art. 10 § 1b–1d p.u.s.p. Sąd rejonowy może być utworzony dla jednej lub większej liczby gmin zamieszkałych przez mniejszą niż 50.000 liczbę mieszkańców, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru

tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5.000 w ciągu roku kalendarzowego (art. 10 § 1b p.u.s.p.). Jak jednak stanowi art. 10 § 1c p.u.s.p., sąd rejonowy może być utworzony według kryteriów określonych w § 1b tylko wtedy, gdy zmiana obszaru właściwości sądu rejonowego właściwego dla tej gminy lub gmin nie spowoduje, że istniejący sąd rejonowy nie będzie spełniał kryteriów określonych w § 1a lub 1b.

21 Wyrok TK z 27.03.2013 r. (K 27/12), Dz. U. poz. 448.

22 Zob. zdania odrębne do wyroku TK z 27.03.2013 r. (K 27/12) sędziów: Wojciecha Hermelińskiego, Teresy Liszcz, Andrzeja Wróbla i Marka Zubika. W piśmiennictwie zob. krytyczne opinie: P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.03.2013 r. (K 27/12)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/2; A. Balaban, *Zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawowych i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości jako nadzorcy wymiaru sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31; R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012/3.

23 Zob. art. 24 § 1 k.p.k., art. 9 § 1 ustawy z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.) – dalej jako k.p.w.; art. 16 § 1, art. 477 § 2, art. 507 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.) – dalej jako k.p.c.; art. 15 § 1 ustawy z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 382 ze zm.) – dalej jako u.p.n.

24 Zob. art. 26 k.p.k., art. 367 § 2 k.p.c.

25 Zob. art. 25 § 1 k.p.k., art. 17, art. 18, art. 477 § 1, art. 479²⁸, art. 479⁴⁶, art. 479⁵⁷, art. 479⁶⁸, art. 544 § 1, art. 567¹, art. 691¹ § 2 k.p.c., art. 3 ust. 1 ustawy z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44).

jak również rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń sądów rejonowych²⁶. Przepisy procesowe wprowadzają pewne nieznaczne wyjątki od tych reguł. Struktura sądownictwa zawsze wynika bowiem z przepisów ustrojowych, ale także z przepisów procesowych wyznaczających właściwość rzeczową oraz relacje instancyjne między określonymi kategoriami sądów.

Obecna trójstopniowa struktura ma swoje zalety i wady. Wśród tych pierwszych na pewno można wskazać wysoką specjalizację sędziowską w sądach okręgowych działających jako sądy I instancji oraz w sądach apelacyjnych rozpoznających środki odwoławcze od orzeczeń sądów okręgowych. Sądom tym powierzono do rozpoznania stosunkowo mało szeroki zakres spraw uznanych przez ustawodawcę, zazwyczaj trafnie, za sprawy o większym stopniu skomplikowania i ciężarze gatunkowym. Jednocześnie w tych sądach urząd pełnią najbardziej doświadczeni sędziowie. Może to wpływać korzystnie na jakość i jednolitość orzecznictwa tych sądów oraz realizację prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Struktura trójstopniowa zapewnia ponadto większą bliskość sądu względem podsądnych. Sprawy najbardziej powszechne i dotyczące statusu przeciętnego obywatela rozpoznawane są przez sądy rejonowe, których siedziby, z uwagi na ich liczbę, są położone zasadniczo bliżej niż siedziby sądów okręgowych. Jako podstawową wadę struktury trójstopniowej można wskazać nierównomierne obciążenie sprawami sądów poszczególnych kategorii, co nie sprzyja realizacji postulatu efektywnego wykorzystania kadr wymiaru sprawiedliwości. Struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego uznawana jest za „niedoskonałą”, „nadmiernie rozbudowaną” czy wręcz „zasadniczą przeszkodę” w racjonalnym wykorzystaniu kadr sądownictwa oraz osiągnięcia przez sądy efektywności orzecznictwa współmiernej do ponoszonych na nie nakładów²⁷. Sędziowie sądów okręgowych i sądów apelacyjnych rozpoznają wyraźnie mniejszą liczbę spraw niż sędziowie sądów rejonowych²⁸. Jakkolwiek częściowo można to uzasadnić większym skomplikowaniem

rozpoznawanych spraw, to dysproporcje w tym zakresie należy uznać za zbyt duże. Powoduje to niezadowolenie sędziów sądów rejonowych i chęć, skądinąd zrozumiałą, jak najszybszego powołania do pełnienia urzędu w sądzie wyższego szczebla.

Obecna trójstopniowa struktura sądownictwa powszechnego stanowi stosunkową nowość w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości. Jak zasygnalizowano, funkcjonuje od 1990 r. i zastąpiła funkcjonującą w PRL strukturę dwustopniową opartą na sądach okręgowych (przed 1999 r.: wojewódzkich) i sądach rejonowych (od początków PRL do 1975 r.: sądach powiatowych). W tzw. okresie międzywojennym, od 1.01.1929 r. struktura sądownictwa powszechnego była czterostopniowa. Funkcjonowały: sądy pokoju, sądy grodzkie, sądy okręgowe i sądy apelacyjne (zob. art. 1 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁹). Sprawy w I instancji rozpoznawane były, w zależności od ich charakteru, przez sądy pokoju, sądy grodzkie lub sądy okręgowe. W II instancji środki odwoławcze od orzeczeń wymienionych sądów rozpoznawane były odpowiednio przez sądy grodzkie, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Sądy pokoju zniesiono w 1938 r. i struktura sądownictwa powszechnego obejmowała trzy szczeble³⁰. Sądem III instancji był Sąd Najwyższy, formalnie znajdujący się w strukturach sądownictwa powszechnego, ale spełniający podobną funkcję jak obecnie. Struktura sądów powszechnych w XX i XXI wieku nie była jednolita, w różnych okresach występowały dwa, trzy lub cztery szczeble sądownictwa powszechnego. Należy jednocześnie wskazać, że ewentualna likwidacja jednego z aktualnych szczebli sądów byłaby powrotem do struktury obowiązującej w okresie PRL.

Dwustopniowość sądownictwa nie jest osobliwością na gruncie aktualnej regulacji polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Dwie kategorie sądów obejmuje sądownictwo administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny). Z uwagi na większe obciążenie orzecznictwa sądów powszechnych niż administracyjnych, trudno w tym zakresie czynić miarodajne porównania. Nie wydaje się jednak, aby dwustopniowe sądownictwo administracyjne działało sprawniej niż trójstopniowe sądownictwo powszechne, o czym świadczy wynoszący już średnio prawie dwa lata czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej jako NSA).

Specyficzny charakter ma struktura polskich sądów wojskowych. Jest ona trójstopniowa, przy czym wynika to z rozbicia kompetencji w zakresie realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego pomiędzy różne rodzaje sądów: sądy wojskowe (wojskowe sądy

26 Zob. art. 25 § 3 k.p.k., art. 14 § 1 pkt 1 k.p.w., art. 367 § 2 k.p.c., art. 58 u.p.n.

27 Tak Z. Cwiakalski, *Kierunki zmian w działalności sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2009/2, s. 21–23.

28 Zgodnie z danymi przedstawionymi w „Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2015” na dzień 31.12.2014 r. liczba sędziów sądów apelacyjnych wynosiła 493, sądów okręgowych – 2.788, rejonowych – 6.651 (s. 162). Zgodnie z danymi przedstawionymi w dokumencie „Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności za rok 2014 r.” (dostępny pod adresem: <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2014/>) w 2014 r. sądy apelacyjne załatwiły 115.031 spraw, sądy okręgowe – 948.946 spraw, a sądy rejonowe – 13.690.492 spraw. Nawet gdyby od liczby rozpoznanych przez sądy rejonowe spraw odjąć liczbę 1.850.207 spraw cywilnych rozpoznanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym (przez referendarzy sądowych), 309.850 spraw gospodarczych rozpoznanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym (przez referendarzy sądowych), 3.246.650 spraw dotyczących ksiąg wieczystych (prowadzonych głównie przez referendarzy sądowych), to porównanie powyższych danych prowadzi do rezultatu, że sędzia sądu apelacyjnego załatwił w 2014 r. przeciętnie 233 sprawy, sędzia sądu okręgowego – 340 spraw, a sędzia sądu rejonowego – 1245 spraw.

29 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.).

30 Ustawa z 9.04.1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sądów pokoju, Dz. U. Nr 24, poz. 213, która weszła w życie 1.05.1938 r.

garnizonowe i wojskowe sądy okręgowe) oraz Izbę Wojskową Sądu Najwyższego³¹.

Dla porównania warto syntetycznie przedstawić strukturę sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną przykłady sądownictwa czteroszczeblowego (Słowenia, Słowacja), sądownictwa trójszczeblowego (Niemcy, Austria), a następnie sądownictwa dwuszczeblowego (Królestwo Niderlandów, Francja).

Nietypową czterostopniową strukturę ma sądownictwo powszechne³² w Słowenii³³, które obejmuje sądy rejonowe (*okrajna sodišča*), sądy okręgowe (*okrožna sodišča*), sądy wyższe (*višja sodišča*) oraz Sąd Najwyższy Republiki Słowenii (*Vrhovno sodišče*). W zależności od wagi rozpoznawanych spraw sądem I instancji jest sąd rejonowy albo sąd okręgowy³⁴. Apelacje od orzeczeń zarówno sądów rejonowych, jak i okręgowych rozpoznają sądy wyższe³⁵, które są sądem II instancji dla obu rodzajów sądów I instancji. Sądem odwoławczym najwyższej instancji jest Sąd Najwyższy Republiki Słowenii, który, choć pełni głównie funkcję sądu kasacyjnego, rozpoznaje także apelacje od orzeczeń sądów wyższych, a także sądów szczególnych (Sądu Administracyjnego oraz Wyższego Sądu Pracy i Spraw Socjalnych)³⁶.

Czteroszczeblowy system sądownictwa powszechnego przyjęty został także na Słowacji³⁷. Z wyłączeniem spraw z zakresu prawa administracyjnego³⁸ oraz wymienionych w ustawach szczególnych spraw cywilnych i karnych sądami I instancji są sądy rejonowe (*okresné súdy*), a apelacje od ich orzeczeń rozpatrywane są przez sądy okręgowe (*krajské súdy*). Wyjątkiem od tej zasady są sprawy karne

dotyczące poważnych przestępstw, które w I instancji rozpoznawane są przez Szczególny Sąd Karny (*Špecializovaný trestný súd*)³⁹. Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej (*Najvyšší súd Slovenskej republiky*) rozpoznaje zwyczajne środki odwoławcze wniesione od wyroków sądów okręgowych oraz Szczególnego Sądu Karnego, a także nadzwyczajne środki odwoławcze od orzeczeń sądów rejonowych, sądów okręgowych, Szczególnego Sądu Karnego oraz Sądu Najwyższego w przypadkach określonych prawem.

W Niemczech sądownictwo powszechne (*ordentliche Gerichte*)⁴⁰ obejmuje trzy poziomy: sądy rejonowe (*Amtsgericht*, dalej jako AG), sądy krajowe (*Landgericht*, dalej jako LG), wyższe sądy krajowe (*Oberlandesgericht*, dalej jako OLG) oraz, odrębnie, Federalny Trybunał Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*, dalej jako BGH) jako sąd najwyższej instancji. W zależności od wartości przedmiotu sporu lub rodzaju sprawy w sprawach cywilnych sądem I instancji jest AG lub LG. Natomiast sprawy karne zależnie od wymiaru kary lub rodzaju czynu przestępczego rozstrzyga w I instancji AG, LG bądź OLG⁴¹. Odpowiednio, na ogół apelacje (*Berufung*) od wyroków tych sądów rozpatrują w II instancji sąd krajowy albo wyższy sąd krajowy. Natomiast jeżeli sądem I instancji jest OLG, przysługuje jedynie rewizja do BGH⁴². Podczas gdy AG, LG i OLG rozpatrują zazwyczaj okoliczności faktyczne sprawy, Federalny Trybunał Sprawiedliwości rozpatruje sprawy co do zasady jako sąd rewizyjny (*Revisionsgericht*) i kontroluje jedynie ocenę prawną stanu faktycznego dokonaną przez sądy niższych instancji⁴³. Poza strukturą sądownictwa powszechnego znajdują się natomiast sądy pracy (*Arbeitsgericht*), które rozstrzygają spory z zakresu prawa pracy. Odwołania od ich wyroków rozpatrują wyższe sądy pracy (*Landesarbeitsgerichte*), a najwyższą instancją jest Federalny Sąd Pracy (*Bundesarbeitsgericht*)⁴⁴.

31 W ramach samego sądownictwa wojskowego istnieją dwa szczeble: wojskowe sądy garnizonowe i wojskowe sądy okręgowe. Natomiast Izba Wojskowa Sądu Najwyższego funkcjonuje zarówno jako sąd kasacyjny sprawujący nadzór judykacyjny nad sądami wojskowymi, m.in. poprzez rozpoznawanie kasacji, jak i jako sąd II instancji rozpoznający środki odwoławcze od orzeczeń wydawanych przez wojskowy sąd okręgowy działający jako sąd I instancji.

32 Poza strukturą sądownictwa powszechnego znajdują się sądy pracy (*delovna sodišča*), w tym jeden z nich funkcjonujący jednocześnie jako sąd do spraw socjalnych (*delovno in socialno sodišče*). Sądem apelacyjnym od orzeczeń tych ostatnich jest Wyższy Sąd Pracy i Spraw Socjalnych (*višje delovno in socialno sodišče*).

33 Zob. informacje na stronie poświęconej słoweńskiemu sądownictwu: http://www.sodisce.si/sodisce/sodni_sistem/. Także: The European Commission for the Efficiency of Justice (dalej jako CEPEJ), *Organisation of the Judicial System of the Republic of Slovenia*, tekst dostępny pod adresem: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/CourtSystemSlovenia_en.pdf.

34 Kwestie właściwości rzeczowej sądów uregulowane są w odpowiednich ustawach procesowych oraz ustawie o sądach. Zob. art. 99 oraz 101 słoweńskiej ustawy o sądach (*Zakon o sodiščih*).

35 Zob. art. 104 słoweńskiej ustawy o sądach.

36 CEPEJ, *Organisation of the Judicial System of the Republic of Slovenia*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/CourtSystemSlovenia_en.pdf, s. 3. Także: D. Drajewicz, *System sądownictwa w Słowenii (w zarysie)*, <http://www.kwartalnikiustitia.pl/system-sadownictwa-w-slowenii-w-zarysie,2587/2>.

37 Kwestie właściwości rzeczowej sądów uregulowane są w odpowiednich ustawach procesowych oraz słowackiej ustawie o sądach (*Zákon č. 757/2004 Z. z. Zákon o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov*).

38 W Republice Słowackiej nie istnieje odrębne sądownictwo administracyjne. Sprawy z zakresu prawa administracyjnego rozpatrują sądy okręgowe oraz Sąd Najwyższy.

39 Do poważnych przestępstw rozpatrywanych w I instancji przez Szczególny Sąd Karny należą: korupcja, zabójstwo typu kwalifikowanego, przekupstwo czy przyjęcie łapówki. W hierarchii sądowej usytuowany jest na tym samym szczeblu co sądy okręgowe. Zob. informacje na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-sk-pl.do?init=true&member=1.

40 Obok sądów powszechnych funkcjonują sądy konstytucyjne (sądy konstytucyjne poszczególnych krajów związkowych oraz Federalny Trybunał Konstytucyjny) oraz sądy szczególne, do których należą sądy administracyjne, sądy finansowe, sądy pracy oraz ubezpieczeń społecznych. Zob. M.J. Schermaier, *German law*, s. 358–359, w: J.M. Smits (red.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham–Northampton 2012. Także: E. Dubois, C. Schurrer, M. Velicogna, *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*, CEPEJ Report prepared for the European Commission, 2013, s. 211.

41 Właściwość poszczególnych sądów powszechnych uregulowana jest głównie w ustawie o ustroju sądów powszechnych (*Gerichtsverfassungsgesetz*, dalej jako GVG) oraz ustawach procesowych i innych ustawach szczególnych. Zob. m.in. § 13, 23–24 GVG (AG), § 74 ust. 1 GVG (LG), § 120 ust. 1 i 2, § 120b GVG (OLG).

42 Właściwość poszczególnych sądów do rozpatrywania spraw w II instancji uregulowana jest m.in. w następujących przepisach GVG: § 72 (LG), § 119 (OLG), natomiast kompetencję BGH do rozpoznania rewizji określa § 135 GVG.

43 Właściwość BGH uregulowana jest w § 133 oraz 135 GVG oraz innych ustawach szczególnych. Zob. informacje na stronie BGH: http://www.bundesgerichtshof.de/DE/DasGericht/Verfahren/verfahren_node.html.

44 Zob. informacje na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-DE-pl.do?clang=de.

Podobnie do niemieckiej trójstopniowej struktury zorganizowane jest sądownictwo powszechne w Austrii. Zależnie od wartości przedmiotu sporu lub rodzaju sprawy (w przypadku spraw cywilnych) oraz dotkliwości kary przewidzianej za dane przestępstwo (w sprawach karnych) w pierwszej instancji orzekają sądy rejonowe (*Bezirksgerichte*) bądź sądy krajowe (*Landesgerichte*)⁴⁵. Środki odwoławcze od wyroków tych sądów rozpoznawane są odpowiednio albo przez sądy krajowe albo wyższe sądy krajowe (*Oberlandesgerichte*). Najwyższą instancją w sprawach cywilnych i karnych jest Sąd Najwyższy (*Oberster Gerichtshof*)⁴⁶.

W Królestwie Niderlandów zdecydowano się natomiast na dwustopniową strukturę sądownictwa powszechnego⁴⁷. Sprawy cywilne i karne rozpatrywane są w pierwszej instancji przez sądy okręgowe (*Rechtbanken*)⁴⁸, a odwołania od wyroków tych sądów rozstrzygane są przez sądy apelacyjne (*Gerechtshoven*)⁴⁹. Wyroki wydane przez sądy apelacyjne można w większości przypadków zakwestionować, składając skargę kasacyjną w Sądzie Najwyższym (*Hoge Raad der Nederlanden*), który jest sądem najwyższej instancji w sprawach cywilnych, karnych oraz podatkowych⁵⁰.

Model dwustopniowy został przyjęty również we Francji, gdzie w zależności od rodzaju sprawy lub wartości przedmiotu sporu w I instancji w sprawach cywilnych orzekają sądy grodzkie (*juridiction de proximité*), sądy instancji (*tribunal d'instance*), sądy wielkiej instancji

(*tribunal de grande instance*)⁵¹ lub wyspecjalizowane sądy cywilne, tj. sąd pracy (*conseil des prud'hommes*) oraz sąd gospodarczy (*tribunal de commerce*). Zależnie od wagi czynu zabronionego sprawy karne w I instancji rozstrzygane są przez sądy grodzkie (*juridiction de proximité*), sądy policyjne (*tribunal de police*), sądy poprawcze (*tribunal correctionnel*) lub sądy przysięgłych (*cour d'assises*)⁵². Od orzeczeń tych sądów przysługuje apelacja do sądu II instancji – sądu apelacyjnego (*cour d'appel*). Wyjątkiem od tej zasady są orzeczenia sądu przysięgłych, które rozpatrywane są przez apelacyjny sąd przysięgłych (*cour d'assises d'appel*). Strukturę francuskiego sądownictwa powszechnego wieńczy Sąd Kasacyjny (*Cour de cassation*), który jest najwyższą instancją sądową w sprawach cywilnych i karnych.

Choć wydaje się, że aktualna organizacja polskiego sądownictwa powszechnego przypomina w największym stopniu model niemiecki, powyższa analiza różnych modeli przyjętych w Europie nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, który z nich jest najbardziej efektywny. Należy mieć przy tym na względzie, że niezależnie od przyjętej struktury sądownictwa, w wielu państwach europejskich przeprowadzane są obecnie reformy mające na celu poprawę jakości i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, zmniejszenie kosztów funkcjonowania sądów, przy jednoczesnym wzmocnieniu niezależności sądownictwa i zapewnieniu odpowiedniego dostępu obywateli do sądów⁵³.

Istnienie trójstopniowej struktury sądownictwa powszechnego, jak wywodzono, nie jest wymagane przez Konstytucję RP. Zarówno struktura dwustopniowa, jak i trójstopniowa mieści się w ramach granic swobody przysługujących ustawodawcy zwykłemu. Ważnym zagadnieniem jest konstytucyjna dopuszczalność modyfikacji już istniejącej struktury sądownictwa. W szczególności dotyczy to usunięcia jednej z kategorii obecnie istniejących sądów powszechnych. W tym zakresie należy wskazać, że możliwość zmiany ustroju sądów powszechnych poprzez modyfikację ich struktury ma umocowanie konstytucyjne w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, stanowiącym, że „w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędzię przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. Ustawodawca konstytucyjny przewidział zatem wyraźnie dopuszczalność zmiany struktury sądownictwa po wejściu w życie Konstytucji RP, dostrzegając

45 Zob. informacje na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-AT-pl.do?clang=de. W przeciwieństwie do niemieckiej struktury sądownictwa, spory z zakresu prawa pracy rozstrzygane są przez sądy powszechne (w I instancji są to sądy krajowe). Zob. broszura wydana przez austriackie Ministerstwo Sprawiedliwości, *Die österreichische Justiz*, dostępna pod adresem: <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschüre%20aktuell.pdf>, s. 10–11.

46 Należy przy tym wskazać, że jedynie w sprawach cywilnych austriacki Sąd Najwyższy rozpatruje w ostatniej instancji rewizje zwyczajne i nadzwyczajne, których dopuszczalność ograniczona jest jednak do zagadnień prawnych o zasadniczym znaczeniu (zob. § 502 i n. austriackiego kodeksu postępowania cywilnego, *Zivilprozessordnung*). W sprawach karnych rozpoznaje on jedynie skargę o stwierdzenie nieważności (*Nichtigkeitkeitsbeschwerde*). Zob. informacje na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-AT-pl.do?clang=de.

47 Sądownictwo szczególne obejmuje trzy specjalne trybunały, które rozpatrują sprawy z różnych dziedzin prawa administracyjnego: Sąd Apelacyjny ds. Gospodarki i Handlu (*College van Beroep van het bedrijfsleven*), Centralny Sąd Apelacyjny (*Centrale Raad van Beroep*) oraz Wydział Sądownictwa Administracyjnego Rady Państwa (*Raad van State*). Zob. informacje na stronach: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-maximizeMS-pl.do?member=1 oraz <https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system/Pages/Special-Tribunals.aspx>.

48 Sądy okręgowe rozpoznają w pierwszej instancji także sprawy z zakresu prawa administracyjnego, a sądy apelacyjne, działając w charakterze sądu administracyjnego, rozpoznają również odwołania od decyzji w sprawie wymiaru podatku. Zob. informacje na stronach: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-maximizeMS-pl.do?member=1 oraz <https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system/Pages/Courts-of-Appeal.aspx>.

49 J.M. Smits, *The Netherlands*, s. 623, w: J.M. Smits (red.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham–Northampton 2012.

50 Zob. informacje na stronach: <https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system/Pages/Supreme-Court.aspx>.

51 Zob. informacje na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-fr-pl.do?member=1. Także: broszura opublikowana przez francuskie Ministerstwo Sprawiedliwości, *The French legal system*, dostępna pod adresem: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf, s. 4–5.

52 Poczynając od sądów orzekających w sprawie wykroczeń i kończąc na tych orzekających w sprawie zbrodni. Zob. informacje na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-fr-pl.do oraz https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-fr-pl.do?member=1.

53 Zob. European Network of Councils for the Judiciary, *Judicial Reform in Europe Report 2011–2012*, dostępny pod adresem: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf, s. 3–8.

jej skutki dla statusu sędziego i ingerencji w jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jaką jest stabilność urzędu. Zgodnie z teorią racjonalnego ustawodawcy (w tym przypadku – konstytucyjnego) wydaje się, że nie było jego założeniem spetryfikowanie struktury sądownictwa istniejącej w chwili wejścia w życie Konstytucji RP. Wprost przeciwnie, inne postanowienia Konstytucji RP, w szczególności przywoływane wyżej art. 45 ust. 1 oraz preambuła, nakładają na ustawodawcę obowiązek dopasowywania struktury sądownictwa powszechnego do zmieniającej się rzeczywistości społecznej i ekonomicznej, w celu zapewnienia jak najsprawniej działającego aparatu wymiaru sprawiedliwości. Z punktu widzenia Konstytucji RP odejście od struktury trójszczeblowej na rzecz dwuszczeblowej nie jest zatem wykluczone.

Problemów ustrojowych i procesowych związanych z modyfikacją struktury sądów jest bardzo wiele i wymagają one od ustawodawcy gruntownego rozważenia oraz uchwalenia odpowiednich przepisów przejściowych i dostosowujących. Niniejszy artykuł nie jest miejscem na katalogowanie i opisywanie wszystkich związanych z tym zagadnień. Ustawodawca dokonujący reformy struktury sądownictwa powszechnego poprzez usunięcie jednego z jego szczebli musi mieć świadomość prawidłowego rozstrzygnięcia wynikających z tego podstawowych problemów natury konstytucyjnoprawnej. W tym zakresie, w naszej ocenie, ustawodawca, modyfikując istniejące kategorie i strukturę sądownictwa, zmierzyć się musi co najmniej z zagadnieniami: 1) stabilności urzędu sędziów z likwidowanych sądów; 2) właściwości sądów do rozpoznania spraw sądowych będących w toku w likwidowanych sądach; 3) adekwatności przyjętej struktury sądownictwa z punktu widzenia fizycznej dostępności sądu dla jednostki; 4) zsynchronizowania zmian ustrojowych ze zmianami w zakresie właściwości sądów, tak aby żadna sprawa sądowa nie była pozostawiona poza zakresem działania sądownictwa. Problemy te zostaną syntetycznie omówione.

Usunięcie jednej z kategorii aktualnie funkcjonujących sądów powszechnych stwarza konieczność rozstrzygnięcia w przedmiocie statusu sędziów pełniących dotychczas urząd w likwidowanych sądach. Przywoływany art. 180 ust. 5 Konstytucji RP stanowi, że „w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. Likwidacja jednego ze szczebli sądów jest zmianą ustroju sądów, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK, w którym wskazano, że „elementem ustroju sądów jest ich wieloszczeblowa struktura występująca w obrębie różnych rodzajów sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych)”⁵⁴. Zmiana struktury sądów w omawianym zakresie prowadzi zatem do dwójakiego rodzaju konsekwencji dla statusu sędziego. Sędzia może

być przeniesiony do innego sądu lub w stan spoczynku, ale wyłącznie z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Jednocześnie ze sformułowania „wolno sędziego przenieść” wynika brak obowiązku uwzględnienia stanowiska sędziego w przedmiocie przeniesienia, nie ma także konieczności uzyskania jego zgody. Powstaje w tym miejscu pytanie, czy któreś z tych dwóch rozwiązań Konstytucja RP uznaje za bardziej odpowiednie. Stoimy na stanowisku, że z tego, iż art. 180 ust. 5 Konstytucji RP jest wyjątkiem od będącej jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej zasady nieusuwalności sędziego (art. 178 ust. 1 w zw. z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP), wynika obowiązek przeniesienia sędziego do innego sądu, a jedynie wyjątkowo dopuszczalne byłoby przeniesienie go w stan spoczynku. Byłoby to możliwe, gdyby zaszła uzasadniona szczególnymi okolicznościami niemożliwość utworzenia etatu sędziowskiego w nowym sądzie. Konstytucja bowiem chroni stabilność urzędu sędziego, będącą elementem prawa każdego do niezawisłego i niezależnego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie⁵⁵. Przeniesienie sędziego w stan spoczynku w związku z reorganizacją sądownictwa należy uznać za *ultima ratio*.

Wychodząc z powyższych konstatacji, należy rozważyć dalsze zagadnienia związane z problematyką przeniesienia sędziego do innego sądu na skutek reorganizacji sądownictwa. Ustawa wprowadzająca tak istotną zmianę, jak usunięcie jednego ze szczebli sądownictwa, powinna określać co najmniej: organ właściwy do przeniesienia sędziego, postępowanie dotyczące przeniesienia, kategorię sądu, do którego nastąpi przeniesienie, oraz organ kontrolny i tryb odwoławczy od decyzji w przedmiocie przeniesienia.

W tym zakresie w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy przeniesienie sędziego na skutek zmiany ustroju sądów, o której mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, wymaga powołania „na nowo” tego sędziego do pełnienia urzędu w nowej kategorii sądu przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako KRS) na podstawie art. 179 Konstytucji RP⁵⁶. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Takie stanowisko potwierdza wyrok TK z 7.11.2005 r.⁵⁷, który dotyczył problematyki przenoszenia sędziów przez Prezesa NSA w związku z wprowadzeniem 1.01.2004 r. dwuszczeblowego (i dwuinstancyjnego) sądownictwa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 94 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed

⁵⁴ Wyrok TK z 27.03.2013 r. (K 27/12), Dz. U. poz. 448. Zob. również zreferowane w uzasadnieniu tego wyroku stanowisko procesowe uczestnika postępowania – Ministra Sprawiedliwości.

⁵⁵ L. Garlicki wskazuje w tej kwestii, że przeniesienie sędziego w stan spoczynku należy traktować jako rozwiązanie ostateczne dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy mniej bolesna alternatywa, którą jest przeniesienie sędziego do innego sądu, okaże się niemożliwa – L. Garlicki, *komentarz do art. 180 Konstytucji RP*, uwaga 6, pkt 3, s. 8, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*

⁵⁶ Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

⁵⁷ Wyrok TK z 7.11.2005 r. (P 20/04), Dz. U. Nr 225, poz. 1938.

sądami administracyjnymi⁵⁸ jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji RP. Zakwestionowany przepis przewidywał, że w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵⁹ sędzia NSA może być przeniesiony przez Prezesa NSA, po zasięgnięciu opinii Kolegium NSA, na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której dotychczas pełnił służbę, z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu NSA. Przeniesienie sędziego w opisanych okolicznościach nie wymagało jego zgody. Natomiast za zgodą sędziego takie przeniesienie było możliwe również na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości innej niż ta, w której sędzia dotychczas pełnił służbę (art. 94 § 1 zd. drugie przepisów wprowadzających reformę sądów administracyjnych). Trybunał Konstytucyjny w najszerszym zakresie analizował zgodność art. 94 § 1 przepisów wprowadzających reformę sądów administracyjnych z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. Sformułował przy tym tezę, że „w sytuacji daleko idących zmian w organizacji sądownictwa lub jednej z jego gałęzi w pełni dopuszczalna jest nawet dość głęboka ingerencja w status służbowy sędziego, w zakresie powierzonego mu stanowiska”. Co więcej, wskazano, że „spośród konstytucyjnych przesłanek przeniesienia sędziego najmniej rygorystycznie Konstytucja traktuje takie sytuacje, gdy ma to związek ze zmianą ustroju sądów lub zmianą granic okręgów sądowych”. Konstytucja RP nie przewiduje także, zdaniem TK, podmiotowego prawa sędziego „do nieusuwalności” czy też „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”. W szczególnej sytuacji gruntownej przebudowy systemu sądownictwa administracyjnego upoważnienie Prezesa NSA do decydowania w niewątpliwie istotnej dla sędziów kwestii przeniesienia mieści się w ramach dopuszczalnych z punktu widzenia zasady państwa prawnego i zasady legalizmu. Zdaniem TK „pozycja ustrojowa Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz kontrola Sądu Najwyższego są wystarczającymi gwarancjami, aby nie można było mówić – mimo znacznego »luzu decyzyjnego« – o tym, że podejmowane na podstawie zaskarżonego przepisu rozstrzygnięcia będą generalnie arbitralne i nieuzasadnione merytorycznie”. Tym samym TK stanął na stanowisku, że przenoszenie sędziów w związku ze zmianą ustroju sądów, o której mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, nie wymaga powołania sędziego do pełnienia urzędu w nowym sądzie przez Prezydenta na wniosek KRS.

Skoro reorganizacja sądownictwa nie wymaga powołania sędziego przez Prezydenta „na nowo”, należy

określić, który organ mógłby decydować o przeniesieniu sędziego. Z punktu widzenia jej kompetencji i pozycji ustrojowej najbardziej właściwym organem byłaby KRS⁶⁰. Aktualnie podejmowanie decyzji o przeniesieniu sędziego w razie zmiany ustroju sądów ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości (art. 75 § 2 pkt 1 oraz art. 75 § 3 p.u.s.p.). Takie rozwiązanie powoduje jednak poważne wątpliwości co do zgodności z zasadami niezależności i odrębności sądów od władzy wykonawczej oraz niezawisłości sędziów, w szczególności, że samo znoszenie konkretnych sądów również należy do kompetencji Ministra Sprawiedliwości (art. 20 pkt 1 p.u.s.p.). W każdym zaś przypadku od decyzji w sprawie przeniesienia sędziemu powinno przysługiwać odwołanie do sądu. Jak bowiem przyjmuje się w orzecznictwie TK, decyzje o przeniesieniu sędziego „nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu praw i obowiązków określających treść stosunku służbowego. Z tego względu są one objęte zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu”⁶¹. Kontrola sądowa nad decyzjami o przenoszeniu sędziów jest konieczna, aby wykluczyć mogącą się pojawić arbitralność organu niesądowego w tym zakresie, który wszak podejmuje decyzję głęboko ingerującą w konstytucyjny status sędziego. Zachodzi również konieczność oceny sądowej, czy przeniesienie danego sędziego rzeczywiście jest skutkiem zmiany ustroju sądów, czy też stanowi nadużycie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. Najwłaściwszym sądem do rozpoznania takiego odwołania jest Sąd Najwyższy, z uwagi na swoją pozycję ustrojową, ale również dotychczasowe doświadczenie w orzekaniu w przedmiocie sporów z zakresu stosunku służbowego sędziów.

Drugi istotny problem pojawiający się w przypadku reorganizacji sądownictwa powszechnego w wyniku zniesienia jednego z jego szczebli dotyczy właściwości sądów do rozpoznania spraw sądowych będących w toku w likwidowanych sądach. Pożądane rozwiązanie powinno się opierać generalnie na przekazaniu trwających spraw do rozpoznania nowym sądom funkcjonalnie i instancyjnie odpowiadającym sądom znoszonym. Naturalne wydaje się tutaj odejście od zasady *perpetuatio fori* (zob. np. art. 15 § 1 k.p.c.), skoro sąd dotąd właściwy już nie istnieje. Należy rekomendować również przestrzeganie reguły niezmienności składu orzekającego. Sędziów należałoby przenosić do nowych sądów w sposób zapewniający kontynuowanie sprawy przed nowym sądem w tym samym składzie orzekającym, co ma niebagatelne znaczenie w szczególności w postępowaniu karnym, w którym przez całe postępowanie w danej instancji powinien istnieć ten sam skład sądu. W przeciwnym razie bowiem zachodzi konieczność prowadzenia postępowania od początku (art. 404 § 2 k.p.k.), co może

58 Ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) – dalej jako przepisy wprowadzające reformę sądów administracyjnych.

59 Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.).

60 Już w aktualnym stanie prawnym to KRS rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku, także w razie zmiany ustroju sądów – zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 oraz art. 38 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 976).

61 Wyrok TK z 25.02.2002 r. (SK 29/01), Dz. U. Nr 19, poz. 198.

prowadzić do przedawnienia się karalności przestępstwa i – w konsekwencji – umorzenia postępowania (art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k.). Wprowadzenie powyższych założeń wymaga rozsądnego zaprojektowania przepisów dostosowujących. Wzorca w tym zakresie dostarczają poprzednie reformy związane z reorganizacją sądownictwa, skutkujące zmianą właściwości sądu w toku rozpoznania sprawy⁶².

Kolejny istotny problem konstytucyjnoprawny, z którym musi się zmierzyć ustawodawca, to dopasowanie nowo powstałej w wyniku reformy struktury sądów powszechnych do wymagań wynikających z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). W grę wchodzi tu przede wszystkim zapewnienie tych komponentów prawa do sądu, które wiążą się z zagwarantowaniem fizycznej dostępności siedziby sądu dla podmiotu prawa do sądu, jak również prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁶³. Zagadnienie fizycznej (geograficznej) dostępności sądu dla podmiotów prawa do sądu nie było dotąd przedmiotem rozważań TK⁶⁴. Wydaje się jednak, że liczba sądów (w szczególności rozpoznających sprawy w I instancji), z której pośrednio wynika ich geograficzna bliskość względem przeciętnego podsądnego (im więcej sądów, tym znajdują się one bliżej obywatela), jest ważnym komponentem prawa dostępu do sądu. Duże odległości między siedzibą sądu a miejscem zamieszkania osoby korzystającej z prawa do sądu mogą skutecznie uniemożliwić tej osobie realizację tego prawa⁶⁵. Słusznie dlatego wskazuje się w doktrynie, że obowiązkiem ustawodawcy jest ukształtowanie struktury sądów i ich siedzib tak, aby każda osoba miała fizycznie

możliwość dotarcia do sądu⁶⁶. Na wagę powyższego zagadnienia dla prawa do sądu wskazywano w zdaniach odrębnych do wyroku K 27/12 w składzie trzech sędziów TK⁶⁷. Na ustawodawcy przygotowującym reformę obecnej struktury sądów ciąży obowiązek takiego jej ukształtowania, aby nie pogorszyć fizycznej dostępności sądu dla podmiotów realizujących prawo do sądu w porównaniu ze stanem aktualnym. Natomiast jeśli taka dostępność ma ulec pogorszeniu, to ustawodawca powinien wykazać zasadność tego rodzaju reformy dla realizacji innej wartości konstytucyjnej w świetle zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Naturalne wydaje się tu przywołanie innego komponentu prawa do sądu, którym jest prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Warto przy tym jednak wskazać, że TK wielokrotnie podkreślał, iż szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych⁶⁸. Kształt projektowanej struktury sądów powszechnych będzie zatem musiał uwzględniać wskazaną kolizję wartości konstytucyjnych. Optymalna struktura powinna jednocześnie uwzględniać: oczekiwania społeczne, tradycje lokalne, uwarunkowania gospodarcze, więzi komunikacyjne, kulturotwórczą rolę sądów najniższych instancji⁶⁹, strukturę lokalnej przestępczości oraz natężenie występowania określonych sporów cywilnych⁷⁰.

Last but not least, ważnym problemem pojawiającym się przy okazji ewentualnej reorganizacji struktury sądownictwa powszechnego jest zsynchronizowanie zmian ustrojowych ze zmianami w zakresie właściwości rzeczowej i instancyjnej sądów. Właściwość ta wynika, jak sygnalizowano, z przepisów ustaw procesowych. Ustawodawca będzie musiał zmodyfikować te przepisy, dostosowując je do nowej struktury, by żadna sprawa sądowa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie była pozostawiona poza zakresem działania sądownictwa. W przeciwnym razie zostałoby naruszone prawo dostępu do sądu rozumiane

62 W przypadku reorganizacji sądów administracyjnych w 2004 r. ustawodawca przyjął art. 97 § 1 przepisów wprowadzających reformę sądów administracyjnych, zgodnie z którym „Sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Trwające przed NSA sprawy przekazano zatem do nowo utworzonych wojewódzkich sądów administracyjnych. Natomiast w przypadku ustawy „odwracającej” tzw. reformę Gowina (ustawa z 14.03.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. poz. 481) przyjęto, że sądy rejonowe, do których ponownego utworzenia zobowiązano Ministra Sprawiedliwości dla gmin stanowiących obszar właściwości miejscowej wydziałów zamiejscowych sądów rejonowych, z dniem ich utworzenia stają się sądami właściwymi dla spraw, które wpłynęły do tych wydziałów (art. 3 ust. 1 tejże ustawy). Sprawy podlegały przekazaniu do właściwego sądu na podstawie zarządzenia prezesa sądu (art. 3 ust. 2 tejże ustawy).

63 Na te aspekty reform struktury sądownictwa powszechnego wskazują również wytyczne CEPEJ. Zob. CEPEJ, *Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*, CEPEJ 2013/7, s. 3. Także: *Sciences Po Strasbourg Consulting*, „Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe”, raport zlecony przez CEPEJ dostępny pod adresem: https://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CEPEJ/quality/rapport_SPSC_en_final.pdf, 2012, s. 15–16.

64 Pośrednio dotyczył go wyrok TK z 27.03.2013 r. (K 27/12), w którego uzasadnieniu jednak pobieżnie pochyłono się nad powyższym zagadnieniem, wskazując jedynie, że liczba sądów powinna gwarantować powszechny dostęp do sądu każdemu, kto chciałby skorzystać z prawa do sądu.

65 Zob. opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 4.02.2013 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 988 Sejmu VII kadencji), s. 4, dostępna na stronach internetowych HFPC pod adresem: http://programy.hfpr.pl/monitoringprocesulegislacyjny/files/2013/02/e-sad_druk_988-opinia-luty-2012.pdf.

66 B. Banaszak, *Opinia na temat: Czy Konstytucja RP wymusza na ustawodawcy ustawową regulację struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych?*, opinia przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, dostępna na stronach internetowych Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” pod adresem: <http://iustitia.pl/opinie/650-czy-konstytucja-rp-wymusza-na-ustawodawcy-ustawowa-regulacje-struktury-organizacyjnej-i-wlasciwosci-sadow-powszechnych>.

67 Wyrok TK z 23.03.2013 r. (K 27/12), Dz. U. poz. 448. Sędzia TK Wojciech Hermeliński twierdził, że „fizyczna dostępność do sądu w sensie geograficznym jest elementem prawa do sądu, w krańcowych wypadkach może przesądzać o praktycznej dostępności drogi sądowej”. Sędzia TK Teresa Liszcz wskazywała, że zmiany w „sieci” sądów mogą utrudnić dostęp do sądu – przez wydłużenie odległości do siedziby sądu lub gorszą komunikację. Natomiast sędzia TK Marek Zubik kładł akcent na „konieczność faktycznego zapewnienia jednostce dostępu do sądu jako szczególnego organu państwa, co jest warunkiem uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy”.

68 Wyroki TK: z 13.01.2004 r. (SK 10/03), Dz. U. Nr 9, poz. 75; z 15.04.2009 r. (SK 28/08), Dz. U. Nr 67, poz. 571; z 27.10.2015 r. (K 5/14), Dz. U. poz. 1788; z 7.12.2010 r. (P 11/09), Dz. U. Nr 236, poz. 1566.

69 Tak R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012/3, s. 9.

70 Tak T. Ereciński, *Reforma ustroju sądów powszechnych*, „Państwo i Prawo” 2001/4, s. 10.

jako prawo do zainicjowania postępowania przed sądem w konkretnej sprawie objętej normowaniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zagadnienie to nie powinno być szczególnie trudne, ze względu na to, że ewentualna struktura dwuszczeblowa jest mniej skomplikowana niż struktura obejmująca większą liczbę szczebli. Przy strukturze dwuszczeblowej łatwiej jest ustalić właściwość rzeczową oraz relacje instancyjne. Wyzwaniem będzie za to na pewno odpowiednie ukształtowanie wewnętrznej struktury sądów poszczególnych kategorii, czyli przede wszystkim wydziałów do rozpoznania spraw sądowych danego rodzaju. Wewnątrzorganizacyjne zróżnicowanie sądownictwa powszechnego stanowi bowiem, jak celnie zauważa Walerian Sanetra, wyraz potrzeby specjalizacji orzeczniczej⁷¹.

W podsumowaniu rozważań chcielibyśmy wskazać, że wyłącznym celem ustawodawcy dokonującego reformy struktury sądów powszechnych powinna być jej optymalizacja w celu zagwarantowania jednostce lepszej realizacji prawa do sądu. Konstytucyjnie legitymowanym celem takiej reformy nie może być ingerencja w niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zwłaszcza poprzez przeniesienie w stan spoczynku pewnej grupy pełniących aktualnie urząd sędziów pod pozorem niemożliwości wykreowania etatów sędziowskich w ramach nowej struktury sądów.

Michał Szwałt

*Autor jest doktorantem w Katedrze
Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego.*

Iga Małobęcka, LL.M.

*Autorka jest absolwentką studiów prawniczych
na Uniwersytecie Warszawskim oraz
programu LL.M (Law and Economics)
Uniwersytetu w Utrechcie.*

⁷¹ W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy” 2008/6, s. 16.

Summary

Michał Szwałt, Iga Małobęcka
*Change of the structure of the system of general
courts – constitutional issues*

This article concerns the constitutional aspects of the issue of changing the structure of the system of general courts, which has for a few months been the subject of speculations in daily newspapers. The authors discuss the constitutional conditions relating to the structure of the system of general courts, its current structure, the historical solutions and the solutions adopted in this regard in other EU Member States. They point out the pros and cons of the current, three-tier structure of the system of general courts. They put forward a thesis that the Polish Constitution does not exclude a change of the structure of the system of general courts. The change as such requires considering at least four constitutional law problems: 1) stability of the posts of judges from the closed courts; 2) courts' jurisdiction to examine cases pending before the courts that being closed; 3) the adequacy of the adopted structure of the court system from the point of view of the physical accessibility of courts to individuals; 4) synchronising the systemic changes with the changes in the courts' jurisdiction so that no court case remains outside the scope of activity of the court system. The authors believe that the sole purpose why the legislator should introduce a reform of the structure of the system of general courts should be to optimise the system to guarantee individuals better implementation of the right of court access. The constitutionally legitimised aim of such a reform cannot be an interference with the independence of courts and judges, especially by forcing the retirement of a certain group of judges currently holding posts under the pretext that it is impossible to create posts of judges in the new structure of the court system.

**Szczegółowe informacje o prenumeracie oraz zakupie pojedynczych egzemplarzy można uzyskać
pod numerem infolinii 801 044 545, fax 22 535 80 87,
e-mail: handel@wolterskluwer.pl**

Zamówienia na prenumeratę „Krajowej Rady Sądownictwa” przyjmują również:

RUCH SA OKDP w Warszawie, tel. 22 532 87 31, 532 88 16, 532 88 19;

GLM SERVICE, tel. 22 651 76 49;

GARMOND PRESS SA, tel. 22 817 20 12;

KOLPORTER SA, tel. 22 868 65 46, 22 631 48 88.

OCENA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA W ZAKRESIE NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW I NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW (WNIOSKI KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO)

Waldemar Żurek

W maju 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako KRS) zdecydowała się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK) z trzema wnioskami, korzystając z kompetencji przyznanej w art. 186 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, obejmującej uprawnienie do wystąpienia do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pierwszy z wymienionych wniosków wynika z uchwały podjętej przez KRS 12.05.2016 r. i z uznania przez KRS konieczności zbadania zgodności z Konstytucją RP art. 168a ustawy – Kodeks postępowania karnego² w brzmieniu nadanym przez ustawę z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw³. W kolejnej uchwale, podjętej 13.05.2016 r., KRS skierowała do TK wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze⁴. Ostatni z majowych wniosków Rady wynika z uchwały podjętej 31.05.2016 r. i dotyczy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵ i ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych⁶ w związku z ustawą z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze, przede wszystkim w zakresie, w jakim przepisy nowej ustawy przyznały Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego – naczelnemu organowi prokuratury – prawo do sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych.

Wnioski, co do których KRS podjęła stosowne uchwały w maju 2016 r., są kolejnymi, z jakimi wystąpiła w bieżącym roku. W styczniu 2016 r. Rada wystąpiła

już bowiem do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁷ oraz ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁸ w brzmieniu nadanym przez ustawę z 22.12.2015 r. Wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją RP wymienionych ustaw, dotyczących funkcjonowania TK złożyli wówczas także: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz dwie grupy posłów. Wnioski te skutkowały wydaniem przez TK wyroku z 9.03.2016 r. w sprawie K 47/15⁹ stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP znakomitej większości przepisów nowelizujących ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z 25.06.2015 r.

Występując obecnie z kolejnymi wnioskami, KRS podkreśliła z naciskiem, że zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP jest jedynym organem władzy publicznej stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadania KRS w tym zakresie realizowane są m.in. przez ocenę konstytucyjności prawa, która dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ramach procedury oceny konstytucyjności prawa KRS uprawniona jest zatem do inicjowania kontroli w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych, w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP).

Wiodącym zarzutem wniosku KRS z 31.05.2016 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych w związku z ustawą z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze jest zarzut przyznania Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego jako naczelnemu organowi prokuratury,

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

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

3 Ustawa z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437).

4 Ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) – dalej jako p.p.

5 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) – dalej jako p.u.s.p.

6 Ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 358) – dalej jako p.u.s.w.

7 Ustawa z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217).

8 Ustawa z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.).

9 Wyrok TK z 9.03.2016 r. (K 47/15), OTK-A 2016, poz. 2, LEX nr 2001897.

uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania w charakterze strony przed sądami, prawa do sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych (niezgodność art. 9 i 9a § 2 w związku z art. 37f § 1 i 2 oraz art. 37g § 1–3 p.u.s.p. w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 p.p. z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 14 i preambułą konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰).

Wniosek ten zawiera 11 zarzutów niezgodności z Konstytucją RP przepisów wymienionych obu ustaw ustrojowych, z których jednak najważniejszy jest zarzut niekonstytucyjności sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych po połączeniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego i przy wynikającym z obecnego stanu prawnego zakresie kompetencji i uprawnień tego organu.

Poza zarzutem dotyczącym sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, pełniącego funkcję Prokuratora Generalnego, nadzoru nad sądami KRS objęła zarzutami także kwestię podległości prezesa sądu powszechnego i wojskowego Ministrowi Sprawiedliwości; uprawnienia do wyznaczenia osoby pełniącej obowiązki dyrektora sądu bez przeprowadzenia procedury konkursowej i udziału prezesa sądu oraz możliwość korzystania z tego szczególnego trybu bez realnie określonych ograniczeń czasowych; pomijanie udziału prezesa sądu w opracowywaniu planów finansowych; pozbawienie prezesa sądu rzeczywistego wpływu na kierowanie gospodarką finansową sądu i działalnością inwestycyjną sądu, mimo że tego rodzaju zadania mają istotny wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sądy i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości; arbitralne prawo do wskazywania spośród sędziów kandydatów na delegację do innych sądów, Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek mu podległych lub przez niego nadzorowanych; różnicowanie uprawnień dotyczących odwołania lub ustąpienia z delegacji sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych oraz sędziów delegowanych do sądów i innych jednostek; uprawnienie do zwalniania sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, bez możliwości odwołania się od takiej decyzji przez sędziego lub strony i uczestników postępowania w trybie kontroli instancyjnej.

Wniosek w przedmiocie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, KRS skierowała do TK już kilka lat wcześniej – w 2009 r. Rada zakwestionowała wówczas

w szczególności zgodność art. 9 p.u.s.p. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz zgodność art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a p.u.s.p. z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji RP.

Po rozpoznaniu tego wniosku TK w wyroku z 15.01.2009 r. (K 45/07)¹¹ orzekł między innymi, że wynikający z art. 9 p.u.s.p. nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zaś art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP.

Miało to jednak miejsce w innym stanie prawnym.

W uzasadnieniu tego wyroku TK przeprowadził analizę problematyki sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w tym nad działalnością administracyjną bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. W ramach tej analizy TK wyraził pogląd, że może istnieć taka sfera działania sądów, w obrębie której ingerencja Ministra Sprawiedliwości, wynikająca z przepisów ustaw, nie skutkuje zarzutem naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, pod warunkiem jednak, że dokonywana jest wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i jest właściwie uzasadniona merytorycznie. Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednak w tym wyroku stanowczo, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nie może dotyczyć sfery orzekania przez sądy, a zatem nie może wkraczać w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z obowiązującą od 4.03.2016 r. ustawą – Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, a urząd ten sprawuje Minister Sprawiedliwości. Prokurator Generalny, osobiście lub za pośrednictwem swoich zastępców, kieruje działalnością prokuratury, która wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Zadania prokuratury polegają między innymi na prowadzeniu lub nadzorowaniu postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowaniu funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, wytaczaniu powództw w sprawach cywilnych oraz składaniu wniosków i udziale w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego lub praw obywateli, zaskarżaniu do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udziale w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji.

Prokurator Generalny jako organ naczelny prokuratury jest uprawniony do bezpośredniego lub za pośrednictwem podległych mu prokuratorów wykonywania czynności związanych z prowadzeniem lub nadzorowaniem

¹⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

¹¹ Wyrok TK z 15.01.2009 r. (K 45/07), Dz. U. Nr 9, poz. 57.

wszystkich postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz może być oskarżycielem publicznym w sprawach karnych przed sądem. Ponadto, zgodnie z obowiązującą w prokuraturze hierarchią podległości służbowej prokurator przełożony, a więc w każdym wypadku także Prokurator Generalny, może wydawać prokuratorom podległym wiążące zarządzenia, wytyczne i polecenia dotyczące prowadzonych spraw, uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji tych prokuratorów, a ponadto może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów mu podległych i wykonywać ich czynności. Prokurator Generalny może także uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej oraz sądy i trybunały, może przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególności uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania.

Prokurator Generalny może także przekazać mediom osobiście lub upoważnić w tym celu innego prokuratora informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze niezdefiniowany w ustawie „ważny interes publiczny”, przy czym przekazywanie informacji może następować bez zgody prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze, a osoba dokonująca upublicznienia informacji nie ponosi odpowiedzialności za roszczenia z tym związane, zaś wszelkie roszczenia przechodzą na Skarb Państwa.

Wymaga podkreślenia, że obecna ustawa wprowadza istotne zmiany stanu prawnego, które nie ograniczają się tylko do połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, ale wprowadzają znaczne poszerzenie kompetencji procesowych Prokuratora Generalnego w porównaniu z poprzednim stanem prawnym obowiązującym w chwili wyrokowania przez TK w 2009 r.

Uwzględniając obecne kompetencje Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, KRS we wniosku z 31.05.2016 r. stwierdziła, że są one szerokie oraz że już sama, choćby potencjalna, możliwość ich wykorzystania w celach politycznych wykracza poza granice wyznaczone przez konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz narusza zasadę legalizmu. Równoległe pełnienie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz związane z tym kompetencje i uprawnienia stanowią zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że Minister Sprawiedliwości, realizując doraźne cele polityczne, będzie sprawował nadzór zewnętrzny, w sposób ingerujący bezpośrednio w sferę orzeczniczą.

Tego rodzaju uprawnienia, zdaniem KRS, w żadnym razie nie powinny przysługiwać organom władzy

wykonawczej, bowiem narusza to zasadę trójpodziału i równowagi władz oraz odrębności władzy sądowniczej od innych władz. Rozwiązania takie mogą bowiem naruszać niezależność sądów i niezawisłość sędziów, gdyż działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego mogą mieć realny wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych.

W omawianym wniosku KRS podniosła, że połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości z pełnieniem funkcji Prokuratora Generalnego już z samego założenia może mieć negatywny wpływ na postrzeganie przez społeczeństwo niezależności wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziów. Zagwarantowanie zaś niezależności sądom i niezawisłości sędziom w Konstytucji RP stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawa i służy prawidłowej realizacji obywatelskich praw.

Krajowa Rada Sądownictwa w omawianym wniosku wskazała, że zaskarżone przepisy – naruszając określone w zarzutach normy konstytucyjne – są między innymi sprzeczne z wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że zasada legalizmu zobowiązuje organy władzy publicznej, w tym także przy realizacji funkcji ustawodawczej, z jednej strony do podejmowania działań znajdujących oparcie w Konstytucji RP, a z drugiej – niepodejmowania działań sprzecznych z Konstytucją RP.

Będące przedmiotem niniejszego wniosku przepisy są także, w ocenie Rady, sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, statuującym zasadę demokratycznego państwa prawa, w szczególności wynikającymi z tego przepisu zasadami proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) oraz określoności prawa. Naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady proporcjonalności sprowadza się przede wszystkim do konsekwencji połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W uzasadnieniu wniosku Rada powołała się na stanowisko wyrażone przez TK w uzasadnieniu wyroku z 18.02.2003 r. (K 24/02)¹², że: „zakaz nadmiernej ingerencji wywodzony z art. 2 Konstytucji, stanowiący element składowy zasady państwa prawnego, zakłada istnienie odpowiedniej relacji między celem, którego osiągnięciu służyć ma dana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu. Zarzut naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji można uznać za zasadny w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem działania władzy”.

Biorąc pod uwagę, że podstawowym założeniem połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego było stworzenie mechanizmów

¹² Wyrok TK z 18.02.2003 r. (K 24/02), Dz. U. Nr 38, poz. 334.

umożliwiających przedstawicielowi władzy wykonawczej wywieranie faktycznego wpływu na politykę karną państwa, zaskarżone regulacje prawne godzą w fundamentalną zasadę podziału władz i odrębności władzy sądowniczej, czym naruszają zasadę proporcjonalności.

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów oraz czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. W ramach tego nadzoru Minister Sprawiedliwości sprawujący urząd Prokuratora Generalnego ma uprawnienia dotyczące badania toku i sprawności postępowania sądowego, do których należą: analizowanie sporządzanych przez prezesów sądów apelacyjnych informacji rocznych o działalności sądów w zakresie powierzonych im zadań; ustalanie ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz kontrolowanie wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych i wydawanie stosownych zarządzeń. Co więcej, w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego wydanych uprzednio zarządzeń, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. W literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że „zasada podziału władzy, przybierająca w swej najbardziej rozpowszechnionej wersji postać trójpodziału, uważana jest przy tym za zasadę immanentną dla innej, jeszcze bardziej podstawowej zasady konstytucyjnej, mianowicie zasady państwa prawa. Zasada trójpodziału władzy odnosi się przy tym – co jest zgodne z charakterem Konstytucji jako aktu zawierającego podstawowe, a nie wszystkie rozstrzygnięcia ustrojowe – do głównych, a nie wszystkich funkcji państwowych i do głównych, a nie wszystkich grup organów państwowych. Inne funkcje państwa i związane z nimi inne organy państwowe nie są już tak wyeksponowane, znajdują się już w dalszych partiach konstytucyjnych lub też nawet w ogóle poza zakresem Konstytucji (np. prokuratura)”¹³.

Wzmocnieniem zasady odrębności władzy sądowniczej jest art. 173 Konstytucji RP, stanowiący, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”, co wynika z roli, jaką odgrywają wśród organów państwa sądy i trybunały. Zgodnie natomiast z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom.

Krajowa Rada Sądownictwa podniosła w omawianym wniosku ponadto, że zgodnie z art. 6 ust. 1 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Jednocześnie KRS wskazała, że art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁴ przewiduje, iż „każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”.

Mając zatem na uwadze powyższe, KRS stwierdziła, że nadzór administracyjny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, naruszając art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, narusza tym samym art. 6 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii trójpodziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przykładowo w motywach wyroku z 29.11.2005 r. (P 16/04)¹⁵ TK stwierdził, iż „zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg «rozdzielenia» władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego «istotnego zakresu» danej władzy. Zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą

13 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

14 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

15 Wyrok TK z 29.11.2005 r. (P 16/04), Dz. U. Nr 241, poz. 2037.

a pozostałymi władzami. (...) relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie «separacji». Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. m.in. wyr. z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41)».

Zasada podziału i równoważenia się władz nie wyklucza zatem sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych przez podmioty spoza władzy sądowniczej, w tym Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem jednak tak ukształtowanego nadzoru musi być stworzenie przez ustawodawcę gwarancji ograniczających działania nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wyłącznie do spraw związanych z administracją sądową i wykluczających możliwość wkroczenia w sferę zarezerwowaną dla niezależnego sędziego pełniącego swoje obowiązki w ramach niezależnego sądu. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości urzędu Prokuratora Generalnego, tj. naczelnego organu prokuratury, połączone z nadaniem mu licznych kompetencji o charakterze władczym i uprawnień procesowych, w ramach tej instytucji, diametralnie zmienia pozycję ustrojową Ministra Sprawiedliwości.

W ocenie KRS rozwiązania zawarte w stanie prawnym obowiązującym od 4.03.2016 r. stanowią przyznanie władzy wykonawczej uprawnień ponad potrzebę, naruszają zasadę proporcjonalności i stanowią realne zagrożenie dla podstawowych wartości demokratycznych, bowiem przyznają Ministrowi Sprawiedliwości nadmierne, niczym nieuzasadnione instrumenty władcze, kumulując w ręku organu władzy wykonawczej zbyt szerokie uprawnienia i kompetencje.

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, który występuje w dwojakiej roli (organu władzy wykonawczej i naczelnego organu prokuratury), nie powinien mieć uprawnień, które nawet potencjalnie mogłyby stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a już z pewnością tak rozbudowanych instrumentów prawnych, jakie przewidziane zostały w ustawie – Prawo o prokuraturze. Pozostawienie takich instrumentów w rękach organu władzy wykonawczej nie tylko podważa zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości, ale także przede wszystkim podważa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, uzupełnioną przez zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP.

Konstytucja RP określa relacje kompetencyjne między organami państwa. Należy podkreślić, że jej zadaniem jest kompleksowe ułożenie stosunków między nimi, a nie ograniczenie się jedynie do ustalenia stosunku nadrzędności i podporządkowania. Szersze ujęcie systemu wzajemnych oddziaływań powinno być na tyle precyzyjne i jednoznacznie określone, aby zapobiec jakimkolwiek zakłóceniom w funkcjonowaniu państwa i jego organów.

Nie można dopuścić do konkurencji różnych organów w wykonywaniu danej kompetencji. Konstytucja RP

precyzyjnie wskazuje podmioty, którym przyznaje określone kompetencje, i w demokratycznym państwie prawnym nie jest właściwe uzurpowanie sobie kompetencji przez jakiegokolwiek organ władzy publicznej. Kompetencji organu nie można domniemywać, i to nawet gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych¹⁶. Poszczególne kompetencje są rozdzielone tak, by nie nakładały się na siebie oraz ze sobą nie kolidowały, gdyż byłoby to zarzewiem chaosu i groziło paraliżem działań państwa. Obecna forma sprawowania nadzoru administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości powoduje stałe napięcia między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w około 60 nowelizacjach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w licznych wnioskach KRS kierowanych do TK o zbadanie zgodności przepisów tej ustawy z Konstytucją RP. Wskazuje to na brak stabilności rozwiązań ustrojowych dotyczących funkcjonowania władzy sądowniczej, co jest zjawiskiem szczególnie niekorzystnym i podważa zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości.

Rada wskazała, że alternatywę dla nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości stanowi model funkcjonujący obecnie w sądownictwie administracyjnym, które zostało wyłączone spod władztwa Ministra Sprawiedliwości. Rada stwierdziła, że odejście od aktualnych rozwiązań w zakresie sprawowania nadzoru jest w pełni możliwe i sprawdziło się w praktyce. W omawianym wniosku KRS po raz kolejny wskazała na słuszność postulatu, aby nadzór administracyjny nad sądami powierzyć Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Aktywne uczestnictwo Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, jako strony, w wielu postępowaniach przed sądami, przy jednoczesnym uwzględnieniu wykonywanych przez niego uprawnień administracyjno-nadzorczych wobec sądów, może powodować wywieranie nacisku na sprawowanie funkcji jurysdykcyjnych. Rola Ministra Sprawiedliwości jako przedstawiciela władzy wykonawczej nie ogranicza się w obecnie obowiązującym stanie prawnym jedynie do monitorowania poszczególnych spraw zawisłych przed sądami powszechnymi, ale polega na realnym, aktywnym udziale w postępowaniach sądowych i pełnym dostępie do materiałów postępowania. Powyższe stoi w sprzeczności z argumentacją TK wyrażoną w uzasadnieniu wyroku z 14.10.2015 r. (Kp 1/15)¹⁷.

We wniosku z 13.05.2016 r. dotyczącym zbadania zgodności z Konstytucją RP ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze KRS wniosła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów tej ustawy ze wskazanymi w zarzutach wzorcami konstytucyjnymi

16 Por. uchwałę TK z 10.05.1994 r. (W 7/94).

17 Wyrok TK z 14.10.2015 r. (Kp 1/15), OTK-A 2015/9, poz. 147, M. P. poz. 1045.

i wynikającymi z konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim przyznają Prokuratorowi Generalnemu, będącemu jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, prawo do ujawniania „w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, jak również mediom, informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, także bez zgody prokuratora prowadzącego to postępowanie, w szczególności prawo do ujawniania informacji z toczących się postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnionych przez sędziów lub asesorów sądowych. Rada objęła zarzutem uprawnienie Prokuratora Generalnego do ujawniania informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego z powołaniem się na „ważny interes publiczny” i tym samym wyłączenie ochrony słusznego interesu uczestników postępowania.

Rada zakwestionowała także zgodność z Konstytucją RP przepisu przewidującego utworzenie nowej komórki organizacyjnej pod nazwą „wydział spraw wewnętrznych”, do właściwości której przekazano m.in. prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnionych między innymi przez sędziów, a także wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem. W ocenie KRS powyższy przepis jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 3, art. 173, art. 178 ust. 1 oraz art. 181 Konstytucji RP.

Rada zarzuciła ponadto niezgodność z Konstytucją RP dopuszczalności pełnienia przez sędziego w stanie spoczynku funkcji doradcy Prokuratora Generalnego, a także wyłączenie w tym zakresie stosowania przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczących możliwości zgłoszenia przez prezesa sądu sprzeciwu wobec podjęcia przez sędziów w stanie spoczynku dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia.

W uzasadnieniu wniosku Rada postawiła tezę, że równoległe pełnienie przez tę samą osobę urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz związane z tym kompetencje i uprawnienia stanowią zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Rada nie wyklucza bowiem sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości jako polityk i członek rządu będzie wydawał bezpośrednio lub przez podległych mu prokuratorów decyzje o podejmowaniu działań operacyjnych czy też działań zmierzających do uchylenia sędziom lub asesorom sądowym immunitetu, mimo braku obiektywnych przesłanek uzasadniających wszczęcie takiej procedury. Już samo zainicjowanie tego rodzaju działań stanowi przejaw swoistego „napiętnowania” sędziów, dlatego powinno być ograniczone wyłącznie do sytuacji, gdy istnieją ku temu co najmniej uprawdopodobnione przesłanki uzasadniające podejrzenie popełnienia przez sędziego lub asesora sądowego czynu zabronionego. Tego rodzaju uprawnienia, w ocenie Rady, nie powinny przysługiwać Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi władzy wykonawczej, ponieważ narusza to zasadę trójpodziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP)

oraz odrębności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Przyjęte rozwiązania ustawy – Prawo o prokuraturze naruszają niezależność sądów i niezawisłość sędziów, bowiem działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego mogą mieć realny wpływ na sprawowanie funkcji orzeczniczych.

Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny ma uprawnienia do podejmowania wszelkich czynności w ramach postępowania przygotowawczego, a więc także różnego rodzaju działań operacyjnych wobec sędziów i asesorów sądowych. Może na przykład decydować o zastosowaniu podsłuchów, monitorowaniu aktywności w sieci teleinformatycznej lub przeprowadzeniu prowokacji. Skutkiem ewentualnego podejmowania – w wyniku arbitralnej decyzji organu władzy wykonawczej – działań operacyjnych wobec sędziów i asesorów sądowych może być choćby naruszenie tajemnicy zawodowej tych osób, a w konsekwencji – konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), gwarantującego każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości jako Prokuratora Generalnego z jednej strony zaburzają zasadę trójpodziału władzy, powodując nadmierne przenikanie władzy wykonawczej we władzę sądowniczą, a z drugiej – stanowią zagrożenie dla praw jednostki, której Konstytucja RP gwarantuje rozpoznanie sprawy sądowej przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Rada podkreśliła, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie jest przywilejem sędziów, lecz stanowi gwarancję praw i wolności obywatelskich.

Rada podniosła ponadto, że upublicznienie przez Ministra Sprawiedliwości informacji o prowadzeniu postępowania przygotowawczego dotyczącego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez sędziego, w szczególności na etapie, gdy postępowanie jest prowadzone „w sprawie” (przed uchyleniem sędziemu immunitetu), będzie miało wpływ na działalność sądu, w którym sędzia pełni urząd, oraz na możliwość dalszego wykonywania przez niego czynności orzeczniczych. Ujawnienie takiej informacji może bowiem wiązać się w praktyce z koniecznością odsunięcia sędziego od wykonywania funkcji orzeczniczych, mimo że formalnie nie postawiono mu żadnego zarzutu karnego oraz nie wystąpiono o uchylenie immunitetu. Może to oznaczać pośredni wpływ Ministra Sprawiedliwości na skład sądu orzekającego, zaś samo ujawnienie takiej informacji w mediach spowoduje negatywne społeczne postrzeganie sędziego.

Z jednej strony, konsekwencje związane z ujawnieniem informacji dotyczącej prowadzonego postępowania przygotowawczego w dobie powszechnego dostępu do środków masowego przekazu i Internetu mogą być odczuwalne dla sędziego przez wiele lat po ujawnieniu informacji, i to niezależnie od wyniku ewentualnego późniejszego postępowania karnego o tyle, o ile w ogóle postępowanie zostanie wszczęte i przeprowadzone

przeciwko sędziemu. Z drugiej strony, ustawa zwalnia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz inne uprawnione osoby od odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek lub w związku z upublicznieniem informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego prowadzonego wobec sędziego, nawet wówczas, gdy działanie to będzie miało negatywny wpływ na dalszy tok sprawy.

W ocenie KRS omówione rozwiązania prawne naruszają zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), bowiem przyznają Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu nadmierne instrumenty prawne o charakterze operacyjnym i procesowym, kumulując w rękach organu władzy wykonawczej szerokie uprawnienia.

Odnosząc się do utworzenia nowej komórki organizacyjnej w strukturze Prokuratury Krajowej, KRS wskazała, że kompetencje wydziału spraw wewnętrznych zostały ustalone na podstawie kryterium podmiotowego (jest to wydział właściwy w sprawach przestępstw popełnionych między innymi przez sędziów), a nie – jak w przypadku innych wydziałów specjalnych – przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego – i sprowadzają się do prowadzenia, w oderwaniu od ogólnej właściwości miejscowej, postępowań przygotowawczych wobec sędziów, a także prokuratorów. Utworzenie wydziału wewnętrznego na szczeblu Prokuratury Krajowej będzie się wiązało ze specjalnym doбором prokuratorów oraz „szczególnym trybem ścigania” przestępstw zarzucanych osobom piastującym urząd sędziego czy zajmującym stanowisko prokuratora. Wprowadzona regulacja prowadzi do nierównego traktowania sędziów w porównaniu z innymi osobami, w szczególności pełniącymi funkcje publiczne.

Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo o prokuraturze nie przedstawia, w ocenie Rady, żadnych racjonalnych i mogących znaleźć uzasadnienie konstytucyjne argumentów przemawiających za wprowadzeniem „specjalnego trybu ścigania” przestępstw popełnianych przez sędziów lub asesorów sądowych. Ustawodawca nie przedstawił w uzasadnieniu projektu argumentów obrazujących skalę przestępczości wśród sędziów oraz w żaden sposób nie uzasadnił, że dotychczasowy sposób prowadzenia postępowań karnych wobec sędziów jest nieskuteczny bądź wymaga zdecydowanej reformy, i to w przyjętym w ustawie kierunku. Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika również, aby realna była potrzeba lub konieczność utworzenia takiej jednostki o charakterze specjalnym, w szczególności, że prowadzenie postępowań przygotowawczych w omawianej kategorii spraw ma być powierzone prokuratorom z dużym doświadczeniem zawodowym, którzy powinni być zaangażowani w zwalczanie faktycznie najpoważniejszej przestępczości, np. przestępczości zorganizowanej czy o charakterze terrorystycznym.

Uzasadniając wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP obecnego brzmienia art. 168a k.p.k., KRS

powołała się na wiele wzorców konstytucyjnych oraz przepisy konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wskazała, że wprowadzone tym przepisem uregulowanie pozwoli na przyznanie waloru dowodu obciążającego strony procesu karnego i dokonanie ustaleń faktycznych na podstawie materiałów uzyskanych z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą zdefiniowanego w art. 1 kodeksu karnego¹⁸ czynu zabronionego.

Zakaz dowodowy w polskiej procedurze karnej został wprowadzony przez art. 168a od 1.07.2015 r.¹⁹ Stanowił on, że: „niedopuszczalne jest przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 kodeksu karnego”. Przepis art. 168a w takim brzmieniu obowiązywał do 14.04.2016 r., po czym ustawą z 11.03.2016 r. od 15.04.2016 r. został zmieniony i w obecnie obowiązującym brzmieniu stanowi, że „dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 kodeksu karnego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności”.

Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że skoro ustawodawca dopuszcza posługiwanie się w procesie dowodami, które stanowią naruszenie przepisów postępowania lub wywodzą się z czynu zabronionego, a niewątpliwie ma to istotne przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to tym samym – uwzględniając art. 186 ust. 2 Konstytucji RP – KRS jest legitymowana do zainicjowania kontroli konstytucyjności nowego brzmienia art. 168a k.p.k.

W ocenie KRS wykorzystanie w procesie karnym dowodów opisanych w treści art. 168a k.p.k. przekłada się na niezależność sądów i niezawisłość sędziów ze względu na bezpośredni związek między legalnością dowodów w postępowaniu karnym a wykonywaniem czynności procesowych i wprowadzaniem do obrotu prawnego rozstrzygnięć zapadłych z naruszeniem norm proceduralnych lub uzyskanych pośrednio bądź bezpośrednio za pomocą czynu zabronionego. Powiązania te są oczywiste zarówno na płaszczyźnie związanej bezpośrednio z wykonywaniem urzędu sędziego, jak i w sferze zaufania publicznego, jakim społeczeństwo darzy sądy wobec przyznanej im kompetencji do wydawania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej sprawiedliwych wyroków. Dlatego właśnie, zdaniem Rady, nowe brzmienie art. 168a k.p.k. jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP i zasadą legalizmu ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP.

¹⁸ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

¹⁹ Dodanym przez ustawę z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 ze zm.).

Pierwsza z wymienionych zasad stanowi, że prawo jest podstawą granicą wszystkich działań państwa, wiążąc ustawodawcę normami konstytucyjnymi, a władzę wykonawczą i sądowniczą – ustawami. Związanie to obejmuje także normy prawa międzynarodowego, a przede wszystkim ratyfikowane konwencje międzynarodowe. Z omawianej zasady wynika także ochrona sądowa rozumiana jako zapewnienie obywatelom efektywnej ochrony prawnej przez system niezależnych sądów i niezawisłych sędziów, stosujących procedury regulowane ustawami. Wiąże się z tym zatem także zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, jak również zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Wprowadzenie do porządku prawnego art. 168a k.p.k. w obecnym brzmieniu prowadzi do legalizacji dowodów uzyskanych w istocie z naruszeniem podstawowych reguł postępowania, gdyż za pomocą czynu zabronionego.

W ocenie KRS takie rozwiązanie może skutkować poważnym zagrożeniem dla fundamentalnej dla ustroju państwa zasady demokratycznego państwa prawnego. Podkreślenia wymaga, że pomimo krótkiego okresu obowiązywania (od 1.07.2015 r. do 14.04.2016 r.) zakazu przeprowadzania i wykorzystywania dowodów pozyskanych za pomocą czynu zabronionego orzecznictwo sądów, w tym Sądu Najwyższego, było w tej materii w zasadzie jednolite, uznając, że posługiwanie się w procesie, nie tylko karnym, dowodami stanowiącymi tzw. owoc zatrutego drzewa jest niedopuszczalne i nie spełnia podstawowych wymagań konstytucyjnych. Narusza bowiem, wynikające z Konstytucji RP, prawa obywatelskie, pozostając także w sprzeczności z postanowieniami konwencji międzynarodowych, których Polska jest sygnatariuszem.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie stwierdzał, że „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć”²⁰.

Badając przepis objęty wnioskiem, KRS zwróciła uwagę, że należy stwierdzić, iż ustawodawca doprowadził do swoistego paradoksu prawnego. Z jednej bowiem strony sąd jest związany, zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, do prowadzenia procesu i wydawania orzeczeń na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego, a jednocześnie – wykonując dyspozycję art. 168a k.p.k. – będzie zobligowany do wykorzystania dowodu uzyskanego z naruszeniem przepisów postępowania.

Jednoczesne zatem stosowanie norm zawartych w procedurze karnej i zastosowanie się wprost

do dyspozycji art. 168a k.p.k. może spowodować poważny dylemat proceduralny. Biorąc pod uwagę, że ochrona konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji poprzez stosowanie prawa przez sądy, KRS wskazała na możliwość zaistnienia sytuacji, w której zasada zaufania obywateli do państwa może ulec diametralnej marginalizacji lub całkowitemu wyłączeniu.

Zagrożone, w obecnym stanie prawnym, pozostaje w ocenie KRS także bezpieczeństwo prawne, skoro jest możliwe, aby instytucje takie jak tajemnica zawodowa (w szczególności w odniesieniu do profesjonalnych pełnomocników występujących przed sądem, jak również innych osób wykonujących zawód zaufania publicznego) zostały pozbawione stosownej ochrony prawnej. Może to doprowadzić do pozbawienia wymiaru sprawiedliwości zaufania publicznego.

Powołując się na zagrożenie dla zasady legalizmu, ustanowionej w art. 7 Konstytucji RP, KRS podniosła, że zgodnie z jej powszechnym rozumieniem kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna się opierać na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. W odniesieniu natomiast do przepisu art. 168a k.p.k. spójność całego porządku prawnego jest zagrożona. Niekonstytucyjność tego przepisu może bowiem w konsekwencji doprowadzić do zatarcia granic podstaw prawnych, do których przestrzegania zobowiązane są sądy. Zatarcie to może wynikać z akceptowanej prawnie możliwości niezastosowania się do obowiązujących przepisów prawa. Takie rozmycie fundamentalnej zasady legalizmu jest niebezpieczne dla prawidłowości obrotu prawnego oraz może prowadzić do nadużyć spowodowanych możliwością przekraczania granic określonych w ustawie zasadniczej.

Wśród powołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych Rada powołała się także na wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw, które mogą być ustanawiane tylko ustawą i tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Dowodząc naruszenia Konstytucji RP, KRS wskazała, że objęty zaskarżeniem przepis kodeksu postępowania karnego w istocie ogranicza prawa wynikające z przepisów procedury karnej i innych ustaw. Zdaniem KRS skarżony przepis oraz jego funkcja celowościowa nie znajdują uzasadnienia w przesłankach materialnoprawnych dopuszczających ograniczenie praw i wolności, jednocześnie naruszając istotę wolności i praw, znosząc niektóre przepisy regulujące przebieg procesu karnego. Ustawodawca, mając kompetencję do ustalenia granic podstawowych praw i wolności, powinien to czynić w sposób precyzyjny i wyczerpujący, a w zaistniałej sytuacji prawnej ustawodawca spowodował zatarcie tych granic, co w ocenie KRS jest niedopuszczalne.

²⁰ Por. między innymi uzasadnienie wyroku TK z 14.06.2000 r. (P 3/00), OTK 2000/5, poz. 138.

Powołując się na ustanowioną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości, KRS podniosła, że zaskarżony przepis wprowadza dysproporcje w zakresie równości poszczególnych podmiotów wobec prawa.

Powołując się na dotychczasowy dorobek orzecznictwa TK, KRS wskazała, że równość w traktowaniu nie jest utożsamiana z zakazem różnicowania, jednakże preferowanie pewnych grup powinno dążyć do faktycznej równości, nie natomiast, jak ma to miejsce w tym przypadku, do faworyzowania podmiotów odpowiedzialnych za nieprzestrzeganie przepisów procedury karnej.

Zgodnie z wynikającym z orzecznictwa TK rozumieniem pojęcia prawa do sądu, składa się na nie w szczególności prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego²¹.

Decyzja KRS o zaskarżeniu art. 168a k.p.k. wynika z braku zgody na niezastosowanie się ustawodawcy do obowiązku odpowiedniego kształtowania procedury. Podstawą sformułowania tego zarzutu jest pominięcie wymogu sprawiedliwości w kreowaniu sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w procesie karnym. Istotna w tym zakresie jest powołana w uzasadnieniu wniosku argumentacja dotycząca braku spójności pomiędzy skarżonym przepisem a pozostałymi przepisami procedury karnej, z uwagi na możliwość dowodzenia nawet w przypadku pierwotnego ich nierespektowania.

Niezapewnienie przez ustawodawcę właściwego modelu procedury jako fundamentu prawidłowego funkcjonowania sądów karnych jest, zdaniem KRS, także argumentem przemawiającym za stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją RP art. 168a k.p.k. w kontekście naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Wzorcem, do którego odwołała się KRS, skarżąc art. 168a k.p.k., jest także art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Wprowadzenie do porządku prawnego art. 168a k.p.k. niesie z sobą zagrożenie naruszenia tej normy konstytucyjnej, wynikające z dopuszczalności posługiwania się dowodami wskazanymi w tym przepisie. W motywach postanowienia z 19.03.2014 r. (II KK 265/13)²² Sąd Najwyższy wskazał, że nie jest możliwe zaakceptowanie sytuacji, w której funkcjonariusze władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym mogliby gromadzić dowody wbrew obowiązującemu prawu, natomiast zgodnie z prawem, na podstawie właśnie tych dowodów, obywatele mieliby ponosić odpowiedzialność karną. Sąd Najwyższy stwierdził, że państwo ponosi odpowiedzialność za działalność swoich funkcjonariuszy, której nie może wyłączyć przez powoływanie się na interes społeczny w zwalczaniu przestępczości.

Wskazując na art. 6 ust. 1 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jako kolejny wzorzec, KRS podniosła, że zawarta w nim gwarancja prawa do rzetelnego procesu jest odczytywana w związku z zasadą państwa prawnego, która stawia sądy w pozycji podstawowego strażnika praw jednostki poddanego obowiązкови przestrzegania gwarancji proceduralnych, które są kontrolowane w trybie „nadzoru judykacyjnego” sprawowanego także przez ETPCz. W przypadku zaskarżonego przepisu KRS dostrzegła istotną ingerencję nie tylko w materię proceduralną rodzimego prawa, lecz także wskazała na naruszenie art. 3 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z którego wynika, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Tymczasem skarżony przepis dopuszcza możliwość legalizacji dowodów pochodzących z czynów zabronionych. W dotychczasowym orzecznictwie ETPCz bardzo stanowczo odnosił się do przestrzegania dyspozycji zawartej w art. 3 przywołanej konwencji, wskazując, że „uświęca jedną z podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa (...)”²³ oraz że składa się na „podstawowy kościec aksjologiczny” konwencji i wymaga szczególnie rygorystycznego egzekwowania od państw członkowskich²⁴.

Uzasadniając naruszenie także art. 174 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej – co jest ściśle powiązane z zasadą jednolitości władzy sądowniczej, Rada wskazała, że art. 168a k.p.k. godzi w niezawisłość sędziowską w zakresie orzekania. Swoboda, jaką dysponują sądy podczas ferowania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, łączy w sobie indywidualne preferencje światopoglądowe sędziów oraz ich przekonania, które nie mogą wpływać na zasadę bezstronności oraz ograniczać sądów w przedmiocie aksjologicznego stosowania Konstytucji RP. Analizując natomiast dyspozycję skarżonego przepisu, należy zwrócić uwagę na wynikającą z niej rozbieżność w sferze pojmowanej przez sędziów aksjologii na poziomie konstytucyjnym.

W tym kontekście KRS stwierdziła ponadto, że skarżony przepis jest niezgodny również z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ingerencja w niezawisłość sędziowską jest niedopuszczalna, a ustawodawca ma obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy orzeczniczej odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Podstawowymi narzędziami wykonywania obowiązków służbowych przez sędziów są akty normatywne. Jeżeli więc ustawodawca wprowadza aktem o randze ustawy rozwiązania sprzeczne z ustawą zasadniczą, innymi ustawami, a także wewnątrznie sprzeczne

21 Por. wyrok TK z 12.03.2002 r. (P 9/01), OTK-A 2002/2, poz. 14.

22 Postanowienie SN z 19.03.2014 r. (II KK 265/13), OSNKW 2014/9, poz. 71.

23 Między innymi w wyrokach ETPCz: z 7.07.1989 r. w sprawie *Soering przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 14038/88, par. 88, LEX nr 81092 oraz z 29.04.2002 r. w sprawie *Pretty przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 2346/02, par. 49, LEX nr 75647.

24 Wyrok ETPCz z 15.11.1996 r. w sprawie *Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 22414/93, par. 96, LEX nr 79976.

i nieznajdzące podstawy w tradycji ustrojowej, to należy uznać, że nie zapewnia sędziom odpowiednich warunków pracy orzeczniczej, a wręcz utrudnia tę pracę na poziomie proceduralnym i aksjologicznym.

Argumentując trafność wniosku, KRS odwołała się dodatkowo także do tradycji ustrojowych prawa kontynentalnego innych państw europejskich w zakresie legalności dowodów, wskazując przykładowo na niedopuszczalność dowodów zdobytych nielegalnie z naruszeniem ustawy, wynikającą z norm obowiązujących w procedurze włoskiej, francuskiej i niemieckiej.

Niezależnie od omówionych wniosków KRS rozważa wystąpienie w najbliższym czasie do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.12.2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych²⁵. Rada rozważa także zasadność i celowość zakwestionowania zgodności z Konstytucją RP sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nadzoru nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, w tym nadzoru merytorycznego nad aplikacjami: sędziowską i prokuratorską.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23.12.2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2316).

Summary

Waldemar Żurek

Review of constitutionality of the law in the field of independence of courts and judges (applications of the National Council of the Judiciary)
The author discusses three applications submitted by the National Council of the Judiciary to the Constitutional Court to review the compatibility with the Polish Constitution of:

- the Act – Code of Criminal Procedure to the extent of use of illegally gathered evidence;
- the Act – Law on Prosecution Services to the extent of setting up a department whose task is to prosecute judges and prosecutors for serious offences;
- the Act – Law on the System of General Courts and the Act – Law on the System of Military Courts to the extent to which the provisions of the new Act – Law on Prosecution Services grant to the Justice Minister who is also the Attorney General the right to exercise administrative supervision over the activity of general and military courts.

Waldemar Żurek

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

REKLAMA



Wolters Kluwer

www.profinfo.pl

Na straży państwa prawa

Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

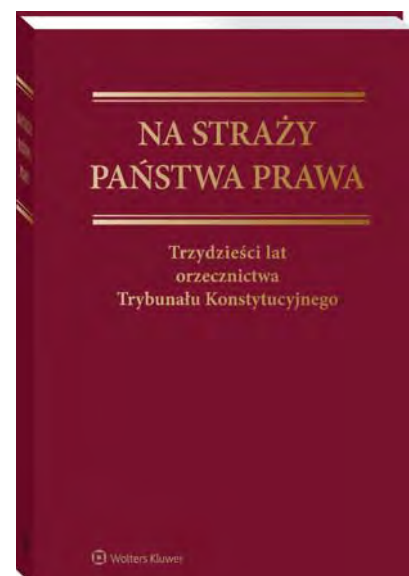
redakcja naukowa **Leszek Garlicki, Marta Derlatka, Marcin Wiącek**

Jeszcze rok temu nie ulegało wątpliwości, że – po blisko 30 latach działalności – Trybunał Konstytucyjny uzyskał należną mu pozycję wśród konstytucyjnych organów państwa, a jego orzecznictwo stało się istotnym i wartościowym elementem praktyki konstytucyjnej w Trzeciej Rzeczypospolitej. W ciągu niecałego roku sytuacja uległa jednak dramatycznej zmianie, a przeświadczenie o stabilności pozycji Trybunału okazało się w znacznej mierze iluzoryczne.

W tej bardzo złożonej i trudnej sytuacji przedstawiamy zbiór opracowań mających podsumować trzydziestolecie orzeczniczej działalności Trybunału. Trzeba podkreślić, że niezależnie od dalszego biegu wypadków orzecznictwo to należy uznać za wartość o charakterze trwałym, bo ustalającym właściwy sposób rozumienia i stosowania postanowień polskiej Konstytucji. Orzecznictwo to wciąż jest wiążące dla wszystkich organów i podmiotów władzy publicznej, a w sposób szczególny stanowi odniesienie dla rozstrzygnięć innych organów władzy sądowniczej.

Założeniem zbioru było dokonanie wyboru 30 najważniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Staraliśmy się przy tym o należyte uwzględnienie wszystkich okresów działalności Trybunału, choć ze względów oczywistych sięgnęliśmy tylko po jedno (pierwsze) orzeczenie Trybunału sprzed 1989 r. Wybór ten musiał być obciążony znacznym stopniem uznaniowości i zdajemy sobie sprawę, że poza zbiorem pozostało wiele ważnych orzeczeń o istotnym znaczeniu.

Ze wstępu redaktorów naukowych Leszka Garlickiego, Marty Derlatki, Marcina Wiącka



OCHRONA PROCEDURALNA PRZYSŁUGUJĄCA SĘDZIOM W SPORACH Z PAŃSTWEM

Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12

Magdalena Krzyżanowska-Mierzevska¹

Sprawa sędziego Baki, byłego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz), złożonego z pełnionego przezeń w latach 2009–2011 urzędu Prezesa Sądu Najwyższego przez parlament węgierski, budziła duże zainteresowanie zarówno wśród prawników, jak i opinii publicznej.

W maju 2014 r. Druga Izba ETPCz² orzekła jednoznacznie o naruszeniu przez Węgry art. 6 i 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³. Sprawa została następnie przyjęta, na wniosek rządu węgierskiego, do ponownego rozpoznania przez Wielką Izbę Trybunału.

Wyrok Wielkiej Izby wydany 23.06.2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*⁴ stanowi ostateczne orzeczenie wydane w toku postępowania przed ETPCz.

Przyczyna zainteresowania omawianą sprawą leży nie tylko w jej niecodziennych okolicznościach faktycznych. Zainteresowanie wywołuje także podobieństwo, którego można się dopatrywać między sposobem, w jaki nieliberalny rząd Viktora Orbána na Węgrzech pozbył się niewygodnego Prezesa Sądu Najwyższego, a procesem paraliżowania Trybunału Konstytucyjnego prowadzonym w Polsce przez obecną większość sejmową i rząd.

Nie jest to pierwszy wyrok ETPCz, w którym rozpoznawał on sprawę dotyczącą próby usuwania z urzędu sędziego na tle konfliktów natury politycznej powstających w państwach-stronach konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jednakże ma ona charakter wyjątkowy, a to z uwagi na towarzyszący jej burzliwy węgierski kontekst polityczny i otwarcie deklarowane przez Węgry odchodzenie od liberalnych standardów państwa prawa.

Polska recepcja tego wyroku uwarunkowana będzie też częściowo przez żywo dyskutowaną i budzącą poważne obawy nie tylko wśród sędziów kwestię niepowołania przez Prezydenta na stanowiska sędziów, którzy uprzednio przeszli przez wszystkie kolejne przewidziane prawem etapy procedury. Na tle tej sytuacji palącej aktualności nabiera bowiem pytanie o to, czy w świetle standardów konwencji osobom postawionym w takiej sytuacji powinna przysługiwać sądowa droga dochodzenia praw.

Kwestię tę kilka lat temu rozstrzygnęło negatywnie na gruncie polskim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach asesorów, których nie powołał na stanowiska sędziowskie Prezydent Kaczyński. Na tle wyroku w sprawie Baka można zasadnie zadać pytanie, czy to stanowisko zasługuje na aprobatę.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco: skarżący był w latach 1991–2008 sędzią ETPCz. Po zakończeniu kolejnej kadencji wrócił na Węgry. W 2009 r. został wybrany przez parlament na prezesa Sądu Najwyższego na sześcioletnią kadencję upływającą w lipcu 2015 r. Jako prezes Sądu Najwyższego piastował także funkcję przewodniczącego Narodowej Rady Sądownictwa. Stosowne przepisy prawa nakładały na niego obowiązki wydawania opinii dotyczących projektów ustaw regulujących kwestie związane z wymiarem sprawiedliwości. W 2010 r. do władzy doszła partia Fidesz, mająca konstytucyjną większość parlamentarną. W okresie między lutym a listopadem 2011 r. skarżący wielokrotnie występował publicznie jako prezes Sądu Najwyższego, przedstawiając stanowisko tego sądu, własne, a także Narodowej Rady Sądownictwa, której był prezesem z urzędu, wobec propozycji zmian w sądownictwie formułowanych przez większość parlamentarną. Jeden z tych projektów obejmował obniżenie obowiązkowego wieku emerytalnego sędziów z 70 do 62 lat, co pociągnęłoby za sobą odejście ze służby dziesięciu procent sędziów. Było prawdopodobne, że to z kolei utrudni funkcjonowanie sądów i przyczyni się do przedłużania czasu trwania postępowań sądowych.

¹ Poglądy zawarte w tekście są osobistymi poglądami Autorki i nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu ani jego Kancelarii.

² Wyrok ETPCz z 27.05.2014 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, LEX nr 1462684.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) – dalej jako konwencja.

⁴ Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 23.06.2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12.

W ramach zmian konstytucyjnych uchwalanych od kwietnia 2010 r. w grudniu 2011 r. parlament przyjął ustawę o randze quasi-konstytucyjnej o przepisach przejściowych do nowej Konstytucji. Przewidywała ona utworzenie nowego Sądu Najwyższego, który miał nosić tradycyjną na Węgrzech nazwę Kuria. Kuria była sukcesorem Sądu Najwyższego; jedynie mandat Prezesa i wiceprezesa Sądu Najwyższego zakończyły się *ex lege* w dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, 1.01.2012 r., trzy i pół roku przed terminem. Poprawki do ustawy o organizacji sądów, uchwalone w tym samym czasie, kiedy procedowano w przedmiocie uchwalenia nowej Konstytucji i przepisów przejściowych do niej, uniemożliwiły skarżącemu ubieganie się o wybór na stanowisko prezesa nowo utworzonej Kurii. Przewidywały one bowiem wymóg sprawowania urzędu sędziowskiego na Węgrzech przez 5 lat poprzedzających procedurę wyboru – przy czym skarżący w tym czasie sprawował urząd sędziowski od powrotu ze Strasburga jedynie przez trzy lata, a lata spędzone w ETPCz nie zostały uznane za sprawowanie urzędu sędziego.

W skardze do Trybunału skarżący postawił zarzut naruszenia art. 6 konwencji w takiej mierze, w jakiej gwarantuje on prawo dostępu do niezawisłego sądu, kompetentnego do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach cywilnych w rozumieniu tego przepisu. Sprawa usunięcia sędziego z urzędu i pozbawienia go uprawnień wiążących się z jego sprawowaniem nie mogła bowiem być, pod rządami ustawy o przepisach przejściowych do nowej Konstytucji, rozpatrzona przez żaden sąd.

Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął przed zagadnieniem wstępnym o zasadniczym dla sprawy znaczeniu. Musiał rozstrzygnąć o tym, czy prawa i obowiązki skarżącego miały charakter cywilny. Ta kwestia z kolei przesądzała o tym, czy skarżący mógł korzystać z ochrony gwarantowanej przez prawo do rzetelnego postępowania sądowego, którego prawo dostępu do sądu jest elementem konstytucyjnym.

W sprawach dotyczących sporów o charakterze pracowniczym orzecznictwo ETPCz nie pozostawia wątpliwości, że mają one charakter spraw cywilnych, a zatem podlegają ochronie proceduralnej wynikającej z art. 6 konwencji. Inaczej może być w sprawach powstających między osobami zatrudnianymi przez władze publiczne. Europejski Trybunał Praw Człowieka od dawna uznaje, że spory pracownicze pomiędzy urzędnikami a państwem mogą nie być objęte gwarancjami art. 6 konwencji w jego części cywilnej, jeżeli spełnione zostaną łącznie dwa warunki.

Po pierwsze, prawo krajowe musi jednoznacznie wykluczyć dostęp do sądu dla osób zajmujących dane stanowisko lub należących do danej kategorii pracowników; przy czym techniczna definicja organu jako sądu przyjęta przez prawo krajowe nie jest dla ETPCz decydująca.

Jeżeli prawo krajowe wyłącza drogę przed sądami powszechnymi, organ rozpoznający sprawę urzędnika może być przez ETPCz uznany za sąd w materialnym

rozumieniu tego terminu⁵. Tak się stało na przykład w sprawie *Volkov przeciwko Ukrainie*⁶, w której sprawa skarżącego, sędziego Sądu Najwyższego, była rozpatrywana kolejno przez Najwyższą Radę Sądownictwa oraz przez komisję parlamentarną Najwyższej Rady Ukrainy. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, mając na względzie zakres kompetencji obu organów, że przy rozstrzygnięciu o sprawie skarżącego i podejmowaniu wiążącej decyzji Najwyższa Rada Ukrainy, Komisja parlamentarna oraz posiedzenie plenarne Rady Najwyższej Ukrainy pełniły, łącznie, funkcję sądowniczą. Wiążąca decyzja o odwołaniu skarżącego została następnie poddana kontroli przez Naczelny Sąd Administracyjny, to jest zwykły sąd w ramach krajowego wymiaru sprawiedliwości.

W takiej sytuacji warunek jednoznacznego wyłączenia drogi sądowej, który automatycznie zamyka skarżącemu drogę do ETPCz w tym sensie, że wyklucza jego jurysdykcję, nie zostanie spełniony.

Po drugie, takie wykluczenie drogi sądowej musi być uzasadnione ze względu na obiektywne podstawy leżące w interesie państwa⁷.

W omawianej sprawie *Baka przeciwko Węgrom* Trybunał przypominał, że kryteria tego dwuczłonowego testu, pierwszy raz zastosowanego w sprawie *Eskelinen przeciwko Finlandii* (dalej: test *Eskelinen*)⁸ mają, zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem, zastosowanie do sporów, których stronami są także sędziowie, włącznie z prezesami najwyższych organów sądowych. Spory takie mogą dotyczyć kwestii rekrutacji do zawodu i mianowania na stanowisko⁹, awansu i kolejnych szczebli w karierze sędziego¹⁰, przeniesienia do innego sądu¹¹, zakończenia służby, także w charakterze Prezesa Sądu Najwyższego¹². W sprawie, w której rząd dowodził, że prawo sędziego do pozostania na stanowisku ma charakter specjalny i nie może być porównywane do normalnego sporu pracowniczego, ETPCz odrzucił ten argument *implicite*. W sprawie *Olujić* ETPCz dodatkowo stwierdził, że podejście zastosowane w sprawie *Eskelinen* zakładało presumpcję stosowności art. 6 konwencji do spraw dotyczących usunięcia ze służby.

Badając kwestię spełnienia pierwszego z warunków, tzn. wyraźnego wyłączenia drogi sądowej przez prawo

5 Wyrok ETPCz z 15.01.2009 r. w sprawie *Argyrou i inni przeciwko Grecji*, skarga nr 10468/04, § 24, LEX nr 478598; wyrok ETPCz z 28.04.2009 r. w sprawie *Savino i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 17214/05, 20329/05 i 42113/04, § 72–75, LEX nr 490038.

6 Wyrok ETPCz z 17.01.2006 r. w sprawie *Affaire Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 8794/04, LEX nr 253383.

7 Zob. wyrok ETPCz z 19.04.2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00, § 62, LEX nr 590915.

8 Wyrok ETPCz z 19.04.2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00, LEX nr 590915.

9 Wyrok ETPCz z 26.07.2011 r. w sprawie *Jurić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 58222/09, LEX nr 863837.

10 Decyzja ETPCz z 9.10.2012 r. w sprawie *Violina Stancheva Dzhidzheva-Trendafilova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 12628/09, LEX nr 1285326.

11 Wyrok ETPCz z 18.09.2012 r. w sprawie *Ohneberg przeciwko Austrii*, skarga nr 10781/08, § 25, LEX nr 1217484.

12 Wyrok ETPCz z 5.02.2009 r. w sprawie *Olujić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 22330/05, LEX nr 479533.

krajowe, ETPCz zauważył, że przepisy dotyczące stanowiska prezesa Sądu Najwyższego umożliwiały zakończenie jego mandatu w ściśle określonych okolicznościach: upływu 6-letniego terminu, za porozumieniem stron, rezygnacji albo usunięcia ze stanowiska. Podstawą do usunięcia ze stanowiska mógł być jedynie stwierdzony brak kompetencji do jego zajmowania. W tym ostatnim przypadku przepisy obowiązujące przed uchwaleniem ustawy o przepisach przejściowych do nowej Konstytucji wyraźnie przewidywały możliwość kontestowania odwołania przed specjalnym trybunałem dla służby cywilnej. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że możliwość ubiegania się o sądową drogę ochrony praw przez sędziego usuniętego ze stanowiska, także ze stanowiska funkcyjnego, jest zgodna z międzynarodowymi standardami dotyczącymi niezawisłości sądownictwa i z proceduralnymi gwarancjami, które powinny mieć zastosowanie w takich sytuacjach. Wymienione zostały między innymi: Podstawowe Zasady Niezawisłości Sędziowskiej uchwalone przez ONZ¹³, orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka ONZ, Europejska Karta Statusu Sędziów, opinia Konsultacyjnej Rady Sędziów Europejskich na temat standardów niezawisłości i nieusuwalności sędziów, orzecznictwo Inter-Amerykańskiego Trybunału Praw Człowieka.

Dopiero ustawa o przepisach przejściowych do nowej Konstytucji pozbawiła skarżącego możliwości skorzystania z ochrony sądowej. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie mógł uznać tej ustawy za skutecznie wyłączającą dostęp do sądu dla skarżącego w rozumieniu testu Eskelinen, gdyż to właśnie ta ustawa stanowiła ingerencję w jego prawa będącą przedmiotem skargi. Uznanie jej za takie wyłączenie pozbawiłoby skarżącego ochrony konwencyjnej. Ponadto ustawa ta nie mogła być uznana za zgodną z zasadami rządów prawa, gdyż pod pozorem generalnej regulacji ustawowej miała w istocie charakter indywidualny, skierowany konkretnie przeciwko skarżącemu.

Skoro pierwszy warunek testu Eskelinen, tzn. wyłączenie dostępu do sądu w sporze przez prawo krajowe, nie został spełniony, ETPCz nie badał już drugiego z warunków, muszą one bowiem zachodzić łącznie.

Przechodząc do kwestii zgodności wyłączenia drogi sądowej w sprawie skarżącego z wymogami art. 6 konwencji, ETPCz zauważył, że wykluczenie owo było konsekwencją przyjęcia ustawy niezgodnej z zasadami rządów prawa z uwagi na jej charakter indywidualny, skierowany przeciwko konkretnej osobie. Ten jej bezprawny charakter kontrastował z rosnącą wagą, jaką instrumenty prawa międzynarodowego, w tym także przyjęte w ramach Rady Europy, przywiązują do proceduralnej rzetelności w sprawach dotyczącej usuwania sędziów z urzędu lub z zawodu, w szczególności zaś do tego, aby takie decyzje były dokonywane przez władzę niezależną zarówno od legislatury, jak i od egzekutywy. Te względy

były wystarczające do orzeczenia, że pozbawienie sędziego Baki stanowiska bez możliwości dochodzenia praw przed sądem naruszało gwarancje praw człowieka wynikające z prawa do rzetelnego procesu.

Skarżący postawił władzom węgierskim także zarzut, że pozbawienie go stanowiska stanowiło niezgodną z konwencją ingerencję w przysługujące mu, zgodnie z art. 10 konwencji, w prawo do swobody wypowiedzi. Został bowiem usunięty ze stanowiska w konsekwencji publicznych wypowiedzi krytycznych pod adresem rządowych planów reformowania sądownictwa, które zarówno on osobiście, jak i sędziowie Sądu Najwyższego oceniali jako szkodliwe dla rządów prawa i niemożliwe do pogodzenia z niezawisłością sądownictwa.

Interesującym aspektem sprawy jest ocena, czy usunięcie skarżącego z urzędu miało charakter ingerencji w jego prawo do swobody wypowiedzi, czy też było tylko pozbawieniem go urzędu publicznego; przy czym należy pamiętać, że to ostatnie prawo nie jest w żaden sposób gwarantowane przez konwencję. Rząd dowodził bowiem, że skarżący został jedynie pozbawiony stanowiska.

Aby rozstrzygnąć te kwestie, ETPCz przypomniał, że rozpoznawał już sprawy sędziów, którzy podnosili podobne zarzuty. W każdej z tych spraw badał kwestię istnienia związku przyczynowego – lub jego braku – między wypowiedziami sędziego a zastosowanymi wobec niego środkami ograniczającymi jego prawa¹⁴. Podkreślił, że jego obowiązkiem jest ocena zastosowanych wobec skarżącego środków w całościowym kontekście faktów sprawy i przepisów prawa, które zostały zastosowane. To analiza sekwencji wydarzeń – kolejnych wypowiedzi sędziego i konsekwencji, które za sobą pociągają w postaci niekorzystnych dla niego kroków władz publicznych – pozwala na ustalenie, czy taki związek przyczynowy istniał. W sytuacji, w której środki takie zastosowano, ale na żadnym etapie postępowań krajowych nie sformułowano zarzutów pod adresem kompetencji zawodowych sędziego, ETPCz przyjmuje, że środki te stanowiły ingerencję w rozumieniu art. 10 konwencji. Na Węgrzech panowało powszechne przekonanie, że niewygodne dla większości parlamentarnej i dla rządu publiczne wypowiedzi skarżącego muszą się źle skończyć dla niego samego; kiedy zaś istotnie został usunięty z urzędu, prasa i opinia publiczna wyrażały pogląd, że była to kara za przeciwstawianie się zmianom legislacyjnym.

Szczególnym aspektem analizy zarzutu z art. 10 konwencji jest to, że już w kontekście badania zarzutu z art. 6 konwencji ETPCz wyraził pogląd, iż ustawa usuwająca skarżącego z urzędu stanowiła naruszenie rządów prawa. Tę samą ustawę ETPCz badał także w ramach

13 Rezolucja Zgromadzenia Generalnego 40/32 z listopada i grudnia 1985 r.

14 Wyrok ETPCz z 13.11.2008 r. w sprawie *Kayası przeciwko Turcji*, sprawa nr 64119/00 i 76292/01, § 77–79, LEX nr 465334; wyrok ETPCz z 26.02.2009 r. w sprawie *Kudeshkina przeciwko Rosji*, sprawa nr 29492/05, § 79, LEX nr 479597; wyrok ETPCz z 7.12.2010 r. w sprawie *Poyraz przeciwko Turcji*, sprawa nr 15966/06, § 55–57, LEX nr 818307.

zarzutu z art. 10 konwencji jako ingerencję w prawa skarżącego pod względem legalności. Skoro ustawa ta nie miała charakteru legalnego, możliwe było stwierdzenie naruszenia także art. 10 konwencji już tylko z tego samego powodu, że ingerencja nie spełniała wymogów legalności. Nie byłoby wtedy potrzebne badanie ani tego, czy służyła uprawnionemu celowi, ani czy była konieczna w demokratycznym społeczeństwie, czyli zastosowanie normalnej struktury rozumowania ETPCz w sprawach dotyczących naruszenia swobody wypowiedzi. Europejski Trybunał Praw Człowieka zdecydował się jednak na kontynuowanie badania sprawy także pod względem zgodności z tymi kryteriami, uciekając się do rzadko stosowanego przezeń zabiegu formalnego: orzekł mianowicie, że przeprowadzi dalsze badanie sprawy jedynie w oparciu o założenie, iż ingerencja była zgodna z prawem (*proceed on the assumption*), które to założenie sam już uprzednio obalił. Taki zabieg ETPCz stosuje rzadko; zwykle w sytuacjach, kiedy oprócz niezgodności z prawem ingerencja nie odpowiada także pozostałym kryteriom zgodności z konwencyjnym standardem swobody wypowiedzi, a dokonanie stosownej analizy jest istotne ze względu na wagę sprawy i stopień, w jakim także te pozostałe kryteria zostały naruszone.

Tak jest także w omawianej sprawie. Ingerencja nie odpowiadała bowiem uprawnionemu celowi, na który powoływał się rząd, czyli utrzymaniu autorytetu i bezstronności sądownictwa. Nie jest bowiem możliwe, aby celowi takiemu służyło złożenie z urzędu prezesa sądu dokonane niezgodnie z prawem i co do którego rząd nie tylko nie wykazał, ale nawet nie twierdził, że ma ono cokolwiek wspólnego ze stwierdzonym brakiem kompetencji zawodowych lub z zachowaniem nielicującym z godnością sędziego.

Badając okoliczności sprawy w całościowym jej kontekście, ETPCz odwołał się do standardu dowodowego, który zwykle stosuje w swoim orzecznictwie, mianowicie *beyond reasonable doubt*. Nie jest to podejście typowe dla metodologii stosowanej w sprawach z art. 10 konwencji. W takich sprawach bowiem przedmiotem badania jest konkretna ingerencja władz publicznych, przybierająca najczęściej postać orzeczeń sądowych kolejnych instancji. W tej sprawie skarżący, jak się rzekło, nie miał dostępu do sądu; ETPCz nie mógł zatem dokonać po prostu analizy treści finalnego orzeczenia sądu krajowego i jego uzasadnienia oraz zbadać, według swoich normalnych standardów, czy odpowiadało ono wymogowi „konieczności w demokratycznym społeczeństwie”. Nie było możliwe rozważenie, czy na przykład sąd krajowy podał relewantne i wystarczające motywy orzeczenia ograniczającego prawo do swobody wypowiedzi. Trybunał był raczej zdany na analizę całości sprawy, włączając w to jej powszechnie znany i ustalony także w oparciu o opinię Komisji Weneckiej kontekst polityczny. Nie mógł polegać bezkrytycznie na argumentach rządu przedstawionych w postępowaniu, w szczególności zaś na argumentach dotyczących intencji ustawodawcy,

przy czym intencje ustawodawcy zostały wyłożone w ustawie, która ostatecznie usunęła skarżącego z urzędu i uniemożliwiła mu ubieganie się o ponowny wybór na stanowisko w nowo utworzonym sądzie w sposób, jak podkreślił ETPCz, niezmiernie skrótowy. Rząd bowiem dowodził, że nie było żadnego związku przyczynowego między krytycznymi wypowiedziami skarżącego na temat zamierzonych zmian w strukturze sądownictwa a jego późniejszym usunięciem z urzędu.

Na zasady dotyczące standardu dowodowego ETPCz powołuje się zwykle w sprawach dotyczących art. 2, 3 i 5 konwencji, a więc dotyczących prawa do życia, zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz prawa do wolności osobistej. Czyni to zwykle w sytuacjach, w których przebieg wydarzeń ma miejsce za zamkniętymi drzwiami więzień lub aresztów, a wiedzę o rzeczywistym ich przebiegu mają tylko osoby w nich uczestniczące, w tym funkcjonariusze publiczni, co do których zachodzi podejrzenie, że naruszyli prawa skarżącego. Szczególną wagę ETPCz przywiązuje do tych standardów w sytuacjach, kiedy państwo uchybiło wynikającym z art. 2 i 3 konwencji obowiązkom proceduralnym przeprowadzenia niezwłocznego i starannego dochodzenia w celu ustalenia faktów i odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. W braku orzeczeń wydanych w wyniku takiego postępowania lub kiedy orzeczenia wydano po postępowaniu powierzchownym i niedbałym, ETPCz ma prawo do wyciągania wniosków na temat stanu faktycznego na podstawie całości dostępnych dowodów. W takich sprawach podkreśla, że może ustalać stan faktyczny na podstawie współlistniejących mocnych, oczywistych i zbieżnych wskazówek (*strong, clear and concordant inferences*) lub nieobalonych w postępowaniu przed ETPCz domniemań faktycznych.

Stosując ten standard, zauważył, że skarżący uprawdopodobnił swoją tezę, iż usunięcie go z urzędu było sankcją za wyrażane przez niego poglądy, co pociąga za sobą konsekwencje w postaci przejścia na rząd ciężaru udowodnienia tezy, że tak nie było. Uznał, iż rząd nie sprostował obowiązkowi wykazania, iż usunięcie skarżącego z urzędu było konieczne w rozumieniu art. 10 konwencji. Miał na uwadze także i to, że pierwotne wersje ustaw dotyczących reformy sądownictwa nie wspominały o zamiarze pozbawienia skarżącego urzędu, a nawet posłowie rządzącej większości *expressis verbis* deklarowali, że utworzenie nowego sądu nie będzie pociągało za sobą konieczności obsadzenia na nowo stanowiska jego prezesa.

Badając sekwencję wydarzeń, zakończonych usunięciem go z urzędu, kolejne publiczne wypowiedzi skarżącego i następujące po tym reakcje władzy wykonawczej i ustawodawczej, uznał, że istniał związek przyczynowy między publicznie wyrażaną przez skarżącego krytyką planowanych rozwiązań legislacyjnych a późniejszym jego złożeniem z urzędu.

Ocena konieczności ingerencji w prawa skarżącego poprzedzona została przypomnieniem orzecznictwa

ETPCz dotyczącego swobody wypowiedzi przysługującej sędziom. Dokonując tej oceny, ETPCz podkreślił wagę urzędu sprawowanego przez skarżącego, z którym wiązał się przewidziany prawem obowiązek dokonywania ocen planowanych zmian i reform sądownictwa, także w tym zakresie, w jakim zmiany te mogły wpływać na jego niezawisłość i sprawne funkcjonowanie. Skarżący w swoich wypowiedziach nie przekroczył ram narzuconych przez perspektywę *stricte* zawodową; tym samym jego wypowiedzi korzystają z ochrony, która przysługuje debacie na temat kwestii o wielkim znaczeniu społecznym (*great public interest*). W takich kwestiach wypowiadającemu się przysługuje wysoki stopień ochrony, czemu z kolei odpowiada po stronie państwa wąski margines swobody oceny co do tego, jakie środki mogą być zastosowane. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił wagę, którą przywiązuje do niezawisłości sędziów i ich nieusuwalności. Zwrócił uwagę na to, że usunięcie prezesa Sądu Najwyższego ze stanowiska wywiera efekt mrozący na sposób postrzegania przez wszystkich innych sędziów ich własnej pozycji w strukturze organów państwowych.

W sytuacji braku ochrony przed nadużyciem władzy wobec skarżącego, który to brak ochrony wynika już z wcześniej orzeczonego naruszenia art. 6 konwencji, ETPCz orzekł, że skrócenie mandatu skarżącego na podstawie przepisów o randze quasi-konstytucyjnej stanowiło naruszenie prawa skarżącego do swobody wypowiedzi.

Wyrok Wielkiej Izby ETPCz został przyjęty szesnastoma głosami do dwóch w obu kwestiach. Opinie odrębne do wyroku wyłożyli sędziowie czeski i polski. Sędziowie portugalski i grecki złożyli opinie wspierające wyrok.

Na tle komentowanego wyroku można poczynić następujące wstępne obserwacje o ogólniejszym charakterze.

Wyrok jest interesujący ze względu na to, że szeroko przypomina i podsumowuje zasady dotyczące niezawisłości sędziowskiej i gwarancji nieusuwalności sędziów z urzędu, wynikające zarówno z dorobku orzeczniczego samego ETPCz, jak i z dokumentów międzynarodowego *soft law*. W szczególności podkreśla znaczenie dostępu do niezawisłego organu w przedmiocie sporów dotyczących mianowania sędziów i usuwania ich z urzędu i wagę procedur zabezpieczających przed nadużyciem władzy w stosunku do sędziów postrzeganych przez władzę wykonawczą jako niewygodni. Elementem gwarancji składających się na ochronę proceduralną pod rządami art. 6 konwencji jest także obowiązek stosownego uzasadnienia orzeczeń.

Przetłumaczenie wyroku na język polski i szerokie rozpowszechnienie przyczyniłoby się niewątpliwie do utrwalenia wiedzy o standardach niezawisłości sędziowskiej i jej znaczenia dla rządów prawa, szczególnie w sytuacji obecnego kryzysu konstytucyjnego i tworzenia nieznanych jeszcze opinii publicznej, a podobno

przygotowywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, projektów szeroko zakrojonych zmian w strukturze sądownictwa w Polsce.

Wyrok potwierdza linię orzeczniczą ETPCz polegającą na takim stosowaniu testu zastosowalności gwarancji proceduralnych wynikających z prawa do rzetelnego procesu (test Eskelinen), które dąży do zapewnienia ochrony także funkcjonariuszom państwowym i sędziom w sprawach dotyczących mianowania, przebiegu kariery i złożenia z urzędu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka powtórzył, że zasada rządów prawa ma fundamentalne znaczenie dla systemu konwencji, a brak poszanowania dla niej, także w postaci uchwalania ustaw mających jedynie pozornie charakter regulacji ogólnej, a w istocie skierowanych przeciwko konkretnym osobom, jest nie do pogodzenia ze standardami konwencji.

Wyrok podkreśla, nie po raz pierwszy w orzecnictwie ETPCz, że prawo do swobody wypowiedzi ma zastosowanie do osób pełniących funkcje publiczne; także sędziów. Co za tym idzie, ingerencja władz publicznych w korzystanie z tej swobody podlega ocenie z punktu widzenia normalnego trójczęściowego testu stosowanego przez ETPCz w każdych okolicznościach: legalności, służenia uprawnionemu celowi i „konieczności w demokratycznym społeczeństwie”, czyli testowi proporcjonalności.

Należy podkreślić z całą mocą, że ETPCz nie ograniczył się do oceny okoliczności sprawy indywidualnej, ale zwrócił uwagę, iż sankcje nakładane na jednego sędziego muszą być analizowane także co do tego, czy nie wywierają efektu mrozącego dla niezawisłości sędziowskiej i nie stanowią, zamierzonego bądź niezamierzonego przez władzę wykonawczą lub większość parlamentarną, strasaka dla innych sędziów. W sprawie niniejszej dotyczyło to sankcji w postaci złożenia z urzędu, ale obserwacja ETPCz ma zakres szerszy i odnosi się także do kwestii powołania na stanowisko i przebiegu kariery sędziowskiej.

Wyrok podkreśla gotowość ETPCz do analizowania sytuacji dotyczących sankcji nakładanych na sędziów w sytuacji konfliktu politycznego także w świetle całokształtu okoliczności dotyczących takiego konfliktu. Niezależnie od tego, jakie są publicznie deklarowane cele ustawodawcy i władzy wykonawczej zmierzających do przeprowadzenia reform sądownictwa, ETPCz nie ograniczył się do wzięcia ich pod uwagę; nie bez znaczenia jest dla niego także to, w jaki sposób postrzegane są przez opinię publiczną i środowiska prawnicze rzeczywiste motywy działania, nieujawniane w ramach normalnego procesu politycznego. W omawianej sprawie ETPCz podjął próbę odkodowania tych rzeczywistych motywów z publicznie dostępnych zachowań władzy i negatywnie ocenił ich wpływ zarówno na samą sprawę skarżącą, jak i na niezawisłość władzy sądowej.

Powołanie się na koncepcję efektu mrozącego podkreśla gotowość ETPCz do tego, aby analizować kroki

podejmowane wobec pojedynczych sędziów – w szczególności wtedy, gdy nie sformułowano wobec nich żadnego podejrzenia niekompetencji czy nielicującego z godnością zawodu zachowania – pod względem ich możliwego negatywnego wpływu na dyspozycję sędziów do niezawisłego orzekania.

Wyrok stawia także, choć nie wprost, tezę, że państwa-strony konwencji nie mogą pod jej rządami

obchodzić wynikających z niej zobowiązań w przedmiocie przestrzegania praw człowieka za pomocą przepisów o statusie konstytucyjnym.

Magdalena Krzyżanowska-Mierzevska

Autorka jest radcą prawnym, prawnikiem w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Summary

Magdalena Krzyżanowska-Mierzevska

Procedural protection accorded to judges in disputes with the state. Commentary on the judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in the case of Baka v. Hungary of 23 June 2016, application no. 20261/12

The judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR) in the case of Baka v. Hungary arouses considerable interest. The applicant, a former ECtHR judge, was removed from the post of President of the Supreme Court in the context of legislative amendments of constitutional nature. The Court held that there occurred an infringement of Art. 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the Convention) to the extent to which it guarantees access to an independent court in adjudicating about civil rights and duties. Though the Convention does permit said access to be limited in matters concerning public office-holders, but in this case the exclusion was achieved in a way which the ECtHR held irreconcilable with the rule of law, on which the whole system of the Convention is founded. There was also an infringement of Art. 10 of the Convention, guaranteeing the right of freedom of expression, as depriving the applicant of his

office was an interference in his exercise of this freedom, which – as the ECtHR held – failed to meet the test of necessity in a democratic society. The judgment reiterates the principles concerning the independence and irremovability of judges and their fundamental importance for the rule of law. It confirms yet another time the line of case law consisting in such an application of the test of applicability of procedural guarantees resulting from the right to a fair trial that strives to ensure protection also to judges in cases concerning their appointment, career and dismissal from office. Last but not least, the ECtHR, referring to the concept of the ‘chilling effect’ stresses its readiness to analyse the measures taken by the executive or legislative powers with respect to individual judges – especially when no suspicion of incompetence or professional misconduct has been formulated against them – in terms of their potential negative influence on the judges’ ability to remain independent.

Szukasz artykułów, glos, komentarzy? – zobacz

czytelniaonline.pl

PRACE EUROPEJSKIEJ SIECI RAD SĄDOWNICTWA NAD ZAGADNIENIAMI NIEZALEŻNOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚCI SĄDOWNICTWA

Sławomir Pałka

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ – ang. *European Network of Councils for the Judiciary*) od swego powołania w 2004 r. zajmuje się m.in. badaniami w zakresie teoretycznych i praktycznych aspektów dotyczących niezależności i odpowiedzialności sądownictwa¹. Od 2013 r. Sieć zdecydowała się – w ramach projektu nazwanego *Independence and Accountability of the Judiciary* – na próbę opracowania wskaźników, które pozwoliłyby ocenić poziom niezależności i odpowiedzialności sądownictwa w krajach będących członkami lub obserwatorami organizacji. Celem tej próby nie było tworzenie rankingów sądownictw w poszczególnych państwach. Powstałe materiały mają służyć członkom i obserwatorom ENCJ do pogłębionych analiz własnych systemów, sięgania po wzory czy sprawdzone rozwiązania z innych krajów, czy po prostu do wymiany doświadczeń. Wynik badania miał się stać swego rodzaju zwierciadłem dla poszczególnych sądownictw, w którym łatwiej dostrzec słabe i mocne strony przyjętych rozwiązań i istniejącej praktyki².

Rady zaangażowane w prace ENCJ opracowały wiele mierników, które mają znaczenie z punktu widzenia oceny poziomu niezależności i odpowiedzialności sądownictw w poszczególnych krajach. Wskaźniki dotyczące niezależności sądownictwa podzielono na te o charakterze obiektywnym i te, które mają charakter subiektywny. Wskaźniki obiektywne odnoszą się do obowiązujących regulacji prawnych, zaś subiektywne – do zewnętrznego postrzegania niezależności sądownictwa, w oderwaniu od formalnej strony gwarancji w tym zakresie.

Obiektywne wskaźniki niezależności dotyczą osobno wymiaru sprawiedliwości jako całości oraz poszczególnych sędziów. Jeżeli chodzi o wskaźniki niezależności sądownictwa jako pewnego systemu, badaniu podlegają:

- 1) prawne podstawy niezależności sądownictwa, w tym formalne gwarancje niezależności sądownictwa, gwarancje związania sędziów jedynie prawem, formalne metody określania i zmian wynagrodzeń

sędziowskich, prawne gwarancje zaangażowania sędziów w reformy prawa i wymiaru sprawiedliwości (prawo do inicjatywy ustawodawczej lub prawo do opiniowania projektów aktów prawnych),

- 2) organizacyjna autonomia sądownictwa, uwzględniająca formalną pozycję w systemie danego kraju rady sądownictwa, zgodność rozwiązań ze standardami wypracowanymi przez ENCJ, zakres obowiązków rady,
- 3) finansowanie sądownictwa, obejmujące kwestie projektowania budżetu, kryteriów rozdziału środków, rozwiązywanie sporów dotyczących budżetu między sądownictwem a pozostałymi władzami, wreszcie poziom zaspokojenia rzeczywistych potrzeb wymiaru sprawiedliwości przekazywanymi środkami,
- 4) zarządzanie w wymiarze sprawiedliwości, tj. podział kompetencji i odpowiedzialności w tym obszarze.

Obiektywne wskaźniki dotyczące niezależności poszczególnych sędziów analizują następujące obszary:

- 1) decyzje kadrowe dotyczące sędziów, w tym proces powoływania, oceniania, awansowania i ewentualnego odwoływania sędziów z urzędu, proces powoływania i odwoływania prezesów sądów, zgodność w tym zakresie ze standardami ENCJ, kwestie szkolenia sędziów i obowiązujące procedury dyscyplinarne,
- 2) nieusuwalność sędziego i skorelowana z tym jego nieprzenoszalność, w tym przede wszystkim dokonywana bez zgody sędziego,
- 3) wewnątrzsądowa niezależność sędziego i wpływ na nią sędziów wyższych rangą w strukturze wymiaru sprawiedliwości, osób zarządzających jednostką bądź wpływ na sędziego realizowany z użyciem dokumentów w rodzaju przewodników, zaleceń, wytycznych, mających wiążący charakter.

Wymienione mierniki odnoszą się do obowiązujących w poszczególnych jurysdykcjach regulacji prawnych. Z punktu widzenia formalnych gwarancji znaczenie ma rodzaj aktu prawnego, który przewiduje poszczególne rozwiązania. Na potrzeby analiz przeprowadzanych przez ENCJ przyjęto, że najsilniejsze gwarancje stwarzają normy rangi konstytucyjnej, słabsze są gwarancje rangi

1 Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, Warszawa 2014; aktualizowana wersja elektroniczna w języku angielskim: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj_guide_version_july_2016.pdf.

2 Aktualny raport przyjęty w trakcie Zgromadzenia Ogólnego ENCJ w dniach 1–3.06.2016 r. w Warszawie dostępny jest w języku angielskim: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_ia_2015_2016_adopied_ga.pdf.

ustawowej, zaś najsłabsze te, które opierają się na tradycji bądź wypracowanej praktyce. Pojawia się wątpliwość co do prawidłowości tego rodzaju założenia. Jego ułomność staje się boleśnie dostrzegalna w sytuacji, gdy niewłaściwie funkcjonuje system kontroli konstytucyjności wprowadzanych aktami niższego rzędu rozwiązań prawnych. Wtedy to teoretycznie mocniejsze (konstytucyjne) gwarancje mogą w praktyce dawać słabszą ochronę w zestawieniu z gwarancjami formalnie słabszymi (np. trwałe, niezienne przez wiele lat tradycje), niekwestionowanymi jednak w długoletniej praktyce społeczno-politycznej.

Wskaźniki niezależności sądownictwa o subiektywnym charakterze (ukazujące jak niezależność sądownictwa postrzegana jest w społeczeństwie) to:

- 1) badania opinii społecznej³,
- 2) poziom zaufania do wymiaru sprawiedliwości w zestawieniu do poziomu zaufania do innych władz publicznych (ocena na podstawie badań krajowych),
- 3) postrzeganie problemu korupcji w wymiarze sprawiedliwości przez obywateli,
- 4) postrzeganie niezawisłości przez osoby korzystające z usług sądów,
- 5) postrzeganie niezawisłości przez samych sędziów.

Odnosnie do ostatniego wskaźnika, tj. oceny poziomu niezawisłości sędziowskiej przez samych sędziów, ENCJ przeprowadziła w tym zakresie nowatorskie – z uwagi na tematykę, charakterystykę adresatów i skalę – badanie ankietowe. Wzięło w nim udział prawie 6.000 sędziów z 22 jurysdykcji europejskich⁴. Waga przeprowadzonej ankiety i wartość zgromadzonych danych zostały docenione przez Komisję Europejską, która na podstawie wyników ankiety opracowała część danych zawartych w *European Justice Scoreboard* w roku 2016⁵.

Zarówno badania obowiązujących regulacji prawnych i praktyki dotyczącej wymiaru sprawiedliwości, jak i badania ankietowe pośród sędziów⁶ okazały się na tyle interesujące i wartościowe, że będą one doskonalone i cyklicznie ponawiane. Pozwoli to śledzić ewentualne zmiany w obszarze dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów w poszczególnych krajach.

ENCJ w swoich działaniach nie koncentruje się tylko na kwestiach związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, dostrzegając konieczność silnego

akcentowania kwestii odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu o odpowiedzialność przed społeczeństwem za efekty pracy sądownictwa, przy czym odpowiedzialność rozpatrywaną szeroko, jako systemowe rozwiązanie wiążące sądownictwo z obiektywnie ocenianymi efektami jego pracy. Zagadnienie nie jest proste, ale oczywiście wiąże się z niezawisłością sędziowską w ten sposób, że atmosferę rzeczywistego poszanowania sędziowskiej niezależności można zapewnić tylko poprzez wysoką jakość usług świadczonych przez sądy (wymierzanie sprawiedliwości) i przez to budowanie w społeczeństwie przekonania o merytorycznej i moralnej wartości niezależnego wymiaru sprawiedliwości, a także o korzyściach, jakie z efektywnego funkcjonowania takiego systemu płyną dla jednostki i dla społeczeństwa.

Obiektywne wskaźniki poziomu odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości dotyczą:

- 1) zasad przydziału spraw, w tym występowania transparentnego mechanizmu przydziału i przekazywania spraw między sądami i między referatami poszczególnych sędziów,
- 2) istnienia i funkcjonowania procedur skargowych dotyczących prowadzonych postępowań, innych niż procedury odwoławcze od merytorycznych rozstrzygnięć (dostępność tych procedur, udział w postępowaniu podmiotów zewnętrznych wobec sądownictwa, zakres procedur skargowych, tj. czego mogą dotyczyć, możliwość odwołania od rozstrzygnięcia, liczba skarg),
- 3) istnienia cyklicznych raportów dotyczących funkcjonowania sądownictwa (ich dostępność, zakres objętej nimi problematyki, ocena funkcjonowania poszczególnych jednostek wymiaru sprawiedliwości),
- 4) relacji z mediami (mechanizmy prezentowania rozstrzygnięć sądów mediom, występowanie wytycznych/przewodników dla prasy i rzeczników prasowych w zakresie wzajemnych kontaktów, dostępność transmisji medialnych poszczególnych spraw),
- 5) występowania zewnętrznego audytu sądów.

Obiektywne wskaźniki poziomu odpowiedzialności poszczególnych sędziów koncentrują się na:

- 1) występowaniu kodeksu etyki zawodowej, jego charakterze, w tym poziomie związania sędziów jego uregulowaniami, konsekwencjach naruszenia,
- 2) zasadach dotyczących wyłączenia się sędziego od prowadzenia sprawy i odsunięcia od jej prowadzenia (dobrowolne wyłączenie się od sprawy, konsekwencje złamania reguł obligatoryjnego wyłączenia, wyłączenie na wniosek – organ podejmujący decyzję w tym zakresie, istnienie możliwości odwołania),
- 3) dopuszczalności dodatkowej aktywności zawodowej sędziego i występowaniu rejestru tego rodzaju aktywności (praktyka w zakresie aprobowania dodatkowych czynności sędziów, dostępność publicznego rejestru dodatkowych zajęć sędziów i rejestru spraw majątkowych sędziów),

³ Badania ponadnarodowe: *Eurobarometer*, *World Justice Rule of Law Index*, *Global competitiveness report*.

⁴ Wyniki ankiety przeprowadzonej pośród sędziów omówione zostały w artykule: S. Palka, *Wyniki ankiety Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa dotyczącej niezawisłości sędziowskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/3 oraz w opracowaniu: S. Palka, *Badanie stanu niezawisłości sądownictwa jako realizacja celów i zadań Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, w: G. Borkowski (red.), *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądownictwa?*, Warszawa–Toruń 2016.

⁵ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

⁶ Treść kwestionariusza i zasad oceny wyników dostępne w języku angielskim na s. 114–135, zaś ankiety przeprowadzonej pośród sędziów wraz z wynikami na s. 136–169 publikacji dostępnej na: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Hague/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adapted_ga.pdf.

- 4) czytelności procedur sądowych dla stron i innych uczestników spraw (istnienie obowiązku po stronie sędziów do zapewnienia uczestnikom postępowań czytelności i jasności procedur, prowadzenie szkoleń dla sędziów w zakresie kontaktów z klientami sądów).

Analizując polskie regulacje dotyczące sędziów i sądów z punktu widzenia mierników opracowanych przez ENCJ, zwraca uwagę ograniczony wpływ sędziów i organów sądownictwa na kwestie związane z finansowaniem wymiaru sprawiedliwości. W świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz wypracowanej praktyki decyzje w tym zakresie mają arbitralny charakter i leżą w całości w gestii Rady Ministrów oraz Parlamentu. To zaś w istocie czyni – przynajmniej częściowo – fikcyjną normę art. 173 Konstytucji RP. Nie można bowiem mówić z pełną powagą o niezależności sądownictwa od innych władz, gdy wszelkie decyzje w zakresie finansowania działalności wymiaru sprawiedliwości należą do organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, dodatkowo jeszcze brakuje przejrzystych i transparentnych kryteriów alokacji środków, np. według wyceny sprawy. Podobnie krytycznie można się odnieść do umiejscowienia w strukturze zarządzania sądami dyrektora sądu, który w silny formalny sposób pozostaje związany z Ministrem Sprawiedliwości, czyniąc problematycznym realny wpływ prezesa sądu na funkcjonowanie podległej jednostki. Aktualnie w polskiej sytuacji pojawiają się nowe problemy związane z procedurą nominacji sędziów i awansów na wyższe stanowiska, bowiem wprowadzenie – za pomocą prawa lub próby zmiany praktyki – elementu politycznego, proklamującego prawo do arbitralnej decyzji w tym zakresie, drastycznie ogranicza zakres niezależności wymiaru sprawiedliwości, a w węższej perspektywie może wpływać negatywnie na niezawisłość poszczególnych sędziów.

Prace ENCJ w ramach projektu *Independence and Accountability of the Judiciary* będą kontynuowane w kolejnych latach, przy aktywnym udziale Krajowej Rady Sądownictwa. Niezależnie od wskazanych badań kwestionariuszowych dotyczących obowiązujących regulacji i występującej praktyki w zakresie niezawisłości sędziowskiej oraz niezależnie od badań ankietowych pośród sędziów dotyczących tej materii dostrzega się

potrzebę analizy czynników wpływających na jakość sądownictwa. Samo pojęcie jakości wymiaru sprawiedliwości jest jednak trudne do zdefiniowania, co zwrótnie przekłada się na trudności w określeniu odnoszących się do niego mierników. Pojęcie to ma bowiem wiele znaczeń i musi uwzględniać różne aspekty działalności sądownictwa. Z pewnością nie może być w prosty sposób odnoszone tylko do szybkości postępowań czy poziomu stabilności orzeczeń. Europejska Sieć jest jednak dopiero na początku swoich prac, mających na celu wypracowanie pewnych standardów dotyczących jakości wymiaru sprawiedliwości i kolejny rok ma być istotny z punktu widzenia postępu badań i analiz w tym zakresie⁷.

Summary

Sławomir Pałka

The work of the European Network of Councils for the Judiciary on the issues of independence and responsibility of the judiciary

For a few years, the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) has conducted research relating to independence of the administration of justice. The analyses concern also the issue of the judiciary's responsibility for the results of its work, which responsibility is understood broadly. The created analytical tools, in the form of a questionnaire for councils for the judiciary and a questionnaire for judges, are to help draw a fuller picture of the administration of justice in Europe, with its strengths and weaknesses. This will enable moving on to the next step in the work of the ENCJ, that is, starting the work to develop standards in the field of quality of the judiciary.

Sławomir Pałka

Autor jest sędzią, prezesem Sądu Rejonowego w Oławie, członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

Reprezentuje Krajową Radę Sądownictwa w pracach ENCJ wraz z SSN Katarzyną Gonerą.

⁷ Por. raport za rok 2015/2016, o którym mowa w przypisie 2. http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_ia_2015_2016_adopied_ga.pdf.

www.profinfo.pl

NIEDYSKRYMINACJA W PRAKTYCE SĘDZIOWSKIEJ – PROJEKTY ORGANIZACJI OBYWATELSKICH

Łukasz Bojarski¹, Dorota Pudzianowska², Jarosław Jagura³

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji wciąż nie normą

Stosowanie prawa antydyskryminacyjnego i szerzej przeciwdziałanie dyskryminacji to wciąż stosunkowo nowe zagadnienia w Polsce. Dyskryminacja ze względu na płeć zajmowano się wcześniej, ale dopiero wdrażanie prawa unijnego spowodowało wzrost znaczenia tej problematyki. W procesie akcesyjnym, który wymagał dostosowania prawa polskiego do unijnego, implementowano część przepisów, w tym najważniejsze były zmiany w kodeksie pracy⁴ (obowiązujące od stycznia 2004 r.), i objęto sferę zatrudnienia zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (katalog, którym posługuje się kodeks pracy, nie jest bowiem zamknięty⁵; wcześniej rozdział IIa kodeksu pracy dotyczył tylko równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn). Przez lata, już po wejściu do Unii Europejskiej, Polska zwlekała jednak z rozciągnięciem ustawowego zakazu dyskryminacji na inne, poza zatrudnieniem, obszary (ogólny zakaz dyskryminacji jest zawarty na poziomie Konstytucji RP⁶ w art. 32⁷, jednak brakowało regulacji ustawowej). Byliśmy także ostatnim państwem w Unii Europejskiej, które nie ustanowiło organu do spraw równego traktowania (*equality body*), do czego zobowiązywały nas niektóre unijne dyrektywy. Prace nad uchwaleniem ustawy o równym traktowaniu trwały lata i dopiero realna groźba poważnych kar ze strony Unii, która wdrożyła przeciwko Polsce procedurę *infringement* (Polsce wytoczono *de facto* równoległe kilka postępowań), spowodowała uchwalenie w grudniu 2010 r. ustawy o dość niezwykłym tytule, podkreśla-

jącym brak prawdziwego zaangażowania w zwalczanie dyskryminacji, a jedynie wykonanie obowiązku: ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁸. Ustawa ta (mimo że jej wcześniejsze projekty były znacznie szersze) ograniczyła się do absolutnego minimum, implementacji tylko tych przepisów dyrektyw (prawie dosłownie), które musieliśmy wdrożyć, nic ponadto. Zawiera ona w art. 1, w przeciwieństwie do kodeksu pracy, zamknięty katalog przesłanek dyskryminacji. Ustawodawca zdecydował także, że obowiązki organu do spraw równości będzie spełniał istniejący już organ, Rzecznik Praw Obywatelskich, któremu odpowiednio poszerzono kompetencje (choć nie do końca realizują one dyrektywy, bowiem polski Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się naruszeniami w relacjach wertykalnych państwo – obywatel, a kwestia kompetencji Rzecznika do zajmowania się sprawami, w których dyskryminuje podmiot prywatny, czego wymagają dyrektywy, wzbudza ciągle kontrowersje).

Jak wynika z tych przykładów, problematyka prawa antydyskryminacyjnego nie była priorytetem poprzednich rządów, i wydaje się, że jest tak też obecnie, a być może następuje pewien regres. Świadczyć o tym może, między innymi, stosunek obecnej większości parlamentarnej do urzędu i biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Warto wspomnieć, że to powołany rząd współtworzony przez PiS w 2005 r. w jednej ze swoich pierwszych decyzji zlikwidował stanowisko i biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (utworzono je w 2001 r.). Urząd powołała ponownie kolejna koalicja w 2008 r., a od 2011 r. ma on umocowanie ustawowe (dopiero od uchwalenia ustawy o równym traktowaniu, wcześniej funkcjonował na mocy rozporządzenia Rady Ministrów⁹). Po ostatnich wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r. wyraźnie ograniczono znaczenie urzędu. Stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania obsadzono dopiero w styczniu 2016 r. i potraktowano *de facto* jako dodatkową funkcję dla nowo powołanego Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa

1 Autor punktu 1 i 2.

2 Współautorka punktu 3.

3 Współautor punktu 3.

4 Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) – dalej jako k.p.

5 Zgodnie z wprowadzającym zakaz dyskryminacji art. 11³ k.p.: „Jaka-kolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna” (podkr. Ł.B.).

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

7 Art. 32 Konstytucji RP wprowadza zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

8 Ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.) – dalej jako ustawa o równym traktowaniu.

9 Rozporządzenie Rady Ministrów z 22.04.2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz. U. Nr 75, poz. 450).

Obywatelskiego. Znacznie także zmniejszono liczbę pracowników poprzedniego biura Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania, a pracowników, którzy pozostali, skierowano do nowych zadań, niezwiązanych z równym traktowaniem.

Na podstawie różnych sygnałów, wypowiedzi oraz braku działań można zatem wysnuć wniosek, że przeciwdziałanie dyskryminacji nie będzie priorytetem także obecnego rządu. Pozostaje jednak pewien interesujący dorobek niektórych poprzednich Pełnomocników i ich biur, jest ciągle rozwijany dorobek działającego od 2011 r. jako organu do spraw równego traktowania Rzecznika Praw Obywatelskich, jest dorobek orzecznicy polskich sądów oraz wielu organizacji obywatelskich działających na polu przeciwdziałania dyskryminacji.

Powyższe wstępne i bardzo ogólne uwagi wskazują jedynie na kontekst, w jakim przychodzi orzekać sędziom – niełatwy, bo regulacje prawne (poza kodeksem pracy) są ograniczone i ułomne (o czym niżej). Kontekst, w jakim przychodzi działać organizacjom obywatelskim, które w braku kompleksowych działań władzy publicznej (poza działaniami Rzecznika Praw Obywatelskich) wykonują ogromną pracę na różnych polach.

Problematyka przeciwdziałania dyskryminacji jest domeną działania organizacji obywatelskich w wielu krajach. Organizacje te zresztą odnoszą sukcesy na niwie tworzenia unijnych regulacji prawnych – uchwalone przez organy Unii Europejskiej dyrektywy antydyskryminacyjne były wynikiem zabiegów i pracy grupy organizacji działających na poziomie europejskim.

Także na poziomie krajowym organizacje zajmują się wieloma działaniami: podnoszeniem świadomości, uwrażliwianiem na zjawiska równego traktowania i dyskryminacji (np. kampanie społeczne) czy edukacją różnych grup adresatów (od przedszkolaka po profesjonalistę, w tym prawnika)¹⁰. Monitorują proces legislacyjny i próbują wpływać na tworzone prawo – organizacje działały w Polsce przez lata, i nadal to robią, na rzecz pełnej implementacji przepisów unijnych, formułują propozycje zmian legislacyjnych czy prowadzą rzecznictwo na rzecz tych zmian¹¹. Organizacje prowadzą także projekty koncentrujące się na badaniach i monitoringu. Dla przykładu można wskazać badania dotyczące stosowania prawa antydyskryminacyjnego. Prowadziło je Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego (PTPA)¹² czy grupa aktywistów organizacji obywatelskich w ramach projektu „Monitoring skuteczności funkcjonowania [...]”

ustawy równościowej w czwartym roku od jej wejścia w życie”¹³. Innym rodzajem działań organizacji obywatelskich są działania prawne¹⁴, takie jak: prowadzenie litygacji strategicznej, wnoszenie powództw i przyłączanie się do postępowań, przekazywanie sądom opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*), występowanie w postępowaniu jako osoba zaufania strony, prowadzenie obserwacji rozpraw i procesów sądowych. Zaangażowanie w działania prawne oznacza, że dochodzi do kontaktu przedstawicieli organizacji obywatelskich z sędziami i sądami. Wreszcie organizacje obywatelskie prowadzą projekty, których bezpośrednim adresatem są prawnicy i sędziowie. Tytułem przykładu można wskazać na niedawno zakończony projekt PTPA „Prawnicy na Rzecz Równości. Lokalne platformy współpracy”. W ramach projektu PTPA nawiązało współpracę z Okręgowymi Radami Adwokackimi oraz Okręgowymi Izbami Radców Prawnych. Celem współpracy jest budowa płaszczyzny komunikacji i współpracy, z jednej strony organizacji obywatelskich prowadzących (czy chcących to robić w przyszłości) postępowania (litygacje strategiczne) w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, a z drugiej strony prawników (adwokatów, radców prawnych) działających często *pro bono* i wspierających takie organizacje. Projekt zawierał element edukacyjny – szkolenia dla prawników z prawa antydyskryminacyjnego¹⁵.

Poniżej przedstawiono natomiast więcej informacji o dorobku dwóch projektów bezpośrednio dotyczących sędziów (oba, tak jak projekt PTPA, były realizowane przy wsparciu finansowym z funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego w ramach programu „Obywatele dla demokracji” zarządzanego przez Fundację im. Stefana Batorego).

Pierwszy projekt, prowadzony przez Stowarzyszenie Sędziów Themis oraz Instytut Prawa i Społeczeństwa Inpris, polegał na opracowaniu materiałów pokazujących dorobek organizacji obywatelskich oraz przeprowadzeniu seminariów, podczas których o stosowaniu przepisów antydyskryminacyjnych, o możliwej roli w postępowaniach sądowych organizacji społecznych i o wzajemnych relacjach sędziów i przedstawicieli takich organizacji mogli porozmawiać sędziowie z przedstawicielami organizacji obywatelskich, a także różnych instytucji, które zajmują się przeciwdziałaniem dyskryminacji.

Drugi projekt, prowadzony przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, dotyczył opracowania przewodnika

10 Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na działania Towarzystwa Edukacji Antydyskryminacyjnej i Koalicji na rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej (tea.org.pl).

11 Warto zwrócić uwagę na działania w tym zakresie Koalicji na rzecz Równych Szans, zrzeszającej około 60 organizacji, których działania koordynuje PTPA (ptpa.org.pl).

12 Wyniki przedstawiono w publikacji M. Wieczorek (red.), K. Bogatko (red.), *Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych. Raport z monitoringu*, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2013, <http://www.ptpa.org.pl/publikacje>.

13 G. Kukowka, A. Siekiera, *Monitoring skuteczności funkcjonowania ustawy z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz. U. Nr 254, poz. 1700), Warszawa 2014, https://rownosc.info/media/uploads/raport_do_druku.pdf.

14 Więcej na ten temat zob. Ł. Bojarski, *Organizacje społeczne a wymiar sprawiedliwości w procesie stosowania prawa antydyskryminacyjnego*, w: M. Wieczorek (red.), K. Bogatko (red.), *Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych. Raport z monitoringu*, PTPA, Warszawa 2013, <http://www.ptpa.org.pl/publikacje>.

15 Projekt został podsumowany publikacją: K. Kędziora (red.), *Pro bono dla równości. Współpraca samorządów prawniczych z organizacjami pozarządowymi*, PTPA, Warszawa 2016, <http://www.ptpa.org.pl/publikacje>.

na temat właściwego traktowania uczestników postępowań prokuratorskich i sądowych narażonych na dyskryminację z różnych przyczyn. Na potrzebę opracowania wskazówek postępowania w tym zakresie wskazała przytłaczająca większość badanych sędziów i prokuratorów. W tworzeniu Przewodnika uczestniczyli sędziowie, prokuratorzy oraz praktycy z instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości. Bazuje on na podobnych publikacjach dla sędziów w świecie anglosaskim i ma charakter praktyczny, zawiera konkretne przykłady problemów i opisane dobre praktyki postępowania.

2. Wspólnie przeciw dyskryminacji. Sędziowie i organizacje obywatelskie na rzecz równego traktowania

To projekt niecodzienny z tego względu, że do rozmowy o stosowaniu prawa antydyskryminacyjnego oraz o relacjach sądy – organizacje obywatelskie zapraszali sami sędziowie. Program prowadziło bowiem Stowarzyszenie Sędziów Themis, we współpracy z Instytutem Prawa i Społeczeństwa Inpris. W ramach projektu przygotowano dla sędziów materiały dotyczące stosowania prawa antydyskryminacyjnego, zawierające także dorobek organizacji obywatelskich w tym zakresie, oraz opracowano program spotkań, podczas których w różnych okręgach sądowych sędziowie wymieniali się poglądami na temat stosowania prawa dyskryminacyjnego z ekspertami z organizacji obywatelskich oraz innych instytucji (w tym z prokuratury, policji czy organów samorządu terytorialnego). Podczas spotkań przedstawiano perspektywę sędziów (różnych sądów – cywilnych, pracy, karnych, administracyjnych) oraz perspektywę prawników zajmujących się prawem antydyskryminacyjnym w organizacjach obywatelskich. Program podsumowano także publikacją¹⁶, która zawiera omówienie najważniejszych poruszanych zagadnień. Między innymi poddano analizie przyczyny niewielu spraw wytoczonych do tej pory na podstawie ustawy o równym traktowaniu. Mimo że wprowadziła ona specjalny tryb odszkodowawczy, to przez sześć lat obowiązywania tej ustawy wytoczono zaledwie kilka spraw (z czego zakończono w czasie trwania projektu jedną), nie ma jeszcze żadnego orzeczenia Sądu Najwyższego. Widać z tego, że przepisy te nie działają tak, jak zakładano, i cały czas sfera niepracownicza nie jest odpowiednio chroniona. Wynika to zapewne z wad samej ustawy, ale i braku świadomości o tym środku wśród pełnomocników, którzy znacznie chętniej korzystają z przepisów o ochronie dóbr osobistych.

Wśród ciekawych zagadnień poruszanych w ramach projektu były zjawiska nowe dla polskich sędziów, jak szczegółowe analizy dotyczące przeniesienia

ciężaru dowodu i rozkładu ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację na gruncie różnych przepisów¹⁷, w tym dyskusja na temat, czy powód powinien wskazać (nazwać) przesłankę dyskryminacji (jak wskazują sądy w swoich orzeczeniach), czy wystarczy wskazanie (jak chcą przedstawiciele doktryny) na swoją gorszą w związku z dyskryminacją sytuację (zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o równym traktowaniu podmiot, który zarzuca naruszenie zasady równego traktowania, powinien tylko uprawdopodobnić fakt jej naruszenia; przecież konkretnej przyczyny dyskryminacji może nie znać). Inne omawiane, ciekawe i nowe zjawiska to wykorzystanie jako dowodów, zwłaszcza na dyskryminację pośrednią, danych statystycznych czy wykorzystanie jako dowodów materiałów zdobytych w drodze przeprowadzenia testów sytuacyjnych¹⁸. Do zagadnień tych polskie prawo nie odnosi się bezpośrednio, ale wydaje się, że przyjęta w naszym systemie zasada otwartego katalogu potencjalnych dowodów oraz zasada swobodnej oceny dowodów dają sędziom prawo do przyjęcia i odpowiedniego wykorzystania takich dowodów (przedstawionych na przykład przez organizacje obywatelskie jako przyjaciela sądu). Czy tak jednak będzie, pokaże czas. Według Katarzyny Gonery: „Możliwe jest dopuszczenie dowodu z badań statystycznych jako dowodu z opinii biegłego, a dowodu z danych statystycznych jako dowodu z dokumentu (prywatnego, jeżeli badania przeprowadził i dane zebrał ośrodek naukowy lub naukowo-badawczy nie na zlecenie sądu, a w ramach własnych prac badawczych). Jeśli chodzi o testy sytuacyjne, możliwe jest potraktowanie ich albo jako wstępu do dowodu z opinii biegłego, albo ewentualne przesłuchanie w charakterze świadków osób, które brały udział w teście”¹⁹.

Do nieuregulowanych w polskim prawie zjawisk należy także dyskryminacja przez asocjację. Pomimo że nie jest ona zdefiniowana w polskim prawie, zostało wydane prawomocne orzeczenie polskich sądów²⁰ (pierwsze prawomocne orzeczenie zapadłe na podstawie ustawy o równym traktowaniu), które odwołuje się do tej koncepcji, uznając, że dyskryminacja miała miejsce. Jak stwierdził sąd rejonowy, doszło do dyskryminacji przez asocjację, czyli do „przyłączenia danej osoby

17 Omawia to szczegółowo K. Gonera, *Stosowanie prawa antydyskryminacyjnego – perspektywa sądu, zagadnienia wybrane*, w: Ł. Bojarski (red.), *Wspólnie przeciw dyskryminacji. Sędziowie i organizacje obywatelskie na rzecz równego traktowania*, Themis-Inpris, Warszawa 2016, <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artukul/t/wspolnie-przeciw-dyskryminacji-zapraszamy-do-zapoznania-sie-z-publikacja/>.

18 Najnowsza publikacja poświęcona testom sytuacyjnym została niedawno wydana przez PTPA: K. Śmiszek (red.), K. Wysińska-Di Carlo (red.), *Testy Dyskryminacyjne. Praktyczny podręcznik dla organizacji pozarządowych*, PTPA, Warszawa 2015, <http://www.ptpa.org.pl/publikacje>.

19 K. Gonera, *Stosowanie prawa antydyskryminacyjnego...*, w: *Wspólnie przeciw dyskryminacji...*, s. 44 i n.

20 Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z 9.07.2014 r. (VI C 402/13); wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18.11.2015 r. (V Ca 3611/14).

16 Ł. Bojarski (red.), *Wspólnie przeciw dyskryminacji. Sędziowie i organizacje obywatelskie na rzecz równego traktowania*, Themis-Inpris, Warszawa 2016, <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artukul/t/wspolnie-przeciw-dyskryminacji-zapraszamy-do-zapoznania-sie-z-publikacja/>.

– z uwagi na subiektywne zapatrywania – do grupy osób dyskryminowanych”²¹.

Jednym z ważnych elementów dorobku projektu wypracowanych w ramach spotkań jest zbiór rekomendacji odnoszący się do stosowania prawa antydyskryminacyjnego i wzajemnych relacji sądów i organizacji. Poniżej przedstawiono najważniejsze rekomendacje²².

W sferze edukacji i wymiany doświadczeń jednym z podstawowych postulatów jest umieszczenie w programach szkolenia wstępnego przyszłych sędziów oraz w szkoleniu ustawicznym dla sędziów (m.in. w ramach działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury) tematów dotyczących dyskryminacji pracowniczej i dyskryminacji pozapracowniczej, a także problematyki ochrony dóbr osobistych oraz ochrony na podstawie ustawy o równym traktowaniu i zbiegu tych reżimów prawnych. Istotne są również elementy szkoleń uwrażliwiające na zagadnienia dyskryminacji. Przygotowując takie bloki tematyczne, warto korzystać z doświadczeń organizacji obywatelskich, a także włączać w projekt ich kadrę szkoleniową.

Na poziomie lokalnym uczestnicy projektu zachęcają do organizowania cyklicznych spotkań osób reprezentujących instytucje oraz organizacje zajmujące się problematyką równego traktowania i dyskryminacji. Wymiana informacji, doświadczeń między przedstawicielami instytucji państwowych, samorządowych, wymiaru sprawiedliwości, prokuratury, policji i organizacji obywatelskich pomaga zrozumieć zjawiska wykluczenia i dyskryminacji, a także szukać rozwiązań, m.in. poprzez tworzenie odpowiednich polityk publicznych.

W zakresie gromadzenia danych, badania dyskryminacji Ministerstwo Sprawiedliwości powinno opracować metodę osymbolowania spraw dotyczących dyskryminacji, zarówno z zakresu prawa pracy, jak i spraw cywilnych (w tym roszczeń dochodzonych na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych, jak również ustawy o równym traktowaniu). Odpowiednie osymbolowanie umożliwia zbieranie danych na temat liczby i charakteru spraw dotyczących dyskryminacji (zbieranie takich danych czyni skuteczniejszym przeciwdziałanie dyskryminacji oraz pomaga w tworzeniu polityk publicznych). Warto także rozważyć stworzenie możliwości zmiany osymbolowania w trakcie sprawy lub w momencie wydawania wyroku przez sąd pierwszej instancji. W praktyce bowiem w toku postępowania zmienia się kwalifikacja sprawy i możliwość zmiany osymbolowania jest potrzebna, aby sprawy te były widoczne w statystykach.

W obszarze rekomendacji co do zmiany prawa wiele postulatów sformułowano już wcześniej. Przygotowali je

między innymi: Rzecznik Praw Obywatelskich, Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania, organizacje obywatelskie (w tym Koalicja na rzecz Równych Szans). Propozycje zmian znalazły swoje odzwierciedlenie także w (nieuchwalonych) projektach zmian ustawy o równym traktowaniu. Podstawowym postulatem powinien więc być powrót do prac nad zmianami ustawy (bądź, jak to także proponowano, uchwalenie nowej regulacji).

Ustawa o równym traktowaniu powinna rozszerzać ochronę przed dyskryminacją zarówno podmiotowo (podobnie jak Konstytucja RP i kodeks pracy powinny zawierać otwarty katalog przesłanek dyskryminacyjnych), jak i przedmiotowo – należałoby rozszerzyć ochronę przed dyskryminacją na wszelkie obszary objęte regulacją, jak m.in.: edukacja, ochrona zdrowia, dostęp do dóbr i usług dla wszystkich grup dyskryminowanych (wzorem projektowanej dyrektywy horyzontalnej).

Ustawa powinna uwzględniać znane praktyce światowej koncepcje dyskryminacji wielokrotnej oraz dyskryminacji przez asocjację (która pojawiła się już także w polskim orzecznictwie) i dyskryminacji przez asumpcję.

Ustawa powinna wprowadzać możliwość dochodzenia odszkodowania, które zawiera w sobie elementy odszkodowania *sensu stricto*, lecz także zadośćuczynienia i sankcji. Odszkodowanie, zadośćuczynienie i sankcja powinny mieć w świetle dyrektyw charakter skuteczny, proporcjonalny i zniechęcający (odstraszający).

Co do stosowania prawa antydyskryminacyjnego i postępowań sądowych, to jako że prawo antydyskryminacyjne jest nieprecyzyjne, a zmiany legislacyjne niepewne, stosowanie prawa przez sądy nabiera jeszcze większego znaczenia. W braku odpowiednich regulacji sądy mogą, odwołując się do innych unormowań, w tym Konstytucji RP czy dyrektyw antydyskryminacyjnych, odpowiednio interpretować przepisy ustawowe, na przykład przepisy ustawy o równym traktowaniu o odszkodowaniu czy przepisy o postępowaniach dowodowych. Organizacje zajmujące się prowadzeniem spraw o dyskryminację rekomendują sędziom elastyczne (prouijne, celowościowe) podchodzenie do postępowania dowodowego.

Same organizacje obywatelskie powinny korzystać z różnych możliwości udziału w postępowaniach sądowych. Organizacja może wnieść pozew, przystąpić do postępowania i sformułować opinię przyjaciela sądu, ale może też uczestniczyć w postępowaniu jako osoba zaufania strony. W postępowaniu mogą brać udział dwie osoby zaufania (niekoniecznie członkowie rodziny), np. przedstawiciele organizacji obywatelskiej wspierającej stronę. Zwłaszcza w postępowaniach dotyczących dyskryminacji taka pomoc może być potrzebna.

Ze sprawami o dyskryminację wiązą się ciekawe zagadnienia, jeśli chodzi o środki dowodowe (wspominane dane statystyczne i testy sytuacyjne). Sędziowie i przedstawiciele organizacji obywatelskich powinni być otwarci na nowe zjawiska. Sędziowie nie powinni także wahać

21 Sprawę tę omawia M. Kulak, *Stosowanie prawa antydyskryminacyjnego – perspektywa organizacji obywatelskiej, doświadczenia PTPA*, w: Ł. Bojarski (red.), *Wspólnie przeciw dyskryminacji. Sędziowie i organizacje obywatelskie na rzecz równego traktowania*, Themis-Inpris, Warszawa 2016, <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/arttykul/t/wspolnie-przeciw-dyskryminacji-zapraszamy-do-zapoznania-sie-z-publikacja/>.

22 Cytaty z publikacji: Ł. Bojarski (red.), *Wspólnie przeciw dyskryminacji...*, s. 15–19.

się dopuszczać opinii organizacji zajmującej się zagadnieniami dyskryminacji jako opinii biegłego (swego rodzaju biegłego od zjawisk społecznych, będącego w stanie poddać ocenie takie zjawiska jak stereotypy, ksenofobia itp.).

Dyskusji wymaga kwestia obciążania organizacji obywatelskich występujących w interesie publicznym kosztami procesu, nie są one bowiem objęte zwolnieniem w tym zakresie. Z doświadczenia PTPA wynika, że sądy w ostatnim czasie coraz częściej, w przypadku przegranej, obciążają organizacje kosztami zastępstwa procesowego drugiej strony. Powoduje to ryzyko wystąpienia pewnego efektu mrożącego, który byłby niewątpliwą szkodą dla stosowania prawa antydyskryminacyjnego w Polsce. Organizacje obywatelskie nie dysponują bowiem środkami na takie opłaty.

Stosunkowo mała liczba spraw dyskryminacyjnych wpływających do sądów wynika także z niewielkiego zainteresowania tą problematyką (zwłaszcza dyskryminacją pozapracowniczą) adwokatów i radców prawnych. Dziedzina przeciwdziałania dyskryminacji w dużej mierze wciąż się rozwija, dlatego też warto zachęcać prawników do zainteresowania się nią. Prawnicy mają między innymi możliwość angażowania się we współpracę z organizacjami obywatelskimi (projekt taki prowadzi np. PTPA).

Organy samorządu zawodowego powinny włączyć na stałe tę problematykę w system edukacji aplikacyjnej oraz szkolenia zawodowe. Szkolenia powinny uwzględniać umiejętności identyfikowania przypadków dyskryminacji oraz wnoszenia odpowiednich powództw w ramach prawa pracy i prawa cywilnego, w tym zgłaszania nowych rodzajów dowodów.

W nawiązaniu do kolejnego opisanego projektu warto podkreślić, że ofiary dyskryminacji są często narażone na wiele negatywnych zjawisk, takich jak np. wtórna wiktymizacja. W związku z tym trzeba uczulać i uwrażliwiać na problemy grup dyskryminowanych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i policji. Warto w tym kontekście przypomnieć postanowienie „Zbioru Zasad Etyki Sędziowskiej”, zgodnie z którym „Sędzia powinien odpowiednio reagować w przypadku niewłaściwego zachowania osób uczestniczących w postępowaniu, w szczególności w razie okazywania przez te osoby uprzedzenia ze względu na rasę, płeć, wyznanie, narodowość, niepełnosprawność, wiek lub status społeczny albo majątkowy czy z jakiegokolwiek innej przyczyny”.

3. Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów

Zasada równego traktowania nie zawsze zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów. Pewne cechy, stany i sytuacje, w których znajdują się niektóre jednostki, będą uzasadniać szczególne ich traktowanie w porównaniu z pozostałymi osobami. Na tym polega podstawowa różnica między formalną a materialną równością. Jak pisał Amartya Sen: „[l]udzie są na wskroś różni. Różnią się między sobą nie tylko cechami

«zewnątrznymi» (takimi jak np. odziedziczony majątek, środowisko naturalne i społeczne), ale także cechami osobniczymi (np. wiekiem, płcią, podatnością na choroby, zdolnościami fizycznymi i umysłowymi). (...) Siła perswazji sformułowania mówiącego o «równości między ludźmi» często odwraca uwagę od wspomnianych różnicowań. Pewne hasła (np. «wszyscy ludzie rodzą się równi») zazwyczaj uważa się za charakterystyczne dla egalitaryzmu, ale rezultat pomijania indywidualnych różnicowań może w rzeczy samej okazać się głęboko antyegalitarny. Przesłania bowiem fakt, że równość dla wszystkich może oznaczać konieczność wyrażnie nierównego traktowania, sprzyjającego słabszym»²³.

Zasada powyższa odnosi się również do traktowania przez prokuratora lub sąd stron, świadków i innych uczestników postępowań. Nie chodzi przy tym o faworyzowanie kogokolwiek przez sędziego lub prokuratora podczas rozstrzygania zagadnień merytorycznych, ale o reakcję na szczególne potrzeby uczestników postępowań, które mogą mieć znaczenie podczas przeprowadzania czynności procesowych. Sytuacja ta może dotyczyć członków grup szczególnie podatnych na dyskryminację (np. osób z niepełnosprawnością, wykluczonych i biednych, starszych, z dysfunkcjami poznawczymi). Zagadnień tych dotyczy publikacja *Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów*²⁴, (dalej jako *Przewodnik*), przygotowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (HFPC) we współpracy ze środowiskiem sędziów i prokuratorów oraz instytucjami związanymi z wymiarem sprawiedliwości.

Idea powstania *Przewodnika* zrodziła się z doświadczeń prawników Fundacji Helsińskiej zajmujących się sprawami z zakresu równego traktowania. Okazuje się bowiem, że sprawy te często nie dotyczą wadliwego stosowania przepisów prawa, ale różnych trudności, z którymi mogą się zetknąć w sądzie lub w prokuraturze przedstawiciele grup podatnych na dyskryminację. W związku z tym *Przewodnik* nie jest wykładem z zakresu prawa, w szczególności z zakresu prawa antydyskryminacyjnego, ale odnosi się do aspektów behawioralnych istotnych podczas wykonywania swoich funkcji przez sędziów i prokuratorów. Publikacja skupia się na najważniejszych kwestiach, które mogą się pojawić podczas kontaktu przedstawicieli grup narażonych na dyskryminację z sądem lub prokuratorem. Inspiracją dla *Przewodnika* były również podobne publikacje, które istnieją w Wielkiej Brytanii, Irlandii czy Australii. Pozytycznie, noszące nazwy *Equal Treatment Bench Book*²⁵ czy *Equality Before the Law Bench Book*²⁶, weszły do kanonów nauczania i stanowią element warsztatu sędziowskiego.

23 A. Sen, *Nierówności. Dalsze rozważania*, Kraków–Warszawa 1992, s. 14.

24 D. Pudziańska (red.), J. Jagura (red.), *Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2016, www.hfhr.org.pl, www.rpo.gov.pl.

25 *Equal Treatment Bench Book*, Judicial College, London 2013, <https://www.judiciary.gov.uk/publications/equal-treatment-bench-book/>.

26 *Equality before the Law Bench Book*, Judicial Commission of New South Wales, Sydney 2006, <https://www.judcom.nsw.gov.au/equality/>.

Zagwarantowanie efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i prawa do sądu w niektórych sytuacjach może obligować do wprowadzenia szczególnych udogodnień. Sytuacja ta może dotyczyć członków grup wyróżnionych z uwagi na: niepełnosprawność, zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym, wiek, pochodzenie rasowe i narodowo-etniczne, wyznanie, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową. Szczególne podejście do przedstawicieli tych grup może być warunkiem rzeczywistego równego traktowania tych osób. Przykładowo warto wskazać na sytuację, w której stroną postępowania prokuratorskiego jest osoba słabowidząca, a dokumenty znajdujące się w aktach sprawy są nieczytelne. Wówczas bez skorzystania z pomocy (np. prokuratora) podczas zaznajamiania się z materiałami postępowania będzie się ona znajdowała w gorszym położeniu niż inni uczestnicy postępowania. W wielu sytuacjach wystarczające mogą się okazać proste rozwiązania, jak np. zarządzenie częstszych przerw podczas czynności lub zezwolenie na zwracanie się do sądu w pozycji siedzącej, co może mieć istotne znaczenie np. dla osób z niepełnosprawnościami lub osób starszych. W takich sytuacjach nie mamy do czynienia z dyskryminacją pozostałych uczestników postępowania, ale z zapewnieniem realnej równości między stronami. Biorąc pod uwagę specyficzne potrzeby określonych grup wyróżnionych z uwagi na posiadanie określonych cech, *Przewodnik* formułuje wiele praktycznych wskazówek (zaleceń) oraz przykładów, a przede wszystkim dobrych praktyk, a także niejednokrotnie problemów, które pojawiają się w kontaktach z wymiarem sprawiedliwości osób narażonych na dyskryminację.

Ważnym założeniem pracy nad *Przewodnikiem* było to, by stał się on praktycznym i użytecznym narzędziem w codziennej pracy sędziów i prokuratorów. Dlatego też na etapie przygotowywania publikacji dużo uwagi poświęcono na zebranie przykładów wynikających z doświadczeń zawodowych sędziów czy prokuratorów. Równie istotne było, by *Przewodnik* powstał w dialogu i współpracy ze środowiskiem związanym z wymiarem sprawiedliwości. Oba te założenia zostały zrealizowane przez powołanie grupy roboczej, której celem było wypracowanie założeń publikacji podczas cyklicznych, odbywających się przez rok spotkań. Skład grupy roboczej tworzyli sędziowie, prokuratorzy oraz niezależni eksperci, w tym przedstawiciele wiodących instytucji odpowiedzialnych za funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. W pracach nad *Przewodnikiem* uczestniczyły przez swoich przedstawicieli w grupie roboczej następujące instytucje i organizacje: Ministerstwo Sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prokuratura Generalna, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Biuro Rady Europy, Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce, Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia.

Do zebrania przykładów sytuacji dotyczących kontaktów z przedstawicielami grup podatnych na dyskryminację

posłużyły także ankiety rozesłane do sędziów i prokuratorów za pośrednictwem sądów i prokuratur apelacyjnych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Wysłanie ankiet było również okazją do zbadania nastawiania środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego do idei stworzenia *Przewodnika*. W odpowiedzi zwrotnej Fundacja otrzymała 1795 wypełnionych ankiet, co już samo w sobie zasługuje na uwagę, gdyż oznacza to, że na prośbę Fundacji zareagowało ponad 11% środowiska sędziów i prokuratorów w Polsce. Niezwykle budujące było to, że 89% ankietowanych sędziów i prokuratorów wyraziło akceptację dla idei i zakresu tematycznego *Przewodnika*. Z analizy ankiet wynika również, że ponad połowa ankietowanych wskazała, iż podczas czynności służbowych miała styczność z osobami należącymi do grup narażonych na dyskryminację. Natomiast sytuacje wynikające z kontaktu z przedstawicielami grup narażonych na dyskryminację wskazało w sumie 738 osób. Przedstawione w ankietach sytuacje stanowiły istotny wkład w przygotowanie przykładów dobrych praktyk, które znalazły odzwierciedlenie w treści *Przewodnika*.

W ankietach sędziowie i prokuratorzy najczęściej wskazywali na sytuacje związane z traktowaniem osób z niepełnosprawnościami, zarówno fizycznymi, jak i intelektualnymi oraz psychicznymi. *Przewodnik* wskazuje zatem, że potrzeby osób z niepełnosprawnościami mogą być zróżnicowane i pożądanym jest, aby sędzia i prokurator umieli na tyle, na ile to możliwe, rozpoznać je oraz dobrać do nich odpowiednie usprawnienie. Za najprostszy przykład może służyć podana w *Przewodniku* dobra praktyka, jaką będzie zmiana miejsca przeprowadzania czynności, np. na salę na parterze, gdy budynek nie jest dostosowany do potrzeb osób o ograniczonej mobilności. Ponadto osoby niewidome mogą mieć trudności w poruszaniu się w sądzie, w tym na sali sądowej, dlatego może zachodzić konieczność udzielenia przez sędziego takiej osobie jasnych i prostych komunikatów dotyczących wyglądu pomieszczenia i jego organizacji. Inną sformułowaną dobrą praktyką jest, by w kontaktach z osobami niewidomymi korzystać z komunikacji elektronicznej (aktualnie wiele osób niewidzących i słabowidzących bardzo biegle posługuje się komputerami dzięki posiadaniu odpowiedniego oprogramowania czytającego wyświetlane treści). Przykłady te pokazują, że sędziowie i prokuratorzy powinni mieć podstawową wiedzę w zakresie usprawnień i udogodnień, jakimi posługują się osoby z niepełnosprawnościami.

Konieczność udzielania dodatkowych wyjaśnień uczestnikom postępowania może również wynikać z tego, że dana osoba jest uboga lub wykluczona społecznie, a przez to może sobie gorzej radzić w sformalizowanych postępowaniach prawnych. Stan ubóstwa lub wykluczenia społecznego nie jest klasycznie ujmowany jako przesłanka dyskryminacji, ale skutki doświadczenia tego zjawiska mogą mieć znaczenie podczas przeprowadzania czynności procesowych z tymi osobami. Dla części tych osób problematyczne może się okazać wygospodarowanie środków na dojazd do sądu lub prokuratury, a sędziowie i prokuratorzy powinni pamiętać, by nie narażać tych osób na dodatkowe koszty. W *Przewodniku*

zwrócono także uwagę, że niski poziom wykształcenia, który zwykle wiąże się z ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, może powodować, iż taka osoba nie ze swojej winy nie będzie wiedziała przykładowo, jak zwracać się do sądu czy jak skorzystać z komputera w celu odczytania załączników dostarczonych na nośnikach elektronicznych.

Warto podkreślić, że *Przewodnik* stanowi publikację o charakterze interdyscyplinarnym i w wielu poruszanych kwestiach wykracza poza tematykę *stricto* prawniczą, co widać m.in. w rozdziale dotyczącym płci, a w szczególności w treściach odnoszących się do traktowania osób doświadczających przemocy w rodzinie. Wiedza z zakresu psychologii dotycząca funkcjonowania mechanizmów przemocy w rodzinie, sposobów oddziaływania sprawcy na ofiarę może się okazać niezbędna podczas przeprowadzania czynności w tych sprawach. Przykładowo należy wskazać na sytuację, w której zarządzenie opuszczenia sali rozpraw przez oskarżonego było niezbędne do zapewnienia osobie pokrzywdzonej swobody wypowiedzi, gdyż gesty wykonywane przez oskarżonego paraliżowały ją i sprawiały, że wycofywała się ze swoich wcześniejszych zeznań.

Przewodnik wskazuje również na konsekwencje, które mogą wynikać ze zróżnicowanego pochodzenia narodowo-etnicznego, rasowego lub różnic powstałych na tle kulturowym czy wyznaniowym. Ilustracją tych zagadnień może być wskazany w *Przewodniku* przykład dotyczący eksmisji Romów rumuńskich mieszkających na koczowisku. Sąd ustalał w tej sprawie, czy Romowie mieli alternatywne miejsce zamieszkania w kraju pochodzenia. Wobec tego sąd zapytał pozwanych Romów, czy posiadają w Rumunii dom i czy mają w nim dostęp do wody i mediów. Pozwani odpowiadali na te pytania twierdząco. Dla Romów, którzy w rzeczywistości byli bezdomni, słowo „dom” oznaczało miejsce, w którym mieszkał ktoś z członków ich rodziny w Rumunii, przy czym nie było istotne, czy ktokolwiek z nich miał jakikolwiek tytuł prawny do zamieszkiwania w tym miejscu. Ponadto okazało się, że dostępność wody polegała na możliwości czerpania jej z pobliskiej rzeki, a prąd był wytwarzany przy pomocy agregatu tylko wtedy, gdy mieszkańcy mieli środki na zakup paliwa. Sytuacja ta pokazuje, co zostało podkreślone w *Przewodniku*, że niezbędne może się okazać nie tylko tłumaczenie językowe, ale także pewnego rodzaju „pośrednictwo kulturowe” i osadzenie sprawy we właściwym kontekście kulturowym. W takich przypadkach pomocne może być powołanie w charakterze biegłego np. antropologa kultury, etnografa czy romologa.

W *Przewodniku* wiele miejsca poświęcono także na zwrócenie uwagi sędziów i prokuratorów na stereotypy dotyczące postrzegania przedstawicieli niektórych grup. Przedstawiono dane statystyczne oraz wyniki badań społecznych, co ma za zadanie ułatwić krytyczne odniesienie się do występujących w przestrzeni publicznej stereotypów. Grupą, która szczególnie narażona jest na postrzeganie w stereotypowy sposób, są np. osoby LGBT.

Przewodnik zaprezentowano oficjalnie podczas konferencji, która odbyła się 12.02.2016 r. w Warszawie.

Publikacja spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony jej uczestników, w szczególności m.in. przedstawicieli Prokuratury Generalnej, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Prokuratury, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stowarzyszeń sędziowskich. Jednak wydanie *Przewodnika* nie stanowiło końca prac nad projektem. W okresie od lutego do kwietnia 2016 r. przedstawiciele Fundacji odwiedzili wszystkie apelacje sądowe, by zachęcić sędziów i prokuratorów do korzystania z publikacji, a także po to, by poznać opinię środowiska na temat proponowanej publikacji. Spotkania pokazały pozytywne nastawienie sędziów i prokuratorów do *Przewodnika* oraz gotowość dialogu i dzielenia się swoimi przemyśleniami, uwagami i doświadczeniami związanymi z tematyką poruszaną w publikacji.

Przewodnik w wersji elektronicznej można znaleźć na stronie internetowej HFPC: www.hfhr.org.pl oraz na stronie Biura RPO www.rpo.gov.pl.

Wszystkich zainteresowanych zachęcamy do zapoznania się z przedstawionymi projektami i związanym z nimi dorobkiem, a także z wieloma innymi publikacjami, wymienionymi w powołanych pozycjach, które obrazują szeroki dorobek sektora organizacji obywatelskich w dziedzinie równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji.

Summary

Łukasz Bojarski, Dorota Pudzianowska,
Jarosław Jagura

*Non-discrimination in judicial practice
– projects of civic organizations*

The authors present the achievements of projects conducted in cooperation between judges and civic organization in the area of equal treatment and counteracting discrimination. On the one hand, they formulate many recommendations concerning the application of anti-discrimination laws and the relationships between courts and civic organizations, on the other hand, they present their guide for judges and prosecutors containing guidelines on equal treatment of participants in proceedings.

Łukasz Bojarski

Autor jest prezesem Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS, byłym członkiem Krajowej Rady Sądownictwa powołanym przez Prezydenta RP (2010–2015).

dr Dorota Pudzianowska

Autorka jest adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz kieruje Programem antydyskryminacyjnym „Artykuł 32” w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Jarosław Jagura

Autor jest aplikantem adwokackim i prawnikiem w Programie antydyskryminacyjnym „Artykuł 32” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

NARZĘDZIE DO OCENY KOMPETENCJI KANDYDATÓW NA BIEGLYCH SĄDOWYCH

Paweł Rybicki, Marek Pękała, Piotr Karasek

1. Wprowadzenie

W ubiegłym roku na łamach wrześniowego numeru kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa” zaprezentowaliśmy artykuł, w którym zostały porównane propozycje różnych narzędzi oceny kompetencji biegłych sądowych¹. Propozycje te pochodziły z pojawiających się w ostatniej dekadzie założeń do projektów bądź projektów ustaw mających uporządkować funkcjonowanie biegłych sądowych w ramach polskiego wymiaru sprawiedliwości. Niestety, podejmowane od wielu lat wysiłki nie przyniosły jeszcze żadnych konkretnych efektów regulacyjnych.

Zgodnie z powszechnym oczekiwaniem, biegłego sądowego powinien cechować odpowiednio duży zasób informacji z danej dziedziny wiedzy, doświadczenie praktyczne, nieposzlakowana opinia, bezstronność, a także zdolność tłumaczenia w przystępny sposób często bardzo zawiłych i skomplikowanych kwestii specjalistycznych. Choć na pierwszy rzut oka powyższa charakterystyka nie wydaje się zbyt skomplikowana do oceny, dokonanie sprawdzenia tych cech w praktyce naraża jednak pewnych trudności. Sprawą niezwykle istotną z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości jest więc wdrożenie takich rozwiązań, które umożliwiłyby dokonywanie skutecznej weryfikacji kompetencji osób zgłaszających się do pełnienia funkcji biegłego sądowego. Jak do tej pory w Polsce nie wprowadzono jeszcze do powszechnej praktyki takiego narzędzia, które skutecznie wspierałoby w tym zakresie osoby odpowiedzialne za prowadzenie list biegłych sądowych bądź stojące przed wyborem kompetentnego biegłego na potrzeby toczącego się postępowania.

W niniejszym artykule nawiązujemy do poczynionej w ubiegłym roku deklaracji i przedstawiamy naszą propozycję narzędzia do oceny kompetencji biegłych sądowych i kandydatów do pełnienia tej funkcji. Jest ona wypadkową wymogów zarysowanych w obowiązującym stanie prawnym, oczekiwań środowisk prawniczych co do kompetencji biegłych sądowych oraz najlepszych praktyk stosowanych w tym zakresie w innych krajach. Artykuł prezentuje rozwiązania stosowane przy ustanawianiu biegłych sądowych w wybranych państwach i systemach prawnych. Następnie przedstawiono sytuację w omawianym obszarze polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, przytaczając funkcjonujące w przestrzeni publicznej opinie i głosy w dyskusji. W ostatniej zaś

części zostały opisane zasady funkcjonowania zaprojektowanego przez nas narzędzia.

Należy w tym miejscu wskazać, że przygotowane w ramach projektu Forensic Watch² narzędzie do oceny kompetencji kandydatów na biegłych sądowych jest dostępne on-line pod adresem <http://forensicwatch.pl/web/narzedzie01.php>, zaś korzystanie z niego nie wymaga rejestracji ani ponoszenia żadnych opłat.

2. Ustanawianie biegłych sądowych – przegląd stosowanych rozwiązań

W opublikowanym w 2012 r. raporcie Rady Europy³ poświęconym europejskim systemom wymiaru sprawiedliwości wskazano, że ustanawianie biegłych sądowych najczęściej pozostaje domeną sądów. Jedynie w dwunastu państwach, na czterdzieści dziewięć objętych badaniem, nie przewiduje się obowiązkowego udziału sądów w ustanawianiu biegłych sądowych. Kandydaci na biegłych w poszczególnych państwach muszą spełnić określone lokalnie kryteria, które zasadniczo są do siebie zbliżone i obejmują odpowiednie kwalifikacje, wiedzę, doświadczenie oraz spełnianie wymogów natury etycznej. Na dzień dzisiejszy nie istnieje jednak żaden jednolity międzynarodowy standard w tym zakresie⁴. Jeśli natomiast

2 Projekt *Forensic Watch* nr E2/2162 został zrealizowany w latach 2014–2016 przez fundację Europejskie Centrum Inicjatyw w Naukach Sądowych” przy wsparciu finansowym z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego w ramach programu „Obywatele dla Demokracji” zarządzanego przez Fundację im. Stefana Batorego oraz Polską Fundację Dzieci i Młodzieży. Partnerem w projekcie było Centrum Nauk Sądowych Uniwersytetu Warszawskiego.

3 Council of Europe, the European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems*, 2012, <http://euromed-justice.eu/document/coe-2012-european-judicial-systems-edition-2012–2010-data-efficiency-and-quality-justice>.

4 Potrzeba stworzenia jednolitych standardów kompetencji dla osób wykonujących badania i wydających opinie na rzecz wymiaru sprawiedliwości jest formułowana w Unii Europejskiej (UE) już od dłuższego czasu. W tym miejscu warto odnotować polski wkład w tego rodzaju inicjatywy. Podczas Polskiej Prezydencji w UE (II połowa 2011 r.) przedstawiono ideę utworzenia do 2020 r. „Europejskiego Obszaru Nauk Sądowych”, która zmaterializowała się w dokumencie *Council conclusions on the vision for European Forensic Science 2020 including the creation of a European Forensic Science Area and the development of forensic science infrastructure in Europe*, 13 December 2011. Konkluzje te stanowią obecnie podstawę do prowadzonych działań w kierunku standaryzowania nauk sądowych w UE, w tym także kompetencji personelu. Między innymi ten postulat został następnie przywołany w trakcie holenderskiej Prezydencji w UE (I poł. 2016 r.), w dokumencie *Council Conclusions and Action Plan on the way forward in view of the creation of an European Forensic Science Area*, 9 June 2016. W praktyce jednolite standardy w naukach sądowych w Europie opracowywane są przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) działający poprzez komitet CEN/TC 419 *Forensic Science*

1 P. Rybicki, *Kompetencje biegłych sądowych – narzędzia oceny, ocena narzędzi*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/3 (28), s. 35–44.

chodzi o weryfikację kompetencji biegłych sądowych, na kontynencie europejskim dokonuje się jej na dwa sposoby: kadencyjny bądź doraźny. Biorąc pod uwagę powszechność stosowanych rozwiązań, przeważają systemy ocen kadencyjnych. W skrócie polegają one na założeniu, że oceny kompetencji kandydata na biegłego można dokonać jednorazowo, przed ustanowieniem go biegłym sądowym na sprecyzowany okres kadencji. Systemy ocen kadencyjnych z reguły są powiązane z funkcjonowaniem oficjalnych rejestrów bądź list biegłych sądowych, zaś uzyskanie wpisu do takiego rejestru jest poprzedzone mniej bądź bardziej złożoną procedurą weryfikacji. Ma to służyć zapewnieniu potencjalnych zleceniodawców, że wszyscy zarejestrowani biegli sądowi mają oczekiwane przez wymiar sprawiedliwości kompetencje.

Obecnie najbardziej rozbudowany i usystematyzowany system weryfikacji kompetencji kandydatów do pełnienia funkcji biegłego sądowego funkcjonuje w Holandii. Od 2010 r. działa tam Holenderski Rejestr Biegłych Sądowych (*Nederlands Register Gerechtigdijk Deskundigen* – NRGD)⁵ – wyspecjalizowana jednostka, która oprócz nominalnego zadania, jakim jest prowadzenie rejestru biegłych sądowych, zajmuje się także oceną kompetencji kandydatów na biegłych. W NRGD uważa się, że rzetelność opiniowania może być zagwarantowana tylko wówczas, gdy dana dziedzina wiedzy została dostatecznie zbadana i opisana. Zatem, przed rozpoczęciem weryfikacji kompetencji osobistych kandydata na biegłego, dokonuje się oceny dyscypliny naukowej, z jaką zgłasza się on do rejestru, pod kątem jej przydatności do zastosowań sądowych. Jest to podstawowe kryterium udzielania wpisu⁶. Następnie specjalnie w tym celu powołana komisja przeprowadza procedurę weryfikacji kompetencji kandydata na biegłego. Składa się ona przynajmniej z trzech osób: dwóch uznanych specjalistów z danej dziedziny i obowiązkowo reprezentanta któregoś z zawodów prawnych – sędziego, prokuratora bądź adwokata⁷. Wymogiem koniecznym do uzyskania wpisu do rejestru jest posiadanie przez kandydata odpowiedniego zasobu wiedzy i doświadczenia w danej dyscyplinie nauki bądź konkretnej specjalności. Zakłada się także, że weryfikacja „wiadomości specjalnych” kandydata powinna obejmować sprawdzenie stanu jego wiedzy na temat kryminalistycznych aspektów danej dziedziny biegłości oraz znajomości procedury sądowej⁸. Dodatkowo sprawdza się

także spełnianie kryteriów etyczno-zawodowych, takich jak: niezależność, bezstronność, profesjonalizm oraz posiadanie innych cech i umiejętności mających przesądzać o jakości wydawanych opinii⁹. Po pozytywnej weryfikacji, nim kandydat zostanie zarejestrowany, musi jeszcze złożyć pisemne zobowiązanie do przestrzegania wytycznych dla biegłych sądowych.

We Francji również funkcjonuje oficjalny rejestr biegłych sądowych, zaś powołanie do wydawania opinii na potrzeby wymiaru sprawiedliwości osoby niezarejestrowanej może mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach. Sam rejestr składa się z dwóch rodzajów list. Prowadzone są listy regionalne, za które odpowiadają poszczególne sądy apelacyjne¹⁰, oraz lista narodowa, która obejmuje swoją właściwością obszar całego kraju i jest prowadzona przez Sąd Kasacyjny. Biegły sądowy może być wpisany na jedną z list regionalnych, a także na listę narodową, ale po spełnieniu pewnych dodatkowych warunków. Jeśli chodzi o kryteria, które musi spełnić kandydat na biegłego sądowego we Francji, przede wszystkim sprawdza się jego doświadczenie zawodowe w dziedzinie, w jakiej chce być ustanowiony biegłym, przy czym dotychczasowe wykonywanie przez niego obowiązków zawodowych musi być „prawidłowe”. Jeśli natomiast chodzi o ograniczenia, to francuski biegły nie może przekroczyć wieku siedemdziesięciu lat, nie może być karany, w tym także dyscyplinarnie czy administracyjnie, nie może być ograniczony w prawach publicznych, nie może także być zaangażowany w żadną działalność mogącą podważyć jego wiarygodność i niezależność w roli biegłego sądowego¹¹. Po spełnieniu tych wymogów kandydat zostaje wpisany na regionalną listę biegłych we wskazanym przez siebie sądzie apelacyjnym na okres próbny dwóch lat. Po tym czasie następuje ponowna, komisyjna, ocena biegłego – kryteria na tym etapie są poszerzone o ocenę dotychczasowego sprawowania funkcji biegłego oraz wiedzy z zakresu prawa. Po pozytywnym przejściu ponownej weryfikacji biegły jest wpisywany na listę regionalną na pięcioletnią kadencję. Wpisanie na listę narodową możliwe jest po upływie trzech lat nieprzerwanego pełnienia funkcji w ramach listy regionalnej. Kadencja biegłego na liście narodowej trwa siedem lat¹².

W Niemczech za ocenę kompetencji biegłych sądowych oraz prowadzenie oficjalnych list biegłych na poziomie landów odpowiadają powołane do tego Izby Zawodowe (*Kammern*). Procedura weryfikacji kompetencji przed uzyskaniem wpisu na taką listę obejmuje sprawdzenie zawodowych i osobistych predyspozycji kandydata do pełnienia funkcji biegłego. Szczegółowe kryteria są określane przez poszczególne Izby, jednak do najczęściej

Processes. Wart odnotowania jest fakt, że w początkowym okresie działania tego komitetu (2012–2014) za prowadzenie sekretariatu komitetu CEN/TC 419 był odpowiedzialny Polski Komitet Normalizacyjny, będący zarazem inicjatorem jego powołania.

5 M. Smithuis, E. van Ruth, E. Wieles, *Quality control of forensic experts: the complementary role of accreditation and certification*, „*Expertise & Recht*”, 2012/6, s. 220.

6 B. Keulen, N. Kwakman, *Experts and expert register in Europe. The national and the international level*, <http://www.legalresearchnetwork.eu/wp-content/uploads/2011/10/PaperBerendKeulenNicoKwakmanGroningen.doc>, s. 7.

7 M. Smithuis, E. van Ruth, E. Wieles, *Quality control...*, s. 222.

8 M. Smithuis, E. van Ruth, *Forensic science service expertise – not as solid as it seems*, July 2014, http://english.nrgd.nl/Images/forensic-science-service-expertise-not-at-solid-as-it-seems_tcm98-548990.pdf, s. 2, 6.

9 B. Keulen, N. Kwakman, *Experts and expert register in Europe...*, s. 3.

10 B. Keulen, N. Kwakman, *Experts and expert register in Europe...*, s. 3.

11 Lista wymogów formalnych wobec osób fizycznych chcących zostać biegłymi została zamieszczona w Décret n°2004 1463 du 23 décembre 2004 relatif aux experts judiciaires, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005983254>.

12 B. Keulen, N. Kwakman, *Experts and expert register in Europe...*, s. 6.

spotykanych zalicza się wymóg posiadania wiadomości specjalnych, umiejętność przygotowywania klarownych i rzetelnych opinii oraz niezależność i bezstronność¹³.

Oprócz systemów ocen kadencyjnych istnieją także rozwiązania, w których ocena kompetencji biegłych sądowych dokonywana jest doraźnie. Najczęściej dzieje się to w trakcie toczącego się postępowania i jest domeną systemów prawnych funkcjonujących na bazie tzw. *common law*. W Anglii i Walii biegły (*expert witness*, tj. ekspert-świadek) jest wyznaczany przez strony postępowania, w związku z czym występuje w procesie na podobnej zasadzie co zwykli świadkowie, chociaż jego rola oczywiście pozostaje zupełnie inna. Wbrew temu, co się powszechnie sądzi, podstawowym zadaniem biegłego nie jest popieranie wersji powołującej go strony, lecz pomoc sądowi w dotarciu do prawdy materialnej poprzez dostarczenie obiektywnej i bezstronnej opinii co do faktów, sporządzonej w granicach posiadanej przez siebie wiedzy i w oparciu o nią¹⁴. Biegłym może być więc osoba, która ma „wystarczającą wiedzę lub doświadczenie”, zaś o jej dopuszczeniu do pełnienia funkcji biegłego decyduje organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy. W praktyce, kompetencje biegłego oceniane są w drodze analizy jego opinii. Dlatego też powinna ona zawierać m.in.: szczegółowy opis kwalifikacji merytorycznych jej autora (z wyszczególnieniem doświadczenia w dziedzinie biegłości i ewentualnie uzyskanych akredytacji), wykaz literatury przedmiotu i jakichkolwiek innych wykorzystanych przy opiniowaniu informacji, podsumowanie wszystkich przedstawionych biegłemu informacji stanowiących podstawę do wydania opinii, wyszczególnienie elementów stanu faktycznego należących do obszaru biegłości autora opinii, informację o osobach, które dokonywały jakichkolwiek czynności, pomiarów, testów, eksperymentów, których wyniki zostały wzięte pod uwagę w opinii z wyszczególnieniem kwalifikacji tych osób itp.¹⁵ Jeżeli chodzi o samą opinię, to zwraca się uwagę, czy jest ona sporządzona w sposób umożliwiający jej weryfikację w kontekście zgodności ze standardami przyjętymi w danej dziedzinie biegłości. W 2008 r. powołano urząd Regulatora ds. Nauk Sądowych (*Forensic Science Regulator* – FSR), którego zadaniem jest m.in. doradzanie sądom i publikowanie zaleceń dotyczących standardów funkcjonowania biegłych czy metod ich badań. Urząd FSR korzysta przy tym z doradczego wsparcia Rady Doradczej ds. Nauk Sądowych (*Forensic Science Advisory Council*), która określa te standardy w drodze współpracy z odpowiednimi stowarzyszeniami, samorządami i organizacjami ekspertów w danych dziedzinach¹⁶.

Kilka słów warto poświęcić ocenie kompetencji biegłych sądowych w Stanach Zjednoczonych. Podobnie jak w Anglii i Walii biegły sądowy występuje tu jako

ekspert-świadek wyznaczany przez stronę postępowania. Nie istnieją też żadne oficjalne rejestry biegłych sądowych. Ogólne kryteria ich kompetencji zostały określone w Federalnych Zasadach Dowodowych (*Federal Rules of Evidence* – FRE)¹⁷. Zgodnie z zasadą 702 świadek, którego na podstawie jego wiedzy, umiejętności, doświadczenia, wykształcenia lub wykształcenia można zakwalifikować jako eksperta, może złożyć zeznania w formie opinii, jeżeli naukowa, techniczna lub inna posiadana przez niego wiedza jest odpowiednia w kontekście oceny faktów istotnych w sprawie¹⁸. Zgłaszając swego kandydata na biegłego, strona postępowania musi wskazać sądowi te kryteria spośród określonych w zasadzie 702 FRE (wiedza, umiejętności, doświadczenie, wykształcenie czy wykształcenie), które dany kandydat na biegłego spełnia. Następnie, w stosunku do zgłoszonego eksperta stosuje się tzw. procedurę *voir dire*, czyli weryfikację jego kompetencji. Dokonuje jej sąd przy udziale stron¹⁹, które z reguły dążą do zdyskredytowania kandydatów na biegłych przedstawianych przez przeciwnika procesowego, jednocześnie starając się uwiarygodnić kompetencje zgłaszanych przez siebie ekspertów²⁰. Uważa się, że kompetentny biegły powinien przejść tę procedurę, pomimo niewygodnych i trudnych pytań. Po zaakceptowaniu kandydata na biegłego przez sąd, odrębnej ocenie poddaje się następnie przedstawioną przez niego opinię, która powinna spełniać szeroko rozumiane kryterium naukowości²¹. Zgodnie z zasadą 702 FRE opinia biegłego musi bazować na weryfikowalnych faktach lub danych oraz wynikać z prawidłowego zastosowania wiarygodnych metod²². Rolę strażnika rzetelności dowodów naukowych w amerykańskim procesie odgrywa sąd²³.

17 U.S. *Federal Rules of Evidence*, December 2013, <https://judiciary.house.gov/wp-content/uploads/2016/02/Evidence2013.pdf>. Co prawda, w niektórych stanach FRE nie są zaliczane do źródeł prawa, ale należy podkreślić, że przyjmowane tam przepisy stanowią zazwyczaj ich odzwierciedlenie.

18 Rule 702, U.S. *Federal Rules*...

19 G. Sapir, *Qualifying the Expert Witness: A Practical Voir Dire*, <http://www.chm.uri.edu/forensics/courses/Appendix%20-%20forensic%20science%20&%20expert%20witness/Voir%20Dire.pdf>, s. 3.

20 I. Rager, K. Marshall, *Examination of prior expert qualification and/or disqualification (questionable questions under the rules of evidence)*, „The Review of Litigation” 2005/3, vol. 24, s. 560.

21 S. Huyghe, A. Chan, *The evolution of expert witness law under UK and US jurisdictions*, <http://www.jamsadr.com/files/uploads/documents/gec-newsletter/jams-gec-news-2014-winter.pdf>, s. 2.

22 Istotną rolę w kwestii oceny naukowości dowodów odgrywa obecnie tzw. standard Dauberta. Jest to zespół zasad stworzonych w ramach orzecznictwa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w wyniku rozpatrywania spraw *Daubert przeciwko Merrell Dow Pharmaceuticals*, *General Electric Co. V. Joiner* oraz *Kumho Tire Co. V. Carmichael* (tzw. trylogia Dauberta). Zob. D. Bernstein, J. Jackson, *The Daubert trilogy in the States*, „Law and Economics Working Paper Series” 2004, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=498786.

23 Ostatnio rozwiązanie to bywa przedmiotem krytyki. Sugeruje się przykładowo, że sądy zbyt często polegają na domniemaniu wiarygodności i przydatności poszczególnych dziedzin nauki do potrzeb wymiaru sprawiedliwości oraz że kontrola sędziowska nie spełnia swojej funkcji, w sytuacji kiedy autorytet i umiejętności oratorskie biegłego przewyższają jego rzeczywistą wiedzę i umiejętności w danej dziedzinie. Zob. M. Browne, C. Williamson, L. Barlacs, *The perspectival nature of expert testimony in the US, England, Korea and France*, „Connecticut Journal of International Law” 2002–2003, vol. 55, s. 69–70.

13 B. Keulen, N. Kwakman, *Experts and expert register in Europe*..., s. 5.

14 P. Girdwoyń, *Opinia biegłego w sprawach karnych w europejskim systemie prawnym. Perspektywy harmonizacji*, Warszawa 2011, s. 27–31.

15 Part. 33.4, Criminal Procedure Rules 2014, <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/criminal/docs/crim-proc-rules-2014-part-33.pdf>.

16 B. Keulen, N. Kwakman, *Experts and expert register in Europe*..., s. 7.

3. Weryfikacja kompetencji biegłych sądowych w Polsce

Weryfikacji kompetencji polskich biegłych sądowych dokonuje się zarówno w systemie kadencyjnym, na potrzeby prowadzonych list biegłych, jak i doraźnie – w przypadku powoływania biegłych *ad hoc*. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁴ w art. 157 § 1 stanowi, że to „prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę”. Z kolei przewidziany w tej ustawie, na mocy art. 157 § 2, szczegółowy tryb ustanawiania biegłych sądowych został uregulowany w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych²⁵. Niestety, oprócz zestawu wymogów formalnych Minister Sprawiedliwości nie zaproponował prezesom sądów odpowiedzialnym za prowadzenie list biegłych żadnego narzędzia do oceny faktycznych kompetencji osób zgłaszających się do pełnienia funkcji biegłych sądowych.

Problem ułomności polskiego wymiaru sprawiedliwości w kontekście systemu weryfikowania kompetencji biegłych sądowych podnoszony był wielokrotnie w ostatnich kilku latach. W 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie kierowanym do Ministra Sprawiedliwości²⁶ zwracał uwagę, że: „niejasno określone kompetencje biegłych oraz brak systemu kontroli nad ich pracą ze strony sędziów uznane zostały za czynniki powodujące, iż udział biegłego w postępowaniu sądowym bywa zbyt czasochłonny, a czasem niewiele wnosi do rozstrzygania sporu (...). Do występujących mankamentów zaliczyć należy także brak należytego systemu kontroli nad spełnianiem przez kandydatów na biegłych odpowiednich standardów zapewniających wysoką jakość sporządzanych opinii”. Z kolei w 2014 r. Polska Rada Biznesu i Helsińska Fundacja Praw Człowieka opublikowały wspólny raport dotyczący biegłych sądowych w Polsce²⁷. Zaakcentowano w nim, że rzetelność procesu weryfikacji kompetencji kandydatów do pełnienia funkcji biegłego sądowego jest najważniejszym problemem związanym z funkcjonowaniem tej instytucji, zaś prezesi sądów okręgowych nie dysponują środkami, które pozwoliłyby zweryfikować poziom wiedzy potencjalnego biegłego. Zauważono, co prawda, że treść § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych, zgodnie z którą: „posiadanie wiadomości specjalnych powinno być wykazane dokumentami lub innymi dowodami” a „ocena, czy posiadanie wiadomości specjalnych zostało dostatecznie wykazane, należy do prezesa [sądu okręgowego]”, zmierza do realizacji

zadania merytorycznej oceny kandydatów, to zwrócono jednak uwagę, że posiadanie przez kandydatów praktycznych i teoretycznych wiadomości specjalnych z danej dziedziny wiedzy nie jest weryfikowane w praktyce²⁸. Opublikowana w lipcu 2015 r. informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli w obszarze funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości²⁹ zawierała podobne obserwacje. Z kolei w listopadzie 2015 r. Fundacja EFIC opublikowała raport Forensic Watch pt. „Ocena kompetencji biegłych sądowych – oczekiwania i rekomendacje”³⁰ zawierający wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli środowisk prawniczych, dotyczących ich współpracy z biegłymi sądowymi. Potwierdzają oni brak skutecznego narzędzia do oceny kompetencji biegłych sądowych przygotowanego na użytek wymiaru sprawiedliwości. Wreszcie, problemy z weryfikacją kompetencji biegłych sądowych dostrzegło także Ministerstwo Sprawiedliwości. W maju 2016 r. w odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich w sprawie biegłych sądowych³¹ podkreślono że: „Niewątpliwie, wzmocnienia i uszczelnienia wymaga również obecnie funkcjonujący system weryfikacji kwalifikacji kandydatów na biegłych sądowych. Koniecznym jest zatem wprowadzenie mechanizmów ułatwiających ocenę wykształcenia oraz teoretycznego i praktycznego doświadczenia zawodowego tych osób w kontekście wymogów związanych z pełnieniem funkcji organu pomocniczego sądu”.

Biegli indywidualni wpisani na listy sądów okręgowych to około 18.000 osób. W tej grupie znajduje się nieznana liczebnie podgrupa osób o nieznanach kompetencjach. Trzeba więc bardzo mocno podkreślić, że sam fakt znalezienia się danej osoby na oficjalnej liście biegłych sądowych nie daje dziś żadnej gwarancji posiadania przez nią kompetencji do wydawania opinii na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, prezesi sądów okręgowych odpowiedzialni za prowadzenie list biegłych, chociaż formalnie mają prawo do dokonywania niezależnej oceny kompetencji kandydata na biegłego i odmowy wpisu, praktycznie z tego prawa nie korzystają³².

28 Zob. także: D. Zienkiewicz, *Status biegłego sądowego*, w: T. Widła (red.), *Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana prof. Antoniemu Felusowi*, Katowice 2005, s. 225.

29 Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, 21.07.2015 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9608,vp,11856.pdf>

30 P. Rybicki (red.), *Ocena kompetencji biegłych sądowych – oczekiwania i rekomendacje*, Fundacja Europejskie Centrum Inicjatyw w Naukach Sądowych, Warszawa 2015, <http://forensicwatch.pl/web/pliki/baza-wiedzy/Opracowania/Ocena-Kompetencji-Bieglych-Sadowych.pdf>.

31 Odpowiedź na interpelację nr 2753 w sprawie funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości, Odpowiadający: podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcin Warchoń, Warszawa, 23.05.2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=56E6C840>.

32 Zob. B. Grabowska, A. Pietryka, M. Wolny, A. Bodnar, *Biegli sądowi w Polsce...*, s. 17. Dla ukazania pełnego obrazu tego zjawiska należy dodać, że „od 2014 r. odnotowano 75 przypadków zwolnienia biegłego sądowego z funkcji z przyczyn innych niż prośba biegłego, a zatem z powodu nienależytego wykonywania czynności biegłego oraz utraty warunków do pełnienia tej funkcji, co stanowi ułamek procenta osób powołanych do pełnienia tej funkcji”, cyt. za: *Odpowiedź na interpelację nr 2753...*

24 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. 2015 r. poz. 133 ze zm.).

25 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24.01.2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. Nr 15, poz. 133).

26 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Ministra Sprawiedliwości z 5.06.2013 r. (RPO-617053-I/09/AJK).

27 B. Grabowska, A. Pietryka, M. Wolny, A. Bodnar, *Biegli sądowi w Polsce*, Raport Polskiej Rady Biznesu i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 2014, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/04/biegli-s%C4%85dowi-fin.pdf>, s. 32.

Należy także wspomnieć, że w ostatnim czasie doszło do istotnych zmian w prawie procesowym związanych z nowelizacjami kodeksu postępowania karnego, w wyniku których strony procesu karnego zostały wyposażone w większe możliwości korzystania z usług biegłych prywatnych na potrzeby toczących się postępowań³³. Równolegle pojawił się więc podobny problem dokonywania przez pełnomocników stron skutecznej weryfikacji kompetencji osób, które oferują ich klientom swoje eksperckie usługi.

Z przytoczonych faktów wynika, że obecnie nie istnieje w Polsce żaden systemowy mechanizm weryfikacji i eliminowania z rynku biegłych nieuczciwych bądź nierzetelnych, którzy bez należytego przygotowania czy zaplecza podejmują się funkcji opiniodawczej. Przydatne do rozwiązania tego problemu mogłoby być wprowadzenie systemu certyfikacji biegłych sądowych. Idea certyfikacji biegłych sądowych w Polsce nie jest nowa, została bowiem zaprezentowana już dziesięć lat temu w ramach projektu współpracy bliźniaczej pod nazwą „Wzmocnienie polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości”³⁴. W raporcie³⁵ będącym jego wynikiem wskazano główne punkty, których celem była poprawa niekorzystnych rozwiązań funkcjonujących w obszarze biegłych sądowych. Wymieniano między innymi: „wprowadzenie procedury certyfikacji biegłych przy udziale sędziów, stworzenie możliwości recertyfikacji oraz uzupełnienie listy biegłych o dodatkowe informacje. Jako pożądane jawi się także wprowadzenie organizacji biegłych sądowych skupiającej biegłych wszystkich specjalności oraz stworzenie obowiązującego wszystkich biegłych kodeksu zachowania”. Niestety, postulowanych rozwiązań jak do tej pory nie wdrożono³⁶.

33 Zarysowane w ten sposób uprawnienia stron procesowych stanowiły zasadniczą część nowelizacji procedury karnej „w kierunku większej kontryktoryjności”. Dnia 1.07.2015 r. weszła w życie regulująca tę sferę ostatnia i zasadnicza część ustawy z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), zmieniona następnie przez ustawę z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21) oraz przez ustawę z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396). Kolejna nowelizacja procedury, której celem było odwrócenie skutków nowelizacji kodeksu postępowania karnego obowiązującej od 1.07.2015 r., została wprowadzona ustawą z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437) i weszła w życie 15.04.2016 r. Nie zmieniła ona jednak dotychczasowych uprawnień stron, zaakcentowała jedynie większą rolę sądu w przeprowadzaniu dowodów z urzędu.

34 Twinning Light PL/06/IB/JH/02/T, *Strengthening the Polish Justice System*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/poland/pl-fm/2006/2006_018-180-justice.pdf.

35 Analiza porównawcza przepisów dotyczących biegłych w Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analiza polskich regulacji dotyczących biegłych (I), analiza odpowiedzi polskich sądów na pytania zawarte w ankiecie (II) oraz ogólne zdefiniowanie zakresu rekomendacji mających na celu poprawę systemu obowiązującego w Polsce (III) (Sub-activity 1.5), https://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Polen_Comprehensive_pl.pdf.

36 Co prawda należy zauważyć, że w niektórych wąskich obszarach biegłości funkcjonują formalne wymogi poświadczania kompetencji przez stronę trzecią, regulowane poprzez konieczność posiadania przez biegłych certyfikatów bądź zaświadczeń wydanych przez instytucje pozasądowe (dotyczy to np.: rzeczoznawców techniki samochodowej, biegłych

W świetle powyższych rozważań powstaje pytanie, czy w obecnym stanie prawnym i faktycznym można zapewnić polskiemu wymiarowi sprawiedliwości dostęp do kompetentnych specjalistów mogących dostarczyć rzetelne i weryfikowalne opinie na potrzeby postępowań sądowych? Niestety, odpowiedź nie jest ani prosta, ani jednoznaczna. Możliwe do zastosowania „od ręki” rozwiązania mogą bowiem prowadzić jedynie do rozwiązania problemu wyeliminowania z kręgu biegłych sądowych osób niekompetentnych bądź nierzetelnych. Nie spowoduje to, rzecz jasna, automatycznego dopływu osób o najwyższych kompetencjach, gotowych świadczyć swe usługi dla wymiaru sprawiedliwości jako biegli sądowi³⁷. Jednak wartością samą w sobie, a także spełnieniem oczekiwań przedstawicieli środowisk prawniczych byłoby zapewnienie im takiego narzędzia, dzięki któremu mogliby dokonywać wyboru osób, którym powierzają pełnienie funkcji opiniodawczych, z większą świadomością ich faktycznych kompetencji.

W raporcie Forensic Watch pt. „Ocena kompetencji biegłych sądowych – oczekiwania i rekomendacje”³⁸ na podstawie badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli zawodów prawniczych sformułowano rekomendacje prowadzące do uporządkowania obszaru funkcjonowania biegłych sądowych w polskim systemie prawnym. Zgodnie z dokonaną przez autorów analizą oczekiwań środowisk prawniczych powinny to być następujące działania o charakterze administracyjnym i legislacyjnym:

- 1) wprowadzenie ogólnokrajowej listy biegłych,
- 2) ustalenie listy dyscyplin i specjalności biegłych sądowych,
- 3) wprowadzenie systemu wartościowania kompetencji biegłych,
- 4) wprowadzenie mechanizmu stałej oceny pracy biegłych,
- 5) wprowadzenie do obszaru biegłych sądowych elementów systemu oceny zgodności³⁹.

Wymienione rozwiązania z obszaru zarządzania kompetencjami biegłych sądowych są możliwe do wprowadzenia, jednak wymagają one akceptacji ogółu środowisk prawniczych. W praktyce większość z nich sprowadza się do dobrowolnego stosowania kilku zasad, które stanowią podstawę stworzonego w projekcie Forensic Watch narzędzia do oceny kompetencji osób, które są lub chcą być wpisane na listę biegłych sądowych bądź chcą pełnić obowiązki biegłego sądowego doraźnie.

w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, biegłych – tłumaczy języka migowego), nie są to jednak regulacje wzajemnie spójne, zharmonizowane i kompleksowe.

37 Szerzej na ten temat w raporcie Forensic Watch: P. Rybicki (red.), *Wynagrodzenia biegłych sądowych. Polska na tle krajów europejskich*, Fundacja Europejskie Centrum Inicjatyw w Naukach Sądowych, Warszawa 2016, <http://forensicwatch.pl/web/pliki/baza-wiedzy/Opracowania/Wynagrodzenia-Bieglych.pdf>.

38 P. Rybicki (red.), *Ocena kompetencji biegłych...*

39 P. Rybicki (red.), *Ocena kompetencji biegłych...*, s. 89–90.

4. Opis narzędzia do oceny kompetencji kandydatów/biegłych sądowych

Projektując narzędzie do oceny kompetencji kandydatów/biegłych sądowych uwzględniliśmy w nim wymogi wynikające z obowiązujących przepisów, elementy rozwiązań stosowanych w tym zakresie w innych krajach oraz oczekiwania i sugestie pochodzące od przedstawicieli środowisk prawniczych, a więc faktycznych odbiorców opinii przygotowywanych przez biegłych⁴⁰. W celu zunifikowania ocen i zharmonizowania sposobu ich dokonywania zaproponowaliśmy jednolity model wartościowania oczekiwanych kompetencji, który opiera się na dowodach dostarczanych przez samego zainteresowanego – kandydata lub biegłego sądowego. Wyszliśmy z założenia, że każdy, kto stoi przed wyborem osoby deklarującej posiadanie wiadomości specjalnych z określonej dziedziny, powinien mieć możliwość dokonania samodzielnej oceny jej kompetencji i porównania uzyskanego wyniku w grupie osób posiadających wiadomości specjalne z tej samej dziedziny, ocenionych pod tym kątem w ten sam sposób. System wartościowania kompetencji bazuje na założeniu, że im większa jest liczba spełnionych kryteriów, tym wyższa jest ocena biegłego. Z tego względu narzędzie zaprojektowano tak, by przedstawiało wyniki w skali punktowej. Powinno to pozwolić jego użytkownikom na uszeregowanie listy biegłych w zależności od liczby spełnionych przez nich kryteriów. W ten sposób na szczycie listy biegłych z danej dziedziny będą się znajdować osoby w rzeczywistości najbardziej kompetentne. W rezultacie pozwoliłoby to zlecniodawcom na dokonywanie wyborów z większą świadomością poziomu kompetencji osób, którym powierzają wykonywanie zadań opiniodawczych.

Rozpoczynając ocenę kompetencji osoby zgłaszającej się z zamiarem powołania bądź ustanowienia jej biegłym sądowym, należy sprawdzić spełnianie przez nią kryteriów podstawowych, wymaganych w świetle obowiązujących przepisów⁴¹. Zgodnie z nimi kandydat na biegłego sądowego powinien:

- 1) wyrazić zgodę na ustanowienie go biegłym sądowym,
- 2) korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 3) spełniać kryterium wiekowe,
- 4) posiadać teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której biegły ma być ustanowiony,
- 5) wykazać, że daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego.

Trzy pierwsze wymogi nie stwarzają żadnych problemów interpretacyjnych ani weryfikacyjnych, każdy z nich

w praktyce opiera się bowiem na zamkniętym i wąsko ograniczonym katalogu możliwości ich wypełniania. Jest oczywiste, że wszystkie one muszą być bezwzględnie spełnione, aby można było kontynuować dokonywanie oceny kandydata. Z tego względu w zaprojektowanym narzędziu, w pkt A, B i C odpowiadającym powyższym kwestiom, jako domyślna została ustawiona odpowiedź twierdząca (tabela 1).

Tabela 1

Osoba oceniana oświadcza, że:		Opcje do wyboru
A	Wyraża zgodę na ustanowienie biegłym sądowym	tak/nie
B	Korzysta z pełni praw obywatelskich	tak/nie
C	Spełnia kryterium wiekowe	tak/nie

W kolejnym etapie osoba oceniana powinna zadeklarować dyscyplinę bądź specjalność, w której chce być ustanowiona biegłym. Jej nazwa powinna korespondować z listą dyscyplin i specjalności, w jakich ustanawiani są biegli sądowi. Temu zagadnieniu należy poświęcić nieco więcej uwagi.

Jak wynika z zebranych opinii, środowiska prawnicze oczekują powstania ogólnokrajowej listy biegłych sądowych, dzięki której każdy, kto musi znaleźć biegłego, miałby możliwość wyboru z pełnej listy biegłych sądowych dostępnych w danej dyscyplinie czy specjalności. Jest oczywiste, że funkcjonowanie takiej listy, oprócz pewnych posunięć natury administracyjnej, w warstwie merytorycznej wymagałoby wprowadzenia ujednoliconej listy nazw poszczególnych dziedzin i specjalności. Jedynie w takiej sytuacji będzie możliwe zebranie pod wspólną nazwą wszystkich biegłych mających wiadomości specjalne z danego obszaru i uporządkowanie istniejącego stanu rzeczy. Przegląd udostępnianych obecnie przez poszczególne sądy okręgowe list biegłych sądowych wskazuje na pełną dowolność w stosowanym nazewnictwie dyscyplin i specjalności. Wynika to z różnych systematyk w ramach poszczególnych dziedzin biegłości stosowanych przez biegłych, a w konsekwencji także przez prezesów sądów odpowiedzialnych za prowadzenie list. Zdarza się także, że nadmierna kreatywność na tym polu jest celowym zabiegiem marketingowym samych biegłych, którzy – podając fantazyjne nazwy swych specjalności – liczą na uprzywilejowaną pozycję w kolejce do zleceń. Zatem wprowadzenie jednolitego dla całego kraju wykazu dyscyplin i specjalności biegłych powinno być początkiem drogi do stworzenia ogólnokrajowej listy biegłych sądowych.

W fazie projektowania narzędzia do oceny kompetencji kandydatów/biegłych sądowych za punkt wyjścia przyjęliśmy systematykę zawartą w projektach rozporządzeń dołączonych do projektu ustawy o biegłych: projektu rządowego z 2006 r.⁴² i projektu poselskiego

⁴⁰ Szersza dyskusja na ten temat odbyła się m.in. podczas konferencji „Proces kontradyktoryjny a kompetencje biegłych sądowych”, która odbyła się 24.03.2015 r. w Warszawie.

⁴¹ Są one określone w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24.01.2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. Nr 15, poz. 133).

⁴² Projekt ustawy o biegłych w postępowaniu sądowym oraz w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych z 22.12.2006 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C3731C46B6420598C125725F004F2C14/\\$file/1286.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C3731C46B6420598C125725F004F2C14/$file/1286.pdf).

z 2008 r.⁴³ Dokonałiśmy również przeglądu dostępnych na stronach internetowych sądów okręgowych list biegłych sądowych, pod kątem poszukiwania wspólnego mianownika dla proponowanych nazw specjalności. Na podstawie analizy tych danych zaproponowaliśmy listę dyscyplin i specjalności biegłych sądowych, z których osoba oceniana powinna wybrać tę, która odpowiada posiadanym przez nią wiadomościom specjalnym. Wyszliśmy z założenia, że nazwy poszczególnych dyscyplin bądź specjalności powinny jasno wskazywać na problemy procesowe, przy rozwiązywaniu których przydatne są wiadomości specjalne. Dlatego też w niektórych wypadkach odeszliśmy od nazw zawodów na rzecz opisu problemu do rozwiązania. Ponadto, ustalając kształt i zakres listy, posługiwaliśmy się kryterium reprezentatywności, zgodnie z którym powinny znaleźć się na niej tylko takie dyscypliny i specjalności, dla których w skali kraju można znaleźć co najmniej kilku opiniujących biegłych sądowych. Przyświecało nam założenie, że rzetelność opiniowania może być zagwarantowana tylko wtedy, gdy dana dziedzina wiedzy została dostatecznie zbadana i opisana, a tym samym uznana za dostarczającą przydatnych, obiektywnych i pewnych informacji, które mogą podlegać naukowej weryfikacji. Uznaliśmy także, że deklaracja biegłych sądowych dotycząca gotowości do poddawania ich warsztatu opiniodawczego weryfikacji pod kątem zgodności zastosowanych metod badawczych ze wskazaniami współczesnej nauki, rzetelności w interpretacji uzyskanych wyników oraz przejrzystości w formułowaniu opinii jest podstawową determinantą transparentności ich działania. Kiedy więc zaistnieje potrzeba dokonania takiej weryfikacji w stosunku do spornej opinii przedstawionej przez danego biegłego sądowego, taka możliwość będzie zagwarantowana jedynie w sytuacji, w której na liście znajduje się kilku biegłych z tej samej dyscypliny bądź specjalności. Z tego właśnie względu uważamy, że tworzenie dyscyplin i specjalności na potrzeby pojedynczych biegłych mija się z celem, zaś bezkrytyczne akceptowanie dziedzin biegłości o wyjątkowych i niepowtarzalnych nazwach, unikatowym charakterze bądź takich, w których specjalizują się tylko osoby zgłaszające się po wpis na listę biegłych, prowadzi na manowce, bowiem sporządzona przez takiego „biegłego-monopolistę” opinia w oczywisty sposób nie będzie mogła podlegać zweryfikowaniu przez innego biegłego sądowego. Należy tu jednak poczynić założenie, że w sytuacji, w której konieczne jest powołanie biegłego dysponującego zupełnie nietypowymi wiadomościami specjalnymi, organowi prowadzącemu postępowanie wciąż pozostaje możliwość powoływania takiej osoby w trybie *ad hoc*.

W ramach opracowanego narzędzia wyboru dyscypliny bądź specjalności można dokonać poprzez dołączoną do aplikacji aktywną wyszukiwarkę on-line pozwalającą na wybór z uprzednio opracowanej listy (tabela 2). Dodatkowo w aplikacji umieściliśmy także plik zawierający pełną listę dyscyplin i specjalności. Można go pobrać wprost ze strony narzędzia.

Tabela 2

Deklarowana przez osobę ocenianą dyscyplina (specjalność) nauki, techniki, rzemiosła bądź innej dziedziny biegłości	Wybór z listy dyscyplin/specjalności
---	--------------------------------------

Zaproponowaną w ramach narzędzia listę nazw dyscyplin i specjalności traktujemy jako wstępną i podlegającą ocenie i weryfikacji przez zainteresowane strony. Ostateczne nazwy dyscyplin i specjalności powinny być zaproponowane przez środowiska eksperckie z poszczególnych dziedzin biegłości wraz z dokładniejszymi definicjami dotyczącymi zakresu możliwych do realizacji w ich ramach badań czy analiz.

Po uzgodnieniu z osobą ocenianą dyscypliny bądź specjalności, w której ma ona być ustanowiona biegłym sądowym, można przystąpić do oceny jej kompetencji merytorycznych, zgodnie z kryterium posiadania przez nią teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności. Można tego dokonać w pkt D zaproponowanego narzędzia. W pkt od D1 do D6 oceniamy kwalifikacje kandydata (tabela 3).

Za istotne uznaliśmy zbieranie takich informacji, które będą dawać możliwość obiektywnego zweryfikowania kompetencji danej osoby. Dokonując oceny zatem, przede wszystkim należy oczekiwać przedstawienia przez osobę ocenianą dowodów przemawiających za posiadaniem przez nią wiedzy i doświadczenia w zastosowaniu danej dziedziny wiedzy w naukach sądowych. Za informacje służące wartościowaniu uznaliśmy:

- wykształcenie ogólne osoby ocenianej – podstawowe, średnie bądź wyższe (pkt D.1),
- zbieżność posiadanego wykształcenia ogólnego osoby ocenianej z wybraną dyscypliną bądź specjalnością (D.2),
- zbieżność doświadczenia zawodowego osoby ocenianej z wybraną dyscypliną bądź specjalnością (D.3).

Oczekiwane od osoby ocenianej dowody potwierdzające powyższą charakterystykę zostały wymienione w pkt D.4 narzędzia. Są to:

- zaświadczenie o ukończeniu studiów lub studiów podyplomowych w danej dziedzinie nauk sądowych (D.4.a),
- zaświadczenie o ukończeniu kursu zawodowego w danej dziedzinie nauk sądowych (D.4.b),
- oświadczenie innego ustanowionego biegłego sądowego z danej dyscypliny lub instytucji, która jest w danej dziedzinie powoływana do pełnienia funkcji biegłego instytucjonalnego, o przeszkoleniu kandydata i/lub odbyciu przez niego praktyki w danej dyscyplinie (D.4.c).

Od osoby ocenianej można też oczekiwać przedstawienia dowodów świadczących o odbytych przez nią przeszkoleniach uwzględniających zagadnienia dotyczące postępowań sądowych w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności biegłego sądowego (D.5) oraz informacji, czy ma ona już jakieś doświadczenie w pełnieniu funkcji biegłego sądowego (D.6).

⁴³ Projekt ustawy o biegłych w postępowaniu sądowym oraz w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw z 10.01.2008 r., http://static.e-prawnik.pl/ustawy/druk667_1289387771.pdf.

Tabela 3

Posiadanie przez osobę ocenianą teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)			Opcje do wyboru	Zaproponowana punktacja	
D	1	Posiadane wykształcenie	podstawowe	0	
			zawodowe	1	
			średnie	3	
			wyższe	6	
	2	Wykształcenie zbieżne z deklarowaną dyscypliną (specjalnością)	tak/nie	3/0	
	3	Doświadczenie zawodowe zbieżne z deklarowaną dyscypliną (specjalnością)	brak	0	
			od 1 do 5 lat	4	
			od 6 do 10 lat	6	
			powyżej 10 lat	8	
	4	Załączone przez osobę ocenianą dokumenty potwierdzające:			
		a	ukończenie studiów podyplomowych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)	tak/nie	2/0
		b	ukończenie kursów zawodowych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)	tak/nie	1/0
		c	odbycie przeszkolenia i/lub praktyk w instytucji powoływanej do pełnienia funkcji biegłego instytucjonalnego bądź u biegłego sądowego ustanowionego w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)	tak/nie	1/0
	5	Załączone przez osobę ocenianą dokumenty potwierdzające ukończenie szkolenia uwzględniającego zagadnienia dotyczące postępowań sądowych w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności biegłego sądowego		tak/nie	2/0
	6	Doświadczenie w pełnieniu funkcji biegłego sądowego		tak/nie	1/0

W dalszej części weryfikacji kompetencji merytorycznych, w pkt D.7, wprowadziliśmy wybrane elementy systemu oceny zgodności (tabela 4).

Zgodnie z systemem oceny zgodności od kandydata na biegłego, a także biegłego sądowego wpisanego na listę, który deklaruje chęć udziału w systemie potwierdzania kompetencji, należy oczekiwać gotowości do poddania się weryfikacji pod kątem wiedzy, kompetencji i warsztatu pracy. Pierwszy podpunkt (D.7.a) służy sprawdzeniu zgodności zadeklarowanej uprzednio dyscypliny bądź specjalności, w której dana osoba chce być ustanowiona biegłym sądowym, ze stosowanymi przez nią metodykami badawczymi. Założyliśmy, że wskazując stosowane metodyki, kandydaci na biegłych, jak również ustanowieni już biegli sądowi, będą w stanie ściśle zdefiniować obszar swoich wiadomości specjalnych oraz zakres biegłości. Weryfikację w tym punkcie należy więc przeprowadzić pod kątem sprawdzenia, czy osoba oceniana posługuje się spisanyymi metodykami dotyczącymi prowadzenia badań, interpretacji ich wyników i wypracowania wniosków końcowych, jest w stanie wskazać literaturę przedmiotu, na której oparte są stosowane przez nią metodyki oraz potrafi określić na ich podstawie swój obszar i zakres biegłości (dyscyplinę i specjalność). Osoba oceniana powinna także umożliwić sprawdzenie stosowanych przez siebie metodyk pod kątem zgodności z ustalonymi kryteriami oceny dowodu naukowego na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Należy więc oczekiwać, że wskazane przez nią metodyki zostały uprzednio zaakceptowane przez środowisko naukowe w danej dziedzinie wiedzy, sprawdzone w zastosowaniach sądowych, a także określono jej budżet niepewności, czyli źródła ewentualnych błędów oraz ich

wpływ na wynik końcowy. Uznaliśmy, że na potrzeby weryfikacji w tym zakresie wystarczające będzie oświadczenie osoby ocenianej, iż wskazane metodyki zostały przez nią zweryfikowane (zwalidowane) pod kątem spełniania powyższych wymagań jakościowych (D.7.b). Ponadto osoba oceniana powinna też zadeklarować, czy posiada dostęp do wyposażenia niezbędnego do prawidłowego wykonywania funkcji biegłego sądowego w danej dyscyplinie bądź specjalności oraz że posiadany warsztat pracy jest w pełni wystarczający do wykonywania zadań biegłego sądowego zgodnie z zadeklarowanymi metodykami badań (D.7.c). Może to być wykaz aparatury, z określeniem parametrów istotnych dla jakości wyniku badania, oprogramowania komputerowego służącego do prowadzenia analiz itp. W ramach narzędzia istnieje także możliwość uwzględnienia faktu, że biegły posiada już certyfikat kompetencji lub akredytacji w zakresie zadeklarowanych metod badawczych uzyskany od uprawnionego podmiotu bądź reprezentatywnej organizacji zawodowej (D.7.d).

Projektując narzędzie, za celowe uznaliśmy także uwzględnienie oczekiwań środowisk prawniczych co do rozwijania przez biegłych sądowych ich kompetencji oraz stałego podążania za rozwojem nauki i techniki (tabela 5).

W związku z tym, że zgodnie ze stanem prawnym wymogi takie wykraczają poza kryteria obowiązkowe, w ramach narzędzia zaproponowaliśmy uwzględnienie ich w formie wymogów dodatkowych, polegających na dobrowolnych oświadczeniach osoby ocenianej. Uwzględniliśmy w nim różne sposoby pogłębiania przez biegłego sądowego swojej wiedzy i doświadczenia w dziedzinie biegłości (pkt D.8). Osoba oceniana może

Tabela 4

D (cd.)	Posiadanie przez osobę ocenianą teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)		Opcje do wyboru	Zaproponowana punktacja
	7	Dobrowolna deklaracja osoby ocenianej dotycząca jej merytorycznego przygotowania do pełnienia funkcji biegłego sądowego:		
		a określenie przez osobę ocenianą zakresu jej biegłości w ramach danej dyscypliny (specjalności) poprzez wskazanie stosowanych przez nią metodyk prowadzenia badań, interpretacji ich wyników i wyprowadzania wniosków końcowych oraz literatury przedmiotu opisujących te metodyki	tak/nie	3/0
		b oświadczenie osoby ocenianej, że wskazane metodyki zostały przez nią zweryfikowane (zwalidowane) pod kątem spełniania wymagań jakościowych	tak/nie	3/0
		c określenie przez osobę ocenianą wyposażenia niezbędnego do prawidłowego wykonywania funkcji biegłego sądowego w danej dyscyplinie (np. wykaz aparatury, oprogramowania itp., z określeniem parametrów istotnych dla jakości wyniku badania) oraz oświadczenie, że ma ona dostęp do tego wyposażenia	tak/nie	3/0
		d oświadczenie osoby ocenianej o posiadaniu certyfikatu kompetencji albo akredytacji w zakresie stosowanej metodyki uzyskanego od uprawnionego podmiotu z obszaru potwierdzania zgodności lub reprezentatywnej organizacji zawodowej	tak/nie	3/0

Tabela 5

D (cd.)	Posiadanie przez osobę ocenianą teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)		Opcje do wyboru	Zaproponowana punktacja
	8	Dobrowolna deklaracja osoby ocenianej dotycząca jej stałego rozwoju w pełnieniu funkcji biegłego poprzez:		
		a udział w badaniach naukowych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności) i publikowanie ich wyników	tak/nie	2/0
		b aktywne uczestnictwo w konferencjach naukowych dotyczących deklarowanej dyscypliny (specjalności)	tak/nie	2/0
		c udział w szkoleniach, sympozjach, seminariach, warsztatach itp. z deklarowanej dyscypliny (specjalności)	tak/nie	1/0
		d udział w szkoleniach dotyczących zagadnień prawnych i wiedzy o postępowaniach sądowych	tak/nie	2/0

więc zadeklarować konkretne działania nakierowane na rozwój kompetencji, jakie podejmie w tym zakresie w najbliższej przyszłości (nadchodzącej kadencji):

- prowadzenie badań naukowych lub udział w takich badaniach oraz publikowanie uzyskanych wyników (D.8.a),
- aktywne uczestnictwo w konferencjach/seminariach naukowych (D.8.b),
- udział w konferencjach/seminariach/warsztatach (D.8.c),
- udział w szkoleniach dotyczących wiedzy o postępowaniu sądowym (D.8.d).

Kolejną dobrowolną deklaracją osoby ocenianej jest uwzględniona w pkt D.9 gotowość do poddawania się niezależnej weryfikacji własnych kompetencji (tabela 6).

Weryfikacja taka może polegać na uczestniczeniu w badaniach biegłości (D.9.a) oraz na ocenie kompetencji dokonywanej przez stronę trzecią w ramach programów certyfikacji lub akredytacji (D.9.b).

Ostatnim zagadnieniem uwzględnionym w narzędziu jest wskazany w pkt E wymóg formalny pochodzący z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych, polegający na dawaniu przez

kandydatów rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego (tabela 7).

W związku z tym, że zapis w tym brzmieniu jest niezbyt precyzyjny, przez co trudny do weryfikacji⁴⁴, dokonaliśmy rozszerzenia zakresu tego pojęcia, uznając, iż za rękojmią będzie przemawiać oświadczenie osoby ocenianej, że ma ona ważne uprawnienia do wykonywania zawodu (jeśli w danym zawodzie są one wymagane), nie są one zawieszone lub ograniczone, a także, że oceniana osoba nie jest karana dyscyplinarnie⁴⁵. Będzie tu pomocna także analiza przedstawionych przez osobę ocenianą informacji

⁴⁴ Pojęcie rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego było wielokrotnie definiowane i określane w orzecznictwie, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.01.1993 r. (II SA 390/92), „Prawo Pracy” 1995/3, poz. 40, jako „(...) całość cech, zdarzeń i okoliczności dotyczących osoby biegłego sądowego, składających się na jego wizerunek jako osoby zaufania publicznego. Na wizerunek osoby zaufania publicznego składają się takie cechy charakteru, jak: szlachetność, prawość, sumienność i bezstronność łącznie”, to jednak w praktyce trudno jest to ocenić przy jednorazowym kontakcie z daną osobą.

⁴⁵ Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.05.2009 r. (II GSK 971/08), LEX nr 971/08: „Ocena spełnienia warunku rękojmi dotyczy prognozowania przyszłych zachowań kandydata do wykonywania obowiązków biegłego, a tych zaś nie sposób wnioskować inaczej niż z prezentowanej przez kandydata na biegłego postawy etycznej i moralnej, a także sposobu jego postępowania, zwłaszcza oceny wykonywania dotychczasowej pracy”.

Tabela 6

D (cd.)	Posiadanie przez osobę ocenianą teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych w deklarowanej dyscyplinie (specjalności)		Opcje do wyboru	Zaproponowana punktacja
	Dobrowolna deklaracja osoby ocenianej dotycząca gotowości do poddawania się niezależnej weryfikacji jej kompetencji poprzez:			
	9	a przystąpienie do testów biegłości z deklarowanej dyscypliny (specjalności)	tak/nie	3/0
	b	poddanie się ocenie kompetencji dokonywanej przez stronę trzecią w ramach programów certyfikacji lub akredytacji	tak/nie	3/0

Tabela 7

E	Rękojmia należytego wykonywania obowiązków biegłego przez ocenianą osobę		Opcje do wyboru
	1	Oświadczenie osoby ocenianej o jej niekaralności	tak/nie
	2	Oświadczenie osoby ocenianej o posiadanych przez nią ważnych uprawnieniach do wykonywania zawodu (jeżeli jest to wymagane w deklarowanej dyscyplinie bądź specjalności) oraz że nie są one zawieszone lub ograniczone, a także osoba oceniana nie jest karana dyscyplinarnie w zakresie uniemożliwiającym pełnienie funkcji biegłego	tak/nie
	3	Załączony przez osobę ocenianą opis jej powiązań zawodowych i organizacyjnych umożliwia dokonanie oceny jej niezależności i bezstronności jako biegłego	tak/nie
	4	Załączony przez osobę ocenianą, przygotowany przez nią, projekt opinii w ramach deklarowanej dyscypliny (specjalności) z wykorzystaniem deklarowanej metodyki jest logiczny, jasny i wewnętrznie spójny	tak/nie
	5	Załączone przez osobę ocenianą dokumenty potwierdzają dążenie do spełnienia uprzednio składanych deklaracji stałego rozwoju w pełnieniu funkcji biegłego i/lub poddawania się weryfikacji kompetencji	tak/nie/nie dotyczy

dotyczących jej aktualnych powiązań zawodowych i organizacyjnych oraz analiza przedstawionej przez nią przykładowej opinii. Ponadto w ramach rękojmi powinno być weryfikowane wykonanie działań zadeklarowanych dla rozwoju posiadanych kompetencji i warsztatu pracy.

Uwzględniając powyższe, w ramach projektowanego narzędzia w pkt E zaproponowaliśmy weryfikację rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego w oparciu o:

- oświadczenie osoby ocenianej co do jej niekaralności (E.1),
- oświadczenie osoby ocenianej o posiadaniu przez nią ważnych uprawnień do wykonywania zawodu (jeżeli jest to wymagane w deklarowanej dyscyplinie bądź specjalności) oraz że nie są one zawieszone lub ograniczone, a także nie jest ona karana dyscyplinarnie w zakresie uniemożliwiającym pełnienie funkcji biegłego (E.2),

W ramach zapewnienia rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego zaproponowaliśmy także dokonanie analizy powiązań zawodowych i organizacyjnych osoby ocenianej pod kątem oceny jej niezależności i bezstronności jako biegłego sądowego. Można tego dokonać na podstawie przedstawionego przez osobę ocenianą opisu jej zależności w miejscu pracy w trakcie wykonywania obowiązków pracowniczych bądź w ramach organizacji zawodowych (E.3),

W obszarze rękojmi umiejscowiliśmy również ocenę kompetencji miękkich, takich jak komunikatywność oraz umiejętność prezentowania opinii w sposób logiczny, przejrzysty i zrozumiały dla sądu i stron procesowych (E.4). Kandydat na biegłego sądowego powinien być gotowy do przedstawienia w celu weryfikacji sporządzonego przez siebie wzoru typowej opinii w ramach deklarowanej dyscypliny bądź specjalności oraz z wykorzystaniem deklarowanej metodyki. Uważamy, że ocena, czy przygotowany projekt opinii jest logiczny, jasny i wewnętrznie spójny, nie

powinna nastęrczać prawnikom, czyli osobom o przeciętnej wiedzy w danej dyscyplinie, ale za to o dogłębnej znajomości wymagań prawnych, specjalnych trudności i w zupełności powinna wystarczyć do właściwej weryfikacji spełniania przez osobę ocenianą kryterium komunikatywności.

Na korzyść rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego będą także świadczyć załączone przez osobę ocenianą dokumenty potwierdzające dążenie do spełnienia uprzednio składanych deklaracji oraz dotyczących stałego rozwoju w pełnieniu funkcji biegłego (w pkt D.8) i/lub poddawania się weryfikacji kompetencji (D.9). Takich dokumentów można oczekiwać od osób, które starają się o wpis na kolejną kadencję (E.5). W przyszłości wymóg rękojmi należytego wykonywania obowiązków może być także rozszerzony o ocenę realizacji obowiązków biegłego we wcześniejszym okresie. W takiej sytuacji powinno się oceniać faktyczną aktywność biegłego, czyli ile razy w okresie kadencji był powoływany do pełnienia roli biegłego sądowego i czy w tym okresie zlecający badania zgłaszali uwagi do terminowości i jakości składanych opinii.

Na zakończenie należy wspomnieć, że przygotowana przez nas aplikacja nie gromadzi jakichkolwiek danych dotyczących ocenianych za jej pomocą osób. Mamy jednakże świadomość, że środowiska prawnicze postulują wprowadzenie takich rozwiązań, które umożliwiłyby gromadzenie i udostępnianie informacji o poszczególnych biegłych i ocenie jakości ich pracy dokonywanej przez zlecających im wydanie opinii. Takie informacje umożliwiłyby racjonalizację wyboru kolejnym zlecającym, zbierane zaś w sposób regularny mogłyby być wykorzystane w trakcie kolejnych okresowych ocen i stanowić uzupełnienie opisanego systemu wartościowania kompetencji. Stosowanie opracowanego przez nas narzędzia powinno jednak w pewnym stopniu to umożliwić, bowiem osoba dokonująca oceny może w łatwy sposób wydrukować uzyskane wyniki,

następnie we własnym zakresie odpowiednio je oznaczyć i udostępnić bądź zarchiwizować na potrzeby przyszłych porównań (także w formie pliku pdf).

5. Podsumowanie

Opinie specjalistów z różnych dziedzin, które są prezentowane w formie dowodów, zajmują ważne miejsce w ramach współczesnych postępowań sądowych⁴⁶. Dlatego też niezwykle istotne staje się stosowanie takich rozwiązań, które umożliwiają dokonywanie skutecznych ocen kompetencji prezentujących je osób. W każdym z przytoczonych przez nas w niniejszym artykule przykładów państw, niezależnie od tego, czy dokonuje się tam ocen kompetencji na potrzeby prowadzonych rejestrów czy też, jak w systemach *common law*, są one bezpośrednio związane z prowadzonymi postępowaniami, konieczne okazało się wsparcie odpowiedzialnych za te oceny osób odpowiednimi narzędziami bądź mechanizmami. Obecnie weryfikacji kompetencji biegłych sądowych dokonują więc wyspecjalizowane jednostki, jak holenderski NRGD bądź organizacje zawodowe typu niemieckich *Kammern*, stosuje się też rozbudowane, kilkustopniowe procedury weryfikacji, jak w przypadku uzyskiwania wpisu do francuskich rejestrów biegłych. Także państwa *common law* wykształciły narzędzia (angielski *Forensic Science Regulator*) bądź mechanizmy (amerykańska procedura *voire dire*) pomocne przy ocenie kompetencji osób zgłaszanych jako biegli stron procesowych, przed dopuszczeniem ich do udziału w postępowaniu przed sądem. Jedynie polscy prezesi sądów okręgowych odpowiedzialni za prowadzenie list biegłych sądowych oraz przedstawiciele stron procesowych stojący przed wyborem biegłego sądowego pozostają bez należytego wsparcia i oprzyrządowania.

Opracowane przez nas narzędzie do oceny kompetencji kandydatów/biegłych sądowych jest odpowiedzią na brak w ramach polskiego wymiaru sprawiedliwości możliwości skutecznej weryfikacji kompetencji osób zgłaszających się z zamiarem pełnienia funkcji biegłych sądowych. Uważamy, że zaprezentowana przez nas idea powinna spełnić oczekiwania zarówno środowisk prawniczych, jak i samych biegłych. Dlatego zależy nam na rozpropagowaniu tego narzędzia wśród zainteresowanych osób i otwartej dyskusji na jego temat. Jeżeli są Państwo zainteresowani jego stosowaniem, rozwojem i w dalszej perspektywie szerszym wdrożeniem, zapraszamy do korzystania z tego narzędzia w ramach własnych potrzeb i zgłaszania wszelkich uwag co do jego działania na adres: kontakt@forensicwatch.pl.

Należy jednak pamiętać, że wdrożenie jakiegokolwiek systemu weryfikacji nie zmieni z dnia na dzień ogólnego poziomu kompetencji biegłych sądowych. Zawsze będzie to wymagać od zleceńodawców promowania lepszych biegłych i wskazywania niedostatków tych gorszych. Lepsi biegli nie mogą się bać tego, że są oceniani, zaś gorsi muszą zrozumieć, że opłaca się podnosić swoje kompetencje i równać do tych lepszych.

Summary

Paweł Rybicki, Marek Pękała, Piotr Karasek
Tool for assessing competences of candidates for court experts

Last year, in the September issue of 'Krajowa Rada Sądownictwa' quarterly there was an article entitled 'Competences of court experts: tools for the assessment, an assessment of tools', which compared various ways of assessing the competences of court experts that appeared in the last decade in bills prepared in order to systematise the functioning of court experts within the Polish administration of justice. The present article continues this discussion. This time the authors present the solutions applied with respect to appointing court experts in some states and legal systems and, against this background, they show the deficiencies of the Polish administration of justice. This is the starting point for presenting the title tool for assessing the competences of candidates for court experts. This is an answer to there being, in the Polish administration of justice, no possibility of efficient verification of competences of persons who wish to become court experts.

Paweł Rybicki

Autor jest prezesem Fundacji EFIC, dyrektorem Programu Forensic Watch. Jest wieloletnim praktykiem w zakresie zarządzania kompetencjami w naukach sądowych, inicjatorem uznanych międzynarodowo przedsięwzięć na polu organizacji pracy, standaryzacji i zarządzania jakością w naukach sądowych.

Marek Pękała

Autor jest wiceprezesem Fundacji EFIC. Ma olbrzymie doświadczenie praktyczne w naukach sądowych, począwszy od prowadzenia oględzin miejsc zdarzeń, poprzez pełnienie funkcji opiniotwórczych w ramach procesu karnego, kończąc na zarządzaniu laboratorium kryminalistycznym.

Piotr Karasek

Autor jest ekspertem Fundacji EFIC, absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doktorantem w Katedrze Kryminalistyki tej uczelni, a także aplikantem adwokackim Warszawskiej Izby Adwokackiej.

⁴⁶ Zgodnie z szacunkowymi danymi przedstawionymi w raporcie Najwyższej Izby Kontroli pomiędzy samym rokiem 2012 a 2013 nastąpił znaczny – ponad 13% – wzrost liczby postępowań, w których wydano przynajmniej jedną opinię. Konieczność tak częstego sięgania po opinie biegłych pociąga za sobą określone skutki finansowe. Zgodnie z danymi Ministerstwa Sprawiedliwości wydatki Skarbu Państwa poniesione na biegłych rosły w ostatnich latach. W 2014 r. stanowiły 26% wydatków na postępowania sądowe, cyt. za Najwyższą Izbą Kontroli, *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, 21.07.2015 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9608,vp,11856.pdf>, s. 48–49.



WYWIAD

„ORZECZENIE TK TO ORZECZENIE TK, A RZĄD TO RZĄD”

Rozmowa z prof. Markiem Safjanem, sędzią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Alicja Seliga



Prof. Marek Safjan, sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Czy studia na Wydziale Prawa to był świadomy wybór Pana przyszłości zawodowej?

W szkole średniej byłem przekonany, że zostanę historykiem. Interesowałem się historią od wczesnego dzieciństwa, prenumerowałem czasopismo historyczne „Mówią wieki”, znałem daty wszystkich ważnych wydarzeń i „zaginałem” na dacie bitwy pod Kircholmem albo

Chocimiem czy na pytaniu o nazwisko następnego króla po Michale Korybucie Wiśniowieckim (*śmiech*). Pod koniec szkoły średniej zaczęto mi uświadamiać, że prawo da mi szerszą perspektywę wyboru przyszłej aktywności zawodowej, bo mogę być dziennikarzem, naukowcem czy też praktykiem: sędzią lub adwokatem. Opinia, że prawo daje uniwersalne przygotowanie, przeważała

i zdecydowałem się na ten kierunek studiów. Zacząłem studia w 1967 r.

Za rok były wydarzenia marca 1968 r.! Był pan młodym człowiekiem, studentem, a dookoła wrzało.

To była moja polityczna inicjacja. Wtedy stałem się świadomy swoich politycznych wyborów. Zdawałem sobie sprawę, że nie jest dobrze w państwie komunistycznym, ale do wydarzeń z marca 1968 r. nie umiałem identyfikować problemów. Brałem udział we wszystkich strajkach i wiecach. Dostałem też pałką od przedstawiciela „klasy robotniczej”, który przyszedł rozwalać manifestację. Słuchałem Ireny Lasoty wyrzuconej z Uniwersytetu Warszawskiego (UW), która występowała w obronie innych kolegów usuniętych z UW, takich jak Adam Michnik czy Jacek Kuroń. Wtedy zrozumiałem też, na czym polega odwoływanie się do Konstytucji, że to jest formuła, która może realnie coś znaczyć. Bo jeśli mamy do czynienia z wolnością nauki i słowa, to dlaczego ludzie nie mogą w gazecie pisać tego, co chcą, i dlaczego w teatrze nie można wyrazić uczuć i emocji patriotycznych w inscenizacji „Dziadów”?

Czy zaangażował się Pan już wtedy w działalność opozycyjną?

Miałem 18 lat i ta opozycyjność wyglądała trochę jak emigracja wewnętrzna. Zamknęliśmy się w swoim kręgu ludzi o podobnych doświadczeniach, żyliśmy w takich niszach towarzyskich, nie należeliśmy do organizacji typu SZSP (Socjalistyczny Związek Młodzieży Polskiej), ZMS (Związek Młodzieży Socjalistycznej) czy PZPR (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza). Na UW byłem na seminarium magisterskim u prof. Tomasza Dybowskiego, potem mojego wielkiego przyjaciela i mistrza. To był człowiek niezwykle uczciwy, o pięknej, akowskiej przeszłości, wybitny cywilista. Należał do pokolenia ludzi, którzy nigdy się nie poddawali i zawsze myśleli konstruktywnie. On powtarzał, że także i w tej rzeczywistości, w której wtedy żyliśmy, jest przestrzeń, by robić coś przyzwoitego i zachowywać się przyzwoicie. Sam nie należał do partii komunistycznej, był trochę z boku. Popierał ludzi, którzy mieli bliski mu system wartości. Polubił mnie i na koniec seminarium zaproponował stanowisko asystenta w Instytucie, ale niestety nawet poparcie prof. Witolda Czachórskiego, który był wtedy dyrektorem Instytutu, nie mogło mi pomóc, bo nie byłem członkiem PZPR.

To zadecydowało?

Tak, miałem dobre rekomendacje: dyplom z oceną „pięć”, świetne recenzje pracy magisterskiej, ale nie otrzymałem asystentury, bo przegrałem z kimś, kto był członkiem partii. W tej sytuacji zdecydowałem się na aplikację sądową w Sądzie Wojewódzkim dla m.st. Warszawy. Po niecałym roku prof. Tomasz Dybowski poinformował mnie, że ktoś zrezygnował z pracy i zaproponował, bym prowadził ćwiczenia z prawa cywilnego.

To było ogromne przeżycie, bo dopiero wtedy tak naprawdę zacząłem się uczyć prawa cywilnego, musiałem je zrozumieć, żeby umieć wytłumaczyć innym. Bardzo pomagała mi aplikacja sędziowska, ponieważ miałem kontakt ze świetnymi sędziami, opiekunami aplikacji: sędzią Szlązkiewiczem, sędzią Szaniawskim, sędzią Gersdorf – mamą obecnej Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf – w Wydziale Rewizyjnym Sądu Wojewódzkiego i sędzią Żabką, doskonale znanym wielu pokoleniom aplikantów, a także Adamem Strzemboszem – wtedy sędzią wizytatorem Sądu Wojewódzkiego. Dużo mnie nauczyli.

Jednak nie został Pan sędzią – praktykiem.

Bardzo dobrze zdałem egzamin sędziowski i miałem propozycję pozostania w sądzie jako asesor, ale wtedy pojawił się prof. Tomasz Dybowski z informacją, że jest możliwość zatrudnienia mnie na stanowisku asystenta. Zdecydowałem się na pracę na Uniwersytecie Warszawskim. Zrobiłem to z niepewnością, pod wpływem żony, która uważała, że to jest lepsza droga kariery zawodowej, mniej typowa. Praca na UW była dużym wyzwaniem, ale byłem w katedrze prawa cywilnego, trochę z boku wpływów ideologicznych. W tamtym czasie uczyliśmy konstrukcji przyzwoitego prawa prywatnego, choć miałem przekonanie, że wykładam naukę, która nie ma nic wspólnego z rzeczywistością i przypomina raczej wykłady o monumentach greckich czy rzymskich. Kodeks cywilny, prawo zobowiązań, gdy odłączyło się je od warstwy ideologicznej, to były klasyczne konstrukcje, to było dobre prawo. Tak uczyliśmy i to była też zasługa prof. Witolda Czachórskiego wybitnego cywilisty i dyrektora Instytutu, kierownika katedry. Przeszedłem w tym gronie bardzo dobrą szkołę cywilistyczną. Prof. Tomasz Dybowski wprowadził zwyczaj spotkań pracowników katedry co najmniej raz w miesiącu przy winie. To były uroczyste wieczory z ciekawą dysputą intelektualną, w innej atmosferze niż sala seminaryjna, tak jak to się dzieje na uniwersytetach brytyjskich. Przyszedł rok 1980 – przełom, nowa epoka. Byłem współzałożycielem Komisji „Solidarności” na Wydziale Prawa, potem byłem członkiem Komisji „Solidarności” na Uniwersytecie Warszawskim, w której byli także Hanna Waltz, Lech Falandysz, Anna Rosner, Stanisław Krukowski, Marek Wąsowicz – jej Przewodniczący. To byli młodzi naukowcy, po doktoracie. Mieliśmy dużo zapału i ochoty, żeby coś zmieniać. Nie jestem pewien, czy w tej pierwszej Komisji nie było też Krystyny Pawłowicz. Bardzo aktywnie włączyliśmy się do wszystkich działań na Uniwersytecie Warszawskim: strajków, przygotowania i dystrybucji prasy niezależnej. Dyskutowaliśmy o patologii prawa. Braliśmy udział jako eksperci w różnych spotkaniach robotniczych.

Czy zaangażowaliście się także w przygotowanie nowych ustaw, nowego prawa?

Pamiętam, że zaangażowaliśmy się w przygotowanie

założeń nowej ustawy o szkolnictwie wyższym, w której zagwarantowana była wolność uniwersytetów, wolność nauki. W 1978 r. jeszcze przed powstaniem „Solidarności” zacząłem działać w opozycyjnej grupie „Polska Liberalna Partia – Niepodległość”. Spotkania odbywały się w moim domu, wśród uczestników byli: Witold Gadowski, który pisał wtedy swoje pierwsze teksty w wydawanym przez nas tygodniku „Niepodległość”. Był tam też Jerzy Targalski, dzisiaj razem z Dorotą Kanią autor książki „Resortowe dzieci” (*śmiech*), w latach 2006–2009 członek zarządu Polskiego Radia. Jerzy Targalski przez kilka miesięcy po ogłoszeniu stanu wojennego ukrywał się w naszym domu. Był chory i internowanie mogło być dla niego niebezpieczne. Potem na naszą prośbę ukrywali go nasi przyjaciele – Maciej Wojtyśko, znany reżyser, i jego żona Henryka w swoim domu w Międzyzdrojach. Gdy przewoziłem go małym fiatem wypchanym „bibułą” do ich domu natknąłem się na posterunek ZOMO. Przeżyłem chwile grozy, ale na szczęście przejechaliśmy nierewidowani i wszystko skończyło się dobrze. Potem pomogłem mu wyjechać do Paryża, gdzie mieszkał do lat 90. Po jego powrocie w Polsce zasadnicze zmiany ustrojowe były już w toku, a nasze kontakty prawie zanikły. Nasza grupa działała jeszcze przez pewien czas w stanie wojennym, ale prawdopodobnie został złożony donos, bo jeden z naszych kolegów, Stanisław Kotowski, został zatrzymany przez SB. Musieliśmy zawiesić działalność i jeszcze głębiej wejść w podziemie. Wtedy też miałem pierwszy kontakt z Wiesławem Johannem. Pracował w kancelarii przy Dworcu Wschodnim w Warszawie. Wiedziałem, że broni w sądach ludzi z opozycji politycznej i zwróciłem się do niego o pomoc. Zgodził się, skutecznie wybronił Kotowskiego i zrobił to *pro bono*. Doceniam jego postawę z tamtego czasu.

W ramach „Solidarności” podziemnej organizowaliśmy także spotkania wyjazdowe. Na jednym z nich poznałem Jurka Stępnia, który w Kielcach po wyjściu z internowania organizował działalność. To były fascynujące spotkania. Jeździłem razem z żoną na wykłady dla środowisk opozycyjnych. W Toruniu takie wykłady organizowała Alicja Grześkowiak, wtedy ją poznałem, była zupełnie inną osobą niż w późniejszych latach. Od 1986 r., dzięki prof. Adamowi Strzemboszewi jeździłem do Lublina, gdzie na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim (KUL) odtworzony został Wydział Prawa. Prowadziłem tam zajęcia. Jeździłem pociągiem w bardzo ciekawym towarzystwie: Adam Strzembosz, jego brat Tomasz, Wiesław Chrzanowski, spotykaliśmy Hannę Suchocką, Alicję Grześkowiak.

Idea walki o wolną Polskę jednoczyła, mieliście cel nadrzędny i on spajał bardzo różnych ludzi.

Tak. Mam wrażenie, że na przykład na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego podziały w środowisku prawniczym w stanie wojennym były mniejsze niż są teraz. Dzisiaj są głębokie doły i przepaści między ludźmi.

To oznacza, że nic już nie jednoczy. Wszystko osiągnęliśmy?

Cel, jakim było odzyskanie niepodległości i stworzenie wolnego państwa, był nadrzędny, ale pomiędzy nami istnieją dzisiaj fundamentalne różnice w poglądach i spojrzeniu na społeczeństwo, ustrój. Coraz bardziej odzwierciedlają się przedwojenne podziały w społeczeństwie z endecją, ruchami nacjonalistycznymi i fundamentalistami kościelnymi tworzącymi mit „prawdziwego Polaka”. Mówił o tym niedawno prof. Henryk Samsonowicz, który nie umie zdefiniować pojęcia „prawdziwy Polak”, bo kto jest „prawdziwym Polakiem”? Do którego momentu historii mamy się cofnąć? Czy do tego, gdy mieszkaliśmy na drzewie? Przez długi czas nie zdawałem sobie sprawy z tych odradzających się podziałów.

Ale ciekawe są te głębokie podziały na Wydziale Prawa, bo wydawałoby się, że wśród prawników łamanie prawa jest łamaniem prawa?

Wydawałoby się, że rzeczy, które z mojego punktu widzenia należą do alfabetu prawniczego i są rudymenarną wiedzą, nie mogą wywoływać tak zasadniczej różnicy poglądów. Zastanawiam się, czy to są tylko różnice poglądów czy też osoby, które przyjmują określoną opcję polityczną i ideologiczną, zaczynają zupełnie inaczej spoglądać na prawo. Ideologia zaczyna dominować nad rozumowaniem prawniczym. Jednak coś niepokojącego dzieje się w tych podziałach, ponieważ osoby, które osobiście promowałem jako profesor, które były moimi wychowankami, jak Kamil Zaradkiewicz, który był moim

Dossier

Marek Safjan (ur. 28.08.1949 r. w Warszawie); doktor prawa (Uniwersytet Warszawski, 1980); doktor habilitowany nauk prawnych (Uniwersytet Warszawski, 1990); profesor prawa (1998); dyrektor Instytutu Prawa Cywilnego Uniwersytetu Warszawskiego (1992–1996); prorektor Uniwersytetu Warszawskiego (1994–1997); sekretarz generalny sekcji polskiej *Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française* (1994–1998); przedstawiciel Polski w Komitecie ds. Bioetyki Rady Europy (1991–1997); sędzia Trybunału Konstytucyjnego (1997–1998), następnie Prezes tego Trybunału (1998–2006); członek *Académie internationale de droit comparé*, od 1994 r., a od 2010 r. jej wiceprzewodniczący; członek *Association internationale droit, éthique et science* (od 1995 r.), członek Komitetu Helsińskiego w Polsce; członek Polskiej Akademii Umiejętności; odznaczony medalem *Pro Merito* przez Sekretarza Generalnego Rady Europy (2007); autor licznych publikacji z zakresu prawa cywilnego, prawa medycznego i prawa europejskiego; doktor *honoris causa* Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego (Florencja, 2012); sędzia Trybunału Sprawiedliwości od 7.10.2009 r.

doktorantem, a potem napisał habilitację, zresztą bardzo dobrą, na temat ochrony praw majątkowych w konstytucji. To ja zaprosiłem go do pracy w Trybunale Konstytucyjnym (TK) jako asystenta naukowego i potem popierałem jego nominację na dyrektora Biura Orzecznictwa TK! Dzisiaj nie rozmawiamy i nie sędzę, żebyśmy rozmawiali, ale dostałem od niego SMS-a i pouczenie moralne – „Panie profesorze, czuję się zdumiony i rozczarowany pana postawą”. Tak pisze Kamil Zaradkiewicz, było nie było, mój uczeń, z którym znajdowałem wspólny język nie tylko w sprawach orzecznictwa TK.

Trybunał Konstytucyjny powstał w 1985 r., jeszcze za czasów PRL-u.

Tak i teraz formułowane są skandaliczne tezy, że jako „poczęty” w grzechu pierworodnym, w czasach Jaruzelskiego, z sędziami z nomenklatury, nie może być autentyczny i nie budzi zaufania. Jeśli TK powstał w 1985 r., a zaczął działać w 1986 r., to była to instytucja, która podlegała wszystkim ograniczeniom, jakie były w tamtych czasach, ale na miarę ówczesnych możliwości już wtedy pokazał swoją siłę. Nie bez powodu Zygmunt Rybicki po pierwszej rozprawie TK w 1986 r. wyszedł błady i roztrzęsiony przed salę Kolumnową Sejmu i powiedział: w Polsce zmienił się ustrój. Był przekonany, że wyrok TK będzie inny niż ten, który usłyszał. Ustrój się nie zmienił, ale on dostrzegł symptomy jego zmiany. Potem TK stał się bardzo ważną instytucją transformacji ustrojowej, tworzył zręby polskiego państwa prawa, tworzył nowe orzecznictwo. Nowe zasady ustrojowe zostały zbudowane przez TK, zanim weszła w życie nowa Konstytucja. To jest największa, historyczna zasługa sądu konstytucyjnego w tej części Europy. Z tego przykładu korzystali potem inni. Teraz dowiadujemy się, że TK to było niechciane, upośledzone dziecko, sędziowie TK są podejrzani i jak można z szacunkiem odnosić się do takiej instytucji! Poza tym Konstytucja, na której podstawie działa TK, jest jakaś przejściowa i trzeba ją zmienić, bo widać, że nie pomaga w rozwiązywaniu podstawowych problemów. To jest dzisiejsza narracja, która zastępuje poważny dyskurs konstytucyjny. To jest bardzo niebezpieczne. Cieszę się, że właśnie dzisiaj (24.06.2016 r.) jest symboliczne zakończenie prac nad komentarzem do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które będzie święcone w ogrodach Uniwersytetu Warszawskiego. To jest dwutomowe dzieło, liczy kilka tysięcy stron i doskonale pokazuje, jaką rolę odgrywała Konstytucja i jak TK oddziałuje na rzeczywistość. To jest świetne uczczenie 30-lecia TK.

Tylko ta narracja polityczna współgra z niewiedzą o rzeczywistym wpływie TK na życie przeciętnego Kowalskiego.

To jest luka w edukacji obywatelskiej. Ciekawe jest też, że spora część dobrze wykształconej młodzieży, studentów prawa, którzy powinni wiedzieć, czym jest Konstytucja i jakie są zasady państwa prawa, jest przekonana, że dorobek konstytucyjny III RP nie zasługuje

na specjalny szacunek. To jest bardzo niepokojące. Wydaje mi się, że wynika to z tego, iż oni nie mają doświadczeń, nie doceniają odzyskania niepodległości i wprowadzenia normalnych mechanizmów demokratycznych. My to docenialiśmy, bo dla nas był to efekt wieloletniej pracy i poświęceń. Pamiętam niesamowitą radość 4.06.1989 r., to był jeden z najważniejszych dni mojego życia. Stałem z prof. Piotrem Winczorkiem na naszym osiedlu i mówiliśmy, że to trzęsienie ziemi w naszej historii i początek jej nowego etapu. Dla młodego pokolenia to już nie ma takiego znaczenia, to stało się oczywiste. Jednocześnie jesteśmy społeczeństwem, które ma słabo utrwaloną świadomość demokratyczną i tym bardziej konstytucyjną. Dla wielu społeczeństw Europy Zachodniej wydaje się niemożliwe totalne podważanie roli sądu konstytucyjnego, sądownictwa czy zasady podziału władz. Polityk, który podważyłby te zasady, byłby raz na zawsze skompromitowany i musiałby zejść ze sceny publicznej. W Polsce tak nie jest, bo społeczeństwo nie czuje wartości związanych z państwem prawa. To jest luka w edukacji obywatelskiej i w tradycji.

W 1989 r., który, jak Pan wspomniał, był przełomowy, mimo przeszłości opozycyjnej nie porwał Pana polityka. Nie został Pan posłem ani członkiem rządu.

Wydawało mi się bardziej naturalne realizowanie kariery uniwersyteckiej. W 1989 r. złożyłem książkę habilitacyjną i tym byłem zajęty. Włączyłem się też do różnych działań eksperckich. Bo już wcześniej jeździliśmy z Andrzejem Rzeplińskim do Krakowa, gdzie pracowała Społeczna Rada Legislacyjna pod kierownictwem prof. Stefana Grzybowskiego. Przygotowaliśmy w 1988 r., czyli jeszcze przed upadkiem komunizmu, projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Kolejne wersje, jak pamiętam, pisaliśmy u mnie w domu. W Sejmie bywałem jako ekspert, przygotowywałem uwagi do różnych projektów. Angażowałem się w reformę mechanizmów cywilistycznych. Reforma kodeksu cywilnego była dziełem fundamentalnym, zaczęliśmy przygotowywać nowe opracowanie prawa zobowiązań pod patronatem prof. Witolda Czachórskiego. Powstał nowy podręcznik. Jednocześnie w latach 90. aktywnie pracowałem w Komitecie Helsińskim. Byłem bardzo zaangażowany w różne działania „adaptacyjne” prawa do nowej rzeczywistości politycznej. Na przykład byłem jednym z założycieli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – instytucji, o której dzisiaj mało się mówi, a która być może zadecydowała o stabilności rynku finansowego w Polsce. To było fantastyczne doświadczenie, które trwało do 1997 r., czyli do mojego wyboru do TK. Byłem członkiem Rady, która opracowała wszystkie wewnętrzne akty prawne Funduszu i dokonywała pierwszych interpretacji decydujących w dużym stopniu o kształcie bankowości i finansów w Polsce. To było bardzo wciągające. Nie byłem politykiem, ale miałem wiele ciekawych zajęć, mogłem wykorzystać swoją wiedzę i dzisiaj bardzo się cieszę, że nie zostałem politykiem. Byłem też kierownikiem zespołu prawa cywilnego w Instytucie

Wymiaru Sprawiedliwości. Przygotowaliśmy serię publikacji dotyczących standardów Rady Europy w zakresie prawa prywatnego i prawa handlowego. To było na wagę złota w tamtym czasie. Do tego jeszcze, a nie wiem, jak ja to wszystko łączyłem, wykladałem na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim oraz dwa razy w miesiącu jeździłem na spotkania grupy ekspertów Rady Europy do Strasburga. Byłem tam wieloletnim członkiem dwóch komitetów: Ochrony Danych Osobowych, czyli ochrony prywatności i CAHBI – słynnego Komitetu ds. Bioetyki. Dzięki temu jestem współautorem konwencji bioetycznej, którą podpisaliśmy w 1996 r. W Radzie Europy toczyły się bardzo ciekawe dyskusje w gronie świetnych ekspertów z całej Europy. To się skończyło, gdy zostałem sędzią TK. Co ciekawe, przez wiele lat moja kariera krzyżowała się z Andrzejem Rzeplińskim. Został po mnie ekspertem CAHBI – Komitetu ds. Bioetyki, po mnie przyszedł do TK i został jego Prezesem. Wcześniej byliśmy w jednej grupie studenckiej, a na roku byliśmy razem z Jarosławem i Lechem Kaczyńskimi.

To rzeczywiście bardzo ciekawe krzyżówki towarzyskie.

Moja żona Dorota była zaproszona przez Lecha Kaczyńskiego do Najwyższej Izby Kontroli jako ekspert od reformy służby zdrowia. Lech Kaczyński był naszym kolegą z roku, z którym pozostawaliśmy w bliskich kontaktach towarzyskich. Często widywaliśmy się, bywaliśmy u siebie w domu i to były dobre relacje. Lubilem Lecha Kaczyńskiego, uważam, że był dobrym kolegą i sympatycznym człowiekiem, z którym przyjemnie spędzało się czas. Moja żona po współpracy w rządzie Jerzego Buzka z Leszkiem Balcerowiczem, gdzie była wiceministrem, została zaproszona przez Lecha Kaczyńskiego na stanowisko wiceprezidenta Warszawy. Po roku zrezygnowała. Wtedy ja byłem Prezesem TK i zaczęły się bardzo ostre napięcia między rządzącym PiS-em a TK. W latach 2005–2006 TK był niesamowicie ostro atakowany za orzeczenia dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Komisji Bankowej, ustawy o zawodach prawniczych, o adwokaturze. Pamiętam, że w ostatnim roku mojej kadencji było 20-lecie TK i Prezydent Lech Kaczyński nie przyszedł na uroczystości. Mój dobry kolega, Lech Kaczyński, Prezydent RP nie przyszedł do TK, bo czuł się bardzo urażony. Jednak nasze kontakty całkowicie nie zostały zerwane, bo gdy przestałem być Prezesem TK, pomimo że moje poglądy były znane i były w opozycji do tego, co głosiła partia rządząca, czyli „Prawo i Sprawiedliwość”, byłem zapraszany do Lucienia na słynne spotkania dyskusyjne. To była duża zasługa Lecha Kaczyńskiego, że zapraszał kameralne grona 10 osób o bardzo różnych poglądach. Muszę powiedzieć, że toczyły się tam bardzo ciekawe dyskusje. Lech Kaczyński nie narzucał swoich poglądów ani tonu rozmowy, to były interesujące rozważania o Rzeczypospolitej.

A jak obecna sytuacja w Polsce wygląda z perspektywy Luksemburga czy też Europy?

W Europie są widoczne różne niepokojące tendencje polityczne, np. we Francji pani Le Pen, w Austrii Partia

Wolności, postheiderowska, w Niemczech Alternatywa dla Niemiec – AFD to zapowiedź nowych ruchów antymerkelowskich, Geert Wilders w Holandii też budzi przerażenie z perspektywy mechanizmów integracyjnych. Jednak muszę powiedzieć, że w żadnym z państw unijnych nie zdarzyło się nic, co można by porównać do Polski i naruszania zasad państwa prawa. Nie jestem w stanie wytłumaczyć moim kolegom istoty konfliktu w naszym kraju, ponieważ oni nie rozumieją, gdy mówię, że pani Prezes Rady Ministrów odmawia publikacji orzeczenia TK. To jest niezrozumiałe. Pytają, co to znaczy: odmawia? To Prezes Rady Ministrów może decydować o publikacji orzeczenia TK na zasadzie dobrej woli? Przecież orzeczenie TK to orzeczenie TK, a rząd to rząd, to jest zupełnie inna władza. Żaden prawnik wywodzący się z kraju o tradycji europejskiej i państwa prawa nie jest w stanie tego pojąć. Oczywiście napięcia między rządem a TK są czymś normalnym, to nie jest nic wyjątkowego. Rząd często się piekli, nie podobają mu się niektóre orzeczenia i niektórzy ministrowie wydają bardzo ostre, krytyczne opinie na temat sądu konstytucyjnego. Mają do tego prawo, niech wypowiadają, ale co innego, gdy mamy do czynienia z sytuacją, w której odmawia się uznania orzeczenia za orzeczenie i sędziów za sędziów. To są zdarzenia z innego świata i tego nie da się nikomu wytłumaczyć. Za tymi faktami kryje się inna koncepcja demokracji, kryje się odrzucenie zasad państwa prawa, tu nie chodzi o spór o definicję podziału władzy tylko o kwestionowanie tego podziału.

Brał Pan udział w przygotowaniu pionierskiej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa uchwalonej w 1989 r. Potem była ona zmieniana, na szczęście zapisy o Radzie znalazły się w Konstytucji RP. Teraz mówi się o kolejnych dosyć radykalnych modyfikacjach. Czy miał Pan okazję je poznać?

Nie poznałem ich w szczegółach, ale to, co wydaje mi się niepokojące, to koncepcja wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, zmiana metodologii wyboru. To zmienia jej charakter.

Także propozycja przedstawiania Prezydentowi dwóch kandydatów, wygaszenia kadencji członków Rady.

Jako prawnik uważam, że to są propozycje, które nie obronią się konstytucyjnie. Kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa jest wprost określona w Konstytucji. Rada jest organem konstytucyjnym, nie można skrócić czy tak po prostu zakończyć kadencji członków. A jeśli chodzi o wybór spośród dwóch kandydatów, to jest to zmiana kompetencji głowy państwa. Prezydent aktem powołania na stanowisko sędziego konfirmuje przedstawioną kandydaturę. To jest uroczysty akt kończący procedurę, która jest poza sferą prerogatyw Prezydenta. Propozycja, by Prezydent wybierał spośród dwóch kandydatów, oznacza rozwiązanie, które oddaje bardzo silną prerogatywę czynnikowi politycznemu i władzy

wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej. W sytuacji, gdy jest kilku kandydatów na urząd sędziego, powstaje pytanie, co poza oceną merytoryczną kandydata, oceną jego przygotowania zawodowego, poczucia niezawisłości, bezstronności, którą bierze się pod uwagę w procesie wyłaniania kandydatów na sędziego, w którym biorą udział także zgromadzenia sędziów, co poza tymi kryteriami ma nagle decydować o wyborze między panami Kowalskim, Zielińskim i Nowakiem. Jakie kryteria? Jest obawa, że to mogą być kryteria niemerytoryczne. Nie musi tak być, ale można podejrzewać, że tak będzie. Konstytucja pod tym względem jest dosyć jasno sformułowana, przewiduje zupełnie inny scenariusz stosowany w praktyce przez wszystkich prezydentów. W takich sytuacjach bardzo poważną rolę odgrywa pewien *usus* konstytucyjny, utrwalona praktyka konstytucyjna. Także interpretacja semantyczno-funkcjonalna Konstytucji wskazuje na to, że to jest niedopuszczalne.

Bardzo się tym martwię, bo Krajowa Rada Sądownictwa była organem, o który zabiegaliśmy od końca lat 80. Uważaliśmy, że jest to jedna z najbardziej istotnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. To się sprawdziło w praktyce. Wobec tego pozbawianie Rady autorytetu i możliwości niezależnego działania i tak naprawdę podstawowej prerogatywy związanej z wyborem sędziów jest bardzo ryzykowane dla systemu i dla trzeciej władzy. Może prowadzić do upolitycznienia procesu mianowania sędziów.

Kryzys wokół TK spowodował, że zaczęto rozważać możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy. Jest trochę kontrowersji wokół takiego rozwiązania. Jakie jest Pana zdanie?

Dzisiaj na barkach sędziów sądów powszechnych, Sądu Najwyższego czy sądów administracyjnych spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie systemu konstytucyjnego w Rzeczypospolitej. Uważam, że bardzo ważne jest, by działali zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez Sąd Najwyższy czy Naczelny Sąd Administracyjny i kierowali się orzecznictwem TK, także tym, które nie zostało opublikowane. Trzeba trzymać się tego kierunku. To zostało wielokrotnie podkreślone przez prof. Małgorzatę Gersdorf – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W sytuacji, w której doszłoby do paraliżu sądu konstytucyjnego, oby tak się nigdy nie stało, sędziowie powinni sięgnąć do najdalej idącego instrumentu stosowania prawa, jakim jest konsekwentna kontrola prawa przez pryzmat Konstytucji – także w sądach powszechnych. Zawsze byłem przeciwnikiem rozproszonej kontroli konstytucyjności, ponieważ wydawało mi się to ryzykowne dla państwa prawa. Uważałem, że takie rozproszone, hierarchiczne kontrolowanie konstytucyjności prawa nie sprzyja stabilności i poczuciu bezpieczeństwa prawnego. Jednak nawet w tak bardzo złożonej sytuacji, jeśli wyjątkowo, na czas paraliżu sądownictwa konstytucyjnego sędziowie sięgną do tego instrumentu, to powinni zrobić to z niesłychaną rozważą i dość wstrzemięźliwie.

Tak jak wcześniej podkreślała prof. Ewa Łętowska czy prof. Adam Zieliński, bezpośrednie stosowanie Konstytucji powinno dotyczyć tylko tych sytuacji, w których jest prawie oczywiste, że Konstytucja powinna znaleźć zastosowanie, czy też prawie oczywista jest sprzeczność jakiejś regulacji z normą konstytucyjną. Tylko w takich przypadkach. Gdyby to się stało praktyką i każdy sędzia uznałby, że może swobodnie interpretować Konstytucję i oceniać cały porządek prawny według swoich określonych preferencji, to istniałoby poważne ryzyko podważenia bezpieczeństwa prawnego i mogłoby spowodować chaos.

Gdyby spojrzął Pan na swoją dotychczasową aktywność zawodową, czy znalazłby Pan coś, co chciałby zmienić?

Jeśli chodzi o moje piarstwo naukowe to nie, jeśli chodzi o działalność orzecniczą, to być może patrzyłbym inaczej na niektóre problemy, np. na problemy związane z reprivatyzacją, może inaczej poprowadziłbym moje rozumowanie w sprawach, które dotyczyły legalności dekretów nacjonalizacyjnych Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Być może powinniśmy włożyć więcej wysiłku w to, by przez nasze orzeczenia zapewnić większe bezpieczeństwo prawne, chociaż dodam, że główne zaniechanie jest po stronie ustawodawcy, który nic nie zrobił w tej dziedzinie.

Zastanawiam się, czy w sprawach szeroko rozumianego sądownictwa i władzy sądowniczej rzeczywiście szliśmy zawsze w dobrym kierunku. Wydaje mi się, że w naszym orzecznictwie, i teraz tego żałuję, poszliśmy za wąsko w przyznaniu legitymacji Krajowej Radzie Sądownictwa przed TK. Przyjęliśmy założenie, że kompetencje legitymacji czynnej Krajowej Rady Sądownictwa ograniczają się wprost do ustaw, niemal punktowo dotyczących regulacji w wymiarze sprawiedliwości. W niektórych sprawach, które wychodzą poza wymiar sprawiedliwości w takim wąskim znaczeniu, a które bardzo ściśle się wiążą z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, np. dochodzenie do zawodów prawniczych, asesury, wynagrodzeń w sądach, chyba niepotrzebnie zawężaliśmy kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa. Rada występowała z wartościowymi inicjatywami, także w ostatnich miesiącach i byłem rozczarowany stanowiskiem TK, który w grudniu 2015 r. nie uznał legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa, ale to była, być może, konsekwencja tego nadmiernie wąskiego podejścia jeszcze w moich czasach.

Jednak pamiętajmy, że orzeczenia TK są kolegalne i składałem zdania odrębne. Tam, gdzie złożyłem zdanie odrębne, to podtrzymuję swoje stanowisko, np. w odniesieniu do art. 212 kodeksu karnego, w którym chodziło o granice wolności słowa, czy gdy chodziło o kwestie poprawek w procesie legislacyjnym. Sądzę, że udawało mi się, jako Prezesowi TK, osiągnąć najczęściej konsens. Mieliliśmy stosunkowo mało zdań odrębnych i to przy wszystkich możliwych opcjach politycznych obecnych

wśród sędziów TK. Odnajdowaliśmy wspólny język i to kompletnie przeczy takiej narracji politycznej, że TK składa się z sędziów politycznych. Sędziowie TK mają wykazać się wiedzą, odwagą i niezależnością myślenia – kończą się wszystkie więzy polityczne. Wmawianie TK, że działał na polecenie konkretnego ugrupowania politycznego, jest skandaliczne. W czasie, kiedy byłem Prezesem TK, nie miałem ani jednego telefonu od polityka, który ośmieliłby się zadzwonić i powiedzieć – panie profesorze, wydaje mi się, że warto by rozstrzygnąć to tak i tak. Chodziłem na różne spotkania, na których widziałem się z politykami i nigdy nie dochodziło do takich rozmów. Jeden raz zadzwonił bardzo szacowny marszałek Sejmu i sugerował, że dobrze by było, gdyby TK był w stanie wyznaczyć termin rozprawy przed jakąś datą z uwagi na prace Sejmu. To mogłem zrozumieć, ale to nie był nacisk, tylko przekazanie prośby. Powiedziałem o tym natychmiast kolegom i zaznaczyłem, że to nie zmienia naszego harmonogramu prac i kalendarium. Nawet wtedy, kiedy rozpatrywaliśmy ustawę o Narodowym Funduszu Zdrowia, o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji czy ustawy lustracyjne, bo było ich kilka, nie miałem takich telefonów. Toczyliśmy spory wewnątrz, ale nie było żadnych nacisków. Sędziowie, którzy byli wskazywani przez „Prawo i Sprawiedliwość”, jak prof. Zbigniew

Cieślak, Teresa Liszcz, Maria Gintowt-Jankowicz, głosowali za tym słynnym postanowieniem, w którym TK wystąpił do Sejmu, by powstrzymał się od wyboru nowych sędziów TK do czasu wydania wyroków wobec ustawy o TK oraz jej nowelizacji. Oczywiście rządząca większość polityczna powiedziała, że to postanowienie jest czysto polityczne.

Przed Panem jeszcze 5 lat w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Czy to jest zwieńczenie Pana aktywności zawodowej?

Działalności instytucjonalnej tak, nie zamierzam potem pracować w jakiejś instytucji czy to z zakresu praktyki prawniczej, czy uniwersyteckiej. Myślę, że to będzie czas, kiedy będę mógł inaczej skonsumować swoje doświadczenia, na przykład pisząc więcej niż mogę w tej chwili, o tym, co jest przedmiotem mojego osobistego zainteresowania. Zawsze interesowałem się popularyzacją prawa czy wręcz dziennikarstwem – pisałem felietony do „Newsweeka” i bardzo mi się to podobało. Kto wie, może powrócę do takiej formy, chodzą mi ciągle po głowie różne pomysły.

Dziękuję za rozmowę.

REKLAMA

 Wolters Kluwer

www.profinfo.pl

Premiera roku 2016

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz

Piąte wydanie bestsellerowej publikacji pod redakcją prof. dra hab. T. Erecińskiego



KSIĄŻKA DOSTĘPNA W KSIĘGARNI INTERNETOWEJ

profinfo.pl
księgarnia internetowa

FELIETON

WALEC SIĘ TOCZY

Waldemar Żurek

Jeśli myśleliśmy ostatnio, że stoimy już pod ścianą, to mocno się myliliśmy. Zastanawiam się, co takiego będzie się działo, gdy Czytelnik dostanie ten numer kwartalnika do ręki. Czy będzie jeszcze Krajowa Rada Sądownictwa, czy zacznie się powszechna weryfikacja „nieprawomyślnych” sędziów, czy Trybunał Konstytucyjny jeszcze będzie orzekał czy tylko umarzał postępowanie?

Ostatnie tygodnie przyniosły kolejne nowe wspańnię pomysły. Rada najpierw została brutalnie zaatakowana w poczytnej gazecie przez eksperta z Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wspieranego przez rządzącą partię. W tym samym czasie Ministerstwo Sprawiedliwości wniosło projekt ustawy, który ma wygasic kadencje obecnych sędziów w Radzie, wprowadzając nowy system wyborczy w stylu dziel i rządź. Przedstawiciele Ministerstwa forsują chwytliwą tezę, która ma podzielić środowisko: młodzi i zapracowani mają odcinać się od starych, leniwych i stojących z batem. Klin wbijany jest dosyć wyraźnie. Ważne jest, by nas skłócić, naobiecować, postraszyć tych, którzy się będą bać, i kupić tych, którzy dadzą się kupić.

Prezydent odmówił nominacji dziesięciu sędziom. Bez słowa uzasadnienia. Kolejni już czekają w „zamrażarce”. Sygnał jest wyraźny. Zasada równowagi władz staje się iluzją. Już następnego dnia Wiceminister Sprawiedliwości w pełni akceptuje decyzje Prezydenta, wskazując, że gdyby Prezydent miał dwóch do wyboru, to na pewno by wybrał. Nie chcę nawet myśleć, że sędziowie Ci są ofiarami pomysłu zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, wskazującym, że Rada ma przedstawiać Prezydentowi dwóch kandydatów. Dla Wiceministra – sędziego nie stanowi już problemu to, że Konstytucja milczy o tym, by Prezydent miał dokonywać wyboru. W niektórych mediach recenzuje się orzeczenia tych nie-nominowanych sędziów, które nie przypadły do gustu części opinii publicznej. Tylko czekać, jak będzie się robić sondę internetowo-telefoniczną: czy jesteś zadowolony z pracy sędziego Jana Kowalskiego? Jak statystyka wypadnie na „nie”, to proponuję go odwołać. A może jeszcze sięgnijmy po tych w stanie spoczynku – też pewnie mają swoich zdeklarowanych wrogów, którym wydali „surowe” i „niesprawiedliwe” wyroki. Im przecież można jeszcze odebrać stany spoczynku, tak dla przykładu.

Najbardziej jednak zadziwia mnie postawa kilku sędziów, których poglądy przez ostatnie lata wskazywały na chęć walki o zniesienie nadzoru administracyjnego ministra nad sądami, otwarcia się sądów na media i społeczeństwo, wyrównania obciążeń, walki o godne wynagradzanie personelu sądowego, ograniczenie kognicji, zwiększenie liczby asystentów i o realne wzmocnienie władzy sądowniczej. Kilku z nich dzisiaj staje się narzędziami brutalnej partyjnej polityki, która przy okazji ma złamać niezależność sądów. Co takiego stało się z ich ideałami? Czy są aż tak krótkowzroczni? Czy nie widzą, jaki jest cel tego walca, który się toczy? Czy naprawdę nie mają luster w swoich domach?

Apeluję do środowiska o solidarność. I o wsparcie tych sędziów, którym dzisiaj odmówiono nominacji. Którzy muszą ciężko pracować, wychodzić na salę i zmierzyć się z tym, co ich spotkało. Nie wolno Wam tracić nadziei. Czas pokaże, że to Wy mieliście rację, a Wasze orzeczenia wydawane zgodnie z prawem i sumieniem, bez ulegania jakimkolwiek naciskom, to Wasz skarb, którego nikt Wam nie odbierze. Dzisiaj jesteście oczerniani, ale środowisko nie tylko sędziowskie, środowisko ludzi wolnych i ceniących demokrację nigdy o Was nie zapomni i będzie pamiętać, że w czasie próby zachowaliście się godnie.

A na koniec coś, co ostatnio przypomniał mi człowiek, którego bardzo cenię: „Najbardziej gorące miejsce w piekle jest zarezerwowane dla tych, którzy w okresie kryzysu moralnego, zachowują swą neutralność”¹. Ten ostatni fragment jest dla tych, którzy naiwnie wierzą, że jak schowają głowę głęboko w piasek, to nikt nie dostrzeże ich postawy.

I nadal bronimy Trybunału. Przestaną pisać to zdanie, gdy rząd opublikuje wyroki, a Prezydent odbierze przysięgę od trzech sędziów. Albo gdy zostaną negatywnie zweryfikowani. Ale wtedy pewnie, jak w czasach młodości, zaczną pisać po murach. Nie, murów chyba szkoda, bo wyładniały przez ostatnie 25 lat. Będziemy drukować ulotki...

¹ Dante Alighieri, *Boska Komedia. Piekło*.

FELIETON

NIHIL NOVI SUB SOLE HISTORIA KOŁEM SIĘ TOCZY

Daniel Stachura

Poucającym zdarzeniem z odległej historii, zaistniałym w Grecji jako kolebce demokracji, jest historia życia i działalności Peryklesa (ok. 500–429 p.n.e.). W okresie wieloletniej władzy jako genialny strateg wprowadził wiele reform, które przyczyniły się do umocnienia demokratycznego ustroju Aten i zbudowania ich potęgi. To on spowodował, że Ateny stały się centrum kulturalnym Grecji. Był to „złoty wiek” w historii Aten nazwany „epoką Peryklesa”.

I co sprawiło, że Perykles stanął przed sądem w procesie wytoczonym nie tylko przeciwko niemu, ale także przeciwko jego przyjaciółom oraz żonie Aspazji? Doprowadzili do tego żądni władzy. Cel ten osiągnęli, posługując się znaną metodą: „cel uświęca środki”. Zmierzając do obniżenia jego autorytetu, rzucali na niego oszczerstwa. Wykorzystując niepowodzenia Aten w wojnie peloponeskiej, uczynili go odpowiedzialnym nawet za wybuch zarazy dziesiątkującej ludność¹.

W procesie o zbrodnię stanu został pozbawiony władzy i skazany na wysoką grzywnę. Nie opuściło go jednak szczęście, bo uniknął dotkliwszej kary, a kilka miesięcy później, gdy w Atenach pojawiły się poważne problemy, lud – zapewne nie był tak bardzo ciemny – przejrzał na oczy, oczyścił Peryklesa z zarzutów i przywrócił mu władzę. W dziejach ludzkości było mnóstwo zdarzeń analogicznych do historii Peryklesa, a ich sprawcy różnili się od siebie jedynie na płaszczyźnie stosowanych metod działania. Cel takich działań był jeden: zdobycie władzy. Historia uczy, że władza zdobyta niegodziwymi metodami przez człowieka lub grupę osób ogarniętych pragnieniem zbudowania swojej wielkości jest z reguły nietrwała i stacza się, jak po równi pochyłej, w śmieszność ślepego naśladownictwa innych. Od starożytności, aż po czasy współczesne, opór społeczeństwa lub jego części (w społeczeństwach klasowych, stanowych) przeciwko władzy despotycznej lub autorytarnej występował i występuje w różnych formach, w zależności od systemu rządzenia, świadomości wyrażających sprzeciw i stopnia ich determinacji.

W wielowiekowym procesie dochodzenia do ustroju demokratycznego przeciwnicy systemu rządzenia, w którym cała władza należy do jednego człowieka, albo systemu rządów, w którym władza jest w rękach jednej partii

lub armii, przejawiali świadomość, że zmiana na lepsze może nastąpić tylko poprzez ograniczenie władcy lub partii rządzącej przepisami prawa. Na tej długiej drodze dochodzenia do ustroju demokratycznego bardzo istotne znaczenie miała Wielka Karta Swobód (*Magna Charta Libertatum*, królestwo Anglii, 1215 r.), która – ograniczając władzę króla – jednocześnie przewidywała uprawnienie do wypowiedzenia mu posłuszeństwa w sytuacji nieprzestrzegania przez niego zasad Karty.

Po licznych zawirowaniach w przebiegu jej stosowania, zakończonych przyjęciem w 1689 r. „Deklaracji praw”, król oddał faktyczną władzę parlamentowi, a Anglia stała się monarchią parlamentarną. Mimo że w wieku XV i w pierwszej połowie wieku XVI Karta nie była przestrzegana z powodu despotycznych rządów władców Anglii, jej zasady przetrwały, bowiem kolejne pokolenia zwolenników rządów prawa zachowały w pamięci zmagania swoich przodków z monarchią².

W historii Polski wspomniałem przykładem zmagania o szacunek dla prawa jest niewątpliwie Sąd Sejmowy i jego Prezes Piotr Bieliński. A oto krótka historia tego przykładu. Car Aleksander I nadał w 1815 r. Królestwu Polskiemu Konstytucję, według której był on jednocześnie królem Polski. Podczas nieobecności cara w Królestwie formalnie władza należała do namiestnika, którego mógł mianować i odwołać król. Od początku istnienia Królestwa pojawiło się jednak omijanie przepisów Konstytucji. Utworzone zostały bowiem stanowiska: wodza naczelnego armii Królestwa, powierzone bratu cesarza, Konstantemu, i komisarza cesarskiego, obsadzone przez Nowosilcowa. Oba te stanowiska były pozakonstytucyjne, przypisana im została realna władza, która pozornie była usytuowana w Konstytucji. Taka konstrukcja oznaczała dualizm władzy, a Konstanty był pozakonstytucyjnym faktycznym wielkorządcą Królestwa.

W 1821 r. w Warszawie zostało założone Towarzystwo Patriotyczne, które było tajną organizacją niepodległościową. Po upadku powstania dekabrystów w Rosji i ujawnieniu ich kontaktów z Towarzystwem Patriotycznym, car Mikołaj I dekretem z 1827 r. ustanowił Sąd Sejmowy dla postępowania w sprawach o zbrodnię stanu. Prezesem tego Sądu z woli Mikołaja I został senator Piotr Bieliński. Za oskarżonych o zbrodnię stanu uznano osiem osób.

1 N. Laneyrie-Dagen (red.), *Największe Procesy w Historii Świata*, Wrocław 1997, s. 32.

2 T. Targański, w: „Polityka” 10.06–16.06.2015 r., nr 24 (3013).

W toku postępowania w tej sprawie Konstanty i Nowosilcow podejmowali różne nielegalne działania zmierzające do uzyskania kary śmierci lub co najmniej dożywotniego więzienia.

„Konstanty – jak opisuje historyk Sądu Sejmowego Hanna Dylągowa – chcąc pokonać opór Prezesa Bielińskiego względem swoich żądań, nie zawahał się nawet przed użyciem groźby przykładowego jego ukarania (Prezesa) przez monarchę. Prezes Bieliński nie ugiął się przed tą groźbą i odpowiedział Konstantemu, że zdaje sobie sprawę z nieszczęścia, w jakim się znalazł, to jednak woli poddać się karze, jaka go spotka, aniżeli przysięgę swoją zgwałcić”³.

Sąd Sejmowy w następstwie postawy większości sędziów oddalił zarzut zbrodni stanu do wszystkich oskarżonych, trzech z nich uniewinnił, a pozostałym wymierzył łagodne kary więzienia.

Powyższe zdarzenie pozwala przyjąć, że stosowane obecnie przez rządzących naciski na sędziów Trybunału Konstytucyjnego i jego Prezesa (była także groźba ukarania) oraz uporczywa odmowa ogłoszenia wyroku Trybunału w organie urzędowym nie są pionierskie. Występuje jednak między tymi dwiema sytuacjami zasadnicza różnica. W pierwszej z nich decyzję podejmował zaborca.

Kończąc ten wątek, należy wspomnieć, że suweren w osobie Mikołaja I po długich wahaniach zatwierdził wyrok Sądu Sejmowego w marcu 1829 r. Przy rozważaniu przyczyn wahań Mikołaja I w tej sprawie nasuwa się refleksja, że był on realistą. Już w toku tego procesu obawiano się masowych wystąpień w Warszawie.

W dalszej części pragnę zwrócić uwagę na powtarzające się w życiu publicznym naszego kraju zjawisko powoływania się na pojęcie „suweren” jako argument gry politycznej.

Suweren w znaczeniu książkowym to niezależny władca.

W procesie historycznym w następstwie postępujących zmian społecznych i cywilizacyjnych pojęcie „suweren” ewoluowało w zakresie podmiotowym. Od autokracji, poprzez monarchię konstytucyjną i monteskiuszowską koncepcję oddzielenia od siebie władz, autorytaryzm – aż do współczesnej demokracji. W toku procesu pozytywnych zmian pojawiły się tendencje przeciwnie, których następstwem były w niektórych państwach ustroje totalitarne, a w okresie późniejszym rządy pułkowników lub generałów (autorytaryzm). Według Konstytucji marcowej z 1921 r. suwerenem był naród: „Władza zwierzchnia należy do Narodu”.

Pojęcie suwerena jako kategoria prawna zostało zawarte już w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁴: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my Naród Polski

– wszyscy obywatele Rzeczypospolitej...”, a następnie w jej art. 4: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Zgodnie z Konstytucją naród wybiera swoich przedstawicieli, którzy mają działać za niego i w jego imieniu. W przepisie art. 7 Konstytucji jest jednoznaczne postanowienie, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W świetle przepisów Konstytucji suwerenem nie jest partia zwycięska, jak również nie są nim organy wymienione w art. 10 Konstytucji.

Wypowiedzi polityków, że prawo nie jest „świętością”, bo nad nim jest suweren, świadczą o tym, że utożsamiają oni partię rządzącą z narodem. Według nich Partia to Naród. Jest to powtórka z odległej i bliskiej historii narodów.

Król Stefan Batory w procesie Zborowskiego w 1585 r. powiedział: „Ja i Rzeczpospolita to jedno, ja działam w osobie Rzeczypospolitej”.

Ludwikowi XIV (1638–1715), królowi Francji, przypisuje się zwrot: „Państwo to ja”.

W konstytucji kwietniowej z 1935 r. zasadę suwerenności narodu zastąpiono zasadą solidaryzmu (w istocie zasadą suwerenności państwa), a zasadę równości obywateli zastąpiono zasadą elitaryzmu. Zasada elitaryzmu pociągała za sobą kryteria tworzenia elit, czego następstwem były lepsze i gorsze grupy społeczne. Pogląd, że suweren, którym nie jest naród, a jest nim większość parlamentarna, może podejmować decyzje nie na podstawie i nie w granicach prawa, świadczy o braku wiedzy albo o tęsknocie do koncepcji ustrojowych, które przyjmowały, że zwierzchność polityczna powinna należeć do jednego człowieka i oddanej mu grupy osób.

We wczesnym okresie nacjonalizmu Roman Dmowski pisał, że „jego kierownictwo polityczne [...] stanie się coraz mniej kierownictwem zbiorowym władzy organizacyjnej, a coraz więcej kierownictwem osobistym jednego człowieka”, a później, w Dumie rosyjskiej, mówił, że „Koło Polskie musi być zwarte i karne, musi mieć jednego przywódcę, paru najbliższych pomocników jemu oddanych, a reszta ludzi przeciętnych”⁵.

Przenoszenie koncepcji ustrojowych z końca XIX i z początku XX wieku, czyli z realiów historycznych do współczesnej rzeczywistości cywilizacyjnej, jest anachronizmem.

Zdumiewające jest także to, że łamanie Konstytucji usprawiedliwia człowiek, który nie tak dawno sam doznał bezprawia. Gdzie jest pamięć o tych, którzy w trosce o dobro wspólne narażali swoje życie i zdrowie? To dzięki nim i wielomilionowemu zrywowi społecznemu, w sposób bezkrwawy doszło do zmiany ustroju i wejścia Polski do grona państw demokratycznych. Przyjęta w 1997 r. Konstytucja jako najwyższy akt prawny, do czasu jej zmiany w sposób w niej określony, powinna być otoczona należnym jej szacunkiem. Unicestwianie Konstytucji metodami pozakonstytucyjnymi jest uzurpacją. W takiej sytuacji nie ma rządzenia na podstawie

3 M. Brandys, *Koniec świata szwależerów. Niespokojne lata* (t. 2), Warszawa 1972, s. 282–284.

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

5 K. Grzybowski, *Ojczyzna, naród, państwo*, Warszawa 1970.

KUPON ZAMÓWIENIA

Przy opłaceniu prenumeraty do 30 listopada 2016 r. otrzymają Państwo:

20% rabatu na prenumeratę 2017

Tak, zamawiam prenumeratę redakcyjną na 2017 r. z 20% rabatem

Tytuł	Ilość egz.	Cena brutto	Wartość
Krajowa Rada Sądownictwa kwartalnik, 4 numery (styczeń – grudzień 2017)		516,00 zł 412,82 zł	

Należność zapłacić przelewem w ciągu 14 dni od otrzymania faktury VAT.

Oświadczam, że jestem:

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

IMIĘ I NAZWISKO

STANOWISKO

FIRMA

ULICA

TEL.

E-MAIL

DATA I PODPIS

Wyrażam zgodę na:

- ☐ przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie przez Wolters Kluwer SA z siedzibą w Warszawie przy ul. Przyokopowej 33 do celów marketingowych w zbiorach danych Wolters Kluwer SA. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 z późn. zm.) mam prawo dostępu do swoich danych, ich poprawiania i żądania zaprzestania ich przetwarzania;
☐ otrzymywanie informacji handlowych wysyłanych przez Wolters Kluwer SA na wyżej podany adres elektroniczny (e-mailowy) zgodnie z ustawą o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422 z późn. zm.).

DATA I CZYTELNY PODPIS

1. Powinno się, że Zamawiający mający status konsumenta w rozumieniu art. 22¹ k.c., tj. jest osobą fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową, ma prawo odstąpić od umowy zawartej w wyniku przyjęcia do realizacji zamówienia złożonego przez niego (jako umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość) w terminie 14 dni od dnia odebrania zamówionej rzeczy, a jeśli przedmiot zamówienia polega na regularnych dostawach rzeczy przez czas oznaczony – od odebrania pierwszej z zamówionych rzeczy, z zastrzeżeniem art. 27–28 oraz pozostałych przepisów ustawy z 30.05.2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2014 r. poz. 827 z późn. zm.). Wzór formularza odstąpienia od umowy znajduje się na stronie www.profinfo.pl/pomoc/regulamin.html#reg. Skorzystanie ze wzoru nie jest obowiązkiem.
2. Jednocześnie zastrzegam się, że w przypadku opóźnienia się przez Zamawiającego z uiszczeniem ceny wskazanej w treści zamówienia (lub jej części), jeśli okres opóźnienia przekroczy 15 dni, przyjmujący zamówienie ma prawo odstąpić od umowy zawartej z Zamawiającym wskutek przyjęcia niniejszego zamówienia. W przypadku jednak, gdy Zamawiający jest konsumentem w rozumieniu art. 22¹ k.c., odstąpienie powinno zostać poprzedzone wezwaniem konsumenta do uiszczenia zaległej ceny (jej części) i wyznaczeniem w tym celu dodatkowego terminu, nie krótszego niż 7 dni.

Zamówienie prosimy składać faksem: 22 535 80 87
lub pocztą: Wolters Kluwer SA, ul. Przyokopowa 33,
01-208 Warszawa, infolinia 801 04 45 45,

prawa, lecz jest tylko prawne usprawiedliwianie uchwalanych – z pominięciem ładu konstytucyjnego – aktów prawnych, koniunkturalnie użytecznych.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przestrzegania przepisów pierwotnego i pochodnego prawa wspólnotowego w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

W przepisie art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej zawarte jest postanowienie, że: „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla państw członkowskich”. Praworządność oznacza przestrzeganie obowiązujących praw, postępowanie zgodnie z prawem, także: panowanie prawa w życiu publicznym⁶.

Sprawowanie rządów z pominięciem podstawowych zasad Konstytucji nie ma nic wspólnego z ideą rządów prawa. Środki zapobiegawcze powstawaniu takich zjawisk w krajach Unii przewidziane zostały w art. 7 traktatu. Nie można bowiem być w klubie, w którym obowiązują precyzyjnie określone reguły postępowania, a stosować się tylko do niektórych z nich.

Na zakończenie powołam dwie myśli Stanisława Jerzego Leca:

„Fakt będzie zawsze nagi, choćby był ubrany według ostatniej mody” i „Naród może mieć jedną duszę, jedno serce, jedną pierś, którą nadstawia, ale biada, gdy ma tylko jeden mózg”.

Daniel Stachura

*Autor jest Sędzią Sądu Okręgowego w Kielcach
w stanie spoczynku.*

⁶ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, S. Dubisz (red.), t. 3, Warszawa 2003.

KALENDARZ WYDARZEŃ

ROZWIĄZANIA PRAWNE REGULUJĄCE FUNKCJONOWANIE PROKURATURY POWINNY BYĆ RACJONALNE I UWARUNKOWANE JEDYNNIE TROSKĄ O MERYTORYCZNĄ JAKOŚĆ PRACY¹

Andrzej Seremet

Jako były Prokurator Generalny chciałbym podzielić się refleksjami związanymi z funkcją, którą pełniłem przez sześćdziesięcioletnią kadencję, oraz opinią o funkcjonowaniu instytucji, którą w tym czasie kierowałem.

Kiedy przychodziłem do prokuratury, wyrażano obawy, że nie podołam obowiązkowi, które na mnie nałożono, ze względu na to, iż wcześniej nie pracowałem w tej instytucji. Dziś mogę powiedzieć, że prokuraturę znam – jeśli nie doskonale, to na pewno bardzo dobrze. Wiem, jakie są jej mocne strony. Znam też jej wady.

Wówczas, gdy rozdzielano funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, słyszane były też głosy, że tworząc niezależną prokuraturę, w ręce jednej osoby – Prokuratora Generalnego przekazuje się zbyt dużą władzę. Te obawy okazały się płonne. Jeśli miałbym wymieniać wady ustroju prokuratury w czasie mojego urzędowania, to najważniejszą z nich było niedostateczne wyposażenie Prokuratora Generalnego w kompetencje decyzyjne. Powodowało to dysonans pomiędzy oczekiwaniami podmiotów zewnętrznych, dotyczącymi podjęcia zdecydowanych działań Prokuratora Generalnego w przypadku stwierdzenia błędów i zaniechań prokuratorów w konkretnych sprawach, a jego rzeczywistymi możliwościami wpływania na tok tych spraw.

Przypomnę, że art. 10 ust. 1 ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze stwierdzał, że Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście bądź przez zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. Akty te, w myśl art. 10 ust. 2 powołanej ustawy, nie mogły jednak dotyczyć treści czynności procesowych. Prokurator Generalny był więc podmiotem, który – stosownie do regulacji prawnych – miał ustalać zasady funkcjonowania prokuratury, lecz nie poprzez ingerencję w konkretne czynności procesowe podległych mu prokuratorów.

Jednak zakres, w jakim Prokurator Generalny mógł ustalać reguły, według których działała prokuratura, był bardzo ograniczony. Nie obejmował bowiem wydawania

jednego z najistotniejszych dla praktyki prokuratorskiej aktów prawnych – Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Miał on bowiem formę rozporządzenia i w związku z tym jego wydawanie leżało w kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Podobnie było z analogicznym regulaminem odnoszącym się do wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Regulaminy drobiazgowo określały wewnętrzną strukturę organizacyjną wszystkich jednostek, w tym również Prokuratury Generalnej, oraz organizację pracy i sposób kierowania pracą. Co więcej, regulacje te obejmowały także szczegółowy porządek wykonywania przez prokuratora czynności w postępowaniu karnym, a także w innych postępowaniach, do udziału w których uprawniony jest prokurator, w szczególności w postępowaniach: cywilnym, administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Zakres regulacji pozostawionych do decyzji Prokuratora Generalnego był więc niezwykle wąski. Zarządzenia, wytyczne i polecenia mogły bowiem dotyczyć jedynie kwestii, które nie zostały uregulowane przez Ministra Sprawiedliwości, a zarazem nie wkraczały w sferę niezależności prokuratora. Prokurator Generalny mógł wyłącznie apelować do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie określonych zapisów do prokuratorskich regulaminów, bez jakichkolwiek gwarancji, że jego zdanie zostanie wzięte pod uwagę, bowiem art. 18 ust. 1 ustawy o prokuraturze wymagał jedynie zasięgnięcia opinii Prokuratora Generalnego przed wydaniem Regulaminu, a nie jego akceptacji.

Prokurator Generalny nie miał również inicjatywy ustawodawczej, co wynikało z treści art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji określającego krąg podmiotów wyposażonych w to uprawnienie. Zauważając oczywiste błędy obowiązujących rozwiązań prawnych lub brak regulacji prawnych mimo konieczności ich wprowadzenia, Prokurator Generalny mógł tylko występować do uprawnionych podmiotów, by to one złożyły w Sejmie projekt ustawy. Czyniłem to niejednokrotnie, czasem przedstawiając kompletny projekt obejmujący zarówno treść proponowanej ustawy, jak i jej uzasadnienie. Niestety, moje inicjatywy rzadko spotykały się ze zrozumieniem, częściej właściwi ministrowie informowali mnie, że nie

¹ Wystąpienie Andrzeja Seremeta, Prokuratora Generalnego w stanie spoczynku, na Dorocznym Spotkaniu Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników, Sąd Najwyższy, 8.04.2016 r.

podzielają mojego punktu widzenia, a zdarzało się, że moje propozycje były całkowicie ignorowane, bowiem nie uzyskiwałem na nie nawet odpowiedzi.

Podobnie bywało z propozycjami dotyczącymi zapisów Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, choć jestem przekonany, że postulaty w tym zakresie wysuwane przez Prokuratora Generalnego powinny być analizowane ze szczególną wnikliwością.

Prokuratorowi Generalnemu pozostawała zatem jedynie możliwość poruszania się w wąskiej przestrzeni pomiędzy kwestiami unormowanymi przez wspomniany Regulamin a sprawami indywidualnymi. Tę wąską przestrzeń decyzyjną ograniczała także konieczność respektowania uprawnień Krajowej Rady Prokuratury (dalej jako KRP). To ciało kolegialne ukształtowano na wzór Krajowej Rady Sądownictwa. Jako Prokurator Generalny wchodziłem w jego skład. Było w nim także miejsce dla przedstawicieli władzy ustawodawczej (posłów i senatorów) oraz wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i reprezentanta Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Jednak większość członków Rady stanowili prokuratorzy wybrani z różnych pionów prokuratury (a więc także prokuratorzy wojskowi i z Instytutu Pamięci Narodowej) oraz z każdego okręgu apelacyjnego i Prokuratury Generalnej.

Głównym zadaniem KRP było strzeżenie niezależności prokuratorów, lecz nie samej prokuratury jako instytucji. Ustawa bowiem nie deklarowała niezależności prokuratury, choć stwarzała przecież jej autonomię. Już na początku funkcjonowania Rady doszło do sporu, czy Prokurator Generalny jest zobligowany powołać na stanowisko prokuratora kandydata wskazanego przez KRP. Uważałem, że jako naczelny organ prokuratury odpowiedzialny za jej prawidłowe funkcjonowanie, w tym właściwy dobór kadr, mam prawo odmówić powołania przedstawionego mi kandydata. Rada była przeciwnego zdania. O opinię w tej sprawie zwróciłem się do znanych naukowców konstytucjonalistów, w tym profesora Piotra Winczorka. Treść jego opinii, w której podzielił on moje argumenty, przekonała członków Rady. Innym przedmiotem sporu było uprawnienie KRP do opiniowania zarządzeń Prokuratora Generalnego. Nie miałem wątpliwości, że opiniowane powinny być moje zarządzenia wydawane przeze mnie jako naczelny organ prokuratury i w związku z tym dotyczące kluczowych kwestii dla jej prawidłowego działania. Zarazem stałem na stanowisku, że przedmiotem opiniowania nie powinny być moje zarządzenia o charakterze porządkowym, które wynikały z mojej roli kierownika konkretnej jednostki organizacyjnej, którą była Prokuratura Generalna. Wobec obstawania Rady przy swoim zdaniu, nie widząc przeszkód dla zachowania pełnej transparentności moich działań, przekazywałem KRP również projekty zarządzeń o charakterze porządkowym, mając jednak świadomość, że jest to działanie zbędne. Zaznaczam przy tym, że opinie rady nie miały dla mnie wiążącego charakteru.

Wspomniany wcześniej brak inicjatywy ustawodawczej Prokuratora Generalnego uwypukla głębszy problem braku regulacji odnoszących się do tego organu, a szerzej

prokuratury, w ustawie zasadniczej. Prokurator Generalny wymieniony został w Konstytucji tylko raz, w art. 191 ust. 1, jako podmiot uprawniony do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w art. 188 Konstytucji. Ponieważ innym podmiotem uprawnionym do złożenia takiego wniosku jest Prezes Rady Ministrów, można przypuszczać, że ustrojodawca zakładał odrębność Prokuratora Generalnego od rządu. Jednak brak jakichkolwiek innych regulacji powoduje niemal całkowitą dowolność w określaniu ustawą pozycji ustrojowej i kompetencji Prokuratora Generalnego. Na pewno nie jest to stan pożądaný i uzasadniony. Prokuratura jest bowiem niezwykle ważnym organem decydującym o stosowaniu prawa, zwłaszcza w sprawach karnych. Chociaż prokuratorzy sami nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, ponieważ jest to rola sądów, ich decyzje procesowe mają kluczowe znaczenie dla biegu i sposobu zakończenia postępowań karnych. Nie można orzec o odpowiedzialności zindywidualizowanej osoby za konkretny czyn, jeśli uprzednio nie oskarży tej osoby prokurator. Z kolei samo oskarżenie ma ogromną moc stygmatyzującą, nawet jeśli postępowanie jurysdykcyjne zakończy się wyrokiem uniewinniającym.

Konstytucjonalizacja prokuratury zapobiegłaby częstym i radykalnym zmianom ustroju i zasad funkcjonowania prokuratury, które z pewnością zakłócają jej prawidłowe działanie. W Prokuraturze Generalnej opracowano projekt odpowiednich zapisów, które powinny znaleźć się w ustawie zasadniczej. Przedłożono je sejmowej komisji nadzwyczajnej kierowanej przez posła Jarosława Gowina. Komisja ta zakończyła prace przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r., nie przedstawiając jakichkolwiek propozycji zmian.

W czasie mojej kadencji, gdy tylko powołałem zespół przedstawicieli nauki i praktyków, który miał wypracować propozycje dotyczące nowego prawa o prokuraturze, prace nad projektem takiego aktu prawnego rozpoczęło Ministerstwo Sprawiedliwości. Ich kierunek wskazywał na chęć bliższego związania prokuratury z rządem, poprzez wprowadzenie po stronie prokuratury obowiązku realizacji zasadniczych kierunków polityki karnej, opracowanych przez Radę Ministrów, a także z władzą ustawodawczą, poprzez zobligowanie Prokuratora Generalnego do przedstawiania dorocznego sprawozdania Sejmowi. Choć projekt ten stał się przedmiotem obrad Rady Ministrów, nie został skierowany do prac parlamentarnych. Niestety głos prokuratorów, w tym również mój, nie był brany pod uwagę przy tworzeniu tych przepisów, podobnie jak wówczas, gdy opracowywano obecnie obowiązujące prawo o prokuraturze.

Mimo istotnej autonomii instytucji, którą kierowałem, Prezesowi Rady Ministrów pozostawał istotny element nadzorczy w postaci przyjęcia bądź odrzucenia sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury. W czasie mojej kadencji zostało opracowanych sześć takich dokumentów. Dwa pierwsze spotkały się z akceptacją Prezesa Rady Ministrów. Towarzyszyły im uwagi Ministra Sprawiedliwości odnoszące się zarówno do informacji, które powinny być umieszczone w sprawozdaniu, jak i do samych wyników pracy prokuratury. Choć nie zawsze dzieliłem

zapatrywania Ministra Sprawiedliwości, ten okres współpracy można uznać za wzorcowy. Minister przedstawiał swoje merytoryczne uwagi, analizowane wnikliwie przez Prokuraturę Generalną. Na podstawie analizy wypracowywano rozwiązania zmierzające do poprawy funkcjonowania prokuratury i do pełnego przedstawienia jej działalności w kolejnych sprawozdaniach. Z ubolewaniem przyjmuję jednak, że w stosunku do dwóch kolejnych sprawozdań Minister Sprawiedliwości przedstawił swe negatywne stanowisko. Pierwsze z nich zostało podzielone przez Prezesa Rady Ministrów, który jednak nie skorzystał z uprawnienia do wnioskowania o odwołanie mnie z zajmowanego stanowiska. Przypomnę, że mogło ono nastąpić uchwałą Sejmu podjętą większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku drugiego sprawozdania negatywnie zaopiniowanego przez Ministra Sprawiedliwości, premier był odmiennego zdania i zatwierdził je. Daje mi to prawo do przypuszczeń, że Prezes Rady Ministrów uważał, iż negatywne opinie Ministra Sprawiedliwości nie mają charakteru merytorycznego, na co wskazywały również publiczne wypowiedzi ministra, a zwłaszcza jednego z podsekretarzy stanu. Kolejne roczne sprawozdanie nie spotkało się z jakimkolwiek stanowiskiem zarówno Ministra Sprawiedliwości, jak i Prezesa Rady Ministrów. Choć zostało złożone w terminie, a więc w marcu 2015 r., decyzji dotyczącej jego akceptacji bądź jej braku nie podjęto. W czerwcu ubiegłego roku pani premier oświadczyła, że nie zatwierdzi sprawozdania z uwagi na jej zastrzeżenia do sposobu prowadzenia śledztwa w sprawie „afery podsłuchowej”, jednak tego rodzaju decyzja nie zapadła. Sytuacja ta, podobnie jak niezwykle długie oczekiwanie na zatwierdzenie sprawozdania złożonego w marcu 2014 r., uwypukliła wadę obowiązujących wówczas regulacji, które nie określały terminu podjęcia przez Prezesa Rady Ministrów decyzji w przedmiocie akceptacji sprawozdania, dając mu w ten sposób potencjalne narzędzie do nieuprawnionego wpływania na Prokuratora Generalnego.

Innym ograniczeniem samodzielności prokuratury był brak uprawnienia do włączania do projektu ustawy budżetowej planowanych dochodów i wydatków prokuratury, tak jak mogą to czynić instytucje wymienione w art. 139 ust. 2 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Choć takie rozwiązanie nie jest magiczną sztuczką pozwalającą rozwiązać wszystkie problemy finansowe, to z pewnością ułatwiłoby pozyskanie środków na wszystkie konieczne wydatki związane z działalnością prokuratury. Nie były to przy tym jakieś wyszukane i nieracjonalne zachcianki prokuratorów, lecz całkiem niezbędne potrzeby. Wystarczy powiedzieć, że początkowo zmagaliśmy się z brakiem pokrycia kosztów postępowań przygotowawczych. Płace urzędników i pozostałej administracji zaczęły odstawać na niekorzyść od tych, które oferują sądy. Wreszcie wydatki inwestycyjne na nowe siedziby bądź remonty budynków już istniejących musiały być mocno ograniczane. Bywało, że tego rodzaju wydatki prokuratury porównywalne były z tymi, które na takie same cele ponosiły ledwie dwa okręgi sądowe. Warto zauważyć, że tam, gdzie prokuratury wynajmują obiekty

na swe siedziby, inwestycja w postaci zakupu lub budowy nowego obiektu po wcale niedługim czasie przyniosłaby oszczędności budżetowe.

Tę sytuację starałem się uzmysłowić decydentom, a ponieważ nie miałem inicjatywy ustawodawczej, mogłem jedynie postulować wystąpienie z projektem nowelizacji ustawy o finansach publicznych poprzez uzupełnienie listy podmiotów wymienionych w jej art. 139 ust. 2 o Prokuratora Generalnego. Zwracałem przy tym uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który w przepisie pominął prokuraturę, z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania państwa i bezpieczeństwa obywateli, odgrywającą z pewnością nie mniejszą rolę niż niektóre inne instytucje obdarzone samodzielnością budżetową. Uzyskałem odpowiedź, że lista tych podmiotów jest zbyt długa i dlatego nie ma podstaw, by jeszcze ją powiększać. Chociaż jednak żadnego z uprawnionych organów nie wyeliminowano z wyliczenia zawartego w powołanym przeze mnie przepisie, normy tej nie próbowano zmienić poprzez dodanie do niej Prokuratora Generalnego.

Warto jednak skupić się na uprawnieniach procesowych Prokuratora Generalnego. Jak już wspominałem, wyodrębnieniu organizacyjnemu prokuratury ze struktur rządowych towarzyszyły obawy dotyczące możliwości zbyt wielkiego wpływu Prokuratora Generalnego na bieg i wynik konkretnych postępowań przygotowawczych. Z pewnością z tego właśnie powodu, a także ze względu na negatywne doświadczenia z wcześniejszego czasu, ustawa z 9.10.2009 r., nowelizująca ustawę o prokuraturze, wprowadziła zakaz wydawania przez przełożonych zarządzeń, wytycznych i poleceń odnoszących się do treści czynności procesowych. Choć treść tego zapisu wzbudziła wątpliwość co do obejmowania nim niektórych czynności, nie ulegało jednak wątpliwości, że nie zezwala on na wydanie polecenia realizacji najistotniejszych decyzji procesowych, na przykład postanowienia o przedstawieniu zarzutów, umorzenia postępowania przygotowawczego czy skierowania aktu oskarżenia.

Również możliwość zmiany lub uchylecia decyzji procesowej prokuratora była mocno ograniczona. Jedno z tych ograniczeń było oczywiste. Jeżeli decyzję doręczono stronom, ich pełnomocnikom, obrońcom oraz innym uprawnionym podmiotom, jej zmiana lub uchylenie było możliwe wyłącznie z zachowaniem trybu i zasad określonych w ustawie. Zmianę lub uchylenie decyzji dokumentowano w aktach sprawy, a więc wobec stron istniała pełna transparentność procesu decyzyjnego. Co jednak najważniejsze, do postępowań tych uprawniony był wyłącznie bezpośredni przełożony, a więc – co do zasady – prokurator kierujący daną jednostką organizacyjną. Przykładowo, jeśli decyzję podjął prokurator prokuratury rejonowej, mógł ją zmienić lub uchylić jedynie prokurator rejonowy, ale już nie prokurator okręgowy, a tym bardziej Prokurator Generalny, oczywiście poza jego szczególnym uprawnieniem przewidzianym w art. 328 kodeksu postępowania karnego do uchylecia postępowania o umorzeniu postępowania przygotowawczego w stosunku do osoby, która występowała w sprawie w charakterze podejrzanego.

Jeżeli bezpośredni przełożony nie podzielał stanowiska przełożonych wyższego szczebla co do wadliwości decyzji podległego mu prokuratora, pozostawała ona niewzruszona, nawet mimo jej oczywistej niezasadności czy błędów prawnych. Przypadki ingerencji bezpośredniego przełożonego w decyzje podwładnych prokuratorów miały charakter wyjątkowy.

Warto też przypomnieć, że prokuratorzy kierujący jednostkami organizacyjnymi powoływani byli na kadencje, a ich wcześniejsze odwołanie z pełnionej funkcji było obwarowane szczególnymi warunkami. Jedną z przesłanek odwołania było wprawdzie nienależyte wypełnianie obowiązków służbowych, ale pojęcia tego nie można było rozumieć inaczej niż jako drastyczne naruszenie reguł prawidłowego kierowania jednostką organizacyjną. Na pewno zaś nie można było tego określenia odnosić do odmiennej od przełożonych oceny końcowej decyzji procesowej w konkretnej sprawie. Istotnym hamulcem przed pochopną próbą odwołania kierownika jednostki był przy tym obowiązek uzyskania wcześniejszego zezwolenia Krajowej Rady Prokuratury.

Przy tej okazji warto wspomnieć, że również zastępujący szefów jednostek powoływani byli na kadencje. Jeśli współpraca między nimi a ich bezpośrednimi przełożonymi układała się niewłaściwie, taki stan musiał istnieć aż do zakończenia kadencji. Należy też nadmienić, że nawet długotrwała usprawiedliwiona nieobecność w pracy szefa jednostki bądź zastępcy nie uprawniała do jego odwołania, jeśli nie stał się on trwale niezdolny do pełnienia funkcji. Praktyka ujawniła też kolejny deficyt przesłanek uprawniających do odwołania z pełnionej funkcji, którym było ujawnienie deliktu dyscyplinarnego prokuratora kierującego jednostką organizacyjną, lecz niezwiązanego z kierowaniem tą jednostką. Nawet jeżeli taki delikt miał charakter drastyczny, odwołanie z funkcji nie było dopuszczalne.

Brak możliwości powtarzania kadencji prokuratorów apelacyjnych i okręgowych powodował, że w istotnych stopniu mogli oni czuć się niezależni od swoich przełożonych. Jeżeli powszechnie uważano, że Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury może pokierować konkretnym postępowaniem, było to wyobrażenie całkowicie błędne. Nawet jeśli dostrzegałem, że postępowanie toczy się nieprawidłowo, nie miałem instrumentów pozwalających na ingerencję w jego bieg w postaci decyzji wiążących referenta sprawy. Pozostawało tylko zwracanie uwagi na ujawnione błędy i najbardziej drastyczne narzędzie w postaci przeniesienia sprawy do innej jednostki organizacyjnej. Również prokuratorzy kierujący jednostkami nie mieli instrumentów prawnych uniemożliwiających szybkie i stanowcze reagowanie na nieprawidłowości w konkretnych postępowaniach. W stosunku do Prokuratury Generalnej dysponowali oni jednym więcej uprawnieniem, którym była możliwość zmiany lub uchylecia decyzji procesowej podległego prokuratora, mocno jednak ograniczona warunkiem niedokonania uprzedniej promulgacji tej decyzji. Po środek ten sięgano w ostateczności. Głośnym echem odbiły się dwa przypadki uchylecia przez szefów właściwych prokuratur postępowania o przedstawieniu zarzutów po ich sporządzeniu, lecz jeszcze

przed ich ogłoszeniem. W obu przypadkach postanowienia odnosiły się do osób znanych z życia publicznego i oba były niezasadne oraz obciążone poważnymi wadami.

Autonomia prokuratury i niezależność prokuratorów przestały istnieć wraz z wejściem w życie ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze i odrębnej ustawy z tej samej daty zawierającej przepisy wprowadzające ten akt prawny. Moje urzędowanie na stanowisku Prokuratora Generalnego zakończyło się na 3 dni przed upływem sześciolletniej kadencji, na którą zostałem powołany. Rolę Prokuratora Generalnego przejął Minister Sprawiedliwości, a prokuratorzy znów obowiązani są wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonych dowolnego szczebla, które w dodatku nie są ujawnione stronom. Nie czas i miejsce, by wspomniane akty prawne szczegółowo analizować. Jestem jednak przekonany, że przyjęty model prokuratury nie okaże się trwały. Warto więc, na podstawie doświadczeń z mojego urzędowania, zastanowić się, jaką strukturę i zasady działania powinna mieć prokuratura w przyszłości, a więc co warto zachować z rozwiązań, które istniały w czasie mojej kadencji, a co wymaga istotnych modyfikacji.

W pierwszej kolejności należy za wszelką cenę uregulować w Konstytucji zasadnicze rozwiązania dotyczące prokuratury. Musi istnieć konsensus dominujących sił politycznych pozwalający na przyjęcie takich zapisów o charakterze fundamentalnym, które nie będą ulegały zmianom po każdych wyborach parlamentarnych. Prokuratura jest zbyt ważnym organem dla prawidłowego działania państwa i przestrzegania praw obywatelskich, by zaburzać jej funkcjonowanie kolejnymi rewolucjami organizacyjnymi. Moje doświadczenia wskazują, że w prokuraturze stabilność struktur i zasad działania przekłada się w prosty sposób na wyższy poziom jej pracy.

Kwestią otwartą pozostaje powiązanie prokuratury z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Nie ulega jednak wątpliwości, że prokuratura powinna zachować autonomię od organów władzy pochodzących z nadania politycznego. Taki pogląd nie jest następstwem założenia, że politycy są z zasady nieuczciwi bądź negocjowania konkretnej opcji politycznej. To po prostu kwestia innych zasad, którymi rządzi się życie polityczne i prowadzenie postępowań karnych. Istotą życia politycznego jest walka, której częścią jest chęć pogorszenia położenia przeciwnika. Nikt nie wymaga od polityka obiektywizmu. Z kolei brak bezstronności jest powodem wyłączenia prokuratora z konkretnego postępowania. Co więcej, powinien on zachować konieczny obiektywizm, występując w roli oskarżyciela publicznego, a więc jako strona postępowania sądowego. Oczywiście można podnieść, że organy ścigania podlegają nadzorowi politycznemu, choć przecież uprawnione są w zakresie określonym w ustawie do prowadzenia postępowań przygotowawczych. Jednak warto dostrzec, że nadzór nad każdym takim postępowaniem należy do prokuratora. Dlatego powinien on pozostać organem wyłączonym z gry politycznej. Nie sprzeciwiam się przy tym czuwaniu nad prawidłowością funkcjonowania prokuratury przez odpowiednie władze. Każdy organ państwowy powinien podlegać nadzorowi zewnętrznemu. Nie

ma przeciwwskazań do określenia zasad funkcjonowania prokuratury poprzez rozporządzenia czy nawet wytyczne. Możliwość ingerencji Ministra Sprawiedliwości czy innych władz politycznych musi być jednak wyłączona w odniesieniu do konkretnych postępowań. Nie sposób bowiem być równocześnie uczestnikiem gry politycznej i obiektywnym prokuratorem.

Awanse zawodowe prokuratora nie mogą zależeć wyłącznie od woli Ministra Sprawiedliwości. To może być bowiem pośredni, ale niezwykle skuteczny sposób doceniania tych prokuratorów, którzy dyspozycyjność stawiają ponad obiektywizm i fachowość. Może to też prowokować postawy odgadywania życzeń przełożonych na przykład przez skierowanie ścigania wobec określonej osoby, czy sprzyjać chęci zabyśnięcia przed przełożonymi nieuprawnionymi działaniami procesowymi.

Tym bardziej nie powinny być pozostawiane do wyłącznej decyzji Ministra Sprawiedliwości różne formy degradacji zawodowej prokuratorów czy delegacji do jednostek niższego szczebla nieograniczonych limitem czasowym, co umożliwia obecnie obowiązująca ustawa. Wszelkie decyzje personalne odnoszące się do prokuratorów powinny być oparte na obiektywnych kryteriach. W przypadku awansów musi być zapewniony udział samorządu prokuratorskiego przynajmniej o charakterze opiniotwórczym. Karty dyscyplinarne i ich surogaty, takie jak wspomniane degradacje czy delegacje na „12 miesięcy w ciągu roku” do jednostek niższego szczebla, powinny być wymierzane przez niezawisłe sądy przy zachowaniu odpowiedniej procedury, w tym zwłaszcza przy zapewnieniu prawa do obrony.

Nigdy nie uważałem, że niezależność prokuratorów należy rozumieć tak samo jak niezawisłość sędziów. W przeciwieństwie do postępowania sądowego śledztwo czy dochodzenie cechuje się ograniczoną kontrydiktoryjnością, co powoduje większe prawdopodobieństwo decyzji wadliwych, na przykład takich, które nie zostały poddane kontroli instancyjnej ze względu na niewniesienie środka odwoławczego. Nie można też akceptować braku uprawnień do niezwłocznej reakcji przełożonych w przypadku podejmowania przez prokuratorów czynności sprzecznych z prawem czy też oczywiście niezasadnych. Takie postępowania mogą bowiem w trudny do odwrócenia sposób wkraczać w prawa uczestników postępowania. Warto przecież pamiętać, że niezależność prokuratorów nie jest wartością nadrzędną, a jedynie środkiem do zapewnienia prawidłowości postępowania.

Jednak właśnie niezależność prokuratora z reguły umożliwia podjęcie prawidłowej decyzji procesowej. To referent sprawy najlepiej zna materiał dowodowy i to on w dodatku firmuje swoim nazwiskiem zapadłą decyzję, ponosząc za nią odpowiedzialność. To on wreszcie ma prawo kierować się swoim przekonaniem, a nie wskazaniem przełożonych, których nie podziela. Nie warto łamać sumień prokuratorów, bo może to prowadzić do szerzenia się postaw konformistycznych. Prokurator, by prawidłowo odgrywać swą rolę strażnika praworządności, musi być przekonany o tym, że działa zgodnie z prawem i standardami zawodowymi.

Z tych względów jestem przekonany, że nikt nie powinien narzucać swej woli prokuratorom podejmującym kluczowe decyzje procesowe. Jednak musi istnieć możliwość szybkiej i skutecznej reakcji na oczywiście wadliwe poczynania procesowe prokuratora. Jest on bowiem reprezentantem państwa i nie wolno akceptować naruszania prawa czy nieskutecznego działania. Z pewnością system zabezpieczeń przed ingerencją przełożonych w tok postępowania przygotowawczego w czasie, gdy pełniłem funkcję Prokuratora Generalnego, był zbyt rozbudowany. Jeśli stawia się na kadencyjność prokuratorów bezpośrednio przełożonych, którzy w perspektywie mają powrót na szeregowie stanowisko w prokuraturze, którymi kierują, należy zapewnić skuteczny nadzór jednostki wyższego szczebla. Jeśli Prokurator Generalny, niebędący Ministrem Sprawiedliwości, miałby odpowiadać za całą działalność prokuratury, w tym za bieg konkretnych postępowań, musiałby zostać wyposażony w szerokie możliwości decyzyjne.

Liczę, że te syntetycznie przedstawione oczekiwania wobec regulacji prawnych odnoszących się do prokuratury zostaną kiedyś spełnione. Byłoby to z pożytkiem zarówno dla obywateli i państwa, jak i dla samych prokuratorów oraz prokuratury. Do proponowania takich założeń skłaniają mnie nie tylko osobiste doświadczenia związane z pełnieniem funkcji Prokuratora Generalnego, lecz także dokumenty międzynarodowe, których niestety nie wzięto pod uwagę przy tworzeniu obecnie obowiązujących przepisów, a to: *Deklaracja z Bordeaux* „Sędziowie i prokuratorzy w społeczeństwie demokratycznym” opracowana przez Europejską Radę Konsultacyjną Sędziów (CCJE) oraz Europejską Radę Konsultacyjną Prokuratorów (CCPE) na wniosek Komitetu Ministrów Rady Europy, a także *Karta Rzymska* będąca opinią Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowaną do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora. Oba te dokumenty mają ten walor, że – uwzględniając specyfikę odmiennych rozwiązań prawnych dotyczących prokuratury w różnych krajach europejskich – zarazem określają warunki brzegowe, które powinny być spełnione w każdym z tych systemów.

Na koniec uwaga natury ogólnej. Nikt nie wątpi w to, że prokuratura jest ważnym elementem systemu organów państwowych. Warto więc dłożyć wszelkich starań, by rozwiązania prawne, które regulują jej funkcjonowanie, miały charakter racjonalny i były uwarunkowane jedynie troską o merytoryczną jakość jej pracy. Zachęcam wszystkich, zwłaszcza zaś środowisko sędziowskie, by starało się wspierać propozycje tych rozwiązań, które służą takim właśnie celom, i wskazywało wady regulacji, które stoją temu na przeszkodzie. Dobrze działający wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych wymaga bowiem prawidłowo funkcjonującej prokuratury.

Andrzej Seremet

Autor jest Prokuratorem Generalnym w stanie spoczynku.

Obrady przedstawicieli Europejskich Rad Sądownictwa w Warszawie



Obrady Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), Warszawa, 1-3.06.2016 r.

W dniach 1–3.06.2016 r. w Warszawie odbyło się spotkanie Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ).

Podczas obrad pierwszego dnia Zgromadzenia Ogólnego odbyły się wybory członków do Zarządu Sieci. W skład Zarządu wchodzi obecnie następujące Rady: Holandii, Słowenii, Szkocji, Rumunii, Francji, Irlandii i Włoch.

Nastąpił również wybór Przewodniczącego Sieci. Nowym Przewodniczącym Sieci ENCJ została Nuria Diaz Abad z Hiszpanii.

ENCJ powitała dwóch nowych członków: Grecką Najwyższą Radę Sądownictwa Cywilnego i Karnego oraz Grecką Najwyższą Radę Sądownictwa Administracyjnego. Liczba członków ENCJ wzrosła do 24.

Drugi dzień obrad poświęcony był przedstawieniu rezultatów prac grup projektowych. Podczas sesji popołudniowej wygłoszone również zostały następujące wykłady:

- *Wymiar Sprawiedliwości w roku 2035 – Perspektywa obywatela* – prelegent: prof. Richard Susskind (Wielka Brytania);
- *Sędzia w roku 2035* – prelegent: Geoffrey Vos, Przewodniczący ENCJ;
- *Wymiar Sprawiedliwości w roku 2035 – Perspektywa Europejska* – prelegent: Francesco Fonseca de Morillo – Dyrekcja Generalna do spraw Sprawiedliwości, Konsumentów i Równości Płci, Komisja Europejska.

Wieczorem uczestników Zgromadzenia przyjął w Pałacu Prezydenckim Prezydent RP Andrzej Duda.

Podczas trzeciego dnia obrad wygłoszono przemówienie dotyczące:

- *Perspektywy przyszłego dialogu Sądownictw Europy* – prelegent: Koen Lenaerts – Prezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

- *Perspektywy na przyszłość w zakresie współpracy w obszarze Wymiaru Sprawiedliwości Unii Europejskiej* – prelegent: Diana Wallis – Przewodnicząca Europejskiego Instytutu Prawa;
- *Perspektywy dla przyszłych Rad Sądownictwa i samorządności* – prelegent: pan David Kosař – kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Politologii na Uniwersytecie Masaryka w Brnie.

Pod koniec obrad tegorocznego Zgromadzenia Ogólnego przyjęto *Deklarację Warszawską dotyczącą przyszłości Wymiaru Sprawiedliwości w Europie*.

Ustanowiono następujące projekty na rok 2016/2017:

- *Ocena niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości*, kontynuacja prac grupy;
- *Rozstrzyganie sporów*.

Zaplanowano również dwa seminaria:

- *Terminowość* – kontynuacja projektu z lat poprzednich;
- *Digitalny Wymiar Sprawiedliwości*.

Rada Sądownictwa Francji zaprosiła na kolejne Zgromadzenie Ogólne ENCJ, które będzie miało miejsce w 2017 r. w Paryżu.

Rada Sądownictwa Włoch zaprosiła na wspólne spotkanie projektów, które odbędzie się w dniach 26–27.09.2016 r. w Rzymie.

Poniżej przedstawiamy Deklarację Warszawską, wystąpienie prof. Koena Lenaerts, Prezesa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz rozmowę z kończącym kadencję Przewodniczącym ENCJ lordem Geoffreyem Vosem.

Karolina Janson-Ernert

DEKLARACJA WARSZAWSKA

w sprawie przyszłości wymiaru sprawiedliwości w Europie

24 członków i 15 obserwatorów ENCJ spotkało się w Warszawie na Zgromadzeniu Ogólnym między 1 a 3.06.2016 r. Status pełnoprawnych członków Sieci uzyskały dwie greckie naczelne rady sądownictwa.

Tematem przewodnim Zgromadzenia Ogólnego była przyszłość wymiaru sprawiedliwości w Europie.

Mając na uwadze, że Europejska Sieć Rad Sądownictwa:

- (i) stworzyła grupy dialogowe w celu umożliwienia swoim członkom i obserwatorom opracowania praktycznych rozwiązań najpilniejszych problemów w obszarze niezależności i odpowiedzialności ich sądownictwa;
- (ii) określiła elementy, które są niezbędne dla odpowiedniej jakości procesu decyzyjnego i będzie dążyć do wskazania wyznaczników jakości sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości, które pomogą w dokonaniu oceny pomiaru jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w celu jej poprawienia w całej Unii Europejskiej oraz w państwach mających status kandydatów do członkostwa w Unii;
- (iii) ustanowiła najlepsze praktyki w zakresie zaangażowania przedstawicieli środowisk pozasądowych oraz społeczeństwa obywatelskiego w pracach Rad Sądownictwa i równorzędnych im organów, jak również w zakresie zaangażowania Rad Sądownictwa w proces finansowania poszczególnych systemów sądownictwa w Europie;

Członkowie i obserwatorzy Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa zgromadzeni w Warszawie w dniach 1–3.06.2016 r. niniejszym oświadczają, że:

1. Rada Sądownictwa (lub równoważny jej organ zarządzający) powinna być zaangażowana w proces oceny jakości wymiaru sprawiedliwości poprzez:
 - (1) określenie ram jakościowych, które określać będą wyznaczniki uwzględniające kryteria oszacowania i oceny jakości sprawowanego wymiaru sprawiedliwości;
 - (2) zdefiniowanie metod, za pomocą których jakość procesu podejmowania decyzji w sądach może być zachowana na stałe, oceniana i ulepszana;
 - (3) opracowanie i wdrożenie dobrych praktyk, które zwiększają zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości; i wreszcie
 - (4) zapewnienie, że systemy te nie będą kolidowały z niezawisłością poszczególnych sędziów, niezależnością sądownictwa czy też systemu wymiaru sprawiedliwości.
2. Skład Rad Sądownictwa i równoważnych im organów powinien obejmować także członków wywodzących się spoza sądownictwa, co byłoby odzwierciedleniem różnorodności społeczeństwa. Członkowie niebędący przedstawicielami sądownictwa powinni spełniać te same standardy uczciwości, niezależności i bezstronności co sędziowie, ale zarazem nie powinni to być politycy, w tym Minister Sprawiedliwości. Członkowie pochodzący spoza sądownictwa powinni mieć taki sam status i prawo głosu jak członkowie wywodzący się z niego.
3. Tworzenie budżetu dla wymiaru sprawiedliwości powinno być w wymiarze systemowym i praktycznym wolne od niestosownych nacisków politycznych tak, by sądy były finansowane na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów. Rada Sądownictwa (lub równoważny jej organ) powinna być ściśle zaangażowana na wszystkich etapach procesu budżetowego, zaś sądy muszą być wyposażone w środki na poziomie zapewniającym efektywne i skuteczne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Priorytety budżetowe powinny być określone we współpracy ze stosownymi organami sądownictwa i na podstawie przejrzystych kryteriów, a zarazem nie powinny same z siebie stanowić kryterium stosowania określonych procedur sądowych.
4. ENCJ liczy na szybką modernizację systemów wymiaru sprawiedliwości w Europie w świetle rozwoju Internetu, sądownictwa online i innych technologii internetowych mających na celu przyspieszenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości na rzecz obywateli XXI wieku.
5. W odniesieniu do rozwoju sytuacji w Polsce ENCJ podkreśla znaczenie konieczności poszanowania przez władzę wykonawczą niezależności sądownictwa, jak również podejmowania reform wymiaru sprawiedliwości jedynie po uprzedniej rzetelnej konsultacji z Radą Sądownictwa i samymi sędziami.
6. ENCJ jest coraz bardziej zaniepokojona podejściem rządu Turcji do kwestii przenoszenia, zawieszania, usuwania i prowadzenia postępowań wobec sędziów. Wzywa władzę wykonawczą i turecką Radę Sądownictwa, by w pełni uwzględniała zasadę, że sędziowie są nieusuwalni oraz że powinni być przenoszeni lub degradowani jedynie w okolicznościach przewidzianych prawem, w następstwie przejrzystego postępowania przeprowadzonego przez niezależny organ, którego orzeczenia będą mogły podlegać zaskarżeniu lub kontroli instancyjnej.
7. ENCJ będzie nadal monitorować rozwój sytuacji w Polsce i Turcji, aby zapewnić przestrzeganie podstawowych zasad leżących u podstaw niezależności sądownictwa.

Wzajemne zaufanie między systemami sądownictwa Państw Członkowskich¹

Wystąpienie prof. Koena Lenaerts, Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podczas Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)

To niełatwe czasy dla Unii Europejskiej (dalej jako UE). Po kryzysie gospodarczym, który nadwyreżył europejską solidarność, nastąpił równie trudny kryzys związany z uchodźcami. Kryzysy te mają miejsce w okresie, gdy Europejczycy stają również wobec konieczności znalezienia rozwiązań mających na celu zwalczanie terroryzmu międzynarodowego i globalnego ocieplenia oraz gdy jeden z członków rodziny europejskiej ma wkrótce zdecydować, czy nadszedł czas pożegnania.

Patrząc na przyszłe wyzwania wobec UE, uważam, że należy powrócić do początków projektu integracji europejskiej. Wynika to z założenia, że tylko przypominając sobie o przeszłości, możemy pojąć, dlaczego przetrwanie UE wymaga wzajemnego zaufania wśród Europejczyków.

Kiedy sześćdziesiąt lat temu powstawała UE, twórcy Traktatów mogli jedynie pomarzyć o tym, co dziś jest rzeczywistością, a mianowicie, by odłożono kilkusetletnie animozje, zapewniając pokój i dobrobyt na kontynencie dotychczas długo niszczone przez okrucieństwa i niedole wojenne. Autorzy Traktatów wiedzieli, że aby to marzenie stało się rzeczywistością, nie da się zbudować spokojnej i dostatniej Europy, podobnie jak Rzymu, w jeden dzień. Wręcz przeciwnie, poprzez stopniowe łączenie wysiłków na rzecz osiągnięcia wspólnych celów, podejrzani sąsiedzi w końcu stają się równorzędnymi partnerami.

Nieufność może zostać rozwiana jedynie wówczas, gdy każde państwo członkowskie będzie zaangażowane w obronę wartości będących fundamentem UE. Istotnie, UE jest przede wszystkim „Unią wartości”, w której należy przestrzegać godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i praw człowieka. To silne przywiązanie do wspólnych wartości UE może tłumaczyć, dlaczego oczekuje się, by państwo aspirujące do członkostwa przed przystąpieniem do UE wykazało, że jego system demokratyczny jest zgodny ze wspólnymi standardami europejskimi, i by poziom ochrony praw podstawowych zapewniany przez organy publiczne był taki sam jak poziom zapewniany przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej² (dalej jako Karta), która ma taką samą moc prawną jak same Traktaty³.

Szacunek dla państwa prawa jest więc nieodłączną częścią tych wartości założycielskich. Oznacza to w istocie, że każde państwo członkowskie jest związane „regułami gry” przewidzianymi w Traktatach. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przestrzegania prawa Unii Europejskiej oraz do egzekwowania tego prawa wtedy, gdy to konieczne.



Prof. Koen Lenaertes, Prezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Podobnie jak wspólne dla państw członkowskich tradycje konstytucyjne powierzają sędziom rolę strażników praworządności w swych porządkach prawnych, to samo dotyczy UE. To do Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) oraz sądów krajowych należy obowiązek zagwarantowania przestrzegania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów UE. W szczególności, sądy te są powołane do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw, które Traktaty przyznają jednostkom.

Jak wszyscy wiemy, w ramach UE władza sądownicza jest dzielona pomiędzy TS a sądy krajowe. Nasz system sądownictwa jest „zintegrowany pionowo”. Mimo że do TS należy określenie tego, co jest prawem unijnym, to sąd krajowy stosuje to prawo w prowadzonym przed nim postępowaniu. Oznacza to, że Trybunał i sądy krajowe są zobowiązane współpracować, w szczególności za pomocą mechanizmu prejudycjalnego.

Aby taka współpraca była owocna, musi istnieć kultura wzajemnego zaufania pomiędzy TS a sądami krajowymi. To wzajemne zaufanie ułatwia dwojaki cel postępowania prejudycjalnego. Z jednej strony, TS musi zaufać sądom krajowym w ich ocenie konieczności wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, istotności pytań prejudycjalnych, jak również w odniesieniu do ich rozumienia stanu faktycznego i ram prawnych danej sprawy. Trybunał Sprawiedliwości musi także zaufać sądom krajowym, że są skłonne i zdolne do zapewnienia spójności ich własnego prawa krajowego z prawem unijnym. Z drugiej strony, sądy krajowe muszą

¹ Tekst wystąpienia wygłoszonego podczas Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), „Perspektywa przyszłego dialogu sądownictwa w Europie”, Warszawa, 3.06.2016 r.

² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47); Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) – dalej jako traktat o UE.

zaufać TS, że wyda w rozsądnym terminie dobrze uzasadnione wyroki, które przyczynią się zarówno do rozstrzygnięcia danej sprawy, jak i do rozwoju istniejącego orzecznictwa z uwzględnieniem, tam gdzie to stosowne, zmian społecznych i technologicznych.

Wynika z tego, że zarówno TS, jak i sądy krajowe, każde w granicach swych kompetencji, odgrywają istotną rolę w utrzymaniu praworządności w UE. Nie trzeba dodawać, że poszanowanie praworządności w UE zakłada, że zarówno TS, jak i sądy krajowe są w pełni niezależne przy wykładni i stosowaniu prawa UE. Niezawisłość sędziowska jest rzeczywiście kluczowa dla wzajemnego zaufania pomiędzy TS a sądami krajowymi. Podobnie jak sądy krajowe muszą mieć pewność, że TS pozostanie wierny tylko prawu unijnemu, TS powinien móc zaufać, że sądy krajowe będą stosowały prawo UE wiernie, niezależnie od jakichkolwiek względów politycznych, które przemawiałyby na rzecz innego rozwiązania. W szczególności odnosi się to do wszystkich krajowych sądów najwyższych i konstytucyjnych, które jako strażnicy swoich krajowych porządków prawnych są zobowiązane do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw gwarantowanych w prawie UE.

W ten sposób przestrzeganie zasad państwa prawa w ramach UE działa na rzecz ograniczenia procedury prejudycjalnej do sądów krajowych, które są w pełni niezależne. Sądy te nie mogą być kontrolowane przez inne gałęzie władzy publicznej, zwłaszcza władzę wykonawczą. Zgodnie z orzecznictwem TS pojęcie niezależności sędziowskiej wymaga przede wszystkim, w kontekście prawa administracyjnego, by władza sądownicza była sprawowana przez organ, który działa jako osoba trzecia w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Ponadto ta koncepcja, rozwinięta w wyroku w sprawie *Wilson*⁴, ma wymiar wewnętrzny i wymiar zewnętrzny.

Wewnętrznie, niezależność sądownictwa ma na celu zapewnienie równych warunków gry dla stron postępowania i ich wzajemnie sprzecznych interesów. Innymi słowy, niezależność wymaga, by sądy były bezstronne.

Zewnętrznie niezależność sądownictwa wytycza linię podziału między procesem politycznym a sądami. Sądy muszą być chronione przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu przez jego członków w zakresie rozpatrywanych sporów⁵. Ochrona ta musi mieć zastosowanie do sędziów, np. poprzez ustanowienie gwarancji chroniących przed usunięciem z urzędu⁶. Zatem, w sprawie *Syfait*⁷, TS orzekł, że w braku odpowiednich zabezpieczeń w odniesieniu do odwołania lub wygaśnięcia powołania „sędziów”, należących do organu ochrony konkurencji, nie wydaje się, by zasady regulujące obejmowanie i sprawowanie przez nich urzędu zapewniały

skuteczną ochronę przed bezpodstawną ingerencją lub naciskiem władzy wykonawczej.

Ponadto wzajemne zaufanie, gdy dotyczy wymiaru sprawiedliwości, ma wymiar nie tylko pionowy, ale także poziomy. Oprócz zaufania, które stanowi podstawę dialogu między TS a sądami krajowymi, sądy krajowe muszą również mieć wzajemnie do siebie zaufanie, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę praw podstawowych.

Jest tak dlatego, że UE opiera się na fundamentalnym założeniu, iż jej obywatele są równi wobec Traktatów. Dotyczy to nie tylko obywateli jako jednostek, lecz także państw członkowskich jako podmiotów politycznych, dzięki którym obywatele UE wspólnie korzystają ze swoich demokratycznych praw.

Zatem w porządku prawnym UE zasada równości jest zarówno prawem podstawowym, gdy stosuje się ją do osób fizycznych, oraz zasadą ustrojową, gdy stosuje się ją do państw członkowskich. Jako prawo podstawowe zasada równości gwarantuje, że porównywalne sytuacje nie będą traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie będą traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Jako zasada ustrojowa, art. 4 ust. 2 traktatu o UE przewiduje, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów”. W zakresie stosowania prawa UE 28 państw członkowskich występuje na równej stopie: niezależnie od daty ich przystąpienia, ich wielkości, siły ekonomicznej, historii i ich ustroju państwowego, państwa członkowskie mają takie same prawa i legitymację demokratyczną. W związku z tym UE nie może twierdzić, że niektóre z demokratycznych państw członkowskich i dokonywane przez nich wybory sprawiają, że są lepsze od innych.

Zasada równości państw członkowskich wobec Traktatów oznacza, że wszystkie państwa członkowskie, a zwłaszcza ich sądy krajowe, są w równym stopniu zaangażowane w obronę praworządności w UE, której nieodłączną część stanowią prawa podstawowe. Ponieważ wszystkie państwa członkowskie są w równym stopniu zaangażowane w wartości demokratyczne, prawa podstawowe i zasadę państwa prawa, można zasadnie oczekiwać, że będą miały do siebie zaufanie, zwłaszcza gdy działają razem dla osiągnięcia wspólnych celów Unii. Rzeczywiście, jest kwestią zdrowego rozsądku, by istniało wzajemne zaufanie wśród tych, którzy są przyjaciółmi i równymi partnerami.

Zasada wzajemnego zaufania ma fundamentalne znaczenie dla obywateli UE w zakresie swobodnego i pewnego przemieszczania się wewnątrz obszaru bez granic wewnętrznych, celu wyraźnie wskazanego w traktacie o UE. Ustanowienie europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ma przede wszystkim zostać osiągnięte poprzez wzajemne uznawanie krajowych orzeczeń sądowych. Zasada ta oznacza, że orzeczenia sądowe – wydane przez właściwy sąd i mieszczące się w zakresie odpowiedniego prawodawstwa UE – muszą być uznawane i wykonywane w całej UE.

Poprzez sprzyjanie skuteczności krajowych orzeczeń sądowych, które mogą wymagać stosowania środków przymusu (takich jak orzeczenie sądowe nakazujące powrót dziecka lub nakaz aresztowania), zasada wzajemnego

4 Wyrok TS z 19.09.2006 r. w sprawie C-506/04 *Wilson*, EU:C:2006:587, pkt 49–52.

5 Wyrok TS z 19.09.2006 r. w sprawie C-506/04 *Wilson*..., pkt 51.

6 Zob. wyrok TS z 22.10.1998 r. w sprawach połączonych C-9/97 i C-118/97 *Jokela*, EU:C:1998:497, pkt 20, i wyrok TS z 4.02.1999 r. w sprawie C-103/97 *Köllensperger i Atzwanger*, EU:C:1999:52, pkt 21.

7 Wyrok TS z 31.05.2005 r. w sprawie C-53/03 *Syfait* i in., EU:C:2005:333, pkt 31.

uznawania przyczynia się do eksterytorialnego sprawowania władzy publicznej przez państwa członkowskie. Jednak przy realizacji celu efektywności sądowej wzajemne uznawanie nieuchronnie wpływa na korzystanie z praw podstawowych. Na przykład, dana osoba na podstawie europejskiego nakazu aresztowania może zostać przekazana do wydającego państwa członkowskiego wbrew jej woli, co ogranicza wolność tej osoby. Pomyślnie funkcjonowanie zasady wzajemnego uznawania jest zatem oparte na założeniu, że państwa członkowskie mogą być (i są) zależne od siebie pod względem przestrzegania praw podstawowych.

Wynika z tego, że państwa członkowskie, w szczególności ich sądy krajowe, są uważane za równe wobec traktatów i są w stanie zaufać sobie nawzajem w celu odpowiedniej ochrony praw podstawowych; a to dlatego, że wzajemnie sobie ufają, iż współpraca sądowa jest możliwa, poprzez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych.

Zasada ta pojawia się wyraźnie w opinii TS 2/13⁸ w sprawie projektu umowy w sprawie przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako EKPC)⁹. Opierając się na swoich wcześniejszych wyrokach w sprawach *N.S i in.* oraz *Melloni*¹⁰, TS stwierdził, że wzajemne zaufanie „wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych [28] państw [członkowskich] uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”. Opinia ta potwierdza zatem, że zasada równości państw członkowskich wobec Traktatów jest nieodłączną częścią zasady wzajemnego zaufania.

Zasada wzajemnego zaufania nakłada na państwa członkowskie dwa negatywne obowiązki. Po pierwsze, sądy krajowe nie mogą narzucać wyższych standardów ochrony praw podstawowych niż te przewidziane przez prawo UE. Po drugie, „z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków”, państwa członkowskie nie mogą „sprawdzać, czy inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię”. Dlatego też podczas gdy pierwszy obowiązek nie przewiduje wyjątków, drugi wyjątki obejmuje. Pozwolę sobie to zilustrować poprzez odwołanie się do najnowszego orzecznictwa TS w kontekście decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (dalej jako decyzja ramowa).

Po pierwsze, państwa członkowskie nie mogą „żądać od innego państwa członkowskiego wyższego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych od poziomu zapewnionego w prawie Unii”.

Jako „kamień węgielny” współpracy sądowej w sprawach karnych decyzja ramowa ma na celu zastąpienie często

politycznie motywowanego wielostronnego systemu ekstradycji między państwami członkowskimi systemem wydawania osób, który spoczywa wyłącznie w rękach organów sądowych, na podstawie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

Oznacza to, że zgodnie z decyzją ramową główna odpowiedzialność za ochronę praw podstawowych osób będących przedmiotem europejskiego nakazu aresztowania spoczywa na organach sądowych państwa członkowskiego wydającego nakaz, czyli państwa członkowskiego, w którym postępowanie karne ma lub miało miejsce. Z tego wynika, że organ sądowy wykonujący nakaz nie może uzależnić wykonania europejskiego nakazu aresztowania od warunku zgodności z prawami podstawowymi gwarantowanymi w jego własnej konstytucji. W przeciwnym razie zasada równości państw członkowskich wobec traktatów byłaby zagrożona.

Zgodnie z prawem UE nie można uznawać wszystkich państw członkowskich za równie zaangażowane w obronę praw podstawowych, a jednocześnie umożliwiać państwu członkowskiemu wykonującemu nakaz narzucanie własnych standardów konstytucyjnych państwu członkowskiemu wydającemu nakaz. Każda taka możliwość oznaczałaby początek końca zasady wzajemnego zaufania.

W rezultacie, podczas wdrażania decyzji ramowej organ sądowy wydający nakaz musi jedynie przestrzegać poziomu ochrony praw podstawowych przewidzianego przez prawodawcę unijnego, który z kolei musi być zgodny z Kartą.

Ponieważ Trybunał ma wyłączną właściwość do badania ważności prawa wtórnego UE, sądy krajowe nie mogą podejmować takiego badania. W przypadku wątpliwości co do zgodności decyzji ramowej z Kartą, sądy te są zobowiązane do zwrócenia się do TS.

Wynika to z uchwalenia przepisów unijnych w sprawie harmonizacji poziomu ochrony praw podstawowych, stanowiących, że państwo członkowskie wykonujące nakaz nie może narzucić własnych norm krajowych państwu członkowskiemu wydającemu nakaz. W przypadku, gdy sąd krajowy ma wątpliwości co do adekwatności poziomu ochrony praw podstawowych przewidzianego w decyzji ramowej jako przedmiot prawa UE, sąd krajowy musi zaangażować się w dialog z TS.

Zakładając, że ważność odpowiednich przepisów decyzji ramowej zostanie utrzymana w świetle Karty, nasuwa się następne pytanie, czy organ sądowy wykonujący nakaz może zweryfikować w konkretnej sprawie, czy państwo członkowskie wydające nakaz rzeczywiście przestrzega praw podstawowych gwarantowanych przez UE. W opinii 2/13 TS orzekł, że wykonujące państwo członkowskie może to zrobić, ale tylko w wyjątkowych przypadkach.

W sprawach połączonych *Aranyosi i Căldăraru*¹¹, TS przedstawił pewne wskazówki co do sytuacji, w których mogą wystąpić „wyjątkowe przypadki”, o których wspomina opinia 2/13. Po podkreśleniu znaczenia zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania określonego

⁸ Opinia TS z 18.12.2014 r. *Avis 2/13* Avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, EU:C:2014:2454.

⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej jako EKPC.

¹⁰ Wyrok TS z 21.12.2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 *NS i in.*, EU:C:2011:865, oraz wyrok TS z 26.02.2013 r. w sprawie C-399/11 *Melloni*, EU:C:2013:107.

¹¹ Wyrok TS z 5.04.2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 *Aranyosi i Căldăraru*, EU:C:2016:198.

w art. 4 Karty, zakazu, który nie może być uchylony, Trybunał uznał, że takie „wyjątkowe przypadki” mogą się pojawić w sytuacji, gdy istnieje realne ryzyko, że osoba będąca przedmiotem europejskiego nakazu aresztowania będzie narażona na nieludzkie lub poniżające traktowanie w państwie członkowskim wydającym nakaz. W celu ustalenia istnienia takiego ryzyka sąd państwa wykonującego musi dokonać dwuetapowej analizy.

Po pierwsze, musi oprzeć się na obiektywnych, wiarygodnych, konkretnych i aktualnych dowodach wykazujących uchybienia systemu więziennictwa państwa członkowskiego wydającego nakaz, które mogą stanowić naruszenie art. 4 Karty.

Po drugie, należy sprawdzić, czy istnieją poważne podstawy, by sądzić, w świetle okoliczności rozpatrywanej sprawy, że osoba objęta nakazem aresztowania będzie narażona na nieludzkie lub poniżające traktowanie, gdyby osoba ta miała zostać przekazana.

To pokazuje, że wzajemne zaufanie między systemami prawnymi państw członkowskich nie jest ślepe, a założenie, że wszystkie państwa członkowskie wywiązują się ze swoich zobowiązań w zakresie praw podstawowych wynikających z Karty UE musi być w razie istotnych wątpliwości zweryfikowane. Jeżeli powstaną takie wątpliwości, sąd państwa członkowskiego wykonujący nakaz powinien w wydającym nakaz sądzie państwa członkowskiego zasięgnąć informacji co do adekwatności warunków osadzenia w tym państwie członkowskim przed wykonaniem europejskiego nakazu aresztowania. Prawo UE w istocie wymaga, by sądy państw członkowskich dokonywały takich zapytań oraz przekazywały sobie nawzajem niezbędne informacje w tym zakresie.

Dopóki wydający nakaz sąd państwa członkowskiego nie jest w stanie przekonać swojego odpowiednika w państwie członkowskim wykonania nakazu, że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania może odbywać się w warunkach, które są zgodne z art. 4 Karty, dopóty przekazanie danej osoby należy odroczyć. Odroczenie wykonania europejskiego nakazu aresztowania w takich okolicznościach zapewnia zgodność z Kartą, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności systemu wzajemnego uznawania określonego w decyzji ramowej, jeżeli wyraźnie nakłada na państwo członkowskie wydające nakaz ciężar udowodnienia, że w jego decyzji spełniono warunki uzasadniające uznanie w innych państwach członkowskich. W ten sposób unika się stałego stanu nieufności między sądami dwóch państw członkowskich, co z czasem mogłoby prowadzić do rozpadu Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej jako PWBIS). Nie trzeba dodawać, że w przypadku, gdy nie można w rozsądnym terminie usunąć wątpliwości sądu państwa członkowskiego wykonującego nakaz, sąd musi zdecydować, czy poprowadzić procedurę wydania osoby do końca.

Ponadto, jak to jest obecnie, system ochrony praw podstawowych ustanowiony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako EKPC) nie uznaje wyraźnie znaczenia konstytucyjnego, jakie ma zasada wzajemnego zaufania w ramach porządku prawnego UE. Jest to jeden z czynników,

które doprowadziły TS do rozstrzygnięcia w opinii 2/13, że projekt umowy w sprawie przystąpienia UE do EKPC był niezgodny zarówno z traktatami UE, jak i z Kartą. Jednakże sprawy takie jak *Povse v. Austria* i *Avotins v. Łotwa* zdają się sugerować, że ETPC jest skłonny uznać znaczenie tej zasady¹². Warto zauważyć, że w tej ostatniej sprawie Wielka Izba ETPCz orzekła, po potwierdzeniu, iż domniemanie *Bosphorus*¹³ pozostaje miarodajne, że „jest świadoma znaczenia mechanizmów wzajemnego uznawania dla budowy (PWBIS)”. W związku z tym przyjęcie środków niezbędnych do osiągnięcia takiej konstrukcji jest w zasadzie całkowicie uzasadnionym celem z punktu widzenia EKPC. Co do zasady, ETPC uznał, że EKPC nie sprzeciwia się wzajemnemu uznawaniu orzeczeń sądowych przez państwa członkowskie UE, pod warunkiem, że takie uznanie nie odbywa się automatycznie i mechanicznie. Jeśli chodzi o art. 4 Karty, takie stwierdzenia są, moim zdaniem w pełni zgodne z orzecznictwem ETS, w szczególności w przywołanych wyrokach *N.S.*, *Aranyosi* i *Căldăraru*.

To prowadzi do uwagi końcowej. Pomyślne funkcjonowanie zasady wzajemnego zaufania i skutecznej ochrony sądowej praw podstawowych wymaga od sądów krajowych i TS podjęcia konstruktywnego dialogu. Wymaga również od sądów krajowych, by traktowały siebie nawzajem jak równego z równym. W relacji pionowej, w celu przestrzegania praworządności w UE, wykładnia i stosowanie prawa UE muszą być odizolowane od nacisków zewnętrznych i wewnętrznych. To do TS należy więc ostatnie słowo przy stwierdzaniu, co jest prawem UE. Oznacza to również, że do sądów krajowych, zwłaszcza krajowych sądów konstytucyjnych i sądów najwyższych, należy decydujący głos przy ustalaniu zgodności prawa krajowego z prawem UE, zgodnie z wykładnią TS. Przestrzeganie zasady praworządności wyjaśnia również, dlaczego procedura prejudycjalna jest otwarta tylko dla całkowicie niezależnych sądów. Dialog sądowy między Trybunałem a sądami krajowymi jest dialogiem wyłącznie pomiędzy sędziami. W stosunkach poziomych sprawy takie jak *Aranyosi* i *Căldăraru* powinny uciszyć tych krytyków, którzy twierdzą, że TS przywiązuje zbyt dużą wagę do zasady wzajemnego uznawania kosztem praw podstawowych. Wręcz przeciwnie, TS stwierdził wyraźnie, że nie należy mylić wzajemnego zaufania ze ślepym zaufaniem i że stojące u podstaw tego zaufania domniemanie, iż wszystkie państwa członkowskie UE przestrzegają zobowiązań w zakresie praw podstawowych, może zostać obalone.

Ponieważ UE jest systemem sprawowania władzy poprzez prawo, a nie ludzi, zasada wzajemnego zaufania wśród sędziów oznacza, że osiągnięcie celów określonych w Traktatach wymaga, by 28 państw członkowskich miało silne i niezależne sądy, postrzegające się nawzajem jako równi partnerzy i angażujące się w konstruktywny dialog z TS. ■

¹² Wyrok ETPC z 18.06.2013 r. w sprawie *Povse przeciwko Austrii*, ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC000389011, oraz wyrok ETPC z 23.05.2016 r. w sprawie *Avotins przeciwko Łotwie*, ECLI:CE:ECHR:2016:0523JUD001750207.

¹³ Wyrok ETPC w sprawie 45036/98 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) przeciwko Irlandii* [GC], ETPC 2005-VI.

„STAWIAM ZA WZÓR POLSKĄ RADĘ”

Rozmowa z lordem Geofreym Vosem, Przewodniczącym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w latach 2015–2016

Proszę powiedzieć, co wydarzyło się w ciągu roku, który upłynął od ostatniego Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)?

Mamy o wiele lepsze stosunki z Komisją Europejską i innymi instytucjami europejskimi. Jesteśmy obecnie jedną z najważniejszych organizacji, której opinie brane są pod uwagę w związku z danymi publikowanymi w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości i w związku z sytuacją w różnych krajach Europy, w których występują problemy z sądownictwem. Pracowaliśmy nad dwoma ważnymi projektami. Jeden dotyczy definicji oceny jakości wymiaru sprawiedliwości. To temat bardzo trudny. I drugi – rozpatrujący za i przeciw wejścia w skład rady sądownictwa osób niebędących sędziami i, ewentualnie, kim takie osoby powinny być.

To rzeczywiście bardzo trudne tematy, członkostwo w Radzie osób niebędących sędziami czy ocena pracy sądownictwa. Czy tutaj widzi Pan jakiś wyraźny postęp?

ENCJ przygląda się większości systemowych problemów związanych z oceną jakości wymiaru sprawiedliwości w Europie. Zauważyliśmy pewną poprawę, ale niestety zaobserwowaliśmy również jej brak. Niektóre obszary w kilku krajach miewają się gorzej, ale ENCJ musi opracować projekt pokazujący, jak wygląda dobrze oceniany system sprawiedliwości, na czym polega dobra jakość. I często wiele zależy od kultury, specyfiki danego kraju. Może się okazać, że to, co byłoby dobrą jakością wymiaru sprawiedliwości we Włoszech, nie może być traktowane jako dobra jakość wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Czy jest kraj, do którego można by się odnieść jako do wzorca?

Poważna odpowiedź brzmi „nie”, a niepoważna – „Arabia Saudyjska”. Można powiedzieć wzorcowy system sprawiedliwości, tam sprawiedliwość jest wymierzana szybko – następnego dnia i pewnie. Nie ma wątpliwości i nie ma odwołania. To jest skrajny model systemu sprawiedliwości. Inną skrajnością jest kraj, w którym można składać apelację za apelacją. Tam nie ma pewności i sprawa może trwać 10–15 lat. To, czego szukamy, jest czymś pomiędzy, czymś, co równoważy te dwa aspekty. Ale oczywiście to nie są tylko dwa aspekty, jest ich bardzo dużo.

Jak sądzę, to jest początek drogi, pracy nad takim modelowym systemem. Jak Pan sądzi, kiedy uda się skonstruować dokument, który będzie takim drogowskazem dla innych krajów?

Nie jestem pewien, czy powinniśmy opisywać idealny system wymiaru sprawiedliwości. Myślę, że zamiast tego będziemy szukać wyznaczników dobrej jakości.



Sir Geoffrey Vos, Przewodniczący Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa w latach 2015–2016

Jeżeli weźmiemy pod uwagę przytoczony wcześniej przeze mnie żartobliwy przykład Arabii Saudyjskiej, to jednym ze wskaźników dobrej jakości jest szybkość. Jest ona bardzo ważna, zwłaszcza współcześnie, kiedy młodzi ludzie żyją ze swoimi telefonami komórkowymi. W związku z tym nie będzie dobrego jakościowo systemu sprawiedliwości, który nie będzie szybki. A co należy zrobić, aby to uzyskać? Należy ustalić, jaka szybkość jest wymagana oraz jakie inne czynniki mogą zrównoważyć przeciwności. Oczywiście nie jest to jedyny czynnik, ale jest on jednym z łatwiejszych do zrozumienia. Ale nie sądzę, że kiedykolwiek będziemy mieli idealny system sprawiedliwości, ponieważ – tak jak mówiłem – istnieją czynniki kulturowe. Prawdopodobnie system sprawiedliwości Arabii Saudyjskiej przez wielu mieszkańców tego kraju jest uważany za bardzo dobry. Natomiast Europejczycy z oczywistych powodów nie oceniają go jako bardzo dobrego.

W skład ENCJ wchodzi państwa o różnych tradycjach, zarówno prawnych, jak i politycznych. Czy to jest duża przeszkoda w rozmowach na temat modelowego czy sprawnie działającego systemu wymiaru sprawiedliwości?

Uważam, że jest to bardzo dobre i niezwykle cenne. Każdy kraj, z każdego kręgu kulturowego i politycznego ma coś do zaoferowania. Jeśli jesteś gotów poświęcić czas, aby wysłuchać ludzi z różnych środowisk, różnych kultur i różnych rodzajów wymiaru sprawiedliwości, to zawsze

znajdzie się coś, czego można się nauczyć, ponieważ nie ma doskonałego systemu sprawiedliwości. W rzeczywistości wszystkie nasze systemy sprawiedliwości mają wady i zalety. I dlatego musimy współpracować ze sobą, aby zrozumieć, co jest dobre, a co złe w naszych systemach. W ten sposób, jeśli będziemy słuchać i się uczyć, będziemy w stanie poprawić wymiar sprawiedliwości w całej Europie, bez względu na kulturę, politykę i prawo.

W tej chwili obserwujemy w Europie nasilające się tendencje konserwatywne i nacjonalistyczne. Czy tutaj widziałby Pan jakieś zagrożenia dla wymiaru sprawiedliwości?

Cóż, uważam, że nacjonalizm, populizm zwykle są spowodowane surowością ekonomiczną. Ludzie zaczynają się zastanawiać, dlaczego życie z dnia na dzień nie staje się lepsze. Naturalną reakcją jest mówienie: „martwię się tylko o siebie i mniej przejmuję się trudną sytuacją innych”. To naturalna reakcja, dobrze znana z historii. Więc nie powinniśmy być szczególnie zaskoczeni. To, co musimy robić, to pracować nad gwarancjami dla nienaruszalności zasad demokratycznego społeczeństwa. ENCJ pracuje nad stworzeniem najlepszych zasad, najlepszych praktyk dla systemu władzy sądowniczej w całej Europie. I jedną z rzeczy, którą powiem dzisiaj wieczorem (2.06.2016 r.) w Pałacu Prezydenckim, w obecności Prezydenta, to że bez względu na poglądy polityczne zasady i najlepsze praktyki są tworzone dla wszystkich. Wynikają z doświadczeń

pokoleń i nie powinny być ignorowane. Ma to zastosowanie do niezależności sądownictwa, niezawisłości sędziów i konieczności konsultowania i słuchania opinii sędziów, gdy rozważana jest reforma wymiaru sprawiedliwości. Ale sędziowie i Rada Sądownictwa nie powinni być wrogo nastawieni do niezbędnych reform. Reformy są dobre, pod warunkiem że zostaną przeprowadzone prawidłowo i zgodnie z zasadami.

Krajowa Rada Sądownictwa została utworzona w 1989 r. po obaleniu komunizmu. Nie było takiej instytucji w Polsce. Co jest najważniejsze, by umacniała swoją pozycję?

Zawsze niechętnie komentuję, jak dana Rada ma funkcjonować, to przede wszystkim sprawa konkretnego kraju – w tym wypadku Polski. Stawiałem i stawiam za wzór polską Radę jako przykład dobrze funkcjonującej instytucji tego typu, ale prawdą jest, że Krajowa Rada Sądownictwa nie ma tak szerokich kompetencji, jak Rady w innych krajach. Istnieją różne rozwiązania, które mogą pracować równie efektywnie. Uważam, że Rada jest głęboko osadzona w polskiej kulturze sądowniczej i to jest dobre. Myślę, że jest skuteczna w ochronie niezależności sądów, ale oczywiście niezależność musi być respektowana przez rząd i to jest ważne na całym świecie, nie tylko w Polsce.

Dziękuję za rozmowę.

Alicja Seliga

„Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie”

Międzynarodowa debata, Warszawa, 3.06.2016 r.



Debata „Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie”

„Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie” to tytuł debaty, która odbyła się 3.06.2016 r. w Sądzie Najwyższym z udziałem prof. Koena Lenaerts, Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prof. Małgorzaty Gersdorf, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, prof. Andrzeja Rzeplińskiego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,

prof. Marka Zirk-Sadowskiego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poniżej przedstawiamy wystąpienia prof. Małgorzaty Gersdorf, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, i prof. Andrzeja Rzeplińskiego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wygłoszone podczas tej debaty.

Redakcja

„Ucieczka od wolności?”

Wystąpienie profesor Małgorzaty Gersdorf
– Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

1. Jest to dla mnie nie tylko ogromny zaszczyt, ale i powód do satysfakcji, że Sąd Najwyższy gości Uczestników dzisiejszej debaty w tych murach. Jej temat został sformułowany na tyle ogólnie, że pozwala mi na kilka refleksji nad tzw. nadzorem administracyjnym nad sądami.

Obserwatorowi zdarzeń ostatnich miesięcy nasuwają się nieodparte skojarzenia z mechanizmami opisanymi przed laty w znakomitym esej amerykańskiego filozofa społecznego Ericha Fromma pt. „Ucieczka od wolności”¹: rozpaczliwe poszukiwania lidera – autorytetu, który „przywróci porządek”, nawet pewnym kosztem wolności jednostki.

Im mniej jednak wolności indywidualnej, tym mniej niezależności sądów, bo przecież niezależne sądy są potrzebne obywatelom świadomym swoich praw. Konsolidacja władzy i obniżanie rangi praw podstawowych oddziałują zatem nieuchronnie na obniżenie instytucjonalnego znaczenia organów wymiaru sprawiedliwości. Doświadczenie historyczne potwierdza, że to, jak daleko proces ten zajdzie, jest tylko kwestią skali, a nie samej zasady. Niekiedy rządzącym wystarczy tylko „oczyszczenie” składu organów orzekających z części ich obsady i skonstruowanie sądów specjalnych do spraw o znaczeniu politycznym². Rzadziej, ale to nie znaczy, że nigdy, wymiar sprawiedliwości ulega nawet całkowitej destrukcji.

2. Spójrzmy teraz przez chwilę na polskie sądownictwo, które – trzeba to uczciwie powiedzieć – nigdy nie miało lekko. Nasza Konstytucja³ gwarantuje w art. 45 ust. 1 prawo do sądu, który ma być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły, a do tego jeszcze rozpoznawać sprawy sprawiedliwie, jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki. W tej pięknej formule dostrzegam pułapkę polegającą na jej zbyt dosłownym odczytaniu. Po 1989 r. nigdy nie cofaliśmy się w jurydyzacji naszego życia ani o krok. Stale poszerzano kognicję sądów. Był to wyraz zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Zlikwidowano państwowy arbitraż gospodarczy, kolegia do spraw wykroczeń oraz społeczne komisje pojednawcze. Lawinowo wzrastała liczba spraw w sądach. Aktualnie jest ich ok. 15 mln rocznie. Nie rozwinięto nowych alternatywnych form rozstrzygania sporów. Decyzje o poszerzaniu kognicji sądów uważam za bardzo dyskusyjne. Stale rosnący zakres kognicji sądów – a dodajmy do niego jeszcze ogromny przyrost spraw wpływających do rozpoznania

– musiał się bardzo źle skończyć. W sądach mamy dzisiaj sprawy i bagatelne, i niebagatelne, o skrajnie różnym charakterze i znaczeniu dla jednostek. A i stosowanie prawa różni się nieco od tego, czego jeszcze 30 lat temu uczono na aplikacji sądowej. Współczesne prawo pochodzi bowiem od różnych prawodawców – polskiego, międzynarodowego i europejskiego. Ustawodawstwo polskie też nie jest na optymalnym poziomie (szybkie zmiany, brak przepisów intertemporalnych).

Coraz łatwiej więc o pomyłkę lub opóźnienie, które, co gorsza, na ogół wcale nie są efektem zaniedbań samych sędziów. W jaki sposób sędzia, który w swoim referacie ma kilkaset spraw do rozpoznania (w dużych miastach często nawet około tysiąca!), może dobrze i szybko wyrokować?

3. Brak właściwej diagnozy dla pewnych niedomagań wymiaru sprawiedliwości (które są przede wszystkim związane z nadmiarem spraw) uruchamia niewłaściwą terapię, a mianowicie terapię opartą na tezie o konieczności zarządzania administracyjnego sądami przez ministra sprawiedliwości. Efekty tych działań administracyjnych są mierne.

Nawet bowiem najlepiej działające sądy co roku z natury rzeczy produkują miliony niezadowolonych. Tych, którzy przegrali sprawę. Ich gniew i frustracja to potężna siła, która może być zagospodarowana i ukierunkowana przeciwko wymiarowi sprawiedliwości zarówno przez media, jak i egzekutywę. To się dzieje. Autorytet wymiaru sprawiedliwości w ten sposób upada na naszych oczach, a jest potrzebny państwu i narodowej wspólnoty. Budowa autorytetu sądów, a nie ich zwasalizowanie, należy do zadań państwa. Musimy zatem mieć świadomość, że bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie wolno – w ujęciu konstytucyjnym – ale przede wszystkim nie da się uniknąć, pogłębiając wzrost zależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. Problem tkwi przede wszystkim w jakości i ilości stanowionego przez parlament prawa, w tym ilości zagadnień, którymi – jak się oczekuje – ma się zająć sądownictwo. Żadne środki nadzoru problemu tego nie zlikwidują i nie rozwiążą.

4. Wróćmy do przepisów. Wachlarz instrumentów, jakimi dysponuje w tym specyficznie pojmowanym celu minister sprawiedliwości, pozostaje bardzo szeroki, z czego zdajemy sobie sprawę, próbując dokonać ich syntezy. I tak minister:

- dysponuje częścią budżetu państwa przeznaczoną dla sądów powszechnych, nadzoruje kształcenie sędziów (zarówno na etapie wstępnym, jak i ustawicznym),
- tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszar właściwości,
- powołuje i odwołuje prezesów i wiceprezesów oraz dyrektorów i kierowników finansowych sądów,
- deleguje sędziów do pełnienia obowiązków poza sądem,

1 E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, przekład O. i A. Ziemińscy, Warszawa 1978.

2 Zob. P. Stalski, *Sądownictwo III Rzeczy w latach 1933–1945*, „Acta Erasmi” t. X, M. Sadowski (red.), Wrocław 2015, s. 193 i n.

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

- znosi lub przydziela sądom stanowiska sędziowskie po ich zwolnieniu, a także nowe stanowiska,
- żąda podjęcia czynności dyscyplinarnych wobec sędziego, zarządza natychmiastową przerwę w jego czynnościach służbowych do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny,
- zaskarża orzeczenia sądów dyscyplinarnych i występuje o wznowienie postępowania dyscyplinarnego

5. Uprawnienia te jednak nie wystarczają do uzdrowienia wymiaru sprawiedliwości, więc – bez względu na opcję polityczną – parlamenty kolejnych kadencji przyznają egzekutywie nowe uprawnienia w zakresie nadzoru nad sądownictwem powszechnym. W 2012 r. wprowadzono system oceny pracy sędziego, polegający na planowaniu jego indywidualnego rozwoju zawodowego, na zasadach określonych przez ministra sprawiedliwości (art. 106e prawa o ustroju sądów powszechnych⁴). Ze skutkiem od 1.01.2013 r. ustanowiony został nowy organ sądu – dyrektor administracyjny (art. 31a i n. p.u.s.p.) – wykonujący wiele zadań z zakresu administracji sądem. Jako pracownik powoływany (w rozumieniu art. 68 kodeksu pracy⁵) przez ministra sprawiedliwości pozostaje w głębokim uzależnieniu od tego organu władzy wykonawczej. Z kolei w ustawie z 20.02.2015 r.⁶ przewidziano zmianę art. 37g p.u.s.p. umożliwiającą ministrowi – w ramach wykonywania czynności nadzorczych – żądanie udostępnienia akt dowolnej sprawy sądowej.

6. Kolejne formy zwiększenia zależności sądownictwa od władzy wykonawczej zapowiadali i zapowiadają przedstawiciele obecnej większości sejmowej. Zmierzają one w kierunku zapewnienia możliwości szerokiej kontroli sędziów – od pełnej jawności oświadczeń majątkowych przez ograniczenie ochrony immunitetowej, powołanie specjalnej jednostki organizacyjnej, której zadaniem będzie prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw sędziowsko-prokuratorskich po kuriozalne: badania wariograficzne i badania próbek moczu. Ostatnie plany ingerencji w strukturę Krajowej Rady Sądownictwa i zasad powoływania (a właściwie już wybierania) sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej znacznie wykraczają poza granice administracyjnego nadzoru nad sądami powszechnymi, dowodzą prób szerokiego uzależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej.

7. Działania te nie znajdują najmniejszego uzasadnienia w treści ustawy zasadniczej. Niezależność władzy sądowniczej od dwóch pozostałych władz: wykonawczej i ustawodawczej wynika z zasady podziału władz

przyjętej w art. 10 Konstytucji RP. Tę niezależność raz jeszcze akcentują art. 173 i 174 Konstytucji RP, stanowiąc, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173 Konstytucji RP) i że tylko one „wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 174 Konstytucji RP). Odrębność i niezależność sądownictwa ma z kolei podstawowe znaczenie dla niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), a w konsekwencji – zapewnienia każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

8. Nie ma dla mnie wątpliwości, że konstrukcja nadzoru administracyjnego ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi nie znajduje oparcia w ustawie zasadniczej. Nie głoszą jej ani przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, ani doświadczeni, posiadający wieloletnią praktykę i dorobek orzecznictwa, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości. Ich krytyczne – względem kolejnych dokonań legislatorów – stanowiska podkreślają rolę zasady separacji władz⁷. Także konstytucyjnie ukształtowana rola rady ministrów i ministra sprawiedliwości nie pozwala doszukiwać się prawa do sprawowania nadzoru nad sądami. Wręcz przeciwnie – minister sprawiedliwości jako członek Krajowej Rady Sądownictwa ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁸. Nie jest jego zadaniem ingerowanie w działalność sądów, sztucznie bowiem wyodrębnia się władzę sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym od władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym, by kompetencje w tej drugiej sferze mogła wykonywać egzekutywa⁹. Jak podkreślił sędzia Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Wróbel, sądy powszechne sprawują tylko wymiar sprawiedliwości i nie prowadzą żadnej dodatkowej działalności administracyjnej. Czynności i działania, które cytowany już art. 8 p.u.s.p. określa jako należące do działalności administracyjnej, stanowią nierozłączną część „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Bez odpowiednich środków rzeczowych, finansowych i osobowych nie mogą działać żadne organy państwa, a więc i sądy powszechne. Dysponowanie tymi środkami wymaga kontroli biegu urzędowania, czuwania nad sprawnością orzekania, analiz orzecznictwa, kontroli przestrzegania obowiązków przez sędziów, urzędników i personel pomocniczy.

9. Z uludą polegająca na forsowaniu tezy, że tylko silny minister może „uzdrowić” wymiar sprawiedliwości, przyznać rzeczywistą niezawisłość sędziemu, separując go od sędziego przewodniczącego, należy zerwać,

⁴ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) – dalej jako p.u.s.p.

⁵ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.).

⁶ Ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2544 Sejmu VII kadencji).

⁷ S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/1; R. Piotrowski, *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016, s. 53; B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej*, w: *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016, s. 31 i n.

⁸ Podkreśla to R. Piotrowski, *O znaczeniu...*, s. 57.

⁹ Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego A. Wróbla do wyroku TK z 7.11.2013 r., K 31/12.

wypełniając wynikający z ustawy zasadniczej nakaz separacji władz. Zapewnienie niezależności i niezawisłości sądownictwa powszechnego wymaga pozostawienia kompetencji o charakterze organizacyjnym w jego własnej gestii. Kto lepiej zna bolączki i niedomagania wymiaru sprawiedliwości niż sędziowie?

10. Sędziowie to nie banda skorumpowanych „kolesi”, mafia, którą trzeba wyizolować od społeczeństwa i skierować do „czyszczenia kibli w więzieniach” (to o Sądzie Najwyższym), jak się mówi i pisze o nich, lecz specjaliści o dużej etyce i niezależności działania, profesjonaliści o dużej godności osobistej.

Dlatego trzeba zastanowić się i poważnie przemyśleć koncepcje przyznania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Powierzenie tych kompetencji Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego postulował mój poprzednik na tym stanowisku, Pan Prezes Stanisław Dąbrowski. Jako człowiek opozycji antykomunistycznej, a także wieloletni, doświadczony sędzia i funkcjonariusz sądownictwa czynił to nie z doraźnych czy osobistych pobudek, ale w poczuciu odpowiedzialności za państwo i wymiar sprawiedliwości. Dlatego koncepcja ta znajduje aprobatę w oczach wielu przedstawicieli nauki prawa i praktyków. Od wielu lat sprawdza się zresztą w sądownictwie administracyjnym, nad którym – na podstawie art. 12 prawa o ustroju sądów administracyjnych¹⁰ – nadzór administracyjny sprawuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

11. W ramach struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego zadania te wykonuje Biuro Orzecznictwa. Z uwagi na znacznie większy rozmiar sądownictwa powszechnego powierzenie tych zadań jednostkom działającym obecnie w strukturze Sądu Najwyższego (np. Biuru Studiów i Analiz) przekraczałoby ich możliwości działania. Dlatego konieczne wydaje się utworzenie odrębnego urzędu, któremu zadania te zostałyby powierzone. Sięgając do podobieństw w działaniu centralnych organów administracji, ulokowanie tego urzędu w strukturze wymiaru sprawiedliwości wymagałoby powierzenia Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego kompetencji do mianowania dyrektora tego urzędu.

12. Nie ma przy tym podstaw do obaw, że powołanie takiego urzędu spowodowałoby rozrost administracji czy stawianie pytań o zapewnienie doświadczonych dłań kadr. Zasililiby go bowiem obecnie wykonujący te zadania urzędnicy administracji rządowej.

13. W ramach kompetencji tego urzędu powinny się znaleźć planowanie i nadzorowanie budżetu sądownictwa powszechnego, a także wszelkie zagadnienia dotyczące

jego organizacji. To właśnie ten urząd powinien kontrolować bieg urzędowania, czuwać nad sprawnością orzekania, analizować orzecznictwo, weryfikować przestrzeganie obowiązków przez sędziów, urzędników i personel pomocniczy. Natomiast uprawnienia personalne, w tym powoływanie prezesów i wiceprezesów sądów, innych najważniejszych kierowników jednostek wymiaru sprawiedliwości, a także delegowanie sędziów powinny być wykonywane – na wniosek dyrektora urzędu – przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Gwarantowałoby to realną niezależność władzy sądowniczej w strukturze państwa.

14. Prezentacja zarysu tej koncepcji nie ma oczywiście za zadanie wyczerpania tematu. Trzeba jednak przede wszystkim przypomnieć, że obecny stan rzeczy jest sprzeczny z zasadą równowagi i separacji władz. Pozostawienie w rękach władzy wykonawczej kompetencji nadzoru administracyjnego nad sądownictwem powszechnym nie służy także dobru państwa i nie rozwiązuje realnych problemów wymiaru sprawiedliwości. Zdaję sobie sprawę, że realizacja tej koncepcji może wzbudzić opór środowisk politycznych, sprawujących władzę ustawodawczą i wykonawczą. Wierzę jednak, że niezależność i niezawisłość władzy sądowniczej stanowią wartości, których realizacji można oczekiwać w każdych okolicznościach.

15. Ważne jest przekonanie społeczeństwa, że trzeba chronić wolności zapisane w Konstytucji RP m.in. przez poszanowanie niezależności sądownictwa. W silnym przywódcy polityku nie można upatrywać remedium na pewne niedociągnięcia wymiaru sprawiedliwości.

„Być sędzią”

Wystąpienie profesora Andrzeja Rzeplińskiego – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Bycie sędzią jest równie piękne i całkowicie absorbujące, jak bycie lekarzem czy uczonym. Profesja sędziowska nie jest dobrym zajęciem dla osób, które nie mają na tyle utrwalonego poczucia godności osobistej i zawodowej, prawości i nienagannej przeszłości, wiedzy zawodowej i życiowej oraz dojrzałości społecznej, dojrzałości rodzinnej i dojrzałości psychicznej – by za każde wydane zgodnie z prawem i własnym sumieniem orzeczenie brać pełną odpowiedzialność.

Sędzia musi mieć nie tylko odwagę podejmowania decyzji, ale także moralną odwagę sądzenia konkretnych osób. Powoduje to, że sądzenie należy do „najbardziej fundamentalnych funkcji w każdym społeczeństwie”¹¹.

Każdego sędziego musi cechować dobra organizacja pracy, aby zaniedbania w niej nie budziły pokusy ułagodzenia „zwierzchności” czy jednej ze stron.

¹⁰ Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.).

¹¹ I. Drapkin, *The Art of Sentencing: Some Criminological Considerations*, Reports of UNAFEI 1979/16, s. 53.

O znaczeniu, jakie społeczeństwa od zawsze przywiązują do wyłaniania możliwie najlepszych na te stanowiska osób, świadczą wymagania stawiane przyszłym sędziom przez starożytne prawo żydowskie, które domagało się przede wszystkim „znajomości prawa, połączonej z ogólnym wykształceniem” oraz „nieskazitelności charakteru połączonej z bogobojnością, łagodnością i dobroduszością”¹². Sędzia – w doktrynie chrześcijańskiej – według św. Tomasza z Akwinu – to człowiek, który powinien żyć w „stanie doskonałości, to jest w prawdzie”. Sędziowie „powinni być na mocy swego urzędu stróżami prawdy w sądownictwie”, jak uczeni w nauce, „A kłamstwo w sądzie lub przeciw nauce jest grzechem śmiertelnym”¹³.

Na antypodach tych wartości, jakie musi reprezentować sędzia w państwie rządów prawa, postawił sędziego Włodzimierz Lenin, który mocą swej absolutnej władzy polecał sędziom, aby swoimi wyrokami siali terror – jawnie, uzasadniając go przy tym i uprawomocniając „w sposób pryncypialny, bez fałszu i upiększeń”. W sprawach cywilnych Lenin nakazywał sędziom konfiskaty i rekwizycje, nadzór nad kupcami i przedsiębiorcami, nieuznawanie żadnej własności prywatnej. Od sędziów karnych żądał dwu ulubionych kar: rozstrzelania lub zesłania na roboty przymusowe. Kary powinny być „bezlitosne”, sądy powinny być „bojowe”, „proletariackie sądy” „muszą wiedzieć na co zezwalamy”¹⁴.

W systemie państwa totalnego nie było miejsca na sędziego niezawisłego. Nawet gdy reżim stopniowo łagodniał, a wraz z nim stosowanie sędziowskiego terroru, kolejne pokolenia sędziów były przygotowane do służby sędziowskiej przez tych sędziów, którzy niszczyli swoimi wyrokami życie dziesiątkom tysięcy ludzi. W państwie totalnym do bezwzględnej walki z opozycją polityczną bez trudu znajdowali się sędziowie, którzy dawali się użyć do państwowego terroru prawnego, w imię prawa. Swoistą nagrodą było dla nich poczucie pełnej bezkarności. Chroniła ich partia komunistyczna czy nazistowska, ich partia. Korupcja polityczna była całkowita. Hitler równie energicznie jak Lenin demoralizował sędziów¹⁵.

Po 1948 r. sędziowie w państwach za żelazną kurtyną pracowali w toksycznych warunkach. Odstąpienie po 1956–1960 r. od praktyki sprawowania władzy przez masowe zastraszanie społeczeństwa otworzyło większości sędziów margines niezależności. Niezawisłość nie wymagała już nadzwyczajnej odwagi – wymagała wewnętrznej uczciwości. Ciągłe jednak reżimom potrzebni byli sędziowie, także w schyłkowych okresach, do utrzymywania kontroli nad społeczeństwem. Prawda, że już

mniej w kosztem. Na bagnietach źle się rządzi. Kontrola ludzi sprawowana była relatywnie miękkimi środkami. To stwarzało niszę dla większości sędziów. Zwłaszcza tych sędziów, którzy zachowali pewną pamięć instytucyjną czasów przedkomunistycznych.

Wielu sędziów miało, także wówczas, w swoich domowych bibliotekach publikacje przedrewolucyjne. Niektórzy zdobywali książki pisane bez cenzury państwowej wydawane w wolnych państwach.

Większość sędziów była świadoma standardu obowiązującego w państwach wolnej Europy.

Te okoliczności ułatwiły rozpoczęcie transformacji sądownictwa, poczynając od 1989–1990 r. Transformacja ta wymagała i wymaga czasu, żmudnej praktyki, dobrego, stabilnego prawa, wreszcie poszanowania odrębności sądownictwa przez kolejne partie polityczne po zwyciężskich wyborach parlamentarnych.

Aby transformacja sądownictwa się zakończyła w pełni, konieczne jest, aby po latach transformacji nowi sędziowie byli przygotowywani do bycia sędzią przez starszych kolegów, którzy całe życie orzekali w państwie prawnym, w którym trójpodział władz jest ugruntowaną, niekwestionowaną zasadą. To oznacza dziesiątki lat praktyki, jak w biblijnej opowieści o 40 latach wychodzenia z niewoli egipskiej. Czasu nie da się kupić.

Tak jak na przestrzeni wieków, tak i obecnie społeczeństwa domagają się sędziów prawych, o odpowiednich zdolnościach intelektualnych, umiejętności organizacji własnej pracy oraz solidnej znajomości prawa i jego stosowania¹⁶. Takich warunków nie jest w stanie spełnić każdy prawnik ze złożonym egzaminem sędziowskim.

Poświęciłem 30 lat badaniu dziejów sądownictwa, analizowaniu istoty wyzwań dla władzy sędziowskiej¹⁷, kształtowaniu ustroju sądów gwarantującego trójpodział władz w Polsce i w innych państwach, aktywnej obronie sędziów przed atakami, ale i monitorowaniu procedur powoływania sędziów na urząd oraz jakości pracy sądów i sędziów.

Już od ponad ośmiu lat pełnię urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego; niedługo moja dziewięcioletnia kadencja dobiegnie końca. Mając doświadczenie tych lat praktyki sędziowskiej, mogę spróbować odpowiedzieć na fundamentalne pytanie, które postawiłem sobie, przyjmując we wrześniu 2015 r. uprzejme zaproszenie prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prof. Guido Raimondi, do wygłoszenia tej mowy przed tak szczególnie szacownym i tak szczególnie ważnym dla

12 S. Ladier, *Proces karny w Talmudzie*, Lwów 1933, Jaeger, s. 46.

13 Tomasz z Akwinu, *Cnoty społeczne pokrewne sprawiedliwości*, Londyn 1972 Veritas, qu.110, 4, 5.

14 W.I. Lenin, *Dziela wszystkie*, Warszawa 1989, t. 44, s. 317, 379, 394.

15 I. Müller, *Hitler's Justice. The Courts of the Third Reich*, Harvard University Press 1991; H. Ortne, *Der Hinrichter: Roland Freisler – Mörder im Dienste Hitlers*, Nomen 2009.

16 Zasada 8. niezawisłości sądownictwa ONZ z 1985 r. głosi, że „sędziowie zawsze powinni postępować tak, aby chronić godność ich urzędu oraz bezstronność i niezawisłość sądownictwa”, zaś z zasady 10. wynika nakaz, aby sędziowie byli „jednostkami prawnymi i kompetentnymi, mającymi odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje prawnicze”, zob. A. Rzepliński, *Niezawisłość sądownictwa w świetle norm ONZ*, „Tygodnik Powszechny”, 1987/33. Podobnie brzmią normy międzynarodowe przejęte przez Międzynarodową Komisję Prawników oraz przez Stowarzyszenie Prawnicze Azji i Zachodniego Pacyfiku (zob. World Conference On the Independence of Justice, Working Documents, Montreal, June 5–10, 1983).

17 A. Rzepliński, *Die Justiz in der Volksrepublik Polen*, Dieter Simon (Vorwort), Frankfurt am Main 1996.

ponad 800 milionów Europejczyków gronem wybitnych sędziów, sędziów tych milionów ludzi, także moich sędziów. Postanowiłem zadać sobie to tytułowe pytanie – co to znaczy być sędzią.

Na potrzeby dzisiejszego wystąpienia zebrałem przemyślenia, które przychodziły mi do głowy na różnych etapach mojego sędziowania i mojego badania sądownictwa.

Nawiązując do koncepcji antynomii idei prawa Gustawa Radbrucha¹⁸, powiedziałbym, że funkcją publiczną sędziego jest urzeczywistnianie idei prawa, tj. bezpieczeństwa prawnego, dobra wspólnego i sprawiedliwości. W wypadku sędziego konstytucyjnego oznacza to ocenianie zgodności aktów normatywnych z konstytucją w sposób, który jednocześnie chroni stabilność prawa, eliminuje z niego niesprawiedliwości (np. nieuzasadnione ingerencje w wolności i prawa człowieka i obywatela) i urzeczywistnia ideę dobra wspólnego, tj. państwa, w którym decyzje podejmuje się w drodze porozumienia i współpracy, a nie narzucenia, państwa, które nikogo nie wyklucza i za które wszyscy obywatele są odpowiedzialni. Jest to zadanie niesłychanie trudne, wymagające niemałych kompetencji i umiejętności oraz określonej postawy, dlatego nie wszyscy mogą się go podjąć. Aby je rzetelnie wykonywać, trzeba być bardzo dobrze przygotowanym merytorycznie, a przy tym charakteryzować się co najmniej poczuciem sprawiedliwości, niezależnością, odwagą, wrażliwością oraz – o czym często się zapomina – pokorą.

Mówiąc o konieczności bardzo dobrego przygotowania merytorycznego, można powiedzieć, że być sędzią, to znaczy być solidnym rzemieślnikiem prawa i mieć ambicję bycia rzemieślnikiem artystą – jak podziwiani na całym świecie włoscy rzemieślnicy, artyści wyrobów luksusowych. Mądry, sprawiedliwy wyrok to dzieło rzemieślnika – artysty prawa. Taki sędzia to ktoś, kto jest biegły w dogmatyce prawa, rozumie prawo, postrzega je jako strukturę, pewien mechanizm, tzn. wie i „czuje”, „jak prawo jest zbudowane, jakie reguły rządzą lub rządzić powinny jego budowę, funkcjonowaniem i interpretacją”¹⁹. Znajomość i rozumienie prawa wymagają od sędziego, aby jego umysł był nieustannie w ruchu. Sędzią nie przestaje się być po wyjściu z gmachu sądu. Są sędziowie w sztuce sądenia lepsi i gorsi. Każdy sędzia, będąc referentem sprawy, w której dostrzeże istotny problem prawny, problem konstytucyjny, problem ważny z perspektywy Konwencji Europejskiej, może zagrać pierwsze skrzypce, jak w kameralnej orkiestrze symfonicznej. Ale podobnie jak w orkiestrze, niemal zawsze dzieło sztuki, jakim jest precedensowy, przez lata potem przytaczany wyrok, jest wspólnym dziełem innych artystów prawa, tych, którzy sprawę do sądu wniosli, przedstawili nowe, będące wyzwaniem argumenty i tych, którzy w sporze sądowym przedstawili równie błyskotliwie

swoje, konkurencyjne argumenty oraz – co równie ważne – dziełem pozostałych sędziów w takiej sprawie. Kiepski to sędzia, który nie dostrzeże potencjału takiej sprawy dla jurysprudence. Mądry i sprawiedliwy wyrok zwielokrotnia satysfakcję z bycia sędzią. Taki sędzia musi mieć umiejętność przerzucania mostów między prawem a życiem. To szczególne wyzwanie, gdy rewolucja informatyczna tak zmienia, zakręca i na nowo definiuje odwieczne wartości. To poprzeczka zawieszona bardzo wysoko. Nie bez kozery Ronald Dworkin przedstawiał w swoich pracach postać sędziego Herkulesa²⁰. Aby być sędzią, trzeba nie raz wykazać się siłą równą sile greckiego herosa.

Do rzetelnego pełnienia funkcji publicznej sędziego, czyli – jak wspomniałem – urzeczywistniania idei prawa, tj. bezpieczeństwa prawnego, dobra wspólnego i sprawiedliwości, niezbędna jest nie tylko biegłość w rzemiośle i sztuce prawa, lecz także pewna postawa sędziego jako człowieka. Sędzia musi mieć szczególne cechy charakteru i osobowości. Wśród najważniejszych wskazałbym, jak już mówiłem na wstępie, sprawiedliwość, niezależność, odwagę, wrażliwość i pokorę.

Sędzia sprawiedliwy to taki, który oddaje każdemu to, co mu się słusznie należy. Taka definicja sędziego sprawiedliwego wymaga podania kryterium, według którego ocenia on, co się komu słusznie należy. Dla sędziów konstytucyjnych takim kryterium jest konstytucja, potwierdzająca podstawowe wolności i prawa, wytyczająca kompetencje poszczególnych organów konstytucyjnych. Sędzia sprawiedliwy musi kryterium oddawania każdemu tego, co mu się słusznie należy, stosować konsekwentnie, tj. równych traktować tak samo, a nierównych – odmiennie. Tylko taki sędzia będzie sędzią sprawiedliwym, a przez to także bezstronnym.

Konstytucja jako kryterium oddawania każdemu tego, co mu się słusznie należy, lub inne obiektywne kryterium, wiąże się z kolejną niezbędną cechą sędziego jako człowieka – z jego niezależnością (niezawisłością). Sędzia niezależny to sędzia dobrze przygotowany merytorycznie – tu ujawnia się jeszcze jedna rola dobrego przygotowania merytorycznego, tj. jako warunku niezależności sędziego – i umiejący myśleć krytycznie, czyli samodzielny umysłowo. Bez tego jest on zależny od wiedzy i poglądów innych ludzi, np. innych sędziów lub swoich asystentów. Sędzia niezależny to także ktoś niezależny wewnętrznie, tzn. orzekający nie na podstawie własnych poglądów i postulatów, ale na podstawie danego mu prawem kryterium orzekania²¹. W wypadku sędziów konstytucyjnych tym kryterium jest konstytucja.

Sędzia musi być także człowiekiem wrażliwym. Tak jak lekarz musi pamiętać o tym, że pacjent to człowiek, a nie przypadek medyczny, tak sędzia musi pamiętać o tym, że bohater danej sytuacji prawnej to człowiek, a nie element podmiotowy kazusu. Dotyczy to również

18 Zob. G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2012, s. 79–84, 241–243.

19 E. Łętowska, *Prawo bywa bardzo piękne*, wywiad w Programie III Polskiego Radia z 27.02.2011.

20 Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2006.

21 Zob. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 81–82.

sędziów konstytucyjnych. Rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego rysują życie ludzi, bywa że wszystkich mieszkańców państwa. Być sędzią konstytucyjnym to także pamiętać o tym, że za orzeczeniem o hierarchicznej zgodności norm prawnych kryją się konkretne sytuacje wielu ludzi, i ten fakt w orzekaniu sędzia musi uwzględniać.

Do podstawowych cech sędziego jako człowieka, warunkujących rzetelne pełnienie przez niego powierzonej mu funkcji publicznej, zalicza się też pokora. Często o tej cesze się zapomina. Tymczasem świadomość własnej niedoskonałości, a tym samym – omyłności, jest sędziemu niezbędna do tego, by wybierać rozwiązania najlepsze, które nie zawsze będą tymi wymyślonymi przez siebie samego. Pokora jest potrzebna również do tego, by umieć przyjmować rzeczową krytykę podjętych rozstrzygnięć – zarówno ze strony profesjonalistów, jak i opinii publicznej, której zdania w demokratycznym państwie prawnym sędzia nie może lekceważyć.

Dlatego sędzia musi swoje orzeczenia rzetelnie uzasadniać – tak by wyjaśnić innym – w tym opinii publicznej, powody takiego, a nie innego rozstrzygnięcia, a w ten sposób wytłumaczyć się z przyznanej mu władzy. Sędzia jest bowiem dla ludzi, i nie na odwrót. Szacunku dla opinii publicznej, jej podmiotowego traktowania, troski o bycie przez nią zrozumianym nie wolno przy tym mylić z uleganiem jej żądaniom.

Sędzia musi być niezależny także od opinii publicznej. Nie bez powodu w jednej z konstytucji rzymskich zapisano, że „nie należy dawać posłuchu czczym głosom tłumu” (*Vanae voces populi non sunt audiendae*)²². Gdyby sędzia mu hołdował, to – jak powiedział prof. Juliusz Makarewicz – „zapewne do tej pory palilibyśmy czarownice na stosie”²³.

Być sędzią, to również oferować stronom postępowania swój umiarkowany temperament, być jednakowo lojalnym wobec każdego uczestnika postępowania. Rozumieć ludzi, ich emocje, interesy, nadzieje. Sędzia musi potrafić, w trudnych momentach, gdy sprawa rozpatrywana jest na rozprawie, umiejętnie korzystać ze swojej władzy, nie pouczać, a zwłaszcza nie traktować arogancko ludzi²⁴. Bo jeżeli sędzia tego nie potrafi, to cóż znaczy w jego praktyce poszanowanie godności każdego człowieka, choćby najgorszego?

Aby rzetelnie pełnić powierzoną mu funkcję publiczną, sędzia musi być także człowiekiem odważnym. Musi mieć odwagę zająć stanowisko odmienne od stanowiska innych, w tym pozostałych członków składu orzekającego, jeżeli jest przekonany, że za jego stanowiskiem przemawia więcej argumentów.

Odwaga jest również konieczna do wywiązywania się przez sędziego z obowiązku bycia niezależnym. Ktoś, komu brakuje odwagi, będzie ulegał różnym

presjom i naciskom – politycznym, środowiskowym bądź ideologicznym. Sędzia odważny stosuje prawo w sposób niezależny od tego, czego inni od niego oczekują. Godnym przykładem byli w Polsce sędziowie orzekający w czasie stanu wojennego w sprawach przestępstw politycznych. Obok sędziów posłusznych i będących częścią aparatu represji politycznych byli i tacy, którzy uniewinniali sprawców pokojowego sprzeciwu wobec reżimu²⁵. Odwaga tych sędziów przywracała prawu jego autorytet i godność. W ich rękach prawo było tym, czym być powinno, to jest środkiem pozwalającym chronić ludzi przed nadużyciem władzy publicznej.

Odważny sędzia musi również umieć ustąpić, odejść z zawodu – gdy jego obecność w korpusie sędziów legitymowałaby autorytarny reżim. Sędzia polski, który w 1980 r. przystąpił do pokojowego ruchu „Solidarność”, kilkanaście miesięcy później, gdy partia komunistyczna wydała społeczeństwu wojnę, przesłuchiwany przez wojskowych nadzorców mógł wypisać się z „Solidarności” i potępić swój polityczny „błąd” albo bronić swojej postawy i zasad wolnościowego ruchu i skazać się na odejście z sądownictwa. Każdy z takich sędziów był wierny złożonemu ślubowaniu sędziowskiemu: sumiennego stania na straży prawa. Dekret o stanie wojennym z grudnia 1981 r. był bezprawiem, także według komunistycznej konstytucji. Każdy z takich odważnych sędziów, którzy odeszli z sądów lub zostali usunięci z sądownictwa, delegitymizował reżim i był przez lata 80. wzorcem osobowościowym dla sędziów, którzy trzymali się na uboczu, a także dla nowych sędziów. Reżim niemal zawsze cofa się przed odważnym sędzią²⁶. Jest jakaś wewnętrzna siła w profesji sędziego, która powściąga nawet chuliganów politycznych.

W każdym państwie europejskim sędziowie zachowują w dobrej pamięci sędziów będących wzorcami osobowymi dla przyszłych pokoleń sędziów. Zdarza się, że ich nazwiska są znane wszystkim interesującym się sądownictwem. Tak jak w przypadku sędziego Giovanni Falcone czy we Francji sędziego Catherine Pierce. W Polsce dobrze pamiętamy z lat 60. nazwisko sędziego Michała Kulczyckiego, a z lat 80. nazwiska sędziów Adama Strzembosza – w wolnej Polsce Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – czy nieżyjących już Wojciecha Welmana – w wolnej Polsce Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie – czy Stanisława Rudnickiego – w wolnej Polsce Prezesa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Należy w tym szereg wymienić również obecnego prezesa Izby Karnej Sądu Najwyższego Lecha Paprzyckiego, który w 1982 r., będąc wtedy niespełna 35-letnim sędzią sądu wojewódzkiego w Warszawie i konsekwentnym przeciwnikiem kary śmierci, oparł się w czasie narady sędziowskiej kilkugodzinnym naciskom prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości okresu stanu wojennego i nie podpisał się

22 Zob. A. Kacprzak, J. Krzynówek, W. Wołodkiewicz, *Rugulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 92–93.

23 L. Gardocki, *Naprawdę jesteśmy trzecią władzą*, Warszawa 2008, s. 119.

24 A. Barak, *The Judge In a Democracy*, Princeton 2006, s. 311.

25 Zob. np. M. Stanowska, A. Strzembosz, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981–1988*, Warszawa 2005, s. 255–257.

26 Zob. M. Stanowska, A. Strzembosz, *Sędziowie warszawscy...*, s. 255–257; H.P. Graver, *Judges Against Justice. On Judges When the Rule of Law is Under Attack*, Berlin Heidelberg 2015, s. 259–270.

pod wyrokiem skazującym na taką karę. Ta postawa zawodziła – w Warszawie sędziowie zaprzestali wymierzać karę śmierci, choć obowiązywała ona do 1998 r.

Sędzia sądu najwyższego czy sędzia sądu konstytucyjnego jest często, nawet wbrew sobie i wbrew swojemu temperamentowi, osobą publiczną. Sędziowie tych sądów mają istotny wpływ na jakość demokracji konstytucyjnej. Kształtują swoimi wyrokami jej granice, wartości, jakimi się rządzi, chroniąc prawa podstawowe każdej istoty ludzkiej. Bywa, że wywołuje to irytację u liderów politycznych o autorytarnych skłonnościach. Taki stan rzeczy postrzegają oni jako zagrożenie dla swojej władzy. Ich irytacja skupia się zazwyczaj na prezesach sądu najwyższego czy sądu konstytucyjnego. Stanie przez tych sędziów na straży wartości demokracji konstytucyjnej postrzegają jako stan niemożliwy do tolerowania. Tacy liderzy próbują sami lub przez swoich zwolenników zmusić prezesa sądu do rezygnacji, zbyt nie przebiegając w środkach nacisku. Sam ten fakt nieulegania postrzegają – raczej błędnie – jako delegitymizację swojej władzy. Jak pokazuje historia takich napięć, sędziom – prezesom tych sądów – wystarczyło odwagi i determinacji, by ochronić integralność swoich sądów. Zwykle rozwiązaniem napięcia było lepsze zrozumienie innego rodzaju władz i ich funkcji. Dobrze zorganizowane państwo, z silną legislaturą oraz silną władzą wykonawczą, wymaga równie silnych sądów.

Aby móc być sędzią – dobrym sędzią, trzeba od siebie dużo i wciąż wymagać. Gra jest jednak warta świeczki, ponieważ sędzia, który jest biegłym prawnikiem i bywa, że parę razy w karierze artystą prawa, przecież jest ważnym aktorem – zwłaszcza sędzia konstytucyjny – w ochronie demokracji konstytucyjnej, ochronie jej fundamentów. Być sędzią, to być człowiekiem co najmniej sprawiedliwym, niezależnym, odważnym, wrażliwym, pokornym i uprzejmym, stale uczącym się nie tylko z ksiąg prawa. Taki sędzia może – powtarzając słowa Cicerona – domagać się, by „oręż ustąpił przed togą” (*Cedant arma togae*)²⁷, a tym samym – by siła i przemoc ustępowały przed prawem.

Zapytajmy więc, jakich satysfakcji może oczekiwać sędzia za spełnienie tych twardych wymogów, za podporządkowanie swojego życia profesji sędziowskiej? Nie ma wątpliwości, że dobry sędzia może upatrywać swego interesu w oczekiwaniu szacunku, jakim otaczają go ludzie, w osobistej satysfakcji z racji bezstronnego stosowania prawa, w zapewnieniu mu wysokiego standardu materialnego. Im mniej heroizmu wymaga od sędziego dany system prawa czy system społeczny, tym lepsze są: owo prawo i ów system.

²⁷ Zob. A. Kacprzak, J. Krzynówek, W. Wołodkiewicz, *Rugulae iuris...*, s. 103.

Uhonorowanie zasłużonych sędziów medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”



Uhonorowani sędziowie i zaproszeni goście podczas uroczystości 22.06.2016 r.

Krajowa Rada Sądownictwa po raz kolejny uroczystie podziękowała za wieloletnią, wyróżniającą się postawę i pracę orzeczniczą sędziom Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Olsztynie i Poznaniu, sądów apelacyjnych w Lublinie, Łodzi, Rzeszowie, sądów okręgowych w Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Krośnie, Kaliszu, Olsztynie, Legnicy, Tarnobrzegu, Gorzowie Wielkopolskim, Szczecinie oraz sądów rejonowych w Busku Zdroju,

Gryficach Starachowicach, Myśliborzu, Sanoku, Starogardzie Szczecińskim. Dnia 22.06.2016 r. w siedzibie Krajowej Rady medal „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae” wraz z podziękowaniami za wzorową służbę sędziowską wręczył SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa.

Lista uhonorowanych sędziów jest opublikowana na stronie www.krs.pl

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę do pełnienia urzędu sędziego 19.04. i 27.06.2016 r.

19.04.2016 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zostali powołani:

Sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:

1. Magdalena CHRANIUK-STĘPNIAK, WSA w Kielcach
2. Małgorzata ŁOBOZ, WSA w Krakowie
3. Piotr POPEK, WSA w Rzeszowie

Sędziowie Sądów Apelacyjnych:

4. Ewa JETHON, SA w Warszawie
5. Aleksandra KEMPCZYŃSKA, SA w Warszawie
6. Barbara KOSUB, SA w Krakowie
7. Jacek PASIKOWSKI, SA w Łodzi
8. Maria PIERZYCKA-PAJĄK, SA w Katowicach
9. Anna RODAK, SA w Łodzi
10. Marta SZEREL, SA w Warszawie

Sędziowie Sądów Okręgowych:

11. Jerzy BOGACZ, SO w Nowym Sączu
12. Marcin BUZDYGAN, SO w Częstochowie
13. Izabela CIEŚLIŃSKA, SO we Wrocławiu
14. Joanna CZERNECKA, SO w Krakowie
15. Anna GOLEC, SO w Lublinie
16. Jolanta JANAS, SO w Częstochowie
17. Małgorzata KAMYKOWSKA, SO Warszawa-Praga w Warszawie
18. Iwona KOWALCZYK, SO w Częstochowie
19. Grzegorz KOWOLIK, SO w Opolu
20. Tomasz KRAWCZYK, SO w Łodzi
21. Barbara KRZEMIANOWSKA, SO w Koszalinie
22. Wioletta KUBASIEWICZ, SO w Łodzi
23. Beata MAJEWSKA-CZAJKOWSKA, SO w Gliwicach
24. Jacek MARTKA, SO w Legnicy
25. Iwona MATYJAS, SO w Łodzi
26. Waldemar NAWROCKI, SO w Tarnowie
27. Ewa OKNIŃSKA, SO w Olsztynie
28. Andrzej REMBOWSKI, SO w Łodzi
29. Jagna RUMIŃSKA, SO w Katowicach
30. Roman TROLL, SO w Gliwicach
31. Katarzyna WASZCZUK, SO w Opolu
32. Piotr WICHEREK, SO w Tarnowie
33. Agnieszka WILCZYŃSKA, SO w Łodzi

Sędziowie Sądów Rejonowych:

34. Maja AMBROŻEK, SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
35. Wioletta BACHURSKA-ŚWIECIEWSKA, SR w Przemyśle
36. Anna BARAN, SR w Sandomierzu
37. Ewa BEDNARCZYK, SR w Grójcu
38. Ewelina BUDŹKO, SR w Żarach
39. Krzysztof CIŚLAK, SR w Grodzisku Mazowieckim
40. Krzysztof DŁUGI, SR w Głogowie

41. Magdalena DUDEK, SR w Pile
42. Monika DUŻ, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
43. Tomasz DYKO, SR w Radziejowie
44. Marta FERDYN, SR w Bytomiu
45. Karolina HAJKOWSKA-KUBATY, SR w Sosnowcu
46. Dorota IDCZAK, SR w Nysie
47. Agata IRLA-ŁUCZYŃSKA, SR dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie
48. Izabela JAMROZ, SR Lublin-Zachód w Lublinie
49. Adam JAWORSKI, SR dla Warszawy-Pragi-Południe w Warszawie
50. Katarzyna KĘDZIOR, SR w Sanoku
51. Jakub KOWALCZYK, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
52. Monika KRUEGER, SR Katowice-Zachód w Katowicach
53. Magdalena KWIATKOWSKA, SR w Łobzie
54. Katarzyna LIPSKA-JĘDRUCH, SR dla Warszawy-Woli w Warszawie
55. Aleksandra ŁUCZYŃSKA, SR w Łasku
56. Renata MAJ, SR w Bartoszycach
57. Małgorzata MALINOWSKA, SR w Suwałkach
58. Łukasz MALINOWSKI, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
59. Paulina MARSZAŁEK, SR dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi
60. Piotr MICHOWIECKI, SR w Mińsku Mazowieckim
61. Katarzyna MIKRUT, SR w Dąbrowie Górniczej
62. Janusz NOWAK, SR w Oświęcimiu
63. Monika OLSZOWIEC, SR w Zgierzu
64. Monika OSTROWSKA, SR w Płocku
65. Justyna PIKULIK, SR Szczecin-Centrum w Szczecinie
66. Sylwia RACZYŃSKA, SR dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu
67. Anna RAFALSKA, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
68. Agnieszka RICHERT, SR w Wejherowie
69. Marcin ROPIAK, SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
70. Magdalena ROZWAŁKA-RADWAN, SR w Myśliborzu
71. Justyna RYŁKO, SR w Szydłowcu
72. Paweł RYNKO, SR w Olsztynie
73. Katarzyna SENDOREK, SR w Bochni
74. Barbara SENDOR-SZKOTAK, SR dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie
75. Ewa SKOWRON, SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu
76. Ada SZCZEKOWSKA-SZYSZKA, SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
77. Anna SZEWCZYK, SR w Miastku

- 78. Krzysztof SZWAK, SR w Chojnicach
- 79. Wojciech WALICKI, SR w Przemyśle
- 80. Agnieszka WAWRZYŃCZYK-KLUZIK,
SR w Rybniku

- 81. Karolina WIŚNIEWSKA-OKOŃ, SR dla Warszawy-
-Śródmieścia w Warszawie
- 82. Joanna ZARYCZNY, SR w Gorlicach
- 83. Piotr ZASADA, SR w Wałcu

27.06.2016 r. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zostali powołani:

Sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:

- 1. Tomasz JANECHKO, WSA w Warszawie
- 2. Paweł MIERZEJEWSKI, WSA w Gdańsku
- 3. Tomasz STAWIECKI, WSA w Warszawie

Sędziowie Sądów Apelacyjnych:

- 4. Ewa GREGAJTYS, SA w Warszawie
- 5. Marek KOLASIŃSKI, SA w Warszawie
- 6. Robert KUCZYŃSKI, SA we Wrocławiu
- 7. Dariusz MAŁKIŃSKI, SA w Białymstoku
- 8. Anna MICHALIK, SA w Warszawie
- 9. Małgorzata MOSKWA, SA w Rzeszowie
- 10. Sławomir STEINBORN, SA w Gdańsku

Sędziowie Sądów Okręgowych:

- 11. Joanna BARANIECKA-GALIŃSKA, SO w Gdańsku
- 12. Dominik BOGACZ, SO w Częstochowie
- 13. Magdalena FIGURA, SO w Warszawie
- 14. Iwona GRZEGORZEWSKA, SO w Warszawie
- 15. Anna HRYCAJ, SO w Warszawie
- 16. Tomasz JÓZKOWIAK, SO w Poznaniu
- 17. Bartosz KAHSIN, SO w Gdańsku
- 18. Ewa KALININ, SO w Kielcach
- 19. Grzegorz KOCHAN, SO w Warszawie
- 20. Mirosław MAJOR, SO w Poznaniu
- 21. Adam MALINOWSKI, SO w Warszawie
- 22. Adam MIKA, SO w Legnicy
- 23. Rafał MŁYŃSKI, SO w Warszawie
- 24. Ewa MORAWSKA, SO w Koninie
- 25. Maciej NAWROCKI, SO w Poznaniu
- 26. Krzysztof NOWICKI, SO we Wrocławiu
- 27. Agnieszka PIANKOWSKA, SO w Gdańsku
- 28. Piotr PILARCZYK, SO w Krakowie
- 29. Marzena POK, SO w Częstochowie
- 30. Maciej ROMOTOWSKI, SO w Suwałkach
- 31. Agnieszka STASZAK, SO w Poznaniu
- 32. Monika SZUWAROWSKA, SO w Warszawie
- 33. Joanna WIECKOWSKA, SO w Gdańsku
- 34. Marta ZALEWSKA, SO w Rzeszowie

Sędziowie Sądów Rejonowych:

- 35. Agnieszka BOCHENEK, SR w Miechowie
- 36. Tomasz BULC, SR w Ciechanowie
- 37. Katarzyna CICHON, SR w Kolbuszowej

- 38. Małgorzata FILIPEK, SR w Jarosławiu
- 39. Joanna FLAK, SR w Bolesławcu
- 40. Joanna GABERLE, SR w Wieliczce
- 41. Anna GAJEWSKA, SR w Pisz
- 42. Agata GOC-GRZYWNOWICZ, SR w Tychach
- 43. Anna GOŁ-ZDZIEBCZOK, SR w Wodzisławiu
Śląskim
- 44. Katarzyna JAKUBÓW-TROJSZCZAK, SR w
Strzelcach Opolskich
- 45. Marta JANKOWSKA-KUCIA, SR w Chorzowie
- 46. Natalia JESIONEK, SR w Łęborku
- 47. Marcin KIEDROWICZ, SR w Bytowie
- 48. Paweł KOCIAŁKOWSKI, SR w Bydgoszczy
- 49. Jarosław KONOWALSKI, SR w Koninie
- 50. Leokadia KONSEK, SR w Rudzie Śląskiej
- 51. Joanna KOWALSKA, SR we Włoszczowie
- 52. Grzegorz KRASZEWSKI, SR w Tychach
- 53. Liliana KRUKOWSKA, SR w Prudniku
- 54. Magdalena KUŚ, SR w Koninie
- 55. Anetta MACKOWIAK, SR w Bielsku-Białej
- 56. Agnieszka MARCZYŃSKA, SR w Wołowie
- 57. Agata MAZUR-KUBIAK, SR dla Wrocławia-Krzyków
we Wrocławiu
- 58. Jolitta POKRYWIECKA, SR w Tomaszowie
Lubelskim
- 59. Alicja RAK-WRÓBLEWSKA, SR w Kluczborku
- 60. Joanna RUMIN-JABŁOŃSKA, SR w Słupcy
- 61. Magdalena RYDEL-WOŁPIUK, SR w Oświęcimiu
- 62. Karina RZEŹNIK, SR dla Łodzi-Śródmieścia
w Łodzi
- 63. Agata SMOLIŃSKA, SR w Gorzowie Wielkopolskim
- 64. Daniel SOBOCIŃSKI, SR w Mogilnie
- 65. Katarzyna SÓJTA, SR w Pabianicach
- 66. Łukasz STASZCZYK, SR w Kluczborku
- 67. Katarzyna SZEJNER, SR w Strzelcach Opolskich
- 68. Łukasz SZEMPLIŃSKI, SR w Bydgoszczy
- 69. Małgorzata SZWEDKOWICZ, SR w Kluczborku
- 70. Anastazja USTJANICZ-DUBIEL, SR w Jaworznie
- 71. Dominika WAŻNA, SR w Bytowie
- 72. Marek WOLIŃSKI, SR w Chełmie
- 73. Rafał ZAWALSKI, SR dla Warszawy Pragi-Południe
w Warszawie
- 74. Anna ZIELIŃSKA, SR w Pleszewie



WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW WYZWANIE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Ewa Gregajtys, SSA w Warszawie



O wyborze studiów prawniczych przez Ewę Gregajtys zdecydowały wyłącznie zainteresowania oraz plany życiowe, w których, odkąd pamięta, chciała zostać sędzią. Uważa, że to wyjątkowy zawód.

Sędzia ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 1996 r. W latach 1996–1998 odbyła aplikację sądową, 1999–2001 pracowała jako asesor, a w 2001 r. otrzymała nominację na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie. W tym samym roku została przewodniczącą Wydziału Grodzkiego tego sądu. W 2004 r. pracuje jako sędzia wykonawczy w tym sądzie oraz otrzymuje stałą delegację do Sądu Okręgowego w Warszawie.

W 2007 r. otrzymała nominację na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie, w którym w latach 2011–2014 r. pełniła funkcję kierownika szkolenia. Od października 2014 r. została na stałe delegowana do

Sądu Apelacyjnego w Warszawie. W 2016 r. otrzymała nominację na stanowisko sędziego w tym sądzie.

– *Za największy atrybut sędziego, wyróżniający go na tle innych zawodów prawniczych, uważam oczywiście niezawisłość* – podkreśla sędzia.

– *Do wykonywania zawodu sędziego niezbędne jest bardzo dobre przygotowanie merytoryczne i predyspozycje etyczne, ale równie ważne są doświadczenie życiowe i szczególnie intuicja psychologiczna* – uważa sędzia Gregajtys.

– *Nominacja na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w Warszawie czyni mnie osobą spełnioną zawodowo, jednak przede wszystkim stanowi kolejne wyzwanie. Praca sędziego wiąże się z ogromną odpowiedzialnością, której nie można oczywiście stopniować, ale ma ona szczególnie wymiar w przypadku sędziów orzekających w sądach odwoławczych, ponieważ orzeczenia, które zapadają z ich udziałem, zazwyczaj kończą postępowanie. Dlatego ten etap, z perspektywy stron, jest najważniejszy. To ostatni moment na przedstawienie swoich racji.*

Sędzia lubi czytać, biegać i jeździć na rowerze. Czas wolny najchętniej spędza z rodziną i przyjaciółmi. (WK)

NIEZALEŻNOŚĆ I ZDROWY ROZSĄDEK

Małgorzata Łoboz, SWSA w Krakowie



W liceum Małgorzata Łoboz poszukiwała wśród nauk humanistycznych takiej, której podstawą byłaby logika – stało się więc na prawie.

Ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w 1987 r. Następnie od-

była aplikację zakończoną egzaminem sędziowskim w 1989 r.

W tym też roku rozpoczęła pracę na stanowisku asesora w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Krowdrzy w Krakowie. W 1990 r. została powołana na sędziego tego sądu. Do 1998 r. sędzia była przewodniczącą I Wydziału Cywilnego.

Od 2000 r. pracowała jako nominowany sędzia w SO w Krakowie, gdzie głównie rozstrzygała sprawy z zakresu prawa cywilnego. – *Cywilistyka to samo życie w najszerszym zakresie* – uważa sędzia Łoboz.

W 2003 r. sędzia została wizytatorem do spraw cywilnych, a w 2004 r. wiceprezesem krakowskiego Sądu Okręgowego. Z tego stanowiska przeszła do orzekania w Wydziale II Cywilnym Odwoławczym, gdzie orzekała do 2016 r.

Na nowym stanowisku w WSA w Krakowie pogłębia obecnie wiedzę o nowej dziedzinie prawa. – *Nowa praca jest bardzo interesująca także z tego punktu widzenia, że w WSA bada się sprawy wyłącznie z punktu widzenia legalności* – podkreśla pani sędzia.

Uważa, że sędziego powinny charakteryzować przede wszystkim wewnętrzna niezależność, która jest wyrazem odwagi, oraz zdrowy rozsądek. Sędzia powinien lubić ludzi, otaczającą go rzeczywistość i świat. – *Nieodzowne w tej profesji jest także posiadanie cech dobrego rzemieślnika, takich jak: solidność, rzetelność, punktualność, pracowitość* – dodaje sędzia.

Mówiąc o nadmiernym obciążeniu pracą, podkreślała, że problem ten dotyczy przede wszystkim dużych miast, w których występuje strukturalne obciążenie sprawami.

Czas wolny sędzia wykorzystuje na uprawianie sportów. Biega w maratonach, wspina się w wysokich górach. Jest mężatką. Ma córkę. (WK)

DO TEGO ZAWODU TRZEBA MIEĆ PASJĘ



Beata Majewska-Czajkowska, SSO w Gliwicach

Beata Majewska-Czajkowska studia prawnicze wybrała z powodu zamiłowania do historii oraz namów cioci, która była sędzią i przekonała rodzinę do tej decyzji. – *To był dobry wybór* – przyznaje po latach sędzia.

Ukończyła Wydział Prawa na Uniwersytecie Śląskim. Pracę magisterską obroniła w 1990 r. i od razu dostała się na aplikację sądową, którą odbyła w latach 1990–1992 w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Katowicach. Jednocześnie była zatrudniona na stanowisku referenta sądowego w Sądzie Rejonowym w Gliwicach, a następnie na stanowisku starszego referenta w tym sądzie.

Po zdaniu egzaminu sędziowskiego w 1992 r. została asesorem w Sądzie Rejonowym w Gliwicach i orzekała w III Wydziale Karnym. W 1994 r. została powołana na sędziego Sądu Rejonowego w Gliwicach. Pracowała

głównie w Wydziale Cywilnym. W latach 2007–2014 pełniła funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w Gliwicach. W 2006 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie Śląskim, a w 2008 r. podyplomowe studia w zakresie prawa cywilnego.

– *Nominacja na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego to kolejna ważna zmiana w moim życiu zawodowym* – opowiada sędzia. – *Tu trafiają sprawy trudniejsze, bardziej skomplikowane, wymagające większego zaangażowania intelektualnego i merytorycznego. Wyzwaniem dla mnie na dziś jest, by tę materię jak najlepiej poznać i jak najlepiej orzekać, nie krzywdząc nikogo* – uważa sędzia.

Podkreśla, że aby zostać sędzią, trzeba mieć pasję do tego zawodu. Wymaga on bowiem olbrzymiego zaangażowania i poświęcenia. – *Nie zamykamy drzwi, nie wychodzimy i nie zapominamy o tym, co się dzieje w sądzie. Ważne jest, by mieć pokorę i zdawać sobie sprawę, że służymy ludziom* – podkreśla sędzia.

Lubi wypoczywać aktywnie: pływa kajakami lub żegluje, jeździ rowerem, a zimą na nartach. Jest mężatką, ma dwoje dzieci.

(WK)

W ZAWODZIE SĘDZIEGO WSZYSTKO JESZCZE PRZED MNA



Anna Baran, SSR w Sandomierzu

Decyzję o studiach prawniczych podjęła za namową nauczycielki historii. Teraz wie, że była to najlepsza decyzja, jaką mogła podjąć co do wyboru kierunku studiów.

Anna Baran ukończyła Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w 2002 r. W 2002 r. rozpoczęła aplikację sądową pozaetatową w Sądzie Okręgowym w Kielcach. Egzamin sędziowski złożyła w 2007 r.

Pracowała jako asystent sędziego w Sądzie Rejonowym w Sandomierzu w trzech wydziałach: karnym, pracy i jednocześnie w wydziale cywilnym. Po nominacji objęła stanowisko w wydziale pracy, orzeka również w wydziale cywilnym.

Dzięki sędziom, z którymi współpracowała podczas wykonywania obowiązków asystenta sędziego, miała

duży zakres swobody, samodzielności i co za tym idzie – duży zakres odpowiedzialności. – *Teraz to wszystko procentuje. Mam już określone swoje zasady postępowania podczas prowadzenia rozpraw, priorytety w orzekaniu oraz własną praktykę, aczkolwiek nadal korzystam z rad i pomocy starszych kolegów* – mówiła sędzia Baran.

Na nowym stanowisku chce jak najszybciej zakończyć sprawy, które – jak mówi – dostała „w spadku”. Jest młodym sędzią, wciąż jeszcze uczy się sędziowskiej profesji, ale – jak twierdzi – w tym zawodzie wszystko wciąż jeszcze przed nią.

Ma świadomość, że sędziowanie to nie jest praca, którą można wykonywać od do. Sędzią jest się zawsze. – *To praca ogromnie wymagająca, absorbująca, nie daje czasu na własne pasje, rozwijanie innych zainteresowań poza prawem. Przynajmniej w mojej obecnej sytuacji* – uważa pani sędzia.

– *To tak wspaniały zawód, że nie wyobrażam sobie siebie w jakiegokolwiek innej profesji. Mimo że pracy jest ogrom, to człowiek czuje, że żyje.*

Jeśli ma trochę czasu wolnego, poświęca go na lekturę książek historycznych, swojej pasji z dawnych lat. (WK)

WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI PRZEZ PRYZMAT CZŁOWIEKA



Przemysław Kułaj, SSR w Hrubieszowie

W szkole średniej Przemysław Kułaj wybrał naukę w klasie matematyczno-fizycznej. W jego odczuciu prawo jest dziedziną ścisłą, choćby dlatego, że wymaga stosowania zasad logicznego rozumowania. Wiedza ścisła oraz zamiłowanie do historii sprawiło, że wybrał studia prawnicze.

Sędzia Kułaj ukończył Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji na KUL. W 2005 r. rozpoczął aplikację w SO w Zamościu, którą ukończył zdaniem egzaminu sędziowskiego w 2008 r. Po aplikacji rozpoczął pracę na stanowisku asystenta sędziego w SO oraz SR w Zamościu.

— W 2016 r. odebrałem nominację na sędziego SR w Hrubieszowie. Moja droga do sędziowania była naznaczona wielką konsekwencją, pracą i zdecydowanym dążeniem do celu – wspomina sędzia Kułaj. Jako asystent

sporządzał projekty orzeczeń, które podpisywali sędziowie. Teraz robi to we własnym imieniu. – *To znacznie wyższy próg odpowiedzialności* – podkreśla sędzia.

Uważa, że na sali sądowej zawsze najważniejszy jest człowiek. – *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez pryzmat człowieka jest najcelniejsze. Nie może to być tylko suche stosowanie przepisów, ale zawsze musimy odnosić normy prawne do konkretnej sytuacji życiowej, danego człowieka i zdarzenia* – twierdzi sędzia Kułaj. Praca sędziego polega na obiektywnym stosowaniu prawa, a nie – jak to czasem bywa – tylko na reprezentowaniu interesów klienta.

Za najważniejsze przymioty sędziego uważa opanowanie, samodyscyplinę, kulturę osobistą, pracowitość, a także chęć podnoszenia kwalifikacji. Nominację traktuje jako podsumowanie dotychczasowej prawniczej kariery.

Sędzia gra na gitarze, lubi jeździć na koncerty zarówno jazzowe, jak i muzyki rockowej. Gra w piłkę nożną, jeździ na nartach, pływa. Obecnie jednak wszelkie zainteresowania zeszły na dalszy plan. Dużą rolę w jego życiu odgrywa rodzina. Jest żonaty. Ma troje dzieci. (WK)

STARANNOŚĆ I WNIKLIWOŚĆ



Magdalena Kwiatkowska, SSR w Łobzie

Magdalena Kwiatkowska studia prawnicze wybrała przez fascynację historią. Uczestniczyła w wielu konkursach historycznych i dyrektor liceum w Świdwinie podpowiedział jej studia prawnicze, argumentując, że nauki te są ze sobą powiązane.

Ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Szczecińskim w 2005 r. Po studiach do 2007 r. pracowała w kancelarii adwokackiej w Szczecinie. W latach 2008–2009 pełniła także funkcję kuratora społecznego.

W kancelarii doszła do wniosku, że najodpowiedniejsza z punktu widzenia jej predyspozycji psychologicznych, usposobienia oraz charakteru byłaby praca sędziego. W latach 2007–2010 odbyła więc etatową aplikację sędziowską w Sądzie Okręgowym w Szczecinie. Egzamin sędziowski zdała w 2011 r., a od czerwca 2011 r. do mianowania

pracowała jako asystentka sędziego w Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, przez rok, do 2015 r., również w III Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wcześniej pracowała także jako wykładowca prawa w Stargardzkiej Szkole Wyższej Stargardinum.

Zawodowy priorytet sędziego to rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. W orzekaniu kieruje się przepisami prawa, ale także jego duchem. – *Społeczeństwo – osoby, które uczestniczą w stosowaniu prawa – powinno jak najlepiej rozumieć jego literę i ducha, żeby móc dostrzec w stosowaniu przepisów racjonalizm* – uważa pani sędzia.

– Dobry sędzia powinien być przede wszystkim racjonalny, nie ulegać zbyt łatwo emocjom, ale jednocześnie dostrzegać człowieka. Nie może podlegać presji i zawsze powinien postępować zgodnie z własnym sumieniem.

Sędzia do każdej sprawy podchodzi indywidualnie, z należytą starannością i wnikliwością, by nie popełniać błędów. Cieszy się z nominacji, dzięki której może teraz samodzielnie wykonywać upragniony zawód.

Sędzia lubi turystykę pieszą i rowerową. Najchętniej wypoczywa w gronie rodzinnym. Jest mężatką. Ma dziecko. (WK)

LITERA PRAWA I SUMIENIE



Ewa Skowron, SSR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu

Ewa Skowron początkowo chciała być lekarzem. Chodziła do klasy biologiczno-chemicznej. Bardzo też interesowała się historią. I to właśnie zamiłowanie sprawiło, że w III klasie liceum zdecydowała się studiować prawo. Nie żałuje tej decyzji.

Ukończyła Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Wrocławskim w czerwcu 2004 r. Następnie podjęła studia podyplomowe w zakresie prawa Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. W 2005 r. rozpoczęła aplikację sądową w Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze, zakończoną egzaminem sędziowskim w 2008 r.

Już w trakcie aplikacji od 2006 r. do maja 2008 r. pracowała na stanowisku asystenta sędziego w Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze w Wydziale Penitencjarnym, a następnie w Wydziale Karnym Odwoławczym.

Po egzaminie sędziowskim, od listopada 2008 r., była asystentem sędziego w Sądzie Rejonowym dla

Wrocławia-Śródmieścia w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Od lipca 2011 r. na zasadzie przeniesienia służbowego rozpoczęła pracę w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu w Wydziale Pracy.

Wysoko oceniono dużą wiedzę sędziego w zakresie znajomości prawa pracy i prawa cywilnego. Uznano, że w stopniu wzorowym spełnia kryteria mianowania na sędziego Sądu Rejonowego.

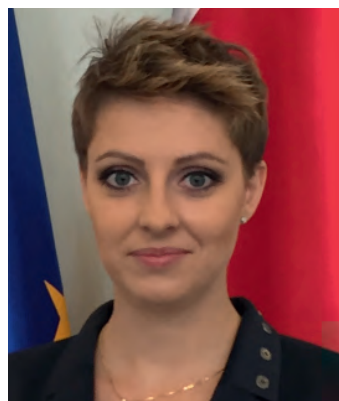
– *Nominacja na sędziego Sądu Rejonowego to dla mnie wielki zaszczyt, ale także duże wyzwanie, odpowiedzialność, ciężka praca oraz sprawiedliwe i sprawne orzekanie. Sędzia musi być odporny na stres, decyzyjny, dobrze zorganizowany z uwagi na liczbę spraw w referatach, ale przede wszystkim musi być uczciwy* – opowiada sędzia Skowron.

Uważa, że w orzekaniu trzeba się kierować literą prawa oraz sumieniem i pamiętać, że za każdą sprawą stoi konkretny człowiek.

W czasie wolnym chętnie uprawia sport. Gra w koszykówkę, siatkówkę, lubi wycieczki rowerowe. Jeśli jest więcej czasu, to wyrusza w organizowane samodzielnie podróże.

(WK)

SĘDZIA MUSI BYĆ RZETELNY I NIEZAWISŁY



Anastazja Ustjanicz-Dubiel, SSR w Jaworznie

Anastazja Ustjanicz-Dubiel przyznaje, że na wybór jej ścieżki naukowej wpływ miały tradycje rodzinne. Podkreśla jednak, że ją samą interesowały zawsze relacje między ludźmi, przyczyny nieporozumień pomiędzy nimi oraz sposoby roz-

wiązywania wynikających z nich konfliktów.

Sędzia ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w 2009 r. Odbiła aplikację ogólną w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Następnie w latach 2011–2015 odbywała aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Egzamin sędziowski złożyła w 2013 r. Pracowała na stanowisku referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym w Rybniku. Decyzją Prezesa Sądu Apelacyjnego w Katowicach w 2015 r. została przeniesiona, na swój wniosek, na stanowisko referendarza sądowego

w Sądzie Rejonowym Katowice-Zachód w Katowicach, gdzie pracowała do dnia poprzedzającego nominację, czyli do czerwca 2016 r.

Za najważniejsze wyzwania związane z pracą sędziego uważa umiejętność radzenia sobie z ludzkimi problemami i taką współpracę z ludźmi, która powinna prowadzić do zrozumienia i akceptacji przez obydwie strony wydawanych rozstrzygnięć.

Obecnie zamierza przede wszystkim poszerzać swoją wiedzę, i to nie tylko w dziedzinie prawa.

– *Sędzia musi wciąż się doskonalić i znać nie tylko kodeksy, lecz także mieć jak największą wiedzę z wielu innych dziedzin, pozwalających lepiej zrozumieć powody, które pchnęły sprawcę do popełnienia czynu zabronionego* – mówi sędzia. Za najważniejsze w pracy sędziego uważa rzetelność i niezawisłość.

Sędzia czas wolny spędza aktywnie, razem z rodziną. Podróżują, chodzą po górach, jeżdżą na rowerach, na nartach. Sędzia lubi pływać i biegać rekreacyjnie. Lubi też dobrą literaturę, słucha muzyki. Jest mężatką, ma syna.

(WK)

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Współpraca w ramach sieci ENCJ

W drugim kwartale 2016 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 Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) reprezentowali interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości, biorąc czynny udział w pracach nad raportami z działań projektów. Odbłyły się następujące spotkania:

- grupa robocza do spraw projektu „Ewaluacja niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości” spotkała się w dniach 11–12.04.2016 r. w Barcelonie.

W spotkaniu udział wzięli sędzia Sławomir Pałka oraz Szef Biura KRS sędzia Grzegorz Borkowski;
– grupa robocza do spraw projektu „Rozwój i standardy w sądownictwie VI: udział czynnika społecznego w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości” spotkała się w dniach 7–8.04.2016 r. w Warszawie. W spotkaniu uczestniczyła sędzia Katarzyna Gonera, Łukasz Bojarski oraz Karolina Janson-Ernert.

Dnia 9.05.2016 r. w Brukseli odbyło się spotkanie Zarządu Sieci ENCJ, w którym udział wzięła sędzia Katarzyna Gonera.

Karolina Janson-Ernert

Spotkania, wizyty i konferencje

Jednym ze stałych elementów współpracy Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) z jej zagranicznymi partnerami jest bieżąca wymiana informacji prawnych. W jej ramach w drugim kwartale 2016 r. KRS otrzymała 5 zapytań prawnych, z następujących krajów: Słowacja, Litwa, Czechy, Bułgaria i Łotwa.

W ramach programu współpracy z Naczelną Radą Sądownictwa (NRS) Mongolii, na zaproszenie KRS oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, w dniach 4–15.06.2016 r. przebywała w Polsce 10-osobowa delegacja mongolskich sędziów sądów administracyjnych. Wizyta miała przede wszystkim charakter szkoleniowy – goście zapoznawali się z podstawami prawnymi, procedurami i praktyką działania polskich sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Uczestnikom stażu przedstawiono również sądownictwo polskie na tle różnych modeli europejskich, przebieg postępowania sądowo-administracyjnego, prawne aspekty planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak również pracę sekretariatów sądowych oraz organów administracji. Strona mongolska przekazała KRS zaproszenie do złożenia wizyty w Mongolii.

Krajowa Rada Sądownictwa, we współpracy z koordynującą prace portugalską Najwyższą Radą Sądownictwa (CSM), kontynuowała pracę w ramach projektu „Zarządzanie sądami – stare problemy, nowe rozwiązania w zakresie kontroli obciążenia pracą sądów”, realizowanego w ramach unijnego programu „W kierunku europejskiego obszaru sprawiedliwości — wymiana wiedzy na temat zarządzania i komunikacji w sądach”. Jego kolejnym akcentem była zorganizowana w Lizbonie w dniach 23–24.05.2016 r. konferencja „Zarządzanie Sądami i Sprawami oraz Ocena Pracy Sędziów”. W imieniu KRS specjalną prezentację na temat sposobów radzenia sobie z kwestią dużego obciążenia sądów sprawami wygłosiła sędzia Katarzyna Gonera, a w roli asystenta towarzyszyła jej Karolina Janson-Ernert.

W seminarium uczestniczyli także eksperci z Niemiec, Belgii, Portugalii i Litwy. Program będzie kontynuowany w najbliższym okresie.

Jednym z istotnych obszarów aktywności KRS jest uczestnictwo w działaniach związanych ze współpracą z Radą Europy i z afiliowanymi przy niej organizacjami.

Sędzia Katarzyna Gonera, reprezentująca Polskę w afiliowanej przy Radzie Europy Radzie Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) brała aktywny udział w przygotowywaniu Opinii CCJE nr 19 (2016) „Rola prezesów sądów”. Z kolei we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Rada uczestniczyła w kwietniu br. w procesie opiniowania przystąpienia przez Polskę do Protokołu nr 12 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Członek KRS Katarzyna Gonera jest z ramienia Rady przedstawicielem w międzyresortowym Zespole do spraw Wykonywania Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), który działa pod egidą Ministerstwa Spraw Zagranicznych i koordynuje wdrażanie postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak również wytycznych i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). W dniu 13.06.2016 r. odbyło się kolejne posiedzenie tego zespołu, którego głównym tematem była przyjęta niedawno tzw. deklaracja brukselska, dotycząca usprawnienia funkcjonowania Trybunału i roli państw członkowskich Rady Europy w tym zakresie. Omówiono także najistotniejsze sprawy „polskie” rozstrzygane w ostatnim czasie przez ETPC.

Z kolei Szef Biura Rady sędzia dr Grzegorz Borkowski w ramach prac Rady Konsultacyjnej Europejskiego Programu na rzecz Edukacji Praw Człowieka dla Prawników (Programu HELP) uczestniczył w corocznej konferencji Sieci HELP, która odbyła się w dniach

16–17.06.2016 r. w Strasburgu. Z inicjatywy Programu wydawane są w języku polskim podręczniki Rady Europy poświęcone wybranym przepisom Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które są rozpowszechniane wśród polskich sędziów; wdrażane są również programy e-learningowe.

Krajowa Rada Sądownictwa kontynuuje współpracę z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), w której pracach aktywnie uczestniczy Szef Biura KRS sędzia dr Grzegorz Borkowski. W dniu 9.06.2016 r. w siedzibie KRS odbyło się spotkanie przedstawicieli KRS (wiceprzewodniczący Rady sędzia Krzysztof Wojtaszek, sędzia Katarzyna Gonera i sędzia Grzegorz Borkowski) z delegacją dwunastu sędziów – uczestników Programu Wymian EJTN, pochodzących z Niemiec, Rumunii, Francji, Hiszpanii, Portugalii, Słowenii i Belgii, zaproszonych do Polski przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Gości zagranicznych szczególnie interesowały kwestie: kompetencji, struktury organizacyjnej i pozycji Krajowej Rady Sądownictwa w konstytucyjnym systemie władzy; powołań

sędziowskich oraz roli w tym procesie KRS i Prezydenta RP; oceny pracy sędziego i ich niezawisłości; nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów; relacji między mediami i sądownictwem; sposobów monitorowania działalności sądownictwa i budowania autorytetu władzy sądowniczej.

W minionym kwartale przedstawiciele KRS uczestniczyli także w krajowych i zagranicznych spotkaniach i konferencjach o charakterze międzynarodowym. W dniu 3.06.2016 r. KRS we współpracy z Sądem Najwyższym zorganizowała międzynarodową konferencję „Sytuacja sądownictwa w Polsce i Europie”. Wśród ponad stu uczestników i prelegentów znaleźli się również goście z zagranicy, w tym prof. Koen Lenaerts – Prezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który szeroko omówił kwestię wzajemnego zaufania między sądami krajów członkowskich Unii Europejskiej. Inni prelegenci przedstawili krajową oraz międzynarodową perspektywę statusu sędziów, nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów czy relacji między sądami powszechnymi i administracyjnymi w ujęciu prawnym i praktycznym.

Rafał Michalczewski

REKLAMA



www.profinfo.pl

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy

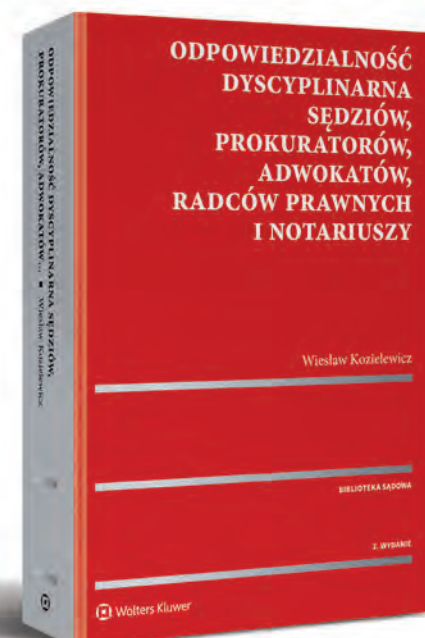
Wiesław Kozielewicz

W publikacji omówiono odpowiedzialność dyscyplinarną zawodów zaufania publicznego: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy w świetle standardów wyznaczanych przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przedstawiono w niej podstawowe z punktu widzenia praktyki instytucje dyscyplinarnego prawa materialnego:

- przebieg poszczególnych etapów postępowania,
- zawieszenie w czynnościach służbowych,
- nadzwyczajne środki zaskarżenia w sprawach dyscyplinarnych (wznowienie postępowania dyscyplinarnego i kasację).

W drugim wydaniu opracowania wiele uwagi poświęcono na szczególności najnowszym zmianom w ustawie – Prawo o adwokaturze w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Książka jest przeznaczona dla przedstawicieli praktyki: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy oraz innych osób interesujących się problematyką odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach prawniczych.



KSIĄŻKA DOSTĘPNA W KSIĘGARNI INTERNETOWEJ

profinfo.pl
księgarnia internetowa



WYWIAD

O MAŁYCH OJCZYZNACH I DZIELENIU SIĘ PIĘKNEM Z INNYMI

Rozmowa z Lechem Magnuszewskim, sędzią Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w stanie spoczynku

Alicja Seliga

Jesteśmy w historycznym budynku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku – to dobrze się składa, bo Pan jest pasjonatem historii.

Uważam, że historia jest ważna dla każdego. Człowiek czy kraj bez pielęgnowania historii jest dużo uboższy. Miałem szczęście do nauczycieli historii zarówno na studiach w Toruniu, jak i wcześniej, w liceum w Starogardzie Gdańskim. Odkrywanie historii naszego kraju, miasta, rodziny, zawsze było dla mnie pasjonujące. Zająłem się badaniem organizacji znanych w Polsce i w Europie jako Bractwa Kurkowe. Już na studiach się dowiedziałem, że były to organizacje powołane do obrony murów miejskich, baszt. Od średniowiecza spotykały się z wielką estymą rządzących. Wspólnie z dr. Wiesławem Goganem przygotowaliśmy publikację poświęconą historii Bractwa Kurkowego w Starogardzie Gdańskim. Jest to jedno z najstarszych Bractw w Polsce, powstało w 1351 r. Podobnie długą historię mają między innymi Bractwa w Kaliszu, Poznaniu i Krakowie.

A dlaczego „Bractwa Kurkowe”?

W wiekach średnich strzelano z łuków i kuszy. Raz w roku przeprowadzano zawody o tytuł króla kurkowego, a polegało to na tym, że do drewnianego drąga przybijano wystruganego kura i do niego strzelano. Najlepszym strzelcem był ten, kto strącił kura – zostawał królem, strzelający przed nim zostawał pierwszym rycerzem, a kolejny, który miałby strzelać, był drugim rycerzem. Tak też powstawał orszak królewski. Członkowie Bractwa – królowie i rycerze – byli szanowani przez władców. Także dzisiaj władze niektórych miast, w tym również Starogardu Gdańskiego, wyróżniają osoby należące do Bractwa. Bractwo starogardzkie otrzymało od królów dwa statuty. Pierwszy od króla Jana Kazimierza, a drugi od Jana III Sobieskiego. Jan III Sobieski, zanim został królem, był przez 8 lat starostą gnieńskim. Gdy przyjechał do pobliskiego Starogardu, wiedząc, że istnieje w nim Bractwo, postanowił wyróżnić je statutem i przywilejem uwalniającym od podatków, prawem do pobierania myta oraz przywilejem korporacji.

Starogard Gdański leży zaledwie 50 kilometrów od Gdańska i po odzyskaniu niepodległości w styczniu



Lech Magnuszewski w kontuszu Bractwa Kurkowego

1920 r. mieszkało tu wielu Niemców, którzy przyjęli polskie obywatelstwo. Wpływy niemieckie były wciąż mocne. Dlatego też Bractwo miało do spełnienia obowiązków pielęgnowania świadomości i poczucia obowiązków obywatelskich i państwowych względem Rzeczypospolitej Polskiej. Bractwo Kurkowe w Starogardzie współpracowało z 2. Pułkiem Szwoleżerów Rokitniańskich przeniesionym w 1926 r. z Bielska. Wspólnie organizowało liczne uroczystości patriotyczne i strzelania. Nobilitacją dla starogardzkiego Bractwa było przyjęcie w 1927 r. honorowej godności króla kurkowego przez Prezydenta



Asz

Rzeczypospolitej Polskiej prof. Ignacego Mościckiego. Jednocześnie prezydent przesłał starogardzkiemu bractwu swój srebrny portret w formie płaskorzeźby z następującą deklaracją: „Bractwu Strzeleckiemu w Starogardzie na pamiątkę przyjęcia godności Króla Kurkowego na rok 1927/28 Prezydent RP Ignacy Mościcki”.

II wojna światowa to wszystko zniszczyła.

W czasie II wojny światowej zginęło wielu członków Bractwa. Po wojnie, w 1950 r. ówczesne władze zakazały działalności bractw kurkowych, odebrały broń, przejęły majątek. Jedynie w Krakowie, w 1957 r. reaktywowano Bractwo, ale działalność jego w szczególności ograniczała się do uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych i religijnych oraz współpracy z organizacjami polonijnymi.

Przez to zaczęto kojarzyć Bractwo Kurkowe tylko z Krakowem. Dlatego zaskoczyła mnie wiadomość, że w Starogardzie jest jedna z najstarszych tego typu organizacji w Polsce.

Na szczęście Bractwo w Starogardzie odrodziło się po zmianach politycznych w 1989 r. Komitet założycielski powstał w 1992 r. Byłem wtedy Prezesem Sądu Rejonowego i w godzinach przyjmowania interesantów odwiedziło mnie dwóch panów. Wiedząc, że interesuję się historią, zapytali, czy zechciałbym napisać statut Bractwa, który czerpałby z tradycji statutów przedwojennych, ale był też zgodny z obowiązującą ustawą o stowarzyszeniach. Podjąłem się tego zadania i pod koniec 1992 r. spotkaliśmy się w dawnym, historycznym budynku starogardzkiego Bractwa. 26.04.1993 r. stowarzyszenie zostało zarejestrowane pod nazwą Kurkowe Bractwo Strzeleckie w Starogardzie Gdańskim.

Jaki jest dzisiaj cel działania odrodzonego Bractwa?

Przez wieki Bractwo Kurkowe było związane ze Starogardem na dobre i na złe. Dzisiaj wspieramy rozwój „małych ojczyzn”. W tej chwili historię kraju możemy współtworzyć poprzez pracę, pielęgnowanie tradycji i historii. Co roku, od wielu lat wspólnie z samorządem

miejskim, w ramach praktyk, gościmy grupę 100 studentów medycyny z Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego. Przekazujemy im wiedzę o historii Bractwa, miasta, regionu Kociewia, a wreszcie uczymy władania bronią palną. Współpracujemy też z Uniwersytetem Trzeciego Wieku. Od kilku lat starogardzkie Bractwo Kurkowe uczestniczy w organizacji i dofinansowaniu wakacyjnego pobytu grupy 20 dzieci i młodzieży z małych wiosek na Syberii, potomków polskich zesłańców. Na ogół dobrze mówią po polsku. Mieszkają w kolonijnym ośrodku w Borach Tucholskich, nad jeziorem, zwiedzają Gdańsk, Malbork, Toruń. Na pożegnalnym spotkaniu wzruszająco i pięknie śpiewają po polsku, mówią wiersze, opowiadają o swoich rodzinach i pradziadach. Na zakończenie fundujemy im zimowe ubrania: czapki, szaliki, rękawice, kurtki, dobre buty. Radość dzieci nie ma granic. Potem dostajemy podziękowania na kartkach z dalekiej Syberii i zapewnienia, że pamiętają o Ojczyźnie.

W 2011 r. ówczesna Rada Miasta Starogard Gdański uznała, że Bractwo Kurkowe na przestrzeni wieków wniosło tak dużo w rozwój i obronność miasta, że zasługuje, by jego imieniem nazwać rondo. Jako jedyni w kraju mamy rondo nazwane imieniem naszego Bractwa. Zorganizowaliśmy dwa zjazdy krajowe Bractw

Dossier

Lech Magnuszewski – sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w stanie spoczynku, absolwent Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, w latach 1976–1997 sędzia Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim, w latach 1987–1997 Prezes SR w Starogardzie Gdańskim, od 2001 r. do 2015 r. sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku. Członek założyciel Bractwa Kurkowego w Starogardzie Gdańskim, wieloletni i obecny Prezes Kurkowego Bractwa Strzeleckiego w Starogardzie Gdańskim i wielokrotny Król Kurkowy. Pierwszy Prezes Okręgu Pomorskiego Zjednoczenia Kurkowych Bractw Strzeleckich Rzeczypospolitej Polskiej (1995–2000) i Członek Zarządu.



Birna

Kurkowych: w 1995 r. – dwa lata po reaktywowaniu – i w 2013 r. Z tej okazji przygotowaliśmy monografię „Starogardzkie Kurkowe Bractwo Strzeleckie, 1351–2013”. Ta publikacja spotkała się z wielkim zainteresowaniem mieszkańców, którzy znajdowali tam wspomnienia o swoich przodkach przed laty należących do Bractwa.

Wiemy, że niestety pokój nie jest dany raz na zawsze, dlatego trzeba zastanowić się, jak rozbudzić w młodzieży zainteresowanie obronnością kraju. W czasach komunistycznych młodzi ludzie raczej stronili od wojska, źle się kojarzyło. Powoli to się zmienia, a rządzący sprzyjają powstawaniu organizacji proobronnych. Bractwo Kurkowe można także do nich zaliczyć. Najwięcej Bractw Kurkowych jest w Wielkopolsce, na Śląsku i Pomorzu. Tworzą one Zjednoczenie Kurkowych Bractw Rzeczypospolitej Polskiej, z siedzibą w Poznaniu. Jestem Prezesem Bractwa w Starogardzie i Prezesem Okręgu Pomorskiego, który skupia 14 Bractw, nie tylko z województwa pomorskiego, ale również kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

Czy ma Pan piękny strój członków Bractwa?

Po reaktywowaniu działalności w 1993 r. postanowiliśmy, że naszym strojem będą staropolskie kontusze. Co trzy lata odbywają się europejskie zjazdy bractw kurkowych, bo to jest wielki ruch europejski, i w 1996 r., po raz pierwszy, pojechalśmy na taki zjazd do Holandii. W różnych gazetach pokazywano nasze zdjęcia i pisało o naszych malowniczych strojach. W każdym miejscu, za granicą czy w Polsce, jesteśmy obiektem dużego zainteresowania. Zapraszamy także członków bractw kurkowych z innych krajów do Polski i to otwiera im oczy na osiągnięcia Polski, na jej piękno, rozwój i postęp, jaki ma u nas miejsce. Bractwo starogardzkie to również strzelectwo, na którym to polu mamy znaczące osiągnięcia zarówno w kraju, jak i za granicą.

Swoje podróże utrwała Pan na zdjęciach. To kolejna Pana pasja. Jakie były jej początki?

Początki mojego fotografowania nie są związane z podróżami, lecz z rodziną. Chciałem utrwaląc chwile

z dzieciństwa moich dzieci, a przecież nie mogłem codziennie zapraszać fotografa do domu. Wtedy zdecydowałem, że sam będę fotografował, założę własną ciemnię fotograficzną i będę wywoływał zdjęcia. To było szybsze i dużo tańsze niż częste wizyty u fotografa. W tym czasie korzystałem z pierwszej, bardzo dobrej, polskiej lustrzanki Start.

Chciałem się też dzielić ze wszystkimi tym, co uważałem za piękne. Kiedyś malarze dzielili się swoją sztuką – obrazami, ale mogli je oglądać tylko nieliczni. Dzisiaj fotografia jest dostępna dla każdego i dzięki temu każdy ma szansę stać się trochę artystą. Jednak ten powszechny dostęp do aparatów fotograficznych sprawia, że robimy setki, tysiące zdjęć, niektóre archiwizujemy, część wyrzucamy, ale najczęściej nic już z nimi nie robimy. Taki stan



Etiopia



Kapadocja

rzeczy powoduje, iż nie szanujemy fotografii jako środka obiektywnego zapisu upływającego czasu.

Czyli radzi Pan, by z tej setki czy tysiąca wybrać najlepsze zdjęcie?

Wybrać, zrobić odbitkę i dzielić się nią, a w szczególności zakładać albumy ze zdjęciami, bo tylko one dają szansę na codzienne i praktycznie wieloletnie korzystanie. Pamiętam, że w latach 80. i 90. po każdym naszym wyjeździe przychodzili znajomi, by wspólnie oglądać zdjęcia i filmy, które wtedy także robiłem. Dwa wieczory spędzaliśmy na oglądaniu i na opowieściach. Dzisiaj, przy możliwościach dzielenia się filmami w internecie, takie spotkania nie są już popularne. Ale fotografia wciąż może fascynować. Jeśli chcemy mieć ciekawe zdjęcie nawet tych miejsc, które setki razy były fotografowane, musimy fotografować je inaczej, tak by wśród tej masy zostały dostrzeżone. Można fotografować standardowo, ale takie zdjęcia są w każdym folderze turystycznym. Angkor Wat był fotografowany miliardy razy, a okazuje się, że można pokazać to samo, ale nie tak samo. Spróbowałem i udało się. Dobre zdjęcia robi człowiek, a nie nawet najdoskonalszy aparat. Do robienia zdjęć trzeba mieć: rozum, oczy i serce. Trzeba też czytać o fotografii i oglądać dobre malarstwo.

Mówił Pan o warunkach, jakie trzeba spełnić, żeby zdjęcie było udane, ale trzeba mieć to „coś”, co sprawia, że nie każdy może być muzykiem, malarzem, i że fotografia jednych jest piękna, a innych tylko poprawna. To jest jednak talent. Tego nie można się nauczyć.

Robert Bresson, znany francuski scenarzysta i reżyser filmowy, stwierdził, że „fotografując, staraj się pokazać to, czego bez ciebie nikt by nie zobaczył”. Tej zasady powinien przestrzegać każdy fotografujący, który chce, by jego zdjęcie było dostrzeżone i docenione. Dla przykładu, gdy chodzimy po ulicach, po starówkach miast, nie dostrzegamy na ogół tego, co jest u góry, kilka metrów nad nami. A tam są piękne, warte utrwalenia elementy. Poza tym istnieje przekonanie, że jak nie ma dobrego słońca, to zdjęcie jest nieudane. Tymczasem do dobrego zdjęcia wcale nie jest potrzebne „duże” słońce. Zdjęcia wychodzą najpiękniejsze, najbardziej plastyczne, gdy są robione w tzw. „golden hour” – przed wschodem słońca albo tuż po nim – lub w czasie „blue hour”, czyli tuż po zachodzie słońca. Ta „złota godzina” jest najlepszą porą do wykonywania zdjęć krajobrazowych ze względu na specyficzny odcień oraz miękkie światło padające od strony nisko położonej tarczy słońca. W tym czasie są najpiękniejsze cienie. W ciągu dnia cienia nie ma, a obrazy architektury czy krajobrazu są płaskie. Trzeba także dobrze znać aparat – by go właściwie, w pełnym zakresie możliwości wykorzystać, potrzebna jest wiedza.

Fotografia pozwala nam też utrwalić to, co wielokrotnie bezpowrotnie przemija. Ja także poczułem czas przemijania, chociażby na przykładzie Nepalu. Pięknego kraju, dobrych, choć biednych ludzi. W Nepalu zrobiłem zdjęcia najważniejszych zabytków. Kilka lat temu nawiedziło ten kraj trzęsienie ziemi. Dzisiaj nie ma tych budynków, część zostanie odbudowana, ale to nie będzie to samo. Fotografia potrafi zatrzymać czas.

Z których zdjęć jest Pan najbardziej zadowolony, które najbardziej Pan lubi?

Moje zdjęcia można znaleźć w amerykańskiej galerii internetowej: citizenfresh.deviantart.com. Od kilkunastu lat jeżdżę na fotoekspedycje, tylko po to, by fotografować. Najpiękniejsze zdjęcia według mnie to te, na których są ludzie, ale naturalni, niepozujący. Takim miejscem była dla mnie Etiopia, piękny kraj, choć powszechnie uważany za biedny. Tak było, gdy trwała tam wojna z Somalią i przyszła klęska suszy. Dzisiaj w Addis Abebie jest siedziba Unii Afrykańskiej, a nie, w wydawałoby się, bardziej rozwiniętych krajach, jak RPA, Maroko, Tunezja czy Egipt. W etiopskich wioskach fotografowałem dzieci i starszych. Cenię wszystkie zdjęcia, na których jest jak najwięcej elementów oryginalnych, miejscowych, starych. Byłem parę lat temu w południowo-wschodniej Turcji, gdzie dzisiaj trwają działania wojenne, 5 kilometrów od granicy z Syrią i Irakiem. Fotografowałem góry Taurus, ale także pięknych ludzi i miasta nieskażone jeszcze globalizacją. Wielkie wrażenie zrobiły na mnie krajobrazy Włoch, szczególnie Toskanii, Umbrii, Ligurii. W Toskanii wstawaliśmy przed wschodem słońca i wychodziliśmy na pola, by robić zdjęcia. Tamtejsze krajobrazy pełne są niepowtarzalnego, wręcz idyllicznego uroku. Tam praktycznie przez cały rok we wczesnych godzinach porannych snuje się mgła, nie słychać ludzi ani odgłosów cywilizacji. Powoli pojawia się słońce, którego blask za-

lewa krajobraz – cyprysy, stare budynki, wieże średnio-wiecznych kościołów, a o 6. rano odzywiają się dzwony, których dźwięk roznosi się po dolinach. Szczególnie Val d’Orcia, rozciągająca się na południe od Sieny, to kraina marzeń każdego pasjonata fotografii i jeden z najpopularniejszych w Europie plenerów zdjęciowych.

Miałem kilka wystaw swoich zdjęć, między innymi w Sopocie i w Starogardzie Gdańskim. Jedno z moich zdjęć z Birmy, obrazujące pagodę Kyaik-Tiyo znalazło się w hiszpańskiej edycji „National Geographic”.

Jak znaleźli Pana prace?

W galerii internetowej, o której wspominałem. Także w polskiej edycji „National Geographic” działa zespół redakcyjny, który ocenia nadesłane zdjęcia. W zeszłym roku, na jesieni, zostało opublikowane moje zdjęcie, które nazwałem „Tuscan carpet” („Toskański dywan”). Podróże pozwoliły mi zrozumieć, że człowiek jest tylko dodatkiem do otaczającego nas świata. Dookoła nas są elementy przyrody mające miliardy lat, budowle, które przetrwały tysiące lat. Możemy je podziwiać, a jednocześnie dzielić się pięknem tych miejsc z innymi poprzez fotografię, co pozwala nie zagubić się nam w coraz bardziej pędzącym i wielokrotnie niezrozumiałym świecie.

Dziękuję za rozmowę.

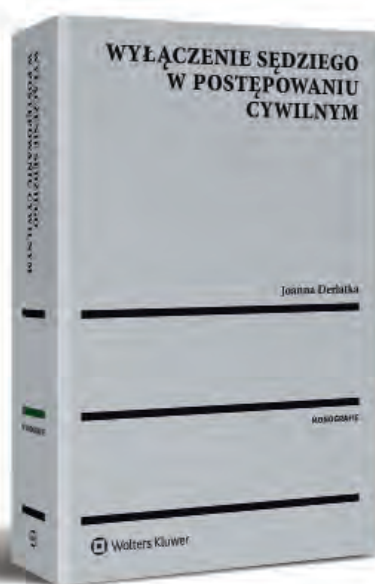


Toskania

RECENZJA

RECENZJA KSIĄŻKI JOANNY DERLATKI
„WYŁĄCZENIE SĘDZIEGO
W POSTĘPOWANIU CYWILNYM”*Jan Kremer*

Jednym z podstawowych osobistych praw człowieka jest prawo do sądu, przy czym art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ zawiera między innymi określenie wymagań dotyczących cech sądu, jakimi są niezależność, bezstronność i niezawisłość. Do tych samych wartości odwołuje się art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności², art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³, a także art. 47 w związku z art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴. Zapewnienie realizacji prawa do sądu spełniającego wskazane wymagania należy do ustawodawcy krajowego. Istotnym elementem gwarancyjnym realizacji tych wartości jest ukształtowanie składu sądu w konkretnej indywidualnej sprawie w sposób zapewniający realizację rzetelnego procesu sądowego. Ustawodawca dokonuje przeniesienia zasad ustrojowych do przepisów proceduralnych, wprowadzając zróżnicowanie wynikające ze specyfiki poszczególnych postępowań sądowych. Jedną z gwarancji zapewniających rozpoznanie sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd jest instytucja wyłączenia sędziego. Problematyka ta stanowi przedmiot stałego zainteresowania i pozostaje nieustannie aktualna, także w związku z procesami społecznymi tworzącymi nowe sytuacje wpływające na potrzebę oceny bezstronności sędziego w sprawach cywilnych. Odzwierciedleniem tego pozostaje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który kilkakrotnie orzekał w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przepisów regulujących wyłączenie



sędziego w kodeksie postępowania cywilnego⁵.

Przedstawione okoliczności wskazują na zasadność podjęcia przez Autorkę tematu wyłączenia sędziego w postępowaniu cywilnym. Autorka precyzyjnie określa zakres pracy, skupiając się na zagadnieniach niezawisłości sędziowskiej, pojęciu bezstronności oraz analizie współczesnej kultury prawnej, choć w rozważaniach zasadnie odwołuje się do regulacji wykraczających poza tę problematykę. Wątpliwości wywołuje wskazanie, że praca dotyczy wyłącznie postępowania procesowego, przy wyraźnym wskazaniu wyłączenia rozważań odnośnie do innych postępowań, w tym postępowania nieprocesowego. Uważam,

że rozważania Autorki znajdują odpowiednie, inspirujące zastosowanie także w innych postępowaniach, jak i w stosunku do innych uczestników procesu niż sędziowie.

Monografia rozpoczyna się klasycznie. Część pierwsza zawiera rozważania ogólne, rys historyczny oraz uwagi prawnoporównawcze. Za szczególnie wartościowe uważam te wywody, które dotyczą podstawowych zasad postępowania także w aspekcie etycznym. Ocena orzeczenia w przedmiocie wyłączenia sędziego silnie nacechowana jest elementem zobiektywizowanej etycznej oceny zgodności postanowienia z zasadami etyki wykonywania zawodu. Okoliczność ta powoduje, że za cenne uważam nawiązanie wprost do „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów” przyjętych przez Krajową Radę Sądownictwa 19.02.2003 r., a także do ogólnych zasad etyki. Rys historyczny pokazuje drogę, jaką przebyło ustawodawstwo do stanu obecnego, pozwalając na refleksję o bardzo wysokim poziomie aktualnych wymagań stawianych sędziemu orzekającemu w sprawie. Wspierają ten pogląd rozważania prawnoporównawcze, sygnalizujące dorobek

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

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

⁵ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101) – dalej jako k.p.c.

organizacji międzynarodowych. Osobną pozycję zajmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a przypomnienie zasad wynikających z jego orzecznictwa w postaci katalogu wskaźników oceny niezawisłości sędziego i bezstronności jest zawsze aktualne. Drobnym brakiem jest niezwrócenie uwagi na pojęcie niezależnego sądu w płaszczyźnie terminologicznej języków aktów prawa zewnętrznego. Uwagi prawnoporównawcze pozwalają na wniosek o bliskości regulacji w omawianych porządkach prawnych.

W umownej drugiej części monografii wyraźnie uwidacznia się wynikająca z przyjętej konstrukcji pracy dominująca metoda badawcza, jaką jest metoda dogmatyczna zastosowana do polskiego porządku prawnego. Analizie poddano kolejne enumeratywnie wskazane przez ustawodawcę przesłanki wyłączenia sędziego. Autorka, szeroko przedstawiając regulację zawartą w kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r., podzieliła wywody na trzy części: wyłączenie sędziego z mocy ustawy, z mocy orzeczenia sądu i odrębnie przebieg postępowania o wyłączenie sędziego. Częstotliwość zmian stanu prawnego spowodowała potrzebę jego analizy w różnych datach, co stanowi zaletę pracy i ułatwia własną analizę porównawczą stanu prawnego.

Rozważania dotyczące art. 48 k.p.c. mają formę zbliżoną do komentarza poświęconego poszczególnym punktom tego przepisu, z rozbudowanymi rozważaniami poszczególnych unormowań w nim zawartych, a także z odniesieniem do literatury i znacznej liczby orzeczeń Sądu Najwyższego. Warto zwrócić uwagę na fragment dotyczący braku podstaw do wyłączenia sędziego na podstawie art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c. od rozpoznania sprawy o roszczenie związane z działalnością sądu, w którym orzeka.

Wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony – art. 49 k.p.c. – stanowi przedmiot kolejnego rozdziału obejmującego genezę odejścia od przesłanki stosunku osobistego jako podstawy wyłączenia, na rzecz zobiektywizowanego pojęcia okoliczności mogącej

wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego⁶. Rozróżnienia wymaga żądanie sędziego wyłączenia od orzekania od wniosku strony o wyłączenie sędziego. Ponadto nie można pominąć zasygnalizowania ewentualnego uchylania się sędziego od orzekania w sprawie, jak i prawa strony do rozpoznania sprawy przez bezstronnego sędziego, ale zarazem właściwego w sprawie. Przepis ten umożliwia elastyczne usunięcie sytuacji wątpliwych, a nieprzewidzianych w art. 48 k.p.c., np. orzekanie w różnych sądach lub instancjach przez sędziów małżonków w tej samej sprawie. Istotnymi zagadnieniami pozostają przesłanki żądania sędziego i wniosku strony, w tym zakres wymagań każdej z instytucji.

Przebieg postępowania o wyłączenie sędziego objęty został kolejną zmianą stanu prawnego po zakończeniu prac nad monografią. Okoliczność ta nie wpływa jednak na praktyczną przydatność także tej części pracy, motywując do własnego przemyślenia zmienionego fragmentu tego postępowania. Uwagi związane z nadużywaniem przez strony ich praw wpisują się w upowszechniony pogląd o potrzebie ograniczania uprawnień strony celem eliminacji obstrukcji procesowej. Stanowisko takie obarczone jest ryzykiem ograniczenia istotnych praw stronie rzetelnie działającej i może spowodować szkody w wizerunku sądu oraz być źródłem konfliktu wartości.

Monografia skierowana jest głównie do sędziów, adwokatów i radców prawnych, a więc osób bezpośrednio uczestniczących w realizacji w postępowaniu cywilnym podstawowych gwarancji praw stron związanych z orzekaniem w sprawie przez bezstronny sąd. Wybrana problematyka pozostaje stale aktualna, a publikacja stanowi inspirującą, wartościową pozycję.

Jan Kremer

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

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.2008 r. (P 8/07), Dz. U. Nr 119, poz. 772.

www.wolterskluwer.pl



INFORMACJA Z DZIAŁALNOŚCI KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W 2015 R. (skrót¹)

1. Ogólna charakterystyka i najważniejsze zadania Krajowej Rady Sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako KRS) została umocowana jako strażnik niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²). Umocowanie do „stania na straży” obliguje Radę do podejmowania czynnych działań, które mają służyć ochronie tych wartości konstytucyjnych, a także właściwej i możliwie pełnej ich realizacji. Niezakwalifikowanie KRS do organów władzy sądowniczej lub samorządu i traktowanie jako jej „najwyższego reprezentanta” ułatwia Radzie wykonywanie jej konstytucyjnych zadań i funkcji. Rada może bowiem działać bardziej wszechstronnie i sięgać do kompetencji, które są charakterystyczne dla władzy ustawodawczej i wykonawczej³. Biorąc po uwagę jej określony w Konstytucji RP skład, jest emanacją trzech władz.

23.02.2015 r. KRS obchodziła jubileusz 25-lecia. Przewodniczący Rady prof. Roman Hauser podkreślił dobre współdziałanie w pracach Rady sędziów i członków Rady niebędących sędziami (posłów, senatorów, przedstawicieli Prezydenta RP), a także fakt, że Rada może być dobrym przykładem współdziałania trzech konstytucyjnie wyodrębnionych władz, co w obecnych czasach stanowi szczególną i niezwykle cenną wartość.

2. Priorytetowe cele Krajowej Rady Sądownictwa

2.1. Dbłość o dobór najlepszych kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie

Rada dokonuje wyboru tych kandydatów, którzy jej zdaniem dają najwyższe gwarancje należytego sprawowania urzędu. Chodzi tu zarówno o gwarancje profesjonalizmu, jak i posiadania tzw. „niekazitelnego charakteru”, oraz takich cech charakteru, które pozwalają przyjąć m.in., że jako sędziowie osoby te będą się kierowały zasadą niezawisłości. Realizację tej najważniejszej z kompetencji KRS utrudniał fakt, że większość osób aspirujących do urzędu sędziowskiego nie miała samodzielnej praktyki prawniczej.

30.07.2015 r. Prezydent RP podpisał ustawę przywracającą instytucję asesora sądowego⁴, która weszła w życie 1.01.2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa była inicjatorem przywrócenia tej instytucji.

2.2. Procedura powoływania sędziów

Rada ocenia kandydatów do pełnienia urzędu sędziego w dwóch etapach. W pierwszym czyni to zespół powołany spośród członków Rady w skład zespołu wchodzi – co do zasady – zarówno sędziowie, jak i parlamentarzyści oraz przedstawiciel Prezydenta RP). W drugim ostatecznego wyboru dokonują członkowie Rady

na posiedzeniu plenarnym. Uchwały Rady podjęte w sprawach indywidualnych, bez względu na to, czy dla zgłaszających się kandydatów są pozytywne, czy negatywne, wymagają uzasadnienia i są zaskarżalne. W myśl art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶ do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. Kontrola Sądu Najwyższego obejmuje ocenę, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania związanych z oceną kandydatury. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego, a tym bardziej jego kontrkandydatów⁷. Wnieślenie odwołania powoduje, że uchwała Rady pozostaje nieprawomocna do czasu rozpoznania odwołania przez Sąd Najwyższy, co skutkuje niemożnością otrzymania nominacji przez osobę, co do której Rada wystąpiła do Prezydenta RP w wnioskiem o powołanie, jak również niemożnością zgłoszenia się na inne wolne stanowisko sędziowskie przez samego odwołującego się⁸.

2.3. Wnioski o powołanie na stanowiska sędziowskie w 2015 r.

W 2015 r. KRS rozpatrzyła kandydatury łącznie 1.949 osób (o 85 więcej niż w 2014 r.), które złożyły łącznie 4.952 zgłoszenia (o 3.141 mniej niż w 2014 r.) na wolne stanowiska sędziowskie.

Spośród 1.949 kandydatów KRS przedstawiła Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowiska sędziowskie sądów wszystkich szczebli i rodzajów łącznie 516 osób (o 74 osoby więcej niż w 2014 r.). Odsetek kandydatów przedstawionych z wnioskiem o powołanie będących sędziami lub byłymi sędziami, referendarzami sądowymi i asystentami sędziów w stosunku do wszystkich osób przedstawionych z takimi wnioskami wyniósł 89,5%. Pozostałe 10,5% osób przedstawionych z wnioskami o powołanie to adwokaci, radcy prawni, prokuratorzy i osoby wykonujące inne zawody prawnicze.

2.4. Najważniejsze dane obrazujące działalność Krajowej Rady Sądownictwa w 2015 r.

– Krajowa Rada Sądownictwa odbyła 17 posiedzeń plenarnych, które trwały łącznie 57 dni.

– W celu przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów w sądach powszechnych, administracyjnych i wojskowych oraz w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym Rada rozpoznała 4.952 zgłoszenia do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, które pochodziły od 1.949 osób.

– Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie 516 osób, co oznacza, że o jedno stanowisko sędziowskie ubiegały się przeciętnie 4 osoby (3,78), a złożono na nie średnio 10 zgłoszeń (9,6).

– Przewodniczący Rady powołał 495 Zespołów Rady opiniujących: zgłoszenia osób kandydujących na wolne stanowiska

1 Pełna wersja Informacji z działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2015 r. dostępna na: www.krs.pl.

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

3 R. Hauser, *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1.

4 P. Tuleja (i in.), *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Jubileuszowa Monografia XX-lecie Krajowej Rady Sądownictwa*, Warszawa 2010.

5 Ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1224).

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

7 Wyrok Sądu Najwyższego z 15.03.2011 r. (III KRS 1/11), OSNP 2012/9–10, poz. 131.

8 E. Strzyżńska, *Jesli odwołanie, to z namysłem. Przegląd najnowszych orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/4.

sędziowskie, zastrzeżenia kandydatów na stanowiska sędziowskie co do pozostawienia ich zgłoszeń bez rozpatrzenia, wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku oraz wnioski o powrót sędziego na poprzednio zajmowane stanowisko. Członkowie Zespołów KRS przeprowadzili rozmowy z 287 osobami (kandydatami do pełnienia urzędu sędziego, wizytatorami, prezesami sądów, przewodniczącymi wydziałów) w formie wideokonferencji i wysłuchania w siedzibie Rady.

– Kandydaci złożyli 32 oświadczenia lustracyjne i 317 informacji o uprzednim złożeniu oświadczenia lustracyjnego.

2.5. Odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie i przeniesienia sędziego w stan spoczynku

W 2015 r. Sąd Najwyższy wydał orzeczenia w 67 sprawach, rozpoznając wniesione odwołania od uchwał KRS w przedmiocie: przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (58), pozostawienia bez rozpatrzenia zgłoszenia na stanowisko sędziowskie (3), odmowy ponownego rozpoznania sprawy (1) i stanu spoczynku (4). Jedna uchwała dotyczyła zwrotu akt postępowania. Sąd Najwyższy uchylił do ponownego rozpoznania 7 uchwał, wskutek odwołań złożonych przez 12 kandydatów, w 6 sprawach postępowanie umorzył, a w pozostałych oddalił.

W przedmiocie przeniesienia sędziego w stan spoczynku KRS podjęła uchwały w stosunku do 33 sędziów. Od tych uchwał odwołało się 3 sędziów. W dwóch przypadkach Sąd Najwyższy uchylił uchwały Rady i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania. Jedno odwołanie zostało wniesione przez nieuprawnioną osobę i zostało odrzucone.

2.6. Starania Krajowej Rady Sądownictwa o stworzenie właściwego modelu kształcenia i doskonalenia zawodowego sędziów

W obecnym stanie prawnym rola KRS została zredukowana do oceny przydatności kandydatów do pełnienia służby sędziowskiej i wyboru z ich grona osoby najlepszej. Rada nie korzysta natomiast z możliwości współkształtowania procesu przygotowania kandydatów (w odniesieniu do aplikacji sądowej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury), jak również nadzoru nad procesem kształcenia ustawicznego już po dokonaniu nominacji.

2.7. Model nadzoru administracyjnego

Unormowania dotyczące nadzoru zewnętrznego nad władzą sądowniczą ze strony Ministra Sprawiedliwości wzbudzają największe kontrowersje z punktu widzenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów. Wprawdzie czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli, to jednak regulacja ta nie oddziela w sposób precyzyjny uprawnień władzy wykonawczej od sądowniczej. Wątpliwości dotyczą wielu spraw, w tym takich jak dostęp do akt spraw sądowych i systemów teleinformatycznych.

3. Działalność Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach zagrożenia niezawisłości sędziowskiej

3.1. Zagadnienia ogólne

– Prezydium KRS 2.04.2015 r. zajęło stanowisko w związku z niektórymi komentarzami po wyroku Sądu „w sprawie byłego kierownictwa Centralnego Biura Antykorupcyjnego”⁹.

⁹ Stanowisko Prezydium KRS z 2.04.2015 r. w związku z niektórymi komentarzami po wyroku Sądu „w sprawie byłego kierownictwa Centralnego Biura Antykorupcyjnego”.

– W stanowisku z 15.04.2015 r.¹⁰ KRS przyjęła i akceptowała treść stanowiska Prezydium KRS z 2.04.2015 r.

– 24.11.2015 r. KRS podjęła uchwałę, w której wyraziła zdecydowany sprzeciw wobec wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne w organach władzy wykonawczej i ustawodawczej, kierowanych pod adresem sędziów, które zawierały personalny atak na sędziów i całkowicie niemyślną krytykę wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji w sprawie byłego kierownictwa Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹¹.

– W kolejnej uchwale z 24.11.2015 r. KRS zwróciła się do przedstawicieli wszystkich władz i uczestników życia publicznego o powstrzymanie się od działań i wypowiedzi, które mogłyby wpływać na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny konfliktu dotyczącego sądownictwa konstytucyjnego i prawnych wątpliwości związanych z jego funkcjonowaniem¹².

– Prezydium KRS 15.12.2015 r. z najwyższym zaniepokojeniem przyjęło wypowiedzi niektórych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji, prezentowane w czasie obrad Komisji Ustawodawczej Sejmu 21.12.2015 r., dotyczące nowelizacji ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, kwestionujące zagwarantowane w Konstytucji RP kompetencje KRS do zaopiniowania tego aktu prawnego¹³.

3.2. Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów

Krajowa Rada Sądownictwa zaopiniowała w 2015 r. łącznie 216 projektów aktów normatywnych; 95 projektów ustaw, 3 projekty założeń do projektów ustaw, 117 projektów rozporządzeń, 1 projekt Obwieszczenia Marszałka Sejmu w sprawie jednolitego tekstu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz 3 ustawy uchwalone. Rada wyraziła: 201 opinii do projektów aktów normatywnych i 19 stanowisk, które są zamieszczone na stronie internetowej Rady.

3.3. Ważniejsze opinie i stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach ustrojowych

W związku z wnioskami Kancelarii Prezydenta RP KRS zajęła stanowisko, odnosząc się do zagadnień w nich podniesionych, a dotyczących rozwiązań przyjętych w ustawach:

- z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (wniosek z 24.02.2015 r.);
- z 11.09.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (wniosek z 2.10.2015 r.).

Dotyczyły one w obu nowelizacjach ustaw zakresu praw i wolności obywatelskich unormowanych w Konstytucji RP, obejmujących ochronę danych osobowych zawartych w aktach spraw sądowych (zmieniony dział IVa ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

- Opiniując poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych KRS, akceptując potrzebę uregulowania statusu prawnego rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, negatywnie oceniła

¹⁰ Stanowisko KRS z 15.04.2015 r. w związku z niektórymi komentarzami po wyroku sądu „w sprawie byłego kierownictwa Centralnego Biura Antykorupcyjnego”.

¹¹ Uchwała nr 1254/2015 KRS z 24.11.2015 r.

¹² Uchwała nr 1253/2015 KRS z 24.11.2015 r.

¹³ Stanowisko Prezydium KRS z 23.12.2015 r. w sprawie publicznych wypowiedzi niektórych posłów VIII kadencji na Sejm RP dotyczących kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.).

koncepcję ich włączenia do struktury sądów powszechnych, jako „organów pomocniczych sądów okręgowych”¹⁴.

- W 2015 r. KRS trzykrotnie opiniowała projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przedstawiła negatywne uwagi w opiniach: z 5.05.2015 r. w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590 – sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej z 9.04.2015 r.); z 18.12.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 129) i 18.12.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122). 24.11.2015 r. zajęła również stanowisko w przedmiocie trybu uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
- W opinii z 5.05.2015 r. KRS przedstawiła uwagi w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁵. Po zapoznaniu się z projektem, w wersji po zmianach wprowadzonych w pracach sejmowych, ponowiła uwagi zawarte w opinii z 13.09.2013 r.
- W stanowisku z 24.11.2015 r. w przedmiocie trybu uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym KRS wyraziła zdecydowaną dezaprobatę wobec przeprowadzonej procedury poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na to, że bezspornie została naruszona istota procesu legislacyjnego, a przez to art. 2 Konstytucji RP. Organy władzy ustawodawczej 17.11.2015 r. zwróciły się do Rady o wyrażenie stanowiska, czyli było to w tym samym dniu, w którym skierowały projekt do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym 19.11.2015 r. Senat przyjął tę nowelizację 20.11.2015 r.
- W opinii z 18.12.2015 r. KRS, nie podważając intencji projektodawców, zaopiniowała negatywnie projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uznając, że proponowane rozwiązanie może doprowadzić do niemożności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, gdy w Parlamencie nie dojdzie do porozumienia odnośnie do wyboru sędziów większością 2/3 głosów¹⁶.
- Również 18.12.2015 r. Rada zdecydowanie negatywnie¹⁷ zaopiniowała poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wskazując, że proponowane w nim zmiany w żadnym razie nie przyczynią się do zażegnania kryzysu zaistniałego wokół Trybunału Konstytucyjnego, lecz w istocie go pogłębią, znacząco utrudniając wykonywanie zadań nałożonych na Trybunał w art. 188 i 189 Konstytucji RP.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła bardzo szczegółową analizę projektowanych zmian w porównaniu z obowiązującymi.

3.4. Wystąpienia Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów

W 2015 r. KRS uchwałą nr 1252/2015 z 24.11.2015 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP:

14 Stanowisko KRS z 17.04.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3058).

15 Opinia KRS z 5.05.2015 r. w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590 – sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej z 9.04.2015 r.).

16 Opinia KRS z 18.12.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 129).

17 Opinia KRS z 18.12.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122).

- 1) ustawy z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928),
- 2) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a oraz art. 137a ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928),
- 3) art. 1 pkt 5 ustawy z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928),
- 4) art. 2 ustawy z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928).

Uchwałą nr 99/2016 z 15.01.2016 r. KRS skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP:

- 1) ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217);
- 2) ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217).

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa:

- 1) na podstawie art. 8 ust. 2, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP wniosła o rozpoznanie wniosku na podstawie przepisów ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217);
- 2) na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wniosła o łączne rozpoznanie wniosku wraz z połączonymi sprawami z wniosków grupy posłów na Sejm VIII kadencji oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, procedowanymi w Trybunale Konstytucyjnym pod wspólną sygnaturą K 47/15.

3.5. Wnioski Krajowej Rady Sądownictwa o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych

Przedstawiając Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie art. 178 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸ wniosek o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych na 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że przedstawione projekty planów finansowych sądów powszechnych w niedostateczny sposób zabezpieczają środki niezbędne do wykonania zadań wymiaru sprawiedliwości, gdyż nie uwzględniają faktycznych potrzeb sądów wynikających ze stałego wzrostu wpływu spraw do sądów, nowych zadań nakładanych na sądy oraz realizacji ustawowych obowiązków placowych wobec zatrudnionych pracowników sądów oraz stawianych im wysokich wymagań.

Krajowa Rada Sądownictwa na podstawie art. 4 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych¹⁹ przedstawiła Ministrowi Obrony Narodowej wniosek o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów wojskowych na 2016 r. i nie zgłosiła do niego żadnych uwag²⁰.

4. Sprawy z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz etyki zawodowej

W 2015 r. Sądy Dyscyplinarne I instancji wydały 73 nieprawomocne wyroki. W przedmiocie wniesienia odwołań

18 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.).

19 Ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 358).

20 Uchwała nr 1038A/2015 KRS z 10.09.2015 r. w sprawie wniosku do Ministra Obrony Narodowej o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów wojskowych na 2016 r.

od wyroków sądów apelacyjnych – sądów dyscyplinarnych Rada podjęła 12 uchwał – w tym 2 na korzyść sędziów i 10 na niekorzyść obwinionych sędziów.

Wśród 31 rozpoznanych spraw Rada, działając na wniosek Komisji, dwukrotnie stwierdziła naruszenie przez sędziego zasad etyki zawodowej sędziów.

5. Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji

Do KRS w 2015 r. wpłynęło 1.211 skarg i wniosków oraz 15 spraw anonimowych – łącznie 1.226 wystąpień od osób fizycznych i innych podmiotów. Wpłynęło również 2.069 pism drogą elektroniczną, które pozostawiono bez rozpoznania w związku z tym, że ich autorzy pomimo udzielonej odpowiedzi, nadal przysyłali kolejne pisma dotyczące już rozpoznanych spraw. Łącznie w ramach skarg i wniosków do Rady wpłynęło 6.036 pism, z których rozpatrzono 2.794 pisma, a 3.242 pisma pozostawiono bez dalszego biegu. Były to pisma o różnorodnym charakterze, np. przesłane do wiadomości KRS.

Z zakresu spraw dotyczących skarg i wniosków do rozpatrzenia przez Komisje działające w Radzie przekazano: 231 spraw Komisji ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Sędziów, 48 spraw Komisji ds. Wizytacji i Lustracji i 31 spraw Komisji ds. Etyki Zawodowej Sędziów. Rada podjęła decyzje o przekazaniu 195 spraw do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych lub jego Zastępców.

Komisja Wizytacji i Lustracji podjęła 51 uchwał o odmowie przeprowadzenia lustracji sędziego lub sądu i 3 uchwały o zarządzeniu lustracji (w Sądzie Rejonowym w Pabianicach w zakresie sprawy I Ns 75/09; w Sądzie Rejonowym w Nisku w zakresie dotyczącym przebiegu postępowania w sprawie rodziny Państwa B. z Niska i w Sądzie Rejonowym w Gliwicach w zakresie sprawy III K 14/14) oraz 3 uchwały kończące wymienione lustracje (w jednym przypadku stwierdzono uchybienia).

6. Konferencje, spotkania i seminaria krajowe organizowane przez Krajową Radę Sądownictwa

– 23.02.2015 r. odbyły się uroczyste obchody 25-lecia Krajowej Rady Sądownictwa w Sali Zgromadzeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

– 31.03.2015 r. z inicjatywy Zespołu KRS i Ministerstwa Sprawiedliwości ds. Standardów Komunikacji w Sądach odbyła się konferencja prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych, której celem było omówienie problemów współpracy z dziennikarzami i pracy rzeczników prasowych sądów.

– 21.05.2015 r. odbyło się spotkanie na temat funkcjonowania systemu teleinformatycznego „Workflow” obsługującego postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim.

– 4.11.2015 r. odbyło się spotkanie członków KRS z dr. Adamem Bodnarem, Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

– 24.11.2015 r. odbyła się konferencja „Niezależność sądownictwa gwarancją praw i wolności jednostki”, zorganizowana wspólnie przez KRS, Rzecznika Praw Obywatelskich i Stowarzyszenie Sędziów „Themis” pod honorowym patronatem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

– Krajowa Rada Sądownictwa zorganizowała Konferencję Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego przy Sądach Apelacyjnych i Okręgowych w dniach 27–30.09.2015 r. w Poznaniu.

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa także uczestniczyli w licznych konferencjach (pełny wykaz na www.krs.pl).

7. Inne wydarzenia

– 29.01.2015 r. odbyło się spotkanie noworoczne w Pałacu Prezydenckim.

– 19.06.2015 r. członkowie KRS na posiedzeniu plenarnym przyjęli dokument „Komunikacja i wizerunek sądów. Zbiór dobrych praktyk dla sądów powszechnych”.

– 6.10.2015 r. w siedzibie KRS odbyły się publiczne wysłuchania kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego.

8. Uhonorowanie sędziów odchodzących w stan spoczynku

W 2015 r. Rada:

- uhonorowała medalem 44 sędziów i sędziów w stanie spoczynku, w tym: 1 sędziego Sądu Najwyższego, 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 1 sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego; 11 sędziów sądów apelacyjnych, 25 sędziów sądów okręgowych i 3 sędziów sądów rejonowych;
- odmówiła uhonorowania medalem 33 sędziów (1 sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, 14 sędziów sądów apelacyjnych, 15 sędziów sądów okręgowych i 3 sędziów sądów rejonowych).

Ponadto na posiedzeniu plenarnym 4.11.2015 r. w związku z zakończeniem kadencji i w podziękowaniu za wybitne zasługi w kształtowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości KRS wyróżniła medalem Pana Łukasza Bojarskiego, członka Rady w latach 2010–2015 (osoba wskazana przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego), a na posiedzeniu plenarnym 10.12.2015 r. wyróżniła medalem prof. dr. hab. Romana Hau-sera, Przewodniczącego KRS (członka KRS w latach 1992–2004 i 2010–2015), w związku z zakończeniem kadencji, w uznaniu wysiłku i zaangażowania w kierowanie jej pracami oraz w działalność na rzecz umacniania konstytucyjnej roli Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

9. Działalność Rady na arenie międzynarodowej

W ramach członkostwa w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) członkowie Rady uczestniczyli w posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego w Rzymie i Hadze, Komitetu Sterującego, Rady Wykonawczej oraz zespołów roboczych ds. projektów Sieci ENCJ. W latach 2014–2015 Polska przewodniczyła pracom zespołu „Guide to ENCJ” – w ramach jego prac wydano w formie książkowej „Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa”. Od 2015 r. KRS jest jednym z koordynatorów zespołu „Standardy”, bierze również udział w pracach zespołów „Finansowanie sądownictwa” oraz „Niezależność i odpowiedzialność sądownictwa”.

W ramach rewizyty członkowie KRS przebywali na Ukrainie i w Mongolii.

Na zaproszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce przebywały delegacje Rad Sądownictwa z Gruzji i Mongolii. W toku tej ostatniej wizyty podpisano memorandum o współpracy między obiema Radami.

W siedzibie Rady odbyły się spotkania: z przedstawicielami Sądu Najwyższego Tajlandii, Najwyższej Rady Prokuratury Mołdawii i sędziów uczestniczących w Programie Wymiany Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN).

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

Na podstawie art. 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa Rada postuluje:

- 1) wprowadzenie stabilnego porządku ustrojowego sądownictwa i apeluje o zorganizowanie odpowiedniego forum dyskusyjnego poprzedzającego sformułowanie konkretnych projektów regulacji prawnych. Deklaruje aktywny udział w takim forum;

- 2) przyjęcie jako zasady, że wszelkie działania zmierzające do reformowania sądów poprzedzone są wszechstronnymi konsultacjami z obligatoryjnymi podmiotami biorącymi udział w procedurze legislacyjnej oraz ze środowiskiem sędziowskim;
- 3) wprowadzenie istotnych zmian w zakresie funkcjonującego obecnie systemu zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, który zgodnie z art. 9a ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych sprawowany jest przez Ministra Sprawiedliwości. Rada wnosi o zaprzestanie traktowania prawa jako narzędzia bieżącej polityki, w tym o uznanie faktu, że sądy i sędziowie są apolityczni;
- 4) zmianę polityki budżetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w sposób umożliwiający prawidłową realizację potrzeb kadrowych sądów powszechnych zapewniających prawidłowe wsparcie sprawowania przez sędziów wymiaru sprawiedliwości, a także zadań wykonywanych w tych sądach przez referendarzy sądowych z zakresu ochrony prawnej zgodnie z regulacjami prawnymi dotyczącymi asystentów sędziego zawartych w ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i przepisach wykonawczych wydanych do tej ustawy oraz dotyczących urzędników sądowych w ustawie z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury²¹;
- 5) stworzenie sądom odpowiednich warunków technicznych, dostarczanie nowoczesnych technologii oraz dbałość o należyte przygotowanie kadr sędziowskich i pomocniczych²²;
- 6) podjęcie stosownych prac na rzecz trwałego rozwiązania systemowego, które umożliwi w kolejnych latach zwiększenie poziomu płac personelu pomocniczego w sądach powszechnych.
- 7) wprowadzenie obowiązku monitorowania przez prezesa sądu rejonowego i okręgowego czasu trwania postępowań sądowych pod kątem obciążenia sądów liczbą spraw i powierzenie prezesowi sądu możliwości występowania do sądu przełożonego o przekazanie określonych spraw innemu, mniej obciążonemu sądowi – z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości;
- 8) wypracowanie sprawnego mechanizmu pozwalającego na ustanawianie zastępstw sędziów długotrwale nieobecnych w pracy;
- 9) utworzenie we wszystkich sądach apelacyjnych i co najmniej w większych sądach okręgowych stanowiska sędziego wizytatora lub kilku ds. europejskich;
- 10) zintensyfikowanie prac nad przygotowaniem nowego kodeksu postępowania cywilnego ze względu na brak spójności przepisów, spowodowany znaczną liczbą nowelizacji przepisów kodeksu, z uwzględnieniem zmiany zakresu kognicji sądów, rozpoznawania wniosków w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego czy w sprawie przepisów regulujących przedmiot postępowania nieprocesowego;
- 11) ustanowienie pozycji KRS w procesie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości adekwatnej do konstytucyjnych kompetencji, roli i pozycji w celu zapewnienia jak najwyższego poziomu szkolenia wstępnego przygotowującego do zawodu sędziego, zapewnienia odpowiedniego do potrzeb wymiaru sprawiedliwości poziomu szkoleń ustawicznych sędziów i referendarzy z położeniem nacisku na szkolenia systemowe.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na problem braku siedziby, której nigdy nie posiadała. Przez pierwsze 17 lat jej agendy pozostawały w strukturze Kancelarii Prezydenta RP i tam miały swoje pomieszczenia. Od uzyskania 1.01.2007 r. samodzielności organizacyjnej i budżetowej Rada zmuszona jest wynajmować lokal na swoją siedzibę na zasadach komercyjnych. Od ponad 7 lat siedziba KRS znajduje się w budynku Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie przy ul. Rakowieckiej 30. Uiszczany podmiotowi wynajmującemu czynsz stanowi jeden z najpoważniejszych wydatków Rady, gdyż przekracza 12% jej rocznego budżetu. Uzyskanie własnej siedziby, zwłaszcza takiej, w której znalazłoby się kilkanaście pokoi gościnnych przeznaczonych dla członków Rady stale zamieszkających poza Warszawą, pozwoliłoby na znaczne oszczędności, nie tylko w zakresie wydatków ponoszonych na czynsz najmu siedziby, ale również jako opłaty za hotele, z których obecnie jej członkowie muszą korzystać.

W 2015 r. KRS uzyskała akceptację Parlamentu na zakup ratalny budynku w Warszawie przy ulicy Czackiego. Na realizację I etapu uzyskała 2.000.000 zł. Z uwagi na konieczność zapłaty podatku VAT w kwocie 6.900.000 zł transakcja nie doszła do skutku, a kwota 2.000.000 zł została zwrócona do budżetu Państwa. W tym roku budżetowym Parlament nie przyznał KRS na ten cel żadnych środków.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca się więc z prośbą o udzielenie wszelkiej możliwej pomocy, w tym wsparcia finansowego na zakup własnej siedziby.

21 Ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1241).

22 Por. K. Kozłowski, P. Tuleja, *Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1.



Wolters Kluwer

Biuro Reklamy
tel. 22 535 81 84



LEX Systemy Prawa

Twoje wsparcie w przygotowaniu celnej argumentacji i pomoc w rozwiązaniu konkretnego problemu interpretacyjnego.

System Prawa Procesowego Cywilnego

System Prawa Procesowego Cywilnego **pod redakcją naukową prof. dr. hab. Tadeusza Erecińskiego** to wielotomowe wydawnictwo opracowane przez najwybitniejszych polskich autorów, autorytety w dziedzinie procedury cywilnej.

System Prawa Karnego Procesowego

System Prawa Karnego Procesowego **pod redakcją naukową prof. dr. hab. Piotra Hofmańskiego** stanowi fundamentalne opracowanie problemów tej dziedziny prawa z uwzględnieniem wszystkich aspektów procedury karnej.

System Prawa Pracy

Wielotomowe opracowanie **pod redakcją naukową prof. dr. hab. Krzysztofa W. Barana**, w którym w sposób kompleksowy i usystematyzowany przedstawiono wszystkie instytucje obowiązującego ustawodawstwa pracy.

Dowiedz się więcej i zamów bezpłatną prezentację: www.LEX.pl/systemy

*Wiarygodność
Aktualność
Niezawodność*



Serwis Informacji Prawnej LEX to:



pewność aktualnej
i starannie opracowanej
informacji prawnej



bogata baza prawa,
orzecznictwa
i piśmiennictwa prawniczego



narzędzia
do efektywnej pracy
z informacją prawną



szkolenia
i profesjonalne
doradztwo