

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

JERZY ZAJADŁO

Fałszywość hasła „demokracja,
a nie sędziokracja”
– analiza filozoficzno-prawna

GRZEGORZ WIERCZYŃSKI

Polskie doświadczenia w zakresie
ogłaszania prawa

KRZYSZTOF GRAJEWSKI

Postulat utworzenia rady do spraw
sądownictwa podczas obrad
Okrągłego Stołu

3
(36)wrzesień
2017**100**-LECIE
SĄDUNAJWYŻSZEGO
I SĄDOWNICTWA
POWSZECHNEGO
1917 - 2017www.czasopisma.wolterskluwer.plKRAJOWA
RADA
SĄDOWNICTWA

Wolters Kluwer



Aleksander Mogilnicki

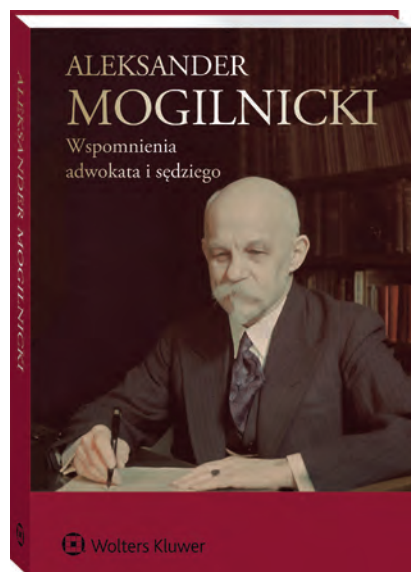
Wspomnienia adwokata i sędziego

Aleksander Mogilnicki

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej przy współpracy z Wolters Kluwer SA postanowiło przypomnieć i przybliżyć osobę Aleksandra Mogilnickiego, niezwykłego prawnika, humanisty i obywatela, uczonego i profesora kilku wyższych uczelni, znaczącego pedagoga, edytora i publicysty prawniczego, członka licznych krajowych i zagranicznych towarzystw naukowych – a przede wszystkim wybitnego sędziego i kodyfikatora oraz znakomitego adwokata i obrońcy. Chce to uczynić za pomocą publikacji *Wspomnień adwokata i sędziego* spisanych przez Niego w łodzi w latach 1949-1955, a przygotowanych do druku w latach następnych przez Jego wnuczkę panią Barbarę Izdebską.

Ze „Słowa wstępnego” Czesława Jaworskiego

Aleksander Mogilnicki (1875-1956) – był wybitnym prawnikiem: teoretykiem, praktykiem; adwokatem w okresie zaborów; obrońcą, sędzią i kodyfikatorem w okresie II Rzeczypospolitej; obrońcą w PRL. Ukończył Wydział Prawa i Administracji Cesarskiego Uniwersytetu Warszawskiego, a doktorat uzyskał na Uniwersytecie Jagiellońskim, wykładał w Wolnej Wszechnicy Polskiej (1913-1939), w Szkole Nauk Społecznych i Handlowych (1915-1919), na Uniwersytecie Warszawskim (1917-1921), a po drugiej wojnie światowej na Uniwersytecie Łódzkim (1946-1952) i w Łódzkiej Wyższej Szkole Nauk Administracyjnych (1947-1948). W 1916 r., wraz z Emilem Rappaportem, przygotował projekt nowego polskiego kodeksu karnego. Był sekretarzem Komisji Kodyfikacyjnej (1919-1923), następnie wiceprezesem Sekcji Postępowania Karnego tej Komisji, głównym referentem projektu ustawy o nieletnich, ustawy postępowania karnego oraz referentem projektu ustawy o ustroju sądownictwa. W 1920 r. został mianowany sędzią Sądu Najwyższego, a w 1924 r. prezesem Sądu Najwyższego, kierującym pracami Izby Karnej. Za surowe przestrzeganie zasad niezawisłości sądu i nieusuwalności sędziów naraził się władzom sanacyjnym i w 1929 r. został zdymisjonowany.



Krajowa Rada Sądownictwa

3
(36)

wrzesień
2017

www.czasopisma.wolterskluwer.pl



KRAJOWA
RADA
SĄDOWNICTWA



Wolters Kluwer

REDAKTOR NACZELNY „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Krzysztof Grajewski

KOLEGIUM REDAKCYJNE „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Łukasz Bojarski
Justyna Kossak
Jan Kremer
Gabriela Ott
Waldemar Żurek

SEKRETARZ REDAKCJI „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Katarzyna Bojarska (tel. +48 668 618 561 e-mail: katarzyna.bojarska@wolterskluwer.com)

REDAKTOR STATYSTYCZNY „Krajowej Rady Sądownictwa”:
Jan Czempas

PATRONAT HONOROWY „Krajowej Rady Sądownictwa”:
SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

Recenzentami KRS w 2016 r. byli: dr Katarzyna Gonera, Roman Kęska, dr Aneta Łazarska,
dr Dawid Miąsik, dr Małgorzata Niezgódka-Medek, dr Paweł Skuczyński, dr Jarosław Sułkowski,
prof. dr hab. Tadeusz Wiśniewski.

Zgodnie z wykazem czasopism naukowych oraz informacją Departamentu Nauki
w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w związku z § 32 ust. 1 rozporządzenia
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12.12.2016 r. w sprawie przyznawania kategorii
naukowej jednostkom naukowym i uczelniom, w których zgodnie z ich statutami
nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych (Dz. U. poz. 2154),
za każdą publikację naukową w kwartalniku „Krajowa Rada Sądownictwa”

Autor otrzymuje 5 punktów.

Wskaźnik Index Copernicus Value (ICV) 2015: 54.72 punktu.

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe.



WYDAWCA:

Wolters Kluwer Polska SA, 01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych:

Klaudia Szawłowska-Milczarek, klaudia.szawłowska@wolterskluwer.com

Sekretariat: tel. 22 535 82 03

Biuro Reklamy: tel. 22 535 83 23, +48 604 113 564

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

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

Nakład 300 egz.



Krajowa Rada Sądownictwa

K W A R T A L N I K

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

Jerzy Zajadło

Falszywość hasła „demokracja, a nie sędziokracja” – analiza filozoficzno-prawna 5

Grzegorz Wierczyński

Polskie doświadczenia w zakresie ogłaszania prawa 13

Krzysztof Grajewski

Postulat utworzenia rady do spraw sądownictwa podczas obrad Okrągłego Stołu 25

Adam Sulikowski, Krzysztof Otręba

Kilka uwag o przeszłości i perspektywach Krajowej Rady Sądownictwa 35

Lech Krzyżanowski

Włączanie krakowskiego okręgu sądowego do struktur wymiaru sprawiedliwości
II Rzeczypospolitej. Geneza, przebieg i skutki 42

LUDZIE I WYDARZENIA

Mariusz Królikowski

Rusza Forum Współpracy Sędziów 56

Marcin Krzemiński, Maciej Pach

Portal *konstytucyjny.pl* – nowe forum dyskusji konstytucyjnej w Polsce 61

Łukasz Chojniak

Stowarzyszenie Przyjaciół Konstytucji 63

Piotr Radzewicz

Zespół ekspertów prawnych przy fundacji im. Stefana Batorego 71

Julia Kluczyńska

Obywatelskie Obserwatorium Demokracji 75

Fryderyk Zoll

Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego. O nowym sposobie prac kodyfikacyjnych
– rozwiązanie doraźne czy stały element architektury stanowienia prawa? 77

KALENDARZ WYDARZEŃ

Uhonorowanie zasłużonych sędziów medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – <i>Bene Merentibus Iustitiae</i> ”	83
Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę 5.04.2017 r. i 29.06.2017 r. do pełnienia urzędu sędziego oraz urzędu asesora sądowego	85
Wybrane sylwetki nowych sędziów	87
– Czesława Nowak-Kolczyńska, SNSA w Warszawie	87
– Anna Górnik, SSO w Szczecinie	88
– Jacek Łata, SSO w Radomiu	89
– Paweł Cyran, SSR dla Krakowa-Śródmieście w Krakowie	90
– Paweł Stawicki, SSR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie	91
– Maria Grzymisławska-Cybulska, asesor WSA w Poznaniu	92

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Karolina Janson-Ernert Współpraca w ramach sieci ENCJ	93
Rafał Michalczewski Wizyty, spotkania, konferencje	93

POZA WOKANDĄ

Jan Kremer Jakie publikacje mogą pomagać uczestnikom postępowań cywilnych w ich prowadzeniu? – recenzja książki „Meritum postępowanie cywilne”, redakcja naukowa Elwira Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2017	96
--	----

DOKUMENTY KRS

Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.04.2017 r. – 30.06.2017 r., których treść jest dostępna na stronie www.krs.pl	99
---	----

„Informacja z działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2016 r.” jest dostępna na stronie www.krs.pl

Jerzy Zajadło

Fałszywość hasła „demokracja, a nie sędziokracja” – analiza filozoficzno-prawna

1. Fałszywa alternatywa

W polskiej przestrzeni publicznej pojawiają się od jakiegoś czasu pojęcia, zwroty i frazy, które większość dogmatyków i praktyków prawa wprawiają w konsternację i zakłopotanie, natomiast dla teoretyków i filozofów prawa mogą być przedmiotem ciekawych analiz. Jedno z nich, „imposybilizm prawny”, omówiłem już w innej publikacji¹, pokazując z jednej strony jego kontrfaktyczność i dwuznaczność w wymiarze politycznym jako instrumentu propagandowego, z drugiej zaś jego racjonalność w wymiarze filozoficzno-prawnym jako koniecznego ograniczenia onnipotencji ustawodawcy. Tym razem zainteresował mnie inny fenomen – hasło „demokracja, a nie sędziokracja”, które po znanej uchwale Sądu Najwyższego² zagościło na ustach nie tylko czołowych polityków partii „Prawo i Sprawiedliwość” (PiS), lecz także np. Prezydenta, Wicemarszałka Sejmu czy Ministra Sprawiedliwości. Populistyczny i propagandowy charakter tej frazy powoduje, że trudno pisać o niej wyłącznie w konwencji naukowej, czasami trzeba się uciekać do bardziej sugestywnej tonacji publicystycznej. Jako filozof prawa mogę sobie na to pozwolić – analiza *more philosophico* daje bowiem takie możliwości, daleko bardziej niż rozważania wyłącznie *more iuridico* czy nawet *more politico*.

Na pierwszy rzut oka hasło „demokracja, a nie sędziokracja” sugeruje dwie tezy – jedną teoretyczną i drugą faktyczną. Teza teoretyczna brzmiałaby mniej więcej tak – demokracja jest modelem pożądanym i nie ma w niej miejsca na rządy sędziów, przy czym autorzy hasła nie precyzują ani tego, co rozumieją przez pojęcie demokracji, ani tym bardziej tego, na czym ich zdaniem miałyby polegać sędziokracja. Można się tylko domyślać, że w pewnym uproszczeniu chodzi o rządy demokratycznie legitymowanego parlamentu sprawowane przede wszystkim poprzez jego funkcje prawodawcze (suwerenność parlamentu) i że sędziowie powinni się ograniczyć do procesu stosowania prawa z zachowaniem maksymalnego pasywizmu interpretacyjnego (sylogistyczny model stosowania prawa). Z kolei teza faktyczna sugeruje istnienie pewnego stanu rzeczy – hasło może bowiem oznaczać i prawdopodobnie oznacza absurdalne w gruncie rzeczy twierdzenie, że w Polsce w drodze antydemokratycznej usurpacji realizowanej poprzez nadmierny aktywizm interpretacyjny to sędziowie rządzą *de facto* krajem i że należy przywrócić demokrację jako rządy ludu. W retoryce polityków PiS, realizujących reformę polskiego wymiaru sprawiedliwości, brzmi to głównie np. tak:

¹ J. Zajadło, *Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 2017/3, s. 17–30.

² Uchwała SN (7) z 31.05.2017 r., I KZP 4/17, LEX nr 2294441.

„Podstawowym zadaniem tej reformy jest przywrócenie wymiaru sprawiedliwości obywatelom. Kongresy sędziów i prawników pokazały, jak to środowisko jest hermetyczne i oderwane od rzeczywistości”³. W podobnym duchu sformułowany jest również dokument Ministerstwa Sprawiedliwości *Dobra zmiana w wymiarze sprawiedliwości. Sprawne i sprawiedliwe sądy*⁴ – główne tezy to, moim zdaniem, z uwagi na nieadekwatność środków zaradczych, pozorna eliminacja przewlekłości postępowań sądowych, większa efektywność postępowań dyscyplinarnych, walka z korupcją sędziów, eliminacja dyspozycyjności politycznej sędziów, wreszcie, *last but not least*, demokratyzacja wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. Trzeba przyznać, że tkwi w tym pewna sprzeczność, ponieważ pomiędzy zarzutami patologii wymiaru sprawiedliwości i oderwaniem środowiska prawniczego od rzeczywistości a zarzutem rzekomej sędziokracji jako przeciwieństwa demokracji jest zasadnicza różnica nie tylko ilościowa, lecz także jakościowa. To tylko potwierdza jednak zasadność podejrzenia, że hasło „demokracja, a nie sędziokracja” jest w sensie teoretycznym i faktycznym doraźną prymitywną retoryką o charakterze socjotechnicznym i nie do końca teoretycznie oraz faktycznie przystaje do innych elementów retorycznych tzw. dobrej zmiany w wymiarze sprawiedliwości.

Hasło „demokracja, a nie sędziokracja” może się więc wprawdzie wydawać atrakcyjne w sensie propagandowym, ale z punktu widzenia filozofii prawa jest wyłącznie populistycznym i treściowo pustym zabiegiem socjotechnicznym. Obie tezy są bowiem z gruntu chybione – teza teoretyczna z uwagi na swoją merytoryczną miałość i prostotę (by nie powiedzieć – prymitywizm) metodologiczną; teza faktyczna z uwagi na swój manipulatorski i zafałszowujący rzeczywistość charakter. Trzeba przyznać, że w ustach polityków partii rządzącej omawiane hasło brzmi więc szczególnie przewrotnie, bałamutnie i fałszywie. Gdyby bowiem do działań PiS z ostatnich kilkunastu miesięcy przyłożyć niektóre z powojennych tez Gustava Radbrucha, to trzeba by ze zdumieniem i przykrością stwierdzić, że dzisiejsza Polska wykazuje symptomy niedemokratycznego państwa bezprawia. Nie ma się więc co dziwić, że z trudem pasuje do aksjologii leżącej u podstaw Unii Europejskiej.

W tej zbitce pojęciowej „demokracja v. sędziokracja” demokracji nadaje się w domyśle sens zdecydowanie aprobatywny, natomiast sędziokracji – wręcz przeciwnie, zdecydowanie pejoratywny. Tak jednak wcale być nie musi i można sobie wyobrazić zarówno negatywne cechy demokracji (*vide* – demokracja jako ustrój zdegenerowany i przeciwstawiony politei u Arystotelesa), jak i pozytywne cechy sędziokracji (*vide* – postać mądrego i sprawiedliwego sędziego Herkulesa w integralnej filozofii prawa Ronalda Dworkina). **Można by więc postawić nieco przewrotnie tezę *à rebours* – w warunkach pozorowanej i złe pojętej demokracji być może przydałoby się nieco więcej dobrze pojętej sędziokracji, głównie po to, by przywrócić demokratycznemu państwu prawa jego właściwy sens.** Z pozoru ta teza może się wydawać absurdalna, ale są to tylko pozory – w rzeczywistości wszystko zależy od sposobu pojmowania demokracji i sędziokracji. Tak też powinno się, moim zdaniem, odczytywać niektóre tezy sformułowane w raportach Komisji Weneckiej czy w stanowiskach Komisji Europejskiej.

³ Tak poseł PiS Marek Ast – <https://wpolityce.pl/polityka/343373-nasz-wywiad-ast-podstawowym-zadaniem-jest-przywrocenie-sadow-obywatelom-reforma-idzie-w-kierunku-by-wyeliminowac-patologie> (dostęp 9.06.2017 r.).

⁴ [file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/dobra_zmiana_w_wymiarze_sprawiedliwosci%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Go%C5%9B%C4%87/Downloads/dobra_zmiana_w_wymiarze_sprawiedliwosci%20(5).pdf) (dostęp 9.06.2017 r.).

2. Symptomy niedemokratycznego państwa bezprawia

W swoim słynnym tekście *Pięć minut filozofii prawa* z 1945 r. Gustav Radbruch pisał: „Korzyść własną panujących widzi się jako korzyść powszechną. I tak oto utożsamianie prawa z rzekomą lub domniemaną korzyścią narodu zmieniło państwo prawa w państwo bezprawia”⁵. Ktoś może oczywiście powiedzieć, że Radbruch napisał te słowa pod wpływem perwersji systemu nazistowskiego i że trudno dopatrywać się w nich jakichkolwiek historycznych analogii. Dzisiaj jednak już wiemy, że słowa niemieckiego filozofa prawa mają charakter uniwersalny i ponadczasowy, zwłaszcza z punktu widzenia europejskiej kultury prawnej. W związku z tym trudno nie zauważyć ich adekwatności w kontekście polskiej sytuacji – niestety, pasują jak ulał. Polscy sędziowie stanęli bowiem w obliczu gigantycznego paradoksu, ponieważ przyszło im chronić prawo i sprawiedliwość przed „Prawem i Sprawiedliwością”. Nie jesteśmy bowiem w stanie zaakceptować „filozofii prawa” zarysowanej przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego w pamiętnym wywiadzie dla niemieckiej stacji telewizyjnej Deutsche Welle. Radbruch napisał bowiem też inne zdanie – „Nie, nie może tak być: wszystko, co służy narodowi, jest prawem; raczej odwrotnie: tylko to, co jest prawem, służy narodowi”⁶. Ale Radbruch napisał jeszcze coś i to powinno być w gruncie rzeczy treścią ustaleń pamiętnej katowickiej konferencji *Sędzia a Konstytucja*⁷: „Jeśli ustawy świadomie zaprzeczają sprawiedliwości, np. arbitralnie przyznają i odbierają ludziom ich prawa, to nie obowiązują, naród nie jest zobowiązany do ich przestrzegania, a prawnicy również powinni zdobyć się na odwagę odmówienia im charakteru prawa”⁸. Przełożone na grunt aksjologii konstytucyjnej te słowa nie oznaczają niczego innego, jak tylko prawo lub wręcz obowiązek sędziów do bezpośredniego stosowania i interpretacji konstytucji (lub – jak chcą niektórzy – rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa).

Jeżeli dobrze odnotowałem, hasło „demokracja, a nie sędziokracja” pojawiło się *explicite* po raz pierwszy w wydaniu prezydenckiego rzecznika Krzysztofa Łapińskiego na konferencji prasowej zorganizowanej po podjęciu przez Sąd Najwyższy przywołanej uchwały w sprawie stosowania prawa łaski. Tak naprawdę jednak przewija się ono *implicite* w całym procesie tzw. dobrej zmiany od pierwszego dnia po ostatnich wyborach parlamentarnych. Istnieją bowiem, moim zdaniem, co najmniej cztery symptomy powolnej zamiany demokratycznego państwa prawa w niedemokratyczne państwo bezprawia, które rzecznik z oczywistych względów pominął w swojej wypowiedzi i które potwierdzają trafność cytowanych słów Gustava Radbrucha.

Po pierwsze, proces legislacyjny zamienił się w farsę i grę pozorów, ponieważ projekty ustaw i faktyczna decyzja o ich przyjęciu, zmianie, wycofaniu bądź odrzuceniu spoczywają nie w rękach parlamentu, lecz w tzw. centralnym ośrodku decyzji politycznej. Towarzyszy temu przewrotna retoryka polityczna – z jednej strony na użytek manipulacji opinią publiczną deklaruje się przestrzeganie konstytucji i obowiązującego porządku prawnego, z drugiej zaś bezceremonialnie łamie się ustawę zasadniczą i w gruncie rzeczy gardzi się jej aksjologią. W normalnie funkcjonującym współczesnym państwie wybory są nie tylko

⁵ G. Radbruch, *Pięć minut filozofii prawa*, tłumaczenie J. Zajadło [w:] J. Zajadło, *Radbruch*, Gdańsk 2016, s. 13.

⁶ G. Radbruch, *Pięć minut filozofii...*, s. 13.

⁷ Konferencja „Sędzia a konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z konstytucją”, Katowice, 3.03.2017 r.

⁸ G. Radbruch, *Pięć minut filozofii...*, s. 14.

po to, by wybrać przedstawicieli narodu umożliwiających realizację idei demokracji pośredniej, lecz także (a może – przede wszystkim) po to, by ci przedstawiciele stanowili prawo w ramach demokratycznych procedur. Dzisiaj już wiemy, że w warunkach współczesnych społeczeństw masowych nie chodzi przy tym o demokrację opartą wyłącznie na arytmetycznej większości, lecz o demokrację deliberatywną i partycypacyjną, która uwzględnia głos mniejszości i w której ostateczne prawodawcze *fiat* jest wynikiem demokratycznego dyskursu. W warunkach demokratycznego państwa prawa istotne jest nie tylko, **jakie** prawo się uchwala, lecz także **jak** się je stanowi. Na tym opieram swoje twierdzenie o symptomach niedemokratycznego państwa bezprawia i w gruncie rzeczy po to dokonano najpierw paraliżu, a następnie całkowitej degeneracji Trybunału Konstytucyjnego. Chodziło o to, by zarówno przedmiot, jak i tryb legislacji wyjąć spod jakiegokolwiek kontroli, poza oczywiście wyimaginowaną kontrolą mitycznego suwerena mamionego mirażem referendum przedkonstytucyjnego. Teraz takiego samego zabiegu próbuje się dokonać wobec Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Po drugie, we współczesnych państwach nie da się sprowadzić sędziów do roli automatów subsumpcji, ponieważ zmienił się powszechnie akceptowany we współczesnej jurysprudencji model stosowania prawa – z modelu sylogistycznego na model argumentacyjny. Literatura teoretyczna, którą obrósł problem relacji pomiędzy prawodawcą i sądami, jest tak ogromna, że trudno ją tutaj nawet w sposób egzemplifikacyjny przytaczać. Dotyczy to w szczególności problemu interpretacji konstytucji. Można odnosić się pozytywnie do swoistej jurystokracji⁹, można też postulować trzymanie konstytucji z dala od sądów¹⁰ – oba stanowiska mają głębokie uzasadnienie teoretyczne, ale nie sądzę, by ta naukowa podbudowa towarzyszyła także prezydenckiemu rzecznikowi, kiedy formułował swoje hasło „demokracja, a nie sędziokracja”. Jedno jest jednak pewne – w demokratycznym państwie prawa odpowiedzialność za prawo jest odpowiedzialnością podzieloną pomiędzy legislatywę i judykatywę (*shared authority*)¹¹, bez względu na to, czy przyjmie się koncepcję suwerenności parlamentu (*parliamentary sovereignty*)¹², czy suwerenności prawa (*sovereignty of law*)¹³. Nie chcę jednak bliżej analizować projektów PiS w zakresie reformy, moim zdaniem rzekomej i politycznie zinstrumentalizowanej, sądów i Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ była ona już przedmiotem krytycznych analiz ze strony osób znacznie bardziej kompetentnych, także na łamach kwartalnika. Skonkludujmy więc jedynie, że bałamutność hasła „demokracja, a nie sędziokracja” polega przede wszystkim na populistycznej sugestii, że sędziowie są wrogami demokracji, podczas gdy w rzeczywistości stanowią jej konieczny i niezbędny element. Tak zwana reforma wymiaru sprawiedliwości pod pozorem walki z niedomaganiem systemowym w gruncie rzeczy tworzy jakiś nowy system oparty na całkowitym prymacie polityki nad prawem i próbujący z niezawisłych sędziów uczynić dyspozycyjnych funkcjonariuszy władzy. Wszystko wskazuje na to, że zaczynamy żyć w państwie, w którym aktualnie rządzący

⁹ Por. np. R. Hirschl, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (Mass.) 2007.

¹⁰ Por. np. M. Tushnet, *Taking the Constitution Away From the Courts*, Princeton (N.J.) 1999.

¹¹ D. Kyrtsis, *Shared Authority. Courts and Legislatures in Legal Theory*, Oxford-Portland (Oregon) 2015.

¹² J. Goldsworthy, *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, Cambridge 2010.

¹³ T.R.S. Allan, *The Sovereignty of Law. Freedom, Constitution and Common Law*, Oxford 2013.

odwracają znaczenia – dobrze identyfikują bulwersujące społeczeństwo niektóre patologie systemu, ale jednocześnie pod pozorem walki z nimi próbują na nich zbudować system jeszcze bardziej patologiczny. To, co do tej pory się tylko wbrew społecznej woli zdarzało, teraz po prostu będzie. Ten mechanizm uderza swoją logiczną prostotą i pragmatyczną skutecznością – wyjątek przekształcony w zasadę po prostu przestaje istnieć. Do czasu, kiedy ludzie nie zorientują się ponownie, że w pierwotnych deklaracjach nie o to chodziło i że to jednak ten sam wyjątek, a nie zasada, tyle że zawoalowany atrakcyjnym pustosłowiem i zatopiony w propagandowym populistycznym sosie. Nie twierdzę, że wszystkie elementy proponowanego projektu politycznego mają taki charakter. Twierdzę natomiast, że takie znamiona noszą niektóre z nich – niestety te, które są fundamentalne z punktu widzenia konstytucyjnego ustroju państwa i które przez to mają zasadniczy wpływ na całe nasze życie. Z pozoru są odległe, umieszczone gdzieś na szczytach władzy, niemające znaczenia z pozycji egzystencjalnych problemów przeciętnego człowieka, ale są to tylko pozory. W rzeczywistości mają one bowiem znaczenie zasadnicze, cała reszta to jedynie uspokajający i kamuflujący faktyczne intencje dodatek. Najlepszym przykładem takiego swoistego leczenia niedomagań politycznego organizmu przez wszczepienie do niego jeszcze gorszej jednostki chorobowej są właśnie propozycje reformy wymiaru sprawiedliwości. Hasło jest przewrotne i bałamutne – jeśli nasza polityka jest słuszna, a przecież jest, to nie ma lepszej gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów niż włączenie trzeciej władzy w proces realizacji tej polityki. I tak oto patologiczny i zdarzający się wbrew naszej woli wyjątek, polityczna dyspozycyjność sądów i sędziów, ma się stać systemową zasadą i polityczną cnotą. Nie chodzi bowiem tylko o eliminację znanych z dalszej i bliższej przeszłości przypadków tzw. sędziów na telefon. Chodzi o model zapewniający takich sędziów, którym nie trzeba będzie w ogóle przypominać telefonicznie, czego od nich oczekuje władza wykonawcza (a ściślej rzecz biorąc – tzw. centralny ośrodek decyzji politycznej), powinni to sami rozumieć, czuć, a nawet wręcz wyprzedzać pragnienia rzekomego suwerena.

Po trzecie, w każdym, nawet najbardziej demokratycznym państwie prawa mogą się zdarzyć ekscesy bezprawnego nadużycia władzy, ponieważ wszędzie występuje niedoskonałość i nieprzewidywalny czynnik ludzki. Nie ma na świecie idealnych państw – w których bez jakichkolwiek zarzutów funkcjonuje demokracja, w których większość zawsze liczy się z opinią mniejszości, w których nie zdarzają się napięcia pomiędzy trzema podstawowymi władzami, w których nie zapadają błędne i niesprawiedliwe wyroki sądowe, w których nie dochodzi do bezkarnych aktów arogancji władzy wykonawczej, w których nie istnieją przypadki łamania prawa człowieka, słowem, w których wszyscy są szczęśliwi i zadowoleni z politycznego systemowego otoczenia. Problem tylko w tym, co jest zasadą, a co wyjątkiem, co normalnością, a co patologią, co prawidłowo funkcjonującym systemem, a co jego aberracją. Niedemokratyczne państwo bezprawia zaczyna się tam, gdzie albo władza robi z ludzi idiotów i jawnie bezprawie nazywa prawem, albo wręcz przeciwnie, zaczyna ukrywać przed społeczeństwem swoje bezprawne działania. Ten pierwszy przypadek to cały ciąg ustaw, których niekonstytucyjność nie powinna była budzić wątpliwości – ani projektodawców, ani głoszących posłów i senatorów, ani wreszcie składającego swój podpis Prezydenta. Mimo to zostały wniesione do łaski marszałkowskiej, uchwalone i podpisane. Z tym drugim przypadkiem z kolei mieliśmy ostatecznie do czynienia

w kontekście śmierci Igora Stachowiaka we wrocławskim komisariacie. Ta sprawa ma dwa wymiary – jeden to dramat śmierci człowieka i towarzyszące jej bezprawne działania funkcjonariuszy policji; drugi natomiast – to dramat demokratycznego państwa prawa wynikający z działań prokuratorów i polityków zmierzających do przysłowiowego zamiecenia sprawy pod dywan. Nie wiadomo, który z nich jest gorszy. Bezprawne działania policjantów to po prostu przestępstwo, które powinno spotkać się z normalną reakcją ze strony organów państwa. Natomiast próby ukrywania bezprawności władzy przez nią samą to coś jakościowo innego – to symptom przekształcania państwa prawa w państwo bezprawia. Trudno bowiem nie dostrzec w sprawie Igora Stachowiaka podobieństwa do mechanizmu działania władzy w pamiętnej sprawie Grzegorza Przemyka.

Po czwarte wreszcie, pojawiają się zjawiska, które wymykają się wprawdzie precyzyjnej ocenie z punktu widzenia kryteriów formalnie pojętego demokratycznego państwa prawa, ale które łączą się z nim w sensie materialnym, ponieważ dewastują leżącą u jego podstaw kulturę polityczną. Wkraczamy tutaj w sferę pewnej publicznej estetyki, która ma jednak pewien pośredni wpływ zarówno na prawo, jak i na etykę życia zbiorowego. Dla przykładu, przejściu szefowej kancelarii Prezydenta do zarządu PZU prawnie (czy na upartego – nawet etycznie) nie można by nic zarzucić, gdyby nie było ono elementem pewnych szerszych zjawisk – z jednej strony gigantycznego nepotyzmu i korupcji politycznej, z drugiej zaś – niesłychanej arogancji władzy. To jednak ma wbrew pozorom wiele wspólnego z wszystkimi innymi wskazanymi symptomami niedemokratycznego państwa bezprawia – tworzy bowiem drugi, nieformalny i antydemokratyczny obieg funkcjonowania państwa, w który próbuje się teraz wciągnąć sędziów i sądy, przeciwstawiając rzekomą sędziokrację pozornej demokracji. Trudno w tym nie dostrzec powrotu do najgorszych tradycji PRL-u.

3. Donald Trump a sprawa polska

Wszystko wskazuje na to, że Prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump inspiracji szuka nad Wisłą. O przedstawicielu trzeciej władzy Jamesie Robarcie powiedział „tak zwany sędzia”, a o jego wyroku – „śmieszny” i „będzie uchylony”. Jeśli przyjrzeć się bliżej tej wypowiedzi, to brzmi ona bardzo swojsko – przypomina bowiem bliźniaczo to, co w Polsce słyszymy już od miesięcy: „grupa koleśi”, „orzeczenie haniebne i skandaliczne”, „ten wyrok to nie wyrok, lecz opinia ze spotkania przy kawie i ciastkach” itd., itp. W tej konwencji mieści się także omawiane tutaj hasło „demokracja, a nie sędziokracja”. Krytycy pomysłów na polską reformę wymiaru sprawiedliwości bardzo często przywołują argument typu: „w Ameryce byłoby to niemożliwe”. Będą więc chyba musieli zmienić zdanie.

Ale mówiąc już całkiem poważnie – jest pewna bardzo istotna różnica pomiędzy tym, co chce z sądami i sędziami uczynić polska „dobra zmiana”, a tym, co trapi już od dawna amerykański wymiar sprawiedliwości. Kiedy uchwalano i ratyfikowano w końcu osiemnastego wieku amerykańską konstytucję, Alexander Hamilton napisał, że sądownictwo to „najmniej niebezpieczna władza” (*the least dangerous branch*), ponieważ „nie ma wpływu ani na miecz, ani na sakiewkę” (*has no influence over either the sword or the purse*)¹⁴. Jednak w miarę upływu

¹⁴ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*, ed. L. Goldman, Oxford–New York 2008, s. 380.

czasu w amerykańskim systemie politycznym nastąpiło pewne przegięcie i trzecia władza, zwłaszcza Sąd Najwyższy, zaczęły zyskiwać tak silną, wręcz dominującą i konstytucyjnie raczej nieuzasadnioną pozycję, że całkowicie zmieniono formułę Hamiltona i zaczęto mówić o judykaturze odwrotnie: „najbardziej niebezpieczna władza” (*the most dangerous branch*).

Od dawna podkreśla się w związku z tym, że w dobrze funkcjonującej demokracji prawa leży gdzieś pośrodku – sądy nie powinny sobie uzurpować nadmiernego imperium, ale nie mogą być też wyłącznie maszynką do zatwierdzania pomysłów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Judykatura nie jest bowiem aż tak bezbronna, jak sądził Hamilton. Nie ma wprawdzie „miecza i sakiewki”, te dzierżą Prezydent i Kongres, ale ma inny bardzo istotny oręż – jest strażnikiem wartości konstytucyjnych. Swoim wyrokiem sędzia (i to wcale nie „tak zwany”, lecz prawdziwy) James Robart tylko o tym przypomniał Prezydentowi Donaldowi Trumpowi. To samo w gruncie rzeczy zrobił Sąd Najwyższy wobec Prezydenta Andrzeja Dudy w przywołanej uchwale i spotkała go dokładnie taka sama reakcja ze strony polityków PiS, jak sędziego Jamesa Robarta ze strony administracji Donalda Trumpa.

Ktoś oczywiście może powiedzieć, że poszukiwanie podobieństw pomiędzy systemem amerykańskim i ostatnimi propozycjami reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest zestawianiem ze sobą spraw kompletnie nieporównywalnych. Otóż istotnie, na pierwszy rzut oka może się tak wydawać. Jeśli jednak spojrzy się na problem z punktu widzenia filozofii polityki w sposób modelowy i w kategoriach pewnego procesu, to amerykańskie doświadczenia wydają się bardzo pouczające. Świadomie czy nie, PiS wyciąga z nich wnioski, tyle że w odwrotnym kierunku. Nie zmierza bowiem do przywrócenia konstytucyjnej równowagi pomiędzy trzema władzami, lecz wręcz przeciwnie – próbuje tę równowagę wbrew konstytucji zakłócić, a właściwie nawet więcej, kompletnie zniszczyć. Atakuje więc władzę sądowniczą nie dlatego, że rzeczywiście jest „najbardziej niebezpieczna”, lecz dlatego, że potencjalnie może nie być aż tak „najmniej niebezpieczna”, jak to sugerował Hamilton. Potencjalnie, ponieważ jako całość nie wykonywała przez długie lata swojej funkcji, robił to w jej imieniu lepiej lub gorzej wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Ale takiego Trybunału już nie ma, natomiast pozostałe sądy ustami Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Małgorzaty Gersdorf przypomniały o konieczności (czy także o gotowości – zobaczymy) do pełnienia roli strażnika konstytucyjnej aksjologii.

I to PiS-owi wydało się na tyle niebezpieczne, że chce odwrócić amerykański model, a nawet pójść dalej – sądy i sędziowie nie mają niczego strzec (zwłaszcza konstytucyjnej aksjologii, którą PiS od samego początku kontestuje), mają być tylko współwykonawcą pewnej polityki nazywanej eufemistycznie „dobrą zmianą”. To wprawdzie wbrew istocie władzy sądowniczej, ale i na to znajdzie się rada. Trzeba tak skonstruować system nominacji i awansów sędziowskich, by zależały one całkowicie od władzy wykonawczej i żeby sędziowie znali swoje miejsce w szyku. Na tym w gruncie rzeczy polega istota pomysłów władzy na skład i kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa i wynikające stąd konsekwencje. To, co z sądami i sędziami chce zrobić PiS, wynika z pewnej filozofii polityki, która obca jest idei konstytucjonalizmu. Tam, gdzie w grę wchodzi konstytucyjna aksjologia, czasami będzie się musiał wypowiedzieć sąd i trzeba to będzie uszanować. Warto w tym kontekście przypomnieć opinię amerykańskiego sędziego Roberta H. Jacksona wyrażoną w zdaniu wspierającym wyrok w sprawie *Brown v. Allen* z 1953 r. – jesteśmy ostateczni nie dlatego, że jesteśmy nieomylni, lecz jesteśmy

nieomylni wyłącznie dlatego, że jesteśmy ostateczni¹⁵. Ta opinia stanowi w swojej istocie podstawę porządku konstytucyjnego i należy do elementarza naszej kultury prawnej, jednak PiS nie tyle nie potrafi, ile raczej kompletnie nie chce tego zrozumieć.

Nie ma oczywiście pewności, ale w Ameryce Prezydent Donald Trump potknął się o trzecią władzę. Jak będzie w Polsce – zobaczymy. Podobno w polityce obowiązuje zasada „nigdy nie mów nigdy”. Budzące się instytucjonalne sumienie polskich sędziów i ich poczucie identyfikacji z trzecią władzą dają nadzieję. Na tym polega fałszywość opisanej tezy faktycznej wynikającej z hasła „demokracja, a nie sędziokracja”. Jeśli coś można zarzucić polskim sędziom, to właśnie to, że właściwie pojętej sędziokracji było paradoksalnie do tej pory zbyt mało, a nie zbyt dużo. Zdaję sobie sprawę z tego, że nie zabrzmi to zbyt dobrze dla prezydenckiego rzecznika Krzysztofa Łapińskiego. Trudno, jednak tak miało zabrzmieć. Krótko mówiąc – jeśli demokracja ma wyglądać tak, jak proponuje formacja polityczna Krzysztofa Łapińskiego, natomiast przez pojęcie sędziokracji będziemy rozumieć brak zgody sędziów na łamanie konstytucji i bezprawne działania dwóch pozostałych władz, to nie tylko jako prawnik i filozof, lecz także jako obywatel wolę taką sędziokrację niż taką demokrację.

Summary

Jerzy Zajadło, *False slogan 'democracy, not judgeocracy' analysed from the perspective of the philosophy of law*

These reflections concern an analysis from the perspective of the philosophy of law of the phrase 'democracy, not judgeocracy', which has recently appeared in the Polish public debate. According to this author, this alternative is an apparent and false one. It is so, because in a contemporary democratic state respecting the rule of law the responsibility for the process of enacting and applying laws should be divided between all three powers: the legislative, the executive and the judiciary.

This author believes that in today's Poland we are, unfortunately, seeing the symptoms of an undemocratic order that does not respect the rule of law in the sense resulting from the universal dimension of the so-called Radbruch's formula. Among these symptoms we can mention the façade character of the legislative process, violations of the principle of tripartite separation of powers, and attempts to undermine judicial independence.

Słowa kluczowe: *demokracja, sędziokracja, niedemokratyczne państwo bezprawia, niezawisłość sędziowska*

Keywords: *democracy, 'judgeocracy', undemocratic order that does not respect the rule of law, judicial independence*

prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Autor jest kierownikiem Katedry Teorii i Filozofii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹⁵ W oryginale: „We are not final because we are infallible, but we are infallible only because we are final”.

Grzegorz Wierczyński

Polskie doświadczenia w zakresie ogłaszania prawa

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma na celu podsumowanie ewolucji zasad ogłaszania prawa w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli sądów w tej ewolucji. Osobne uwagi zostaną poświęcone ogłaszaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK), gdyż ze względu na ich dwoisty charakter (są one zarazem źródłami prawa, jak i orzeczeniami) są one ogłaszane w dwojaki sposób i analizy wymagają oba te sposoby.

Zasada, że ogłoszenie aktu normatywnego jest warunkiem jego wejścia w życie, została ustanowiona w Polsce wraz z wykrystalizowaniem się ustawodawczej roli Sejmu. W maju 1505 r. Sejm Walny w Radomiu nie tylko uchwalił powszechnie znaną konstytucję *Nihil novi*, ale wraz z nią również konstytucję *De constitutionibus novis per proclamationem publicandis*¹. Obecnie omawianą zasadę wyraża art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

Od ponad 200 lat urzędowe ogłaszanie prawa odbywa się poprzez publikację aktów normatywnych w specjalnie do tego przeznaczonych dziennikach urzędowych³. Dzienniki takie są oficjalnym rejestrem zmian w systemie prawnym i pełnią w tym zakresie dwie wzajemnie się dopełniające funkcje: tylko akty ogłoszone we właściwym dzienniku urzędowym mogą uzyskiwać moc obowiązującą, a same dzienniki pełnią funkcję dowodu rozstrzygającego wątpliwości co do tekstu danego aktu. W literaturze i orzecznictwie mówi się w tym kontekście o „domniemaniu autentyczności” tekstów ogłoszonych w dziennikach urzędowych⁴.

Omawiane funkcje ogłaszania aktów normatywnych sprawiają, że jest to czynność o charakterze obligatoryjnym, a nie uznaniowym. Wprost wyraża to obecnie art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵, który stanowi, że „ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”⁶. Wydawanie dziennika urzędowego potraktowano więc jako czynność o charakterze

¹ *Volumina Constitutionum*, t. I, vol. 1, 1493–1526, do druku przygotowali St. Grodziski, I. Dwornicka, W. Uruszczak, Warszawa 1996, s. 138.

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

³ Pierwszym takim dziennikiem w naszym kraju był Dziennik Prawa Księstwa Warszawskiego. Więcej na temat ewolucji polskich dzienników urzędowych zob. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 72–106.

⁴ Więcej na ten temat zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 205–208.

⁵ Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.).

⁶ Ustęp drugi tego artykułu dodaje, że możliwe są wyjątki od tego obowiązku, ale wyjątki te mogą dotyczyć wyłącznie aktów wewnętrznie obowiązujących oraz muszą być wprowadzone przepisem ustawowym.

obligatoryjnym, w której organ wydający dziennik urzędowy nie ma kompetencji do odmowy ogłoszenia danego aktu. Dlatego też w większości państw europejskich wydawanie dzienników urzędowych powierza się organom administracji albo nawet wyspecjalizowanym agencjom rządowym⁷. W Polsce do II wojny światowej wydawanie dziennika urzędowego służącego do ogłaszania aktów powszechnie obowiązujących należało do Ministra Sprawiedliwości, a po wojnie funkcję tę powierzono Prezesowi Rady Ministrów.

2. Doświadczenia z okresu II Rzeczypospolitej

W momencie odzyskania niepodległości przez państwo polskie w 1918 r. obowiązywał dekret z 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem⁸, który w art. 21 nakładał na Ministra Sprawiedliwości obowiązek wydawania Dziennika Praw. Poza ogólnym obowiązkiem dekret nie regulował szczegółowych zasad wydawania i rozpowszechniania tego dziennika. Dlatego w maju 1919 r. grupa posłów pod przewodnictwem F. Bardla złożyła wniosek (tzw. „nagły”, czyli pilny) w sprawie uchwalenia ustawy o wydawaniu Dziennika Praw Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawcy argumentowali m.in., że „uregulowanie tej sprawy nie cierpi zwłoki, trudno bowiem żądać od obywateli Państwa przestrzegania ustaw, jeżeli ich oni nie znają i poznać nie mogą”⁹. W wyniku tej inicjatywy 31.07.1919 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Ustawa ta została ogłoszona i weszła w życie 16.08.1919 r. Była bardzo lakoniczna, zawierała jedynie 11 artykułów. Do najważniejszych należały art. 1, 3 i 4. Pierwszy określał katalog aktów normatywnych, art. 3 stanowił, że akty ogłaszane w Dzienniku Ustaw „uważa się jako prawnie ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dniem wyjścia tego numeru Dziennika Ustaw, w którym są umieszczone”, a art. 4 wprowadzał domyślne 14-dniowe *vacatio legis* aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r.¹¹ wprost nakazywała ogłaszanie ustaw w Dzienniku Ustaw. Zgodnie z art. 44 tej Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej podpisywał wraz z odpowiednimi ministrami ustawy i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej. Po przewrocie majowym przepis ten został uzupełniony w ramach tzw. noweli sierpniowej¹² o postanowienia dotyczące ogłaszania wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzeń z mocą ustawy. Zgodnie z nowymi przepisami rozporządzenia takie miały tracić moc obowiązującą, jeżeli nie zostałyby złożone Sejmowi w ciągu 14 dni od rozpoczęcia najbliższego posiedzenia Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostałyby przez Sejm uchylone.

⁷ Zob. G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 178 (przypis 470).

⁸ Dziennik Praw Królestwa Polskiego, poz. 1.

⁹ Druk sejmowy nr 456. Cyt. za: A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności prawa*, „Studia Prawnicze” 1981/1–2, s. 87.

¹⁰ Ustawa z 31.07.1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej („Dziennik Praw Państwa Polskiego” Nr 66, poz. 400 ze zm.).

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. R.P. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

¹² Ustawa z 2.08.1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17.03.1921 r. (Dz.U. R.P. Nr 78, poz. 442).

Rok po przewrocie majowym Prezydent, korzystając z omawianego uprawnienia, wydał rozporządzenie z 10.05.1927 r. – Prawo prasowe¹³, które znacząco ingerowało w wolność prasy. Sejm 19.09.1927 r. uchylił to rozporządzenie, ale uchwała ta nie została przez Ministra Sprawiedliwości ogłoszona w Dzienniku Ustaw, formalnie z tego powodu, że uchwały Sejmu nie były wymienione we wspomnianym art. 1 ustawy z 31.07.1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Niedługo później Prezydent Rzeczypospolitej wydał rozporządzenie z 23.12.1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, które zastąpiło ustawę z 1919 r. Rozporządzenie to nie wprowadzało istotnych zmian w stosunku do ustawy, w szczególności nadal nie przewidywało ogłaszania w Dzienniku Ustaw uchwał sejmowych. Była to zapewne celowa luka w przepisach i na tej podstawie Minister Sprawiedliwości nadal odmawiał ogłoszenia wspomnianej uchwały Sejmu. O uchwale tej było powszechnie wiadomo, a w literaturze prawniczej dominował pogląd, że mimo braku ogłoszenia, wywołała ona skutek i powołane rozporządzenie Prezydenta utraciło moc obowiązującą¹⁵. W praktyce jednak organy stosujące prawo uznawały, że omawiane rozporządzenie wciąż obowiązuje. Sytuacja zmieniła się dopiero po wejściu w życie ustawy z 12.02.1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 23.12.1927 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Ustawa ta rozszerzyła katalog aktów podlegających ogłaszaniu w Dzienniku Ustaw o uchwały Sejmu, powzięte w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji, uchylające rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej. Dodano również przepis, zgodnie z którym uchwały takie miały być ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu dni trzech od chwili ich powzięcia. W przepisie o wejściu w życie ustawa zmieniająca zastrzegła, że „ma ona zastosowanie także do tych uchwał sejmowych, które powzięte zostały jeszcze przed ogłoszeniem niniejszej ustawy”. Dopiero wówczas Prezydent zarządził ogłoszenie uchwały Sejmu uchylającej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 10.05.1927 r.¹⁷

W analizowanym przypadku ogłaszanie prawa zostało wykorzystane do walki politycznej, ale trzeba podkreślić, że odbyła się ona ponad głową organów odpowiedzialnych za ogłoszenie danego aktu. Formalnie zarówno Prezydent (jako organ zarządzający ogłoszenie uchwał Sejmu w Dzienniku Ustaw), jak i Minister Sprawiedliwości (jako organ wydający ten dziennik) działali w zgodzie z obowiązującymi przepisami.

Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r.¹⁸ rozciągnęła wymóg ogłaszania w Dzienniku Ustaw nie tylko na ustawy (art. 54), ale również na dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej

¹³ Rozporządzenie z 10.05.1927 r. – Prawo prasowe (Dz.U. R.P. Nr 45, poz. 398).

¹⁴ Rozporządzenie z 23.12.1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.).

¹⁵ Zob. wyniki ankiety „Czy dekret prasowy obowiązuje?”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928/1, s. 98–116. Jest charakterystyczne, że kilku respondentów na marginesie swojej odpowiedzi podkreślało, iż analizowany przypadek dowodzi, jak bardzo silna jest potrzeba utworzenia w Polsce Trybunału Konstytucyjnego!

¹⁶ Ustawa z 12.02.1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 23.12.1927 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R.P. Nr 13, poz. 89).

¹⁷ Zarządzenie Prezydenta RP z 28.02.1930 r. (Dz.U. R.P. Nr 13, poz. 92).

¹⁸ Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. R.P. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

(art. 57) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów (art. 27). Znalazło to swoje odzwierciedlenie w dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.09.1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹, który uchylił rozporządzenie z 1927 r. Dekret ten, poza dostosowaniem katalogu aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw, stanowił kontynuację poprzednich regulacji.

3. Doświadczenia z okresu PRL

Po wojnie dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.09.1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej został zmieniony 7.05.1945 r. przez dekret z 29.09.1945 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ i w tej formie obowiązywał do 1.01.1951 r. Wówczas weszła w życie ustawa z 30.12.1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”²¹. Ustawa ta zawierała regulację niewiele się różniącą od jej poprzedniczek. Najważniejszymi zmianami było: dostosowanie katalogu aktów prawnych podlegających ogłaszaniu w Dzienniku Ustaw, objęcie tą ustawą również Monitora Polskiego oraz zmiana organu wydającego na Prezesa Rady Ministrów.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.²² potwierdziła, że ustawy i dekrety podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw (art. 20 ust. 2 i art. 26 ust. 2).

W okresie PRL najpoważniejsze kontrowersje w zakresie ogłaszania aktów normatywnych wystąpiły na tle wejścia w życie dekretu z 12.12.1981 r. o stanie wojennym²³. Artykuł 61 tego dekretu stanowił: „Dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia”. Aby pogodzić takie rozwiązanie z zakazem retroakcji i zasadą *nullum crimen sine lege*, komunistyczne władze argumentowały, że Dziennik Ustaw jest tylko jednym z równorzędnych sposobów ogłaszania prawa, a warunkiem wejścia w życie aktu prawnego jest ogłoszenie go w jakikolwiek z tych sposobów. Argumentację tę uznał Sąd Najwyższy, który w wyroku z 1.03.1982 r.²⁴ wyraził pogląd, iż „nie można powoływać się na nieświadomość bezprawności czynu, jeżeli określone w ustawie (dekrecie) zakazy, nakazy lub ograniczenia przed ogłoszeniem aktu prawnego w «Dzienniku Ustaw» podane zostały do wiadomości publicznej w środkach masowego przekazu, i jeżeli co do istnienia takich zakazów lub nakazów za pośrednictwem tych środków sprawca czynu miał świadomość lub też świadomość taką mógł mieć”. Stanowisko to słusznie (i odważnie) zostało skrytykowane w literaturze przez Janusza Kochanowskiego i Tadeusza de Viriona²⁵.

¹⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.09.1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R.P. Nr 68, poz. 423).

²⁰ Dekret z 29.09.1945 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 55, poz. 305).

²¹ Ustawa z 30.12.1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz.U. Nr 58, poz. 524).

²² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

²³ Dekret z 12.12.1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154).

²⁴ Wyrok SN z 1.03.1982 r., V KRN 50/82, OSNKW 1982/6, poz. 39.

²⁵ J. Kochanowski, T. de Virion, *Glosa do wyroku SN z 1.03.1982 r., V KRN 50/82*, „Państwo i Prawo” 1982/9, s. 148.

W analizowanym okresie systemowe niedociągnięcia występowały w praktyce ogłaszania umów międzynarodowych. W latach 1945–1989 jedynie 32% umów międzynarodowych było ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim²⁶.

Pod koniec okresu PRL rozpoczęli swoją działalność Rzecznik Praw Obywatelskich i Trybunał Konstytucyjny, którzy w późniejszym okresie mieli stać się inicjatorami zmian w zakresie ogłaszania prawa w Polsce. Jeszcze przed końcem omawianego okresu, w 1987 r. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na „fakt dużej rozbieżności między datą formalnego ogłoszenia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1987 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz rozporządzenie w sprawie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych rolnikom indywidualnym i członkom ich rodzin oraz wysokości składki na Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników²⁷, z którą to datą rozporządzenie to weszło w życie, a datą faktycznego wydania Dziennika Ustaw, w którym rozporządzenie zostało ogłoszone”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „praktyka taka niweczy możliwość wejścia w życie przepisów aktu normatywnego z dniem formalnego ogłoszenia aktu, a w konsekwencji przepisy te nie mogą rodzić skutków prawnych w stosunku do adresatów aktu do czasu faktycznego wydania Dziennika Ustaw”. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny zasignalizował Radzie Ministrów, iż „celowe byłoby przyjąć, że akt normatywny wchodzi w życie w sposób i w terminie w nim wyznaczonym, z reguły nie wcześniej jednak niż z upływem 14 dni od jego ogłoszenia”²⁸.

4. Doświadczenia z okresu III Rzeczypospolitej

Na początku lat 90. XX w. nastąpiły istotne zmiany w podejściu do ogłaszania prawa, które zawdzięczamy organom ochrony prawnej. Sąd Najwyższy w wyroku 7 sędziów z 20.09.1991 r.²⁹ stwierdził, że pogląd wyrażony w wyroku z 1.03.1982 r. utracił „wszelkie racje” i od tej pory nie kwestionuje się, że prawnie doniosłym ogłoszeniem danego aktu prawnego jest wyłącznie ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym³⁰.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. K. Wierczyńska, G. Wierczyński, *Ogłaszanie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania – kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „Studia Prawnicze” 2009/3, s. 12.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.02.1987 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz rozporządzenie w sprawie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych rolnikom indywidualnym i członkom ich rodzin oraz wysokości składki na Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz.U. Nr 6, poz. 33).

²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22.04.1987 r., K 1/87, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1987/1, poz. 3; glosa: H. Rot, „Państwo i Prawo” 1988/2, s. 139.

²⁹ Wyrok SN (7) z 20.09.1991 r., II KRN 154/91, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa” 1992/1–2, poz. 3; glosy: A. Wąsek, „Państwo i Prawo” 1993/10, s. 113, A. Gubiński, „Państwo i Prawo” 1993/10, s. 119.

³⁰ Zob. np. wyrok SN z 3.04.2003 r., III KRN 2/03, LEX nr 78403.

W omawianym okresie Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej praktyce wielokrotnie zwracał uwagę na niedostatki w zakresie ogłaszania aktów prawnych. Dnia 16.07.1990 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy z 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w szczególności przez określenie skutków prawnych faktycznego opóźnienia wydania i dostarczenia adresatom wymienionych aktów promulgacyjnych w ten sposób, że w praktyce niemożliwe jest zastosowanie się do norm prawnych ogłoszonych w danym organie promulgacyjnym. Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu na posiedzeniu 13.02.1990 r.³¹ omawianego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy z 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” nie budziły wątpliwości co do treści norm z nich wynikających i dlatego Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni tych przepisów. Jednocześnie TK podzielił krytyczną ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie do ówczesnego stanu prawa w dziedzinie ogłaszania aktów normatywnych i związanej z nią praktyki. W związku z tym, w postanowieniu z 13.02.1991 r.³² Trybunał zasygnalizował Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, że ustawa z 30.12.1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” stała się przestarzała, niespójna i pilnie wymagała zastąpienia nową ustawą. Trybunał podkreślał, że ustawa z 1950 r., a zwłaszcza jej art. 3 ust. 2 i art. 4, nie zabezpieczała adresatom prawa dostępu do aktów normatywnych w nich ogłoszonych, gdyż w praktyce często adresaci norm prawnych nie mieli możliwości zapoznania się z nimi w dniu ich wejścia w życie, co pozostawało w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i praworządności. Trybunał podkreślał też, że sytuacje, gdy akt normatywny wszedł formalnie w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym, lecz faktycznie adresaci aktu mogli powziąć wiadomości o nim w terminie późniejszym, budziły zastrzeżenia z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z punktu widzenia ochrony pozycji prawnej obywatela i innych podmiotów prawa. W wyniku przyjęcia opisanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego Sejm uchwalił ustawę z 20.09.1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”³³, zmieniając 5.11.1991 r. art. 4 tej ustawy w ten sposób, że przepis ten otrzymał brzmienie: „Akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej”.

Kolejne kamienie milowe w obszarze ogłaszania prawa zostały wprowadzone przez polskiego prawodawcę. Najpierw w Konstytucji z 1997 r. wyrażono zasadę, że ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, a następnie

³¹ Postanowienie TK z 13.02.1990 r., W 3/90, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1991/1, poz. 27.

³² Postanowienie TK z 13.02.1991 r., S 2/91, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1991/1, poz. 30.

³³ Ustawa z 20.09.1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz.U. Nr 94, poz. 420).

kilka lat później uchwalono ustawę z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁴, która jest znacznie bardziej kompleksowym aktem od jej poprzedników³⁵.

W następnym okresie powrócił, choć w zmienionych okolicznościach faktycznych, problem wyłączności dzienników urzędowych jako źródeł poznania prawa. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej okazało się, że polska edycja Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, w której miały zostać opublikowane w języku polskim akty unijne obowiązujące w dniu przystąpienia, nie była gotowa w dniu przystąpienia. Proces publikacji tego polskiego wydania specjalnego zakończył się dopiero w 2006 r., co oznaczało, że przez 2 lata „obowiązywały” w Polsce akty wspólnotowe, które nie były ogłoszone w sposób urzędowy w języku polskim. W pierwszym polskim orzeczeniu, w którym pojawił się taki problem, Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Bydgoszczy uznał, że organ celny, nakładając na podmiot prawa obowiązek zapłaty cła na podstawie normy prawnej, którą odtworzył na podstawie tłumaczenia zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przed jego oficjalnym ogłoszeniem w polskiej wersji językowej Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, naruszył przepisy prawa materialnego³⁶. Wyrok ten w pierwszej chwili spotkał się ze zdecydowaną krytyką w piśmiennictwie³⁷. Krytyka ta jednak bardzo szybko wygasła, gdyż w grudniu 2007 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w bardzo podobnej sprawie z Czech orzekł tak samo, jak WSA w Bydgoszczy (choć trzeba dodać, że stanowisko polskiego rządu było inne, zgodne z argumentami krytyków wyroków WSA w Bydgoszczy).

O ile w sprawie skutków braku publikacji aktu unijnego w polskiej wersji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej polski sąd administracyjny wydał słuszne rozstrzygnięcie, które stało się nowym standardem w wielu późniejszych sprawach, o tyle krytycznie należy ocenić stanowisko polskich sądów administracyjnych dotyczące możliwości składania skargi na bezczynność (lub przewlekłość postępowania) organu administracji publicznej związanej z realizacją obowiązku ogłoszenia danego aktu normatywnego.

Sama ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie daje podstaw do zaskarżania bezczynności (lub przewlekłości postępowania) organów

³⁴ Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.).

³⁵ W sprawie zmian tej ustawy G. Wierczyński, *Piętnaście lat obowiązywania ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 195 i n.

³⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.07.2005 r., I SA/Bd 275/05, LEX nr 173889.

³⁷ K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Skutki braku oficjalnej publikacji rozporządzenia wspólnotowego w języku polskim. Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lipca 2005 r., I SA/Bd 275/05*, „Przegląd Podatkowy” 2006/2, s. 43 oraz A. Wróbel, *Dopuszczalność odmowy zastosowania rozporządzenia Komisji Europejskiej przez krajowe organy administracji publicznej i sądy. Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lipca 2005 r., I SA/Bd 275/05*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006/1, s. 48. Omawiany wyrok zaaprobował jedynie autor niniejszego artykułu, G. Wierczyński, *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lipca 2005 r., I SA/Bd 275/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2006/3, s. 177.

odpowiedzialnych za realizację obowiązku ogłaszania prawa. Spośród przepisów szczególnych robi to jedynie ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁸, która w art. 64 daje podstawę do składania skargi na wojewodę, gdy ten nie wykonuje czynności nakazanych prawem³⁹. Do pozostałych aktów normatywnych można jedynie stosować przepis ogólny dotyczący omawianej skargi, jakim jest obecnie art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z pkt 8 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰. Przepisy te dają prawo do zaskarżania do sądu administracyjnego bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadkach aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (innych niż określone w pkt 1–3 omawianego przepisu). Poprzednikiem tego przepisu był art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁴¹, który dodawał, że chodzi o akty lub czynności „dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”.

Podobnie jak w okresie PRL, w latach 90. XX w. bezczynność organów zobowiązanych do ogłaszania prawa najczęściej dotyczyła ogłaszania umów międzynarodowych⁴². W jednej z najbardziej znanych takich spraw (dotyczącej tzw. mienia zabużańskiego) Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w Warszawie uznał, że ogłoszenie umowy międzynarodowej należy do kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, na które przysługuje skarga na bezczynność⁴³, ale orzeczenie to zostało skrytykowane w doktrynie, słusznie bowiem argumentowano, że skoro ówczesne przepisy stanowiły nie o wszelkich aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, lecz tylko o tych, które dotyczą przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, to znaczy, że chodziło w nich o sprawy, które mają charakter indywidualny, a nie generalny⁴⁴.

Po zmianie przepisów powyższa argumentacja straciła jednak aktualność. W literaturze podkreśla się, że w porównaniu z poprzednim rozwiązaniem zakres kontroli sprawowanej

³⁸ Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.).

³⁹ Zgodnie z tym przepisem, „gdy wojewoda lub organy niezespółonej administracji rządowej nie wykonują czynności nakazanych prawem”, odpowiednio stosuje się art. 63 ust. 1, który stanowi, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespółonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Na podstawie takich samych przepisów wcześniejszej uchwały w składzie 7 sędziów NSA w wyroku z 30.10.2000 r. (OSA 3/00, ONSA 2001/2, poz. 46) stwierdził, że „nieopublikowanie przez wojewodę uchwały jednostki samorządu terytorialnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest szczególnym rodzajem bezczynności organu administracji publicznej, do którego ma zastosowanie szczególny tryb skargowy przewidziany w art. 45 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie”.

⁴⁰ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) – dalej p.p.s.a.

⁴¹ Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

⁴² Z pówołanych już badań wynika np. że w latach 2000–2008 we właściwych dziennikach urzędowych ogłoszono zaledwie 57% umów międzynarodowych zawartych w tym okresie – K. Wierczyńska, G. Wierczyński, *Ogłaszanie...*, s. 12.

⁴³ Wyrok NSA w Warszawie z 29.05.2003 r., II SAB 419/02, OSP 2004/7–8, poz. 90.

⁴⁴ E. Łętowska, *Głosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02*, „Orzecnictwo Sądów Polskich” 2004/7–8, s. 395.

przez sądy administracyjne w omawianym trybie uległ rozszerzeniu⁴⁵. Ogłoszenie aktu normatywnego jest „czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą obowiązków wynikających z przepisów prawa”, ponieważ nie jest to ani czynność prywatnoprawna, ani czynność z zakresu tworzenia prawa. Jednak sądy administracyjne wciąż uznawały, że chodzi jedynie o sprawy o charakterze indywidualnym i na tej podstawie przyjmowały, że ogłoszenie aktu normatywnego należy do spraw, w których skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w tej sprawie jest niedopuszczalna⁴⁶.

5. Ogłaszanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015-2016

W 2015 r. w ramach politycznego sporu o zmiany organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego odżył problem uzurpowania sobie kompetencji do odmowy publikacji aktu przez organ wydający dany dziennik urzędowy. W grudniu 2015 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformowała Prezesa TK o „poważnych wątpliwościach co do możliwości publikacji w Dzienniku Ustaw RP” wyroku TK o sygnaturze K 34/15 oraz, że wstrzymuje publikację tego wyroku⁴⁷. Było to działanie pozbawione podstaw prawnych, gdyż obowiązujące przepisy nie przewidują instytucji wstrzymania publikacji wyroków TK. Po namyśle omawiany wyrok został jednak opublikowany w Dzienniku Ustaw⁴⁸.

W marcu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁴⁹, w którym stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁰. Wyrok ten nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw, a nawet nie został zamieszczony w „Wykazie aktów oczekujących na ogłoszenie” „na polecenie Prezesa Rady Ministrów Beaty Szydło, wydane bezpośrednio Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji – Jolancie Rusiniak”⁵¹. Zawiadomienia w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa nieopublikowania wyroku TK złożyło do prokuratury ponad 1700 osób fizycznych, a także różne stowarzyszenia i fundacje⁵². Mimo iż czyn ten wyczerpywał znamiona niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego,

⁴⁵ Tak np.: E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 r., II SA/Gd 4182/01*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003/10, s. 562; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002/12, s. 35–36.

⁴⁶ Zob. wyroki NSA w Warszawie z 16.09.2004 r.: OSK 247/04, ONSAiWSA 2004/2, poz. 30 oraz OSK 250/04, „Prokuratura i Prawo – Orzecznictwo” 2004/11–12, s. 44 (dotyczyły skargi na nieopublikowanie umowy międzynarodowej) i postanowienie NSA z 18.07.2012 r., I OSK 1589/12, CBOSA (dotyczyło skargi na nieopublikowanie sprostowania błędu w tekście jednolitym ustawy).

⁴⁷ A. Dębowska, *Problem publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego [w:] Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017, s. 521.

⁴⁸ Wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15 (Dz. U. poz. 2129).

⁴⁹ Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2016/2.

⁵⁰ Ustawa z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217).

⁵¹ A. Dębowska, *Problem...*, s. 525.

⁵² Na podstawie: M. Duda, R. Zieliński, *1700 zawiadomień, ale śledztwa nie będzie. Decyzja prokuratury trudna do zaskarżenia*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/odmowa-wszczecia-sledztwa-ws-trybunalu-trudno-zaskarzyc-decyzje,639264.html> (dostęp: 12.07.2017).

prokuratura (wówczas już podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości) najpierw odmówiła wszczęcia postępowania w tej sprawie, a następnie, zmuszona decyzją sądu, umorzyła to postępowanie, uznając, że nie były spełnione przesłanki „działania na szkodę interesu publicznego”⁵³.

W tej sprawie złożono również wiele skarg na bezczynność organu wydającego Dziennik Ustaw, ale, zgodnie z przedstawioną w poprzednim punkcie argumentacją, WSA w Warszawie odrzucał te skargi⁵⁴, a NSA oddalał skargi kasacyjne na takie postanowienia WSA⁵⁵. Sądy opierały się na stanowisku, że w art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶ chodzi wyłącznie „o uprawnienie lub obowiązek określonej osoby (podmiotu administrowanego)”. Argument ten nie znajduje jednak oparcia w powszechnie uznawanych regułach wykładni, które zabraniają rozróżniania pojęć, które nie zostały rozróżnione przez samego prawodawcę (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*), a powołany przepis nie wprowadza rozróżnienia obowiązków podmiotów administrowanych i administrujących i nie stanowi, że skarga w nim przewidziana dotyczy tylko obowiązków podmiotów administrowanych.

W wyniku opisanych działań ewidentne naruszenie obowiązków organów wydających dzienniki urzędowe nie spotkało się ani z sankcjami karnymi, ani sądownoadministracyjnymi. Nieopublikowanie wyroku w sprawie K 47/15 zostało natomiast wykorzystane do kwestionowania podstaw prawnych Trybunału do dalszego orzekania. W efekcie od marca 2016 r. Prezes Rady Ministrów nie ogłosił w Dzienniku Ustaw kolejnych wyroków TK. Wyroki te zostały opublikowane po wejściu w życie ustawy z 22.07.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁷, która w art. 89 stanowiła, że „w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Przepis ten był w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją (w szczególności z jej art. 190 ust. 2, który nie przewiduje żadnych wyjątków od obowiązku ogłaszania wyroków TK) i został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny w wyroku z 11.08.2016 r. w sprawie K 39/16. Ten ostatni wyrok jednak również nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw. W Dzienniku Ustaw nie został także ogłoszony wyrok z 7.11.2016 r., K 44/16, który dotyczył przepisów o wyłanianiu kandydatów na prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Nieopublikowanie powołanych trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego stanowi oczywiste naruszenie art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony”.

⁵³ Odmowa publikacji wyroków umorzona, „Rzeczpospolita” z 13.02.2017 r., s. A5.

⁵⁴ Zob. postanowienia WSA w Warszawie: z 27.05.2016 r., IV SAB/Wa 172/16; z 30.05.2016 r., IV SAB/Wa 187/16; z 12.07.2016 r., IV SAB/Wa 191/16; z 3.08.2016 r., IV SA/Wa 1585/16; z 21.09.2016 r., IV SAB/Wa 269/16 i z 4.01.2017 r., IV SAB/Wa 256/16, CBOSA.

⁵⁵ Zob. postanowienia NSA z 25.04.2017 r., I OSK 126/17 i I OSK 534/17, CBOSA.

⁵⁶ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369) – dalej p.p.s.a.

⁵⁷ Ustawa z 22.07.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).

W połowie maja 2017 r. trzy omówione wyroki TK, które bezprawnie nie zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw, zostały również usunięte ze zbioru urzędowego „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, który jest wydawany w postaci elektronicznej i udostępniany na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego. W efekcie w zbiorze tym nie ma obecnie pozycji, pod którymi pierwotnie opublikowano te orzeczenia⁵⁸. Obowiązek wydawania zbioru „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” wynika z art. 115 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵⁹, który stanowi, że „Trybunał wydaje zbiór swoich orzeczeń w postaci elektronicznej” oraz że w zbiorze tym „publikuje się orzeczenia wraz z uzasadnieniami i zdaniem odrębnymi”. Nie ma wątpliwości, że oba te stwierdzenia wyrażają obowiązek, a nie uprawnienie Trybunału. Nie ma też wątpliwości, że w przepisach tych nie zostały wyrażone żadne wyjątki, które usprawiedliwiałyby usuwanie orzeczeń z tego zbioru. W tym stanie rzeczy świadome usunięcie takich orzeczeń nosi znamiona przestępstwa usunięcia dokumentu, o którym mowa w art. 276 k.k. W literaturze podkreśla się bowiem, że „usunięcie dokumentu obejmuje wszelkie czynności prowadzące do uczynienia go niedostępnym dla osoby uprawnionej, choćby znane było miejsce przechowywania tego dokumentu”⁶⁰. W przeciwieństwie do omawianego wcześniej przestępstwa niedopełnienia obowiązków, art. 276 k.k. nie przewiduje wyłączenia odpowiedzialności w przypadku, gdy sprawcy wydaje się, że działa w interesie publicznym.

6. Podsumowanie

Realizacja obowiązku ogłaszania aktów normatywnych w Polsce ilustruje stan rządów prawa. W okresach, gdy idea rządów prawa jest przestrzegana, nie dochodzi do takich naruszeń tego obowiązku, a pojawiające się problemy są skutecznie rozwiązywane przez sądy i Trybunał Konstytucyjny. Natomiast w okresach upadku idei rządów prawa organy odpowiedzialne za ogłaszanie prawa podejmują próby manipulowania ogłaszaniem w celu osiągnięcia określonych celów politycznych. Z przykładami takich zachowań mieliśmy do czynienia w Polsce zarówno w okresie międzywojennym po przewrocie majowym, jak i w okresie ataku na Trybunał Konstytucyjny, który zaczął się po wyborach parlamentarnych w 2015 r. O ile jednak przed wojną urzędnikom odpowiedzialnym za ogłaszanie prawa formalnie nie można było zarzucić złamania przepisów, o tyle zarówno odmowa ogłoszenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, jak i usuwanie niektórych wyroków ze zbioru urzędowego „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” noszą znamiona przestępstw.

Prawną reakcją na odmowę ogłoszenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw oraz na przewlekłe postępowanie w tych sprawach powinna być skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość prowadzenia postępowania.

⁵⁸ Chodzi odpowiednio o pozycje 2, 71 i 86 zbioru „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”.

⁵⁹ Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072).

⁶⁰ W. Wróbel, *Komentarz do art. 276 [w:] Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Warszawa 2013, pkt 10.

Sądy administracyjne odrzucają takie skargi, błędnie interpretując art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z pkt 8 p.p.s.a. Jako wniosek *de lege ferenda* należy zatem postulować dodanie w przepisach o ogłaszaniu prawa wyraźnego zastrzeżenia, że realizacja obowiązków w zakresie ogłaszania aktów normatywnych (zarówno na etapie kierowania aktów do ogłoszenia, jak i na etapie wydawania dziennika urzędowego) należy do czynności organów administracji, na które przysługuje omawiana skarga.

Summary

Grzegorz Wierczyński, *The Polish experience in the area of promulgating laws*

This article discusses the Polish experience in the area of promulgating laws, with special emphasis on controversial cases. It covers the period from 1918, when Poland regained independence, onwards. The author analyses not only the practice of the authorities in charge of promulgating law, but also the key court decisions in these matters. The analysis leads to the conclusion that the way the duty to promulgate normative instruments is discharged illustrates the condition of the rule of law. In the periods when the idea of the rule of law lost its importance, the authorities responsible for promulgating the law manipulated with the promulgation of laws in order to achieve specific political goals. The author concludes with the postulate of amending the applicable provisions in order to cover the acts connected with promulgating laws with the jurisdiction of administrative courts.

Słowa kluczowe: ogłaszanie prawa

Keywords: publication of the law

dr hab. Grzegorz Wierczyński, profesor Uniwersytetu Gdańskiego

Autor jest profesorem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, kierownikiem Pracowni Informatyki Prawniczej na tym Wydziale; specjalizuje się w problematyce tworzenia i ogłaszania prawa.

Krzysztof Grajewski

Postulat utworzenia rady do spraw sądownictwa podczas obrad Okrągłego Stołu

1. W opracowaniach poświęconych ustrojowi Krajowej Rady Sądownictwa (KRS lub Rada) zazwyczaj podaje się informację, że genezy tego organu trzeba poszukiwać w obradach i ustaleniach Okrągłego Stołu¹. Z reguły brakuje jednak precyzyjniejszych danych odnoszących się zarówno do przebiegu dyskusji nad powołaniem tego organu, jak i podjętych wówczas ustaleń. Wydaje się zatem uzasadnione dokonanie krótkiej analizy dorobku Okrągłego Stołu w tym zakresie. Jego znajomość może okazać się przydatna do oceny nie tylko projektów zmian statusu KRS, lecz także procedowanych i przyjmowanych od końca 2015 r. w parlamencie rozwiązań odnoszących się do całego systemu sądownictwa w Polsce.

Nie ma żadnych wątpliwości, że u podstaw wysunięcia podczas obrad Okrągłego Stołu przez stronę społeczną (solidarnościowo-opozycyjną) postulatu powołania rady sądownictwa leżało stanowcze przekonanie o braku niezależności tzw. organów wymiaru sprawiedliwości w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej². Można chyba postawić tezę, że przekonanie to mogło być dodatkowo ugruntowane w środowisku opozycyjnym również ze względu na negatywne doświadczenia z organami ścigania i sądownictwem PRL, jakie były udziałem niektórych osób biorących udział w obradach Okrągłego Stołu³, choć trzeba przyznać, że w dyskusjach odbywanych w czasie posiedzeń zespołów i podzespołów kwestia ta była głównie prezentowana przez występujących w imieniu delegacji strony opozycyjnej prawników, w tym przede wszystkim przez prof. Adama

¹ Zob. przykładowo: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 391; L. Garlicki, uwaga 3 do art. 186 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; S. Dąbrowski, *Wstęp* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 10.

² P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie...*, Warszawa 2010, s. 61.

³ Zob. przykładowo informacje o tzw. procesie gdańskim (1985 r.), w którym skazano na kary pozbawienia wolności trzech działaczy podziemnej „Solidarności”. Rozprawa, która odbywała się przed Sądem Wojewódzkim w Gdańsku, nosiła wszelkie cechy procesów politycznych właściwych państwom totalitarnym. W czasie przewodu sądowego wielokrotnie łamano prawa oskarżonych. Przewodniczący rozprawie ówczesny Prezes Sądu Wojewódzkiego Krzysztof Zieniuk atakował oskarżonych, jedynymi świadkami oskarżenia byli funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa. „Sąd ograniczył obrońcom przesłuchiwanie świadków, uchylając istotne pytania. Oskarżonym uniemożliwił składanie wyjaśnień, usuwając ich z sali i nakładając kary (...). Oddalił wszystkie wnioski dowodowe obrońców, których nakazywał rewidować przed wchodzeniem na rozprawy” (zob. A. Liberadzki, *Proces gdański* [w:] *Encyklopedia Gdańska*, red. B. Śliwiński, Gdańsk 2012, s. 837. Zob. też A. Machciewicz, *Gdańska pokazówka*, „Polityka Cyfrowa”, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/historia/1707240,1,32-rocznica-pokazowego-procesu-liderow-solidarnosci.read>, dostęp: 18.07.2017 r.). Proces gdański jest oczywiście przykładem skrajnym, niemniej jednak wiadomo jest powszechnie o znacznej liczbie postępowań mających polityczny charakter, które odbywały się przede wszystkim w oparciu o ustawodawstwo stanu wojennego.

Strzembosza, w późniejszym czasie, tj. już po przełomie ustrojowym, sprawującego m.in. funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Warto zaznaczyć, że z dostępnych źródeł dokumentujących przebieg obrad Okrągłego Stołu można wysnuć wniosek, iż reprezentacja solidarnościowa miała zamiar wynegocjowania instytucjonalnych gwarancji niezawisłości sędziego i niezależności sądów, co miało być zapewnione m.in. poprzez zmianę dotychczasowego sposobu powoływania sędziów, a także wprowadzenie zasady ich nieusuwalności.

2. Przed omówieniem problematyki dyskutowanej w czasie obrad warto jeszcze skrótowno odnieść się do ówczesnie obowiązującej regulacji statusu prawnego sędziego. Zgodnie z art. 60 ust. 1 konstytucji PRL⁴ funkcjonowała wówczas zasada, że Rada Państwa miała prawo zarówno do powoływania, jak i odwoływania sędziów, a zgodnie z art. 61 ust. 3 Rada Państwa ponadto powoływała na okres pięciu lat Sąd Najwyższy (SN). Wniosek o powołanie sędziego sądu powszechnego był składany przez Ministra Sprawiedliwości i musiał zawierać informację o opinii właściwego kolegium sądu wojewódzkiego (art. 57 ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w wersji obowiązującej 1.01.1989 r.⁵). Objęcie stanowiska przez sędziego było uzależnione od złożenia wobec Ministra Sprawiedliwości ślubowania według roty, której treść obejmowała m.in. dochowanie wierności Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochranianie zdobyczy ludu pracującego oraz strzeżenie praworządności ludowej (art. 59 § 1 wymienionej ustawy).

Przepisy analizowanej ustawy przewidywały możliwość odwołania sędziego, a także jego zwolnienia. W obu przypadkach skutkiem było rozwiązanie stosunku służbowego sędziego, które następowało po upływie trzech miesięcy od doręczenia zawiadomienia o odwołaniu lub zwolnieniu (art. 63 § 1). Zgodnie z art. 61 § 1 na wniosek Ministra Sprawiedliwości Rada Państwa mogła odwołać sędziego, jeżeli nie dawał on „rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego”. Było to rozwiązanie, które w okresie PRL stosowano często z powodów politycznych. Z kolei zgodnie z art. 62, sędziowie mogli być zwolnieni przez Ministra Sprawiedliwości m.in. w przypadku niezdolności do pełnienia obowiązków z powodu ułomności lub choroby, gdy orzeczeniem komisji lekarskiej sędzia został uznany za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego, gdy nastąpiło przekroczenie wieku emerytalnego, chyba że Minister Sprawiedliwości z własnej inicjatywy lub na wniosek sędziego wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, nie dłużej jednak niż do ukończenia 70 lat, w przypadku zawarcia przez sędziego związku małżeńskiego z osobą wykonującą zawód adwokata, gdy osoba ta nie zaprzestała wykonywania zawodu adwokata w ciągu trzech miesięcy od zawarcia związku małżeńskiego (§ 1), a także wówczas, gdy z powodu choroby i płatnego urlopu dla poratowania zdrowia sędzia nie pełnił służby nieprzerwanie przez okres dłuższy niż rok (§ 2). W ustawie umożliwiono również przeniesienie sędziego na inne stanowisko lub miejsce służbowe bez jego zgody m.in. w sytuacji, „gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości” (art. 64 § 2 pkt 4).

⁴ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1944 r. (Dz.U. z 1976 r. poz. 36 ze zm.).

⁵ Ustawa z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 137 ze zm.).

Powyższe ustalenia jednak ani nie oddają w pełni pozycji prawnej sędziego, ani też nie stanowią wyczerpującej charakterystyki sądownictwa w okresie PRL. Powinna ona być uzupełniona chociażby o takie przepisy analizowanej ustawy, jak ten, zgodnie z którym sądy powszechne sprawowały wymiar sprawiedliwości „stojąc na straży praworządności ludowej” (art. 1 § 1), czy również ten, który wśród zadań sądów powszechnych wymieniał ochronę porządku prawnego, a w szczególności „politycznego i społeczno-gospodarczego ustroju” PRL (art. 3 pkt 1). Ponadto w procesie realizacji wymiaru sprawiedliwości sądy powszechne miały „oddziaływać wychowawczo w zakresie przestrzegania zasad praworządności, sprawiedliwości społecznej, dyscypliny pracy, troski o mienie społeczne oraz zapobiegania naruszeniom prawa, zgodnie z zasadami i celami ustroju” PRL (art. 4 § 1).

Nie można pominąć jednak konstatacji, że ówczesnie obowiązujące ustawodawstwo nie oddawało w pełni sytuacji sędziów i sądownictwa w PRL. Istotne modyfikacje nawet tak skonstruowanego systemu wprowadzała praktyka polityczna. W trakcie obrad Okrągłego Stołu, na trzecim posiedzeniu Zespołu do Spraw Reform Politycznych, Adam Strzembosz cytował fragmenty wydanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 1987 r. książki w ramach tzw. „Biblioteczki sędziego”, w której stwierdzano m.in., że „partia wpływa na działalność sądów poprzez politykę kadrową partii w sądownictwie i partyjną kontrolę działalności członków partii w sądach. Przewodnią rolą partii wobec sądów powszechnych polega na: wytyczaniu programu działalności tych organów, wysuwaniu członków partii na kierownicze stanowiska (...), wypracowywaniu odpowiedniej polityki cywilnej i karnej, kontroli nad działalnością sądów itd.”. Ponadto stwierdzano tam, że „sądy powszechne w socjalistycznym państwie podlegają kierownictwu oddziaływaniu partii marksistowsko-leninowskiej i jest to gwarancją socjalistycznego charakteru wymiaru sprawiedliwości”⁶. Nieco wcześniej, na pierwszym posiedzeniu wspomnianego Zespołu, Adam Strzembosz cytował inną publikację z tej serii, w której stwierdzono m.in.: „Funkcja wymiaru sprawiedliwości w PRL ma charakter wyraźnie polityczny i klasowy, a stąd wynika oczywiście decydujące znaczenie dla polityki stosowania prawa, aktów i decyzji najwyższych władz partyjnych i państwowych”⁷. Również w literaturze przedmiotu jeszcze w 1986 r. podkreślano polityczny aspekt wymiaru sprawiedliwości. Twierdzono np., że spoczywający na sędziach obowiązek bezstronnego wymierzania sprawiedliwości należy widzieć w połączeniu z obowiązkiem wymierzania sprawiedliwości zgodnie z interesem „Państwa Ludowego”⁸. Uważano

⁶ Zob. *Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z trzeciego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 1 marca 1989 r.* (maszynopis), Warszawa 1990, s. 28. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że wszystkie dokumenty z obrad Okrągłego Stołu wykorzystane w niniejszym artykule są dostępne są na stronie internetowej Sejmu RP (zob. *Stenogramy z posiedzeń Okrągłego Stołu*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/stenOkrStol.xsp>, dostęp: 20.07.2017 r.) bądź na portalu *Okrągły Stół. Początek drogi do wolności* (<http://okragly-stol.pl>, dostęp: 20.07.2017 r.). Należy również dodać, że w niektórych wypadkach cytowane wypowiedzi uczestników obrad zostały zredagowane ze względu na występowanie w nich dość dużej liczby błędów, w tym m.in. błędów literowych i gramatycznych.

⁷ *Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z pierwszego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 10 lutego 1989 r.* (maszynopis), Warszawa 1990, s. 44–45.

⁸ Takie unormowanie zawarto w art. 66 nieobowiązującej już wówczas ustawy z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1964 r. poz. 40 ze zm.).

bowiem, że wbrew „burżuazyjnym teoriom o apolityczności i ponadklasowym charakterze sądownictwa – sędzia w żadnym ustroju nie może uchylać się od politycznej oceny spraw będących przedmiotem rozpoznania”⁹.

3. Zupełnie inna koncepcja problematyki sądownictwa została zaprezentowana w trakcie obrad Okrągłego Stołu przez stronę opozycyjno-solidarnościową. Już na pierwszym posiedzeniu wspomnianego Zespołu Adam Strzembosz stwierdził, że w zakresie reformy ustroju sądów podstawowym założeniem jest to, że sądy „są ostoją i ochroną praw człowieka”. Podkreślił też znaczenie sądownictwa w zakresie stania na straży równości podmiotów gospodarczych w kontekście rozpoczynającej się wówczas w Polsce reformy gospodarczej. Tak skonstruowany postulat został przez Adama Strzembosza skonfrontowany z praktyką wymiaru sprawiedliwości PRL za pomocą przykładu teleksu (telefonogramu) wysłanego z Ministerstwa Sprawiedliwości do prezesów sądów wojewódzkich, w którym ministerstwo domagało się od prezesów „tego rodzaju praktyk, które (...) łamią niezawisłość sędziowską (...). W szczególności chodzi tam o to, by, jeżeli okaże się przed sądem rejonowym jako sądem odwoławczym od orzeczenia kolegium karno-administracyjnego, że brak jest dowodów winy, nie należy (...) wydawać wyroków uniewinniających, a (...) sprawy przekazywać do prokuratury celem uzupełnienia postępowania przygotowawczego (...)”¹⁰.

Zrodzony w czasach tzw. pierwszej „Solidarności”¹¹ postulat powołania niezależnej rady do spraw sądownictwa został po raz pierwszy wyraźnie wyartykułowany w trakcie obrad Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów na pierwszym posiedzeniu tego Podzespołu 11.02.1989 r. przez Jadwigę Skórzewską, która rozpoczęła swoje wystąpienie od stwierdzenia, iż „nie ulega żadnym wątpliwości (...), że niezawisłość jest fundamentem wymiaru sprawiedliwości”, a następnie zaznaczyła, że problematyka oparcia relacji pomiędzy najwyższymi organami państwowymi na zasadzie trójpodziału władz jest poważną kwestią konstytucyjną. Za pierwszy element reformy wymiaru sprawiedliwości Jadwiga Skórzewska uznała „zlikwidowanie podporządkowania sądów” organom władzy wykonawczej, w szczególności Ministrowi Sprawiedliwości i premierowi, co miało spowodować osiągnięcie drugiego celu, a więc skutkować wyłączeniem możliwości wpływania na orzecznictwo przez organy pozasądowe. Wiązać się to powinno z odebraniem „ministrowi (...) uprawnień związanych z obsadzaniem stanowisk sędziowskich”, a także „awansowaniem sędziów na wszelkie inne wyższe stanowiska”, a w kompetencjach Ministra Sprawiedliwości miałyby pozostać jedynie pełnienie określonych funkcji organizacyjnych i administracyjnych. W sytuacji, kiedy „Minister Sprawiedliwości nie będzie miał imperium co do tego zakresu spraw, trzeba znaleźć inny organ, który by się tym zajmował”. Propozycja strony społecznej zmierzała „do powierzenia tego Naczelnej Radzie Sądowniczej, która składałaby się z delegatów zgromadzeń ogólnych sądów,

⁹ M. Rybicki, *Wymiar sprawiedliwości w PRL* [w:] T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986, s. 286–287.

¹⁰ *Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z pierwszego...*, s. 44–45. Zob. też A. Seliga, *Rozmowa z prof. Adamem Strzemboszem, Przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1994–1998, uczestnikiem obrad Okrągłego Stołu*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1, s. 73.

¹¹ M. Celej, *Działalność Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1990–2015*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1, s. 22.

Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, jak również delegatów klubów poselskich”, przy czym na czele takiej rady sądownictwa miałby stać Przewodniczący Rady Państwa lub Prezydent. Jadwiga Skórzewska dodatkowo podkreśliła, że tego typu ciało jest znane prawu konstytucyjnemu niektórych państw Europy Zachodniej. Ważne jest, że kompetencje do wysuwania kandydatów na sędziów w koncepcji strony opozycyjnej miały mieć zgromadzenia ogólne sędziów sądu wojewódzkiego i SN, a elementem statusu sędziego miała się stać zasada nieusuwalności¹².

Problematyka powołania rady sądownictwa była oczywiście dyskutowana także na kolejnych posiedzeniach Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Wyraźnie widać, że propozycja powołania takiej rady budziła opory ówczesnej strony rządowej. Już na drugim posiedzeniu tego Podzespołu, które odbyło się 21.02.1989 r., na temat rady sądownictwa wypowiedział się reprezentujący stronę koalicyjno-rządową Zenon Jankowski, pełniący wówczas funkcję Prezesa Sądu Wojewódzkiego w Warszawie¹³. Na wstępie zauważył on m.in. zależność sądownictwa PRL od Ministra Sprawiedliwości, praktykę powoływania sędziów danego sądu bez zasięgania opinii zgromadzeń ogólnych, a także zjawisko wstrzymywania wniosków awansowych z powodu stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Ponadto Zenon Jankowski opowiedział się za poszukiwaniem sposobu na oderwanie sądownictwa od organów władzy wykonawczej. Zaproponował jednak, by decyzje kadrowe związane z sędziami zostały przekazane Prezydentowi, który powinien mieć prawo zarówno do powoływania, jak i odwoływania sędziów, a także niektórych pracowników sądowych. Jednocześnie Zenon Jankowski wyraził wątpliwość odnośnie do propozycji przejścia decyzji kadrowych w sądownictwie przez samorząd lub radę samorządową i stwierdził, że można sobie „wyobrazić (...) powołanie jakiejś rady sądowniczej (...), ale jako organu doradczego, opiniotwórczego”, który działałby przy Prezydencie. Dodatkowym i – jak się należy domyślać – wystarczającym zabezpieczeniem niezawisłości sędziów powinien być, zdaniem Z. Jankowskiego, samorząd sędziowski¹⁴.

Postulat powołania rady do spraw sądownictwa był jednak uznawany przez reprezentację solidarnościowo-opozycyjną za niezbędny warunek konstrukcji ustrojowej zabezpieczającej niezawisłość sędziowską i niezależność sądów. Na tym samym posiedzeniu Podzespołu Adam Strzembosz stanowczo podtrzymał propozycję utworzenia niezależnej rady sądownictwa, która decydowałaby o powoływaniu i awansowaniu sędziów. Organ ten miałby być usytuowany przy Przewodniczącym Rady Państwa lub – w przypadku utworzenia urzędu Prezydenta – przy jednoosobowej głowie państwa. Adam Strzembosz podkreślił również gwarancyjny charakter rady, stwierdzając, że „istnienie takiego organu, (...) gdzie (...) są reprezentowani zarówno sędziowie delegowani przez kolegów (...), jak (...) i posłowie, a więc organ ustawodawczy” skutkuje tym, że „tego rodzaju ciało ma za zadanie przeciwważyc (...) wpływom administracji państwowej (...) na obsadę sędziowską” i w przyszłości zapobiegać takim próbom oddziaływania na sędziów, jakie

¹² *Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z pierwszego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 11 lutego 1989 r.* (maszynopis), Warszawa 1990, s. 77–78, 80 i 83.

¹³ Zob. *Okrągły Stół – koalicja: G–L*, <http://okragly-stol.pl/ludzie/koalicja-g-l/>, dostęp: 12.07.2017 r.

¹⁴ *Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z drugiego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 21 lutego 1989 r.* (maszynopis), Warszawa 1990, s. 14–16.

zdarzały się w praktyce w PRL¹⁵. Z kolei biorący udział w tym posiedzeniu jako ekspert prof. Lech Garlicki optował za nominowaniem sędziów przez głowę państwa, która miałaby przewodniczyć radzie do spraw sądownictwa, a rola tej rady miałaby się sprowadzać do przedstawiania kandydatów, przy czym Prezydent nie mógłby powołać na stanowisko sędziowskie osoby, która nie byłaby wcześniej zaakceptowana przez taką radę, lecz „być może mógłby odmówić powołania” w niektórych przypadkach¹⁶.

Problematyka rady do spraw sądownictwa pojawiała się również w trakcie kolejnych spotkań Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Podczas szóstego posiedzenia tego Zespołu, które odbyło się 7.03.1989 r., w trakcie dyskusji nad roboczym dokumentem Zespołu, wspomniano m.in. o przekazaniu radzie kompetencji w sprawach przenoszenia sędziów na inne stanowisko, a prof. Janina Zakrzewska proponowała przyjęcie następującego ustalenia dotyczącego Krajowej Rady Sądownictwa: „Celem wzmocnienia gwarancji niezawisłości sędziowskiej należy powołać Krajową Radę Sądownictwa¹⁷ jako organ zajmujący się sprawami nominacji sędziowskich, awansów z jednego sądu do drugiego, przeniesień sędziowskich oraz podejmujący ogólne kwestie sądownictwa i praworządności”. Na tym samym posiedzeniu występująca w imieniu strony opozycyjnej Zofia Wasilkowska zgłosiła propozycję, w myśl której prezesi SN oraz Prezes i Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) mieli być powoływani przez KRS, a Pierwszy Prezes SN – przez Sejm na wniosek KRS. Także powoływanie prezesów sądów powszechnych miało być należeć do Rady, przy czym ta kompetencja miała być wykonywana w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości¹⁸. W obradach tego Zespołu padały jeszcze dalsze propozycje. Na jego siódmym posiedzeniu (10.03.1989 r.) nieoznaczona w stenogramie osoba zgłosiła propozycję, by wysokość zarobków sędziów ustalał Przewodniczący KRS¹⁹, a na ósmym posiedzeniu (16.03.1989 r.) Adam Strzembosz, wypowiadając się w kontekście planowanych wówczas zmian konstytucyjnych, zakładających m.in. utworzenie urzędu Prezydenta, wyartykułował postulat wyraźnego unormowania przyznającego jednoosobowej głowie państwa prawo do powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa²⁰. Postulat ten został powtórzony przez Adama Strzembosza w trakcie szóstego posiedzenia Zespołu do Spraw Reform Politycznych²¹.

Jak już nadmieniono, postulat powołania rady do spraw sądownictwa był, co oczywiste, artykułowany również na posiedzeniach Zespołu do Spraw Reform Politycznych. Po raz pierwszy został wyraźnie sformułowany na jego drugim posiedzeniu, 18.02.1989 r., przez prof. Bronisława Geremka. Oświadczył on wówczas, że „zagwarantowanie niezawisłości

¹⁵ Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z drugiego posiedzenia..., s. 20.

¹⁶ Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z drugiego posiedzenia..., s. 38.

¹⁷ Warto nadmienić, że w dyskusji padały również propozycje, by organ ten nosił nazwę Najwyższej lub Naczelnej Rady Sądownictwa (Sądowniczej).

¹⁸ Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z szóstego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 7 marca 1989 r. (maszynopis), Warszawa 1990, s. 114, 150, 153–155.

¹⁹ Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z siódmego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 10 marca 1989 r. (maszynopis), Warszawa 1990, s. 114–115.

²⁰ Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. Stenogram z ósmego posiedzenia Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów w dniu 16 marca 1989 r. (maszynopis), Warszawa 1990, s. 2.

²¹ Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z szóstego posiedzenia Zespołu do spraw Reform Politycznych w dniu 22 marca 1989 r. (maszynopis), s. 34.

sądów wymaga powierzenia zgromadzeniom ogólnym sądów wyłącznego prawa do zgłaszania kandydatów na sędziów, wymaga utworzenia najwyższej rady sędziowskiej, która powoływałaby i awansowała sędziów, wymaga rezygnacji z kadencyjności w Sądzie Najwyższym oraz porzucenia zasady odwoływania sędziów (...) na skutek tzw. braku rękojmi należytego wykonywania funkcji sędziowskich. Wymaga zakazu działalności politycznej sędziów (...)”²². Na trzecim posiedzeniu tego Zespołu (1.03.1989 r.) prof. Kazimierz Buchała, uczestnik obrad Okrągłego Stołu po stronie koalicyjno-rządowej, zaprezentował stanowisko wyrażające zgodę na wprowadzenie do konstytucji przepisu zapewniającego nieusuwalność sędziów, a także dodał, że punktem centralnym reformy „jest kwestia powołania organu, który został wstępnie nazwany Krajową Radą Sądownictwa, składającego się zarówno z przedstawicieli organów wykonawczych i Sejmu, a w przeważającym zakresie z przedstawicieli sędziów wybieranych przez zgromadzenie ogólne”²³. Z kolei na szóstym posiedzeniu Adam Strzembosz zaproponował określenie składu Krajowej Rady Sądownictwa (Prezydent jako przewodniczący, Minister Sprawiedliwości jako wiceprzewodniczący, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, 6 posłów wybieranych przez Sejm oraz 12 sędziów wybieranych przez zgromadzenia ogólne różnych sądów)²⁴.

Bardzo długą dyskusję na temat rady do spraw sądownictwa przeprowadzono na siódmym posiedzeniu Zespołu do Spraw Reform Politycznych, które odbyło się 23.03.1989 r. Zaczęła się ona od omówienia przez Ministra Sprawiedliwości Łukasza Balcera sprawozdania przygotowanego przez Podzespół do Spraw Reformy Prawa i Sądów. W kontekście statusu sędziów Łukasz Balcer wskazał na rozbieżność pomiędzy stronami negocjacji w kwestii udziału sędziego w organizacjach politycznych (partiach) – strona koalicyjno-rządowa zakładała dopuszczalność przynależności sędziego do partii politycznej i działalności w partii, zaś zdaniem strony opozycyjnej sędziowie powinni zwieszać członkostwo w partii politycznej na czas sprawowania urzędu sędziego. Następnie Łukasz Balcer podał w wątpliwość sens wprowadzania do planowanych wówczas zmian w konstytucji PRL uregulowań ustanawiających zasadę nieusuwalności sędziego oraz wprowadzających do systemu ustrojowego Krajową Radę Sądownictwa. Stwierdził, że te kwestie są skomplikowane, i zaproponował, aby te postulaty zamieścić w dokumentach politycznych Okrągłego Stołu²⁵. Wskazana propozycja spotkała się ze stanowczą reakcją Adama Strzembosza, który zauważył, iż dla strony opozycyjnej „jest rzeczą oczywistą, że wprowadzenie do konstytucji Krajowej Rady Sądownictwa przez przepis, że Prezydent powołuje sędziów na (...) jej wniosek spośród przez nią przedstawionych kandydatów (...) potwierdza, że nasze ustalenia są wiążące”. Dodał, że zakotwiczenie Rady w konstytucji jest sprawą bardzo istotną, przy czym najważniejszym elementem tego kontraktu jest „ograniczenie powoływania przez Prezydenta sędziów do tych, którzy zostaną zgłoszeni przez Krajową Radę Sądownictwa”, której – według ówczesnych koncepcji – głowa

²² Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z drugiego posiedzenia Zespołu do spraw Reform Politycznych w dniu 18 lutego 1989 r. (maszynopis), s. 5–6.

²³ Zob. Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z trzeciego posiedzenia..., s. 19–20.

²⁴ Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z szóstego posiedzenia..., s. 35.

²⁵ Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z siódmego posiedzenia Zespołu do spraw Reform Politycznych w dniu 23 marca 1989 r. (maszynopis), Warszawa 1990, s. 54, 56–57.

państwa miała przewodniczyć. W dalszej części dyskusji było widać częściową zmianę stanowiska Łukasza Balcera, który zaproponował przekazanie tych postulatów Sejmowi do rozważenia, co spotkało się z kolejną repliką Adama Strzembosza. Stwierdził on, że chodzi o niezwłoczne wprowadzenie do konstytucji postulowanych uregulowań oraz że strona opozycyjna nie zgadza się na perspektywę kilkuletnią, jeśli chodzi o uchwalenie postulatów dotyczących nieusuwalności sędziów i pozycji ustrojowej KRS. Na trudności czasowe, które miałyby polegać na konieczności zgłoszenia przez Radę Państwa odpowiednich propozycji zmian do konstytucji w jednodniowym terminie, zwracał uwagę występujący jako ekspert dr Zdzisław Jarosz. Wypowiedź ta spotkała się ze swoistą repliką Adama Michnika, który sugerował współprzewodniczącemu Zespołu ze strony koalicyjno-rządowej, aby omawiane zmiany do konstytucji zostały zgłoszone w trakcie procesu legislacyjnego przez parlamentarną frakcję PZPR. Kolejną próbę przesunięcia w czasie konstytucjonalizacji Rady podjął prof. Jerzy Bafia. Zasugerował on dokładne konsultowanie projektu dotyczącego Rady, a także możliwość uchwalenia tych przepisów na szczeblu ustawowym, a nie konstytucyjnym. Spotkało się to z kolejną repliką Adama Strzembosza, a następnie prof. Janiny Zakrzewskiej, która uznała propozycję Jerzego Bafii za „dość zdumiewającą” i – również w nawiązaniu do wypowiedzi Zdzisława Jarosza – stwierdziła, że nie ma żadnych przeszkód natury formalnoprawnej, aby uzupełnić procedowany w Sejmie projekt zmiany konstytucji o postulowane kwestie. Strona opozycyjna została poparta przez dr. Stanisława Gebethnera, który przypomniał, że kwestie dotyczące Rady zostały już ustalone w ramach prac Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów. W dyskusji jeszcze kilkakrotnie wymieniano się propozycjami i argumentami odnoszącymi się do ewentualnego odłożenia prac nad uregulowaniem statusu KRS, a przeciwko odkładaniu tych prac wypowiedzieli się m.in. dr Jerzy Ciemniewski oraz dr Jarosław Kaczyński²⁶.

4. Przebieg negocjacji dotyczących Rady, w tym również dyskusji na siódmym posiedzeniu Zespołu do Spraw Reform Politycznych, wskazuje, że konstytucjonalizacja KRS, w tym przyznanie Radzie wyłącznego prawa do zgłaszania głowie państwa kandydatów na sędziów, były poważnym problemem dla strony koalicyjno-rządowej. Ta konstatacja nie jest zaskakująca. Propozycje strony solidarnościowej oznaczały przecież *de facto* zapowiedź zasadniczej zmiany ustrojowej, polegającej na pozbawieniu organów rządowych, a przede wszystkim komórek partii komunistycznej, wpływu na nominacje sędziowskie i przekazanie tej kwestii samym sędziom. Jest oczywiste, że ten element kontraktu Okrągłego Stołu był jednym z warunków *sine qua non* transformacji ustroju autorytarnego w kierunku ustroju demokratycznego.

Ostatecznie postulat powołania Krajowej Rady Sądownictwa znalazł się zarówno w dokumentach podsumowujących pracę Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów, jak i obrad Okrągłego Stołu. We wspomnianym sprawozdaniu Podzespołu, przyjmując założenie, że zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów „mają podstawowe znaczenie dla praworządnego funkcjonowania państwa oraz ochrony praw i wolności

²⁶ *Okrągły Stół. Zespół do Spraw Reform Politycznych. Stenogram z siódmego posiedzenia...*, s. 60–61, 63–67, 69, 71, 74–76 oraz s. 78 i n.

obywateli”, zawarto wyraźne uzgodnienie, z którego wynikała konieczność konstytucyjnego ustanowienia nowego organu, tj. Krajowej Rady Sądownictwa, „składającej się z przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, która współdecydowałaby o sprawach kadrowych sędziów, w szczególności przedstawiałaby kandydatów na stanowiska sędziów”. W załączniku nr 2 do tego dokumentu znalazły się nawet propozycje dotyczące składu KRS. Jej przewodniczącym miał być Przewodniczący Rady Państwa, a wiceprzewodniczącym Minister Sprawiedliwości. Ponadto w skład KRS mieli wejść: Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, 6 posłów wybieranych przez Sejm oraz 12 sędziów wybieranych przez zgromadzenia ogólne SN, NSA i sądów powszechnych w liczbie 2 sędziów SN, 1 sędziego NSA i 9 sędziów sądów powszechnych²⁷. Widać więc wyraźnie, że sędziowie mieli stanowić zdecydowaną większość w składzie Rady (14 spośród 22 członków miało być sędziami). Zgodnie z pkt 5 załącznika, zgromadzenia ogólne SN, NSA i sądów powszechnych miały przedstawiać kandydatów na sędziów Krajowej Radzie Sądownictwa. Co do zasady Radzie powinna zostać przedstawiona podwójna liczba kandydatów w stosunku do wolnych etatów. Z kolei zgodnie z pkt 4 referowanego załącznika, to KRS miała przedstawiać kandydatów na sędziów Przewodniczącemu Rady Państwa.

W stanowisku odnoszącym się do reform politycznych stwierdzono, że niezawisłości sędziowskiej „strzec będzie Krajowa Rada Sądownictwa, składająca się w większości z sędziów delegowanych przez zgromadzenia ogólne Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. Będzie ona przedstawiała Prezydentowi do powołania na stanowisko sędziego lub awansowania do wyższego sądu jednego z dwóch kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sądów z okręgu, w którym powstała potrzeba powołania sędziów. Niezawisłość sędziowska będzie opierać się na zapisanej w Konstytucji zasadzie nieusuwalności sędziów (poza przypadkami określonymi w ustawie) i nieprzenoszenia sędziów, wbrew ich woli, na inne miejsca urzędowania”²⁸.

W tym miejscu należy jeszcze dodać, że przedstawione ustalenia stosunkowo szybko stały się elementem regulacji ustrojowej wymiaru sprawiedliwości. Krajowa Rada Sądownictwa została bowiem wprowadzona do konstytucji PRL przez uchwaloną tuż po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tzw. nowela kwietniowa)²⁹. Nowelizowała ona dotychczasowy art. 60 konstytucji PRL w ten sposób, że w ust. 1 tego przepisu ustanowiono zasadę powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS, a w ust. 3 przewidziano wydanie ustawy, która miała określić uprawnienia, skład oraz sposób działania KRS. Ponadto w ust. 2 tego przepisu wyraźnie ustanowiono zasadę nieusuwalności sędziów (art. 1 pkt 17 noweli kwietniowej). Warto jednak zaznaczyć, że w art. 4 ust. 2 noweli sierpniowej postanowiono, iż do czasu rozpoczęcia działalności KRS sędziowie mieli być powoływani na dotychczas obowiązujących zasadach. Ten okres przejściowy trwał stosunkowo krótko, gdyż pierwsza ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa została uchwalona jeszcze w 1989 r.³⁰, a jej

²⁷ Zob. *Sprawozdanie z posiedzeń Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów „Okrągłego Stołu”* (maszynopis, brak miejsca i daty wydania), s. 2 i 10.

²⁸ *Stanowisko w sprawie reform politycznych* (maszynopis, brak miejsca i daty wydania), s. 9–10.

²⁹ Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. poz. 101).

³⁰ Ustawa z 20.12.1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. poz. 435 ze zm.).

inauguracyjne posiedzenie odbyło się 23.02.1990 r.³¹ Nie ulega wątpliwości, że chociaż rzeczywistość polityczna stosunkowo niedługo po wyborach parlamentarnych z 1989 r. znacznie wykroczyła poza ustalenia Okrągłego Stołu, to jednak tak szybkie uregulowanie i powołanie pierwszego składu Rady świadczy o tym, iż była ona wówczas traktowana jako jeden z istotnych elementów przemian ustrojowych³².

Summary

Krzysztof Grajewski, *The postulate of establishing a council for judicial matters during the Round Table talks*

This article discusses the part of negotiations during the Round Table talks that concerned the establishment of an independent council of the judiciary as a body safeguarding the independence of courts and judges. This postulate came from the Solidarity-opposition side and was met with fierce resistance of the representatives of the then governing regime. The creation of the National Council of the Judiciary as a body vested with the exclusive power to present candidates for judges to the head of state was finally successfully negotiated by the participants of the Round Table talks. Soon after that, the necessary constitutional amendments were introduced and the first law regulating the functioning of the Council was passed. It started operating in February 1990.

Słowa kluczowe: Krajowa Rada Sądownictwa, niezawisłość sędziów, niezależność sądów, Okrągły Stół

Keywords: National Council of the Judiciary, independence of judges, independence of courts, the Round Table

dr hab. Krzysztof Grajewski, profesor Uniwersytetu Gdańskiego

Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego oraz redaktorem naczelnym kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”.

³¹ S. Dąbrowski, *Wstęp* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie...*, s. 10.

³² P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady...*, s. 62.

Adam Sulikowski, Krzysztof Otręba

Kilka uwag o przeszłości i perspektywach Krajowej Rady Sądownictwa

Na pewną ironię losu może zakrawać fakt, że zakończenie prac nad niniejszym tekstem przypadło akurat na wieczór, który zapewne przejdzie do historii polskiego sądownictwa. Po wielu bardzo burzliwych sporach i po nieudanych próbach zerwania kworum w Sejmie uchwalono projekt wprowadzający fundamentalne zmiany w funkcjonowaniu Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Po raz pierwszy zerwano z zasadą niezależności tego organu od władzy ustawodawczej, wprowadzając jednocześnie przepisy wygaszające kadencję niektórych członków Rady. Artykuł powstał zatem w chwili szczególnej, która skłania do refleksji zarówno nad przeszłością KRS, jak i nad jej przyszłością. Jak wielu przedstawicieli prawoznawstwa, nie ukrywamy swoich obaw o dalsze perspektywy funkcjonowania zarówno Rady, jak i w ogóle sądownictwa w Polsce. Nasze dotychczasowe prace¹ świadczą o tym, że jesteśmy raczej krytycznie nastawieni wobec zjawiska określanego mianem sędziokracji czy szerzej – jurystokracji², niemniej jednak ostatnie zmiany muszą budzić zaniepokojenie. W grudniu bieżącego roku minie dwudziesty ósmy rok od uchwalenia pierwszej w III Rzeczypospolitej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Uczestnicy ówczesnych wydarzeń i przemian, którzy przyczynili się do poczynienia tego istotnego kroku, zapewne spodzielali się, że jeśli zmiany uda się poprowadzić w dalszym kierunku, w roku 2017 Polska będzie już państwem z ugruntowanym i stabilnym ustrojem demokracji konstytucyjnej, którego istotną i przestrzeganą zasadą będzie względna niezależność władzy sądowniczej. Tymczasem ostatnimi czasy boleśnie przekonujemy się, jakie wyzwania niesie ze sobą brak dostatecznie wykształconej kultury rządów prawa w młodych demokracjach³ oraz jak istotne zagrożenie stanowi zjawisko, którego skutkami są m.in. ataki na instytucje stanowiące fundament realizacji koncepcji demokratycznego państwa oraz ułatwianie ich przeprowadzania (wobec powodowanego niedostatkami owej kultury braku zdecydowanego oporu społeczeństwa). Atakom tym towarzyszy retoryka usprawiedliwiająca wszelkie działania mandatem udzielonym w demokratycznych wyborach, hołdująca koncepcji (już dawno dostrzeżonej przez świat nauki⁴), że rządzący

¹ Zob. A. Sulikowski, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencji upadku pewnego mitu*, „Państwo i Prawo” 2016/4, s. 3–14; K. Otręba, *Odrzucenie „mitu” o apolityczności Trybunału Konstytucyjnego – czy możliwe i czy pożądane?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016/10, s. 78–88; K. Otręba, A. Sulikowski, *O potrzebie studiów krytycznych nad prawem konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2017/3, s. 5–16.

² Szerzej na temat konceptualizacji tego zjawiska R. Hirschl, *Towards Juristocracy, The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (MA) 2007, *passim*, oraz A. Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, New York 2000, *passim*.

³ Zob. szerzej B. Nowatorski, *Kultura rządów prawa w młodych demokracjach i jej konstytucyjne (ustrojowe) uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012/3, s. 109–124.

⁴ Zob. G.O'Donnell, *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy* 1994, t. 5, nr 1, s. 59 i n.; B. Nowatorski, *Kultura...*, s. 113–114.

uosabiają wolę całego narodu. Słusznie podkreśla się, iż takie rozumienie mechanizmów demokracji i zasady suwerenności narodu jest prymitywne⁵ oraz że istotą niezależności sądów i źródłem legitymizacji władzy sądowniczej jest nie wynik wyborów, lecz zdolność orzekania niezależnie od woli partii politycznych, zaś zachowanie tych właściwości wyznacza konstytucyjne granice reformowania sądownictwa⁶. Innymi słowy, silna i niezależna władza sądownicza jest podstawą stabilnego, demokratycznego państwa.

Rozumieli to doskonale orędownicy przemian ustrojowych w systemie PRL – przedstawiciele „Solidarności” już w 1981 r. postulowali zmiany w ustroju sądów powszechnych gwarantujące niezależność sądów, w tym poprzez utworzenie rady sądownictwa⁷. Od tego momentu do realizacji owego postulatu musiało upłynąć jeszcze kilka lat. W dniu 11.02.1989 r. w ramach „Okrągłego Stołu” rozpoczął prace zespół ds. reformy państwa i sądów, a podczas obrad Jadwiga Skórzewska przedstawiła projekt utworzenia nowego organu, który miałby stać na straży niezawisłości sędziowskiej⁸. Ostatecznie jednym z wyników ustaleń „Okrągłego Stołu” było wprowadzenie „nowelą kwietniową”⁹ zmiany do art. 60 Konstytucji PRL skutkującej utworzeniem KRS. W uchwalonej następnie krótkiej (składającej się z kilkunastu artykułów) ustawie¹⁰ wskazano, iż KRS strzeże niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, zaś do jej podstawowych zadań należało m.in. rozpatrywanie kandydatów na stanowiska sędziów oraz przedstawianie Prezydentowi wniosków o ich powołanie, wypowiedzanie się w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów, wysłuchiwanie informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i przewodniczącego Wyższego Sądu Dyscyplinarnego o działalności sądów oraz wypowiedzanie się o stanie kadry sędziowskiej, wyrażanie stanowiska co do propozycji zmian ustroju sądów, zapoznawanie się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, a także wyrażanie opinii w sprawach dotyczących sędziów i sądów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta, inne organy państwowe, a także przez zgromadzenia ogólne sędziów. Na pierwszym posiedzeniu KRS 23.02. 1990 r. przewodniczącym Rady został wybrany Stanisław Zimoch, a wiceprzewodniczącym Jan Wasilewski¹¹.

Był to jeden z pierwszych kroków w budowie filaru demokratycznego państwa prawnego, jakim jest niezależne sądownictwo. Po nim przyszedł czas na dyskusję o kształcie ustroju RP w nowej konstytucji, a w niej na postulaty dalszego ugruntowania i zapewnienia niezależności i niezawisłości sądów i sędziów, w tym poprzez wzmocnienie i zwiększenie roli Krajowej Rady Sądownictwa¹². Doświadczenia ustroju o cechach totalitaryzmu

⁵ Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016/9, s. 31.

⁶ R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017/2, s. 6.

⁷ M. Celej, *Działalność Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1990–2015*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/1, s. 22.

⁸ M. Stych, *Krajowa Rada Sądownictwa na tle rozwiązań europejskich*, Katowice 2002, s. 11–12.

⁹ Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. poz. 101).

¹⁰ Ustawa z 20.12.1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. poz. 435).

¹¹ M. Celej, *Działalność...*, s. 22.

¹² Zob. P. Mierzejewski, *Konstytucyjne zagadnienia wymiaru sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 1995/9, s. 48–59; A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1992/9, s. 3–19.

prowadziły do jasnej konkluzji, iż zerwanie ścisłych związków i zależności pomiędzy władzą sądowniczą a pozostałymi władzami (w szczególności wykonawczą) i oparcie stosunków między nimi na separacji (która w przypadku sądownictwa jest istotą zasady podziału władzy, jak podkreśla się do dziś¹³) jest absolutną koniecznością, zaś realizacja tego postulatu bez odpowiednio silnego i niezależnego organu władzy sądowniczej wydaje się niemożliwa. W 1995 r. Piotr Mierzejewski pisał: „Podobnie, jak niezależność sądownictwa, złożonym zjawiskiem jest niezawisłość sędziowska, a złożoność tego zjawiska jest tym większa, im większe apetyty wpływania na sądy i sędziów zdradza władza wykonawcza, a nadto – gdy na problem ten spojrzy się przez pryzmat minimalnych standardów obowiązujących w krajach demokratycznych, przez pryzmat reguł psychologicznych i moralności. Przyszła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ale również przyszłe, zharmonizowane z nią i stanowiące jej emanację, prawo o ustroju sądów powszechnych, powinny zawierać przepisy, które w sposób możliwie najlepszy i najskuteczniejszy chroniłyby sądy przed jakąkolwiek zależnością, czy zawisłością, uniezależniałyby sądy i sędziów od wpływów czynników społecznych i politycznych, i wreszcie – uwalniałyby sądy i sędziów od trosk materialnych”¹⁴.

W toku przygotowania do uchwalenia nowej Konstytucji dostrzeżono problem lakoniczności regulacji dotyczącej Rady – pojawiły się m.in. spory wokół ustrojowego charakteru KRS oraz jej pozycji względem innych organów państwa, w tym na tle zasady podziału i równowagi władzy¹⁵. Choć Konstytucja z 1997 r.¹⁶ nie usunęła wszystkich wątpliwości w tym zakresie¹⁷, znacznie wzmocniła pozycję ustrojową Rady. Zadanie KRS, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zostało zapisane w ustawie zasadniczej (art. 186 ust. 1), co ma istotne znaczenie z punktu widzenia tworzenia i wykładni przepisów ustawowych dotyczących KRS. Ponadto w ustawie zasadniczej zawarto niektóre kompetencje Rady, tj. udział w powoływaniu sędziów (art. 179) i możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 i 191 ust. 1 pkt 2). Dalsze wzmocnienie pozycji KRS przyniosła nowa ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2001 r.¹⁸, która nie tylko rozszerzyła kompetencje Rady, lecz także zapewniła jej samodzielność finansową (art. 15 ust. 2 ustawy) oraz wyłączyła stosowanie do postępowania przed Radą Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 12 ust. 5).

W 2011 r. uchwalono obecnie obowiązującą ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁹. Jej istotnymi elementami są przepisy uszczegóławiające regulacje konstytucyjne

¹³ S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego* [w:] *Aurora praxis, aurea teoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2765; L. Jamróz, *Wokół konstytucyjnej regulacji władzy sądowniczej. Kilka aspektów* [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 287; R. Piotrowski, *Konstytucyjne...*, s. 8.

¹⁴ P. Mierzejewski, *Konstytucyjne...*, s. 49.

¹⁵ Zob. szerzej P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 63–68.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

¹⁷ P. Tuleja, *Konstytucyjne...*, s. 68; na temat ustrojowego charakteru KRS zob. P. Tuleja, *Konstytucyjne...*, s. 68–71.

¹⁸ Ustawa z 21.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2010 r. poz. 67).

¹⁹ Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.).

w zakresie wyboru członków Rady, zapewniające dokonywanie wyboru większości osób wchodzących w skład KRS przez samorząd sędziowski, zgodnie z międzynarodowymi i europejskimi standardami²⁰ niezależności sądownictwa. To właśnie te regulacje są głównym przedmiotem dokonywanej obecnie przez obóz rządzący reformy KRS. W toku dyskusji i prac nad rozwiązaniami projektu nowelizacji, zakładającego wybór wszystkich członków Rady przez Sejm oraz wygaszenie kadencji obecnych członków Rady, jaskrawo ujawniła się prawdziwość formułowanej w rozważaniach naukowych tezy, iż mimo istnienia konstytucyjnych gwarancji niezależności i odrębności władzy sądowniczej, pozostaje ona znacznie słabsza od pozostałych władz²¹.

Słuszne jest twierdzenie, że bez zmian Konstytucji RP możliwe jest w Polsce dokonanie zasadniczej zmiany w pozycji sędziów i sądów²². Możliwość tworzenia prawa oraz czynienie użytku z władzy nad interpretacją przepisów, w szczególności poprzez negowanie dotychczas, wydawałoby się, ugruntowanych wyników wykładni, daje bowiem ogromne możliwości²³. W obecnej chwili uwidacznia się to poprzez dokonanie takiej interpretacji art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, która zakłada, że wybór członków KRS, o których mowa w tym przepisie, może zostać dokonany przez Sejm, a nie przez samorząd sędziowski, wbrew utrwalonym poglądom doktryny i praktyce.

Należy podkreślić, że – wbrew argumentacji i twierdzeniom przedstawicieli strony rządzącej – pozostawienie kompetencji do określenia składu Rady wyłącznie w gestii Sejmu, bez jakiegokolwiek odpowiednio silnego wpływu samorządu sędziowskiego na ten proces, będzie w skali Unii Europejskiej ewenementem, naruszającym standardy niezależności sądownictwa²⁴. Rozwiązanie to, stanowiące jawne upolitycznienie i uzależnienie od władzy ustawodawczej organu mającego być ostoją odrębności i niezależności trzeciej władzy, niesie za sobą realne skutki i zagrożenia. Nie mamy bowiem wątpliwości, że prawdopodobieństwo kształtowania składu KRS na zasadzie „wierność za wybór” jest co najmniej znaczne. Oczywiście nie jesteśmy tak naiwni, by twierdzić za klasykami myśli greckiej, że polityka to roztropna troska o dobro wspólne. Zdajemy sobie sprawę z faktu, iż istotą polityki jest kreowanie i wykorzystanie emocji społecznych dla zdobycia i utrzymania się u władzy. Jest także jasne, że obecnie rządzącemu obozowi politycznemu udało się skutecznie podsycić i wykorzystać przekonanie, iż obecny system sądownictwa jest głęboko wadliwy i dysfunkcyjny, między innymi dlatego, że pozostaje poza kontrolą społeczną. Uczyniono to dużym wysiłkiem przy wsparciu medialnej propagandy wykorzystującej niedopuszczalne skądinąd przewinięcia kilkorga sędziów do zbudowania obrazu trzeciej władzy jako środowiska głęboko zdemoralizowanego, siedliska olbrzymich patologii, których z jednej strony nie można dalej tolerować, z drugiej zaś strony nie można wypenić, zmienić przy pomocy posunięć,

²⁰ Zob. G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017/2, s. 46–47.

²¹ J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015/4, s. 89.

²² W. Żurek, *Czy sama Konstytucja wystarczy, by obronić niezawisłość sędziów*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015/4, s. 117.

²³ Pisaliśmy o tym tu: K. Otręba, A. Sulikowski, *O potrzebie...*, s. 11 i n.

²⁴ Zob. szerzej: G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład...*, s. 30–47.

które nie ingerowałyby w sposób zasadniczy w konstrukcję systemu i jego instytucjonalne otoczenie. Jest to oczywiście obraz jednostronny, ale do budowania takich obrazów na potrzeby politycznych przedsięwzięć służy przecież polityczna kontrola nad mediami.

Problem polega, naszym zdaniem, na tym, że skutki zmian w ustroju KRS, a w perspektywie dalsze głębokie, by nie rzec, rewolucyjne zmiany w prawnej konstrukcji władzy sądowniczej mogą wywołać bardzo negatywne skutki. Upolitycznienie KRS, które będzie nieuniknionym efektem powierzenia wyboru członków Rady sejmowej większości, nie pozostanie bez wpływu na orzekanie. Obietnice polityków rządzącego obozu, że „pozostawią w spokoju” ciężko pracujących sędziów, a weryfikacyjnej czystce poddadzą jedynie tych uwikłanych w patologię, nie są wystarczającą gwarancją, że tak się w istocie stanie. Instytucjonalne zabezpieczenie niezawisłości sędziowskiej jest konieczne. Władza nad systemem awansowym sędziów oddana Radzie wybieranej w oczywiście politycznym trybie z dużym prawdopodobieństwem doprowadzi do powstania klientystycznych powiązań pomiędzy decydentami a kandydatami do awansu.

Dotychczasowy system, co oczywiste, także nie gwarantował wolności od takich powiązań, niemniej jednak nie można było powiedzieć, że powiązania te miały charakter polityczny w tradycyjnym partyjno-ideologicznym rozumieniu tego słowa. Argument zwolenników zmian, jakoby gwarantowana przez nowe rozwiązania względna nieusuwalność członków KRS z urzędu podczas trwania kadencji zapewniała wolność od politycznych afiliacji, nie wydaje się przekonujący, zwłaszcza przy uwzględnieniu sytuacji w Trybunale Konstytucyjnym. W przypadku sędziów TK także długa kadencja i brak możliwości reelekcji miały zapewniać brak partyjnych uwikłań. Jednakże analiza orzecznictwa z ostatnich miesięcy jasno dowodzi, że lojalność sędziów wybranych przez nowy układ polityczny jest dużo silniejsza niż trybunalskie habitusy i wypracowane przez ponad 30 lat elementy kultury orzeczniczej. Dominuje podejście schmittowskie oparte na rozróżnieniu „przyjaciół-wróg”²⁵, a argumenty prawne są wykorzystywane często instrumentalnie do dokonywania operacji, które onegdaj Leszek Garlicki, analizując działalność zachodnich sądów konstytucyjnych, nazwał „wykładnią konstytucji w zgodzie z ustawą”²⁶. Również słynne wystąpienie w Oksfordzie niedawno przedwcześnie zmarłego wybitnego polskiego teoretyka prawa, a zarazem sędziego Trybunału, Lecha Morawskiego może dostarczyć argumentów na rzecz tezy, że wielu sędziów z ostatnich nominacji czuje się przede wszystkim reprezentantami rządzącego obozu politycznego, a istotę swego zadania widzi przede wszystkim w nieszkodzeniu „dobrej zmianie”.

Ten sam „duch” towarzyszy także zmianom przepisów o KRS. Nie ulega wątpliwości i nie ukrywają tego inicjatorzy zmian, że nowy kształt KRS ma być tylko etapem szerokiej reformy. Nowa Rada ma uczestniczyć w procesie decyzyjnym zmierzającym do zapewnienia kilkuset wakatów sędziowskich skrzętnie gromadzonych przez Ministra Sprawiedliwości, w tym wielu etatów awansowych. Ma także służyć kształtowaniu zgodnie z życzeniami obozu rządzącego nowego składu Sądu Najwyższego.

²⁵ C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków–Warszawa 2000, s. 198.

²⁶ Por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 217.

Kiedy piszemy te słowa, poselski projekt nowej ustawy o Sądzie Najwyższym już wpłynął do Sejmu²⁷. Projekt całościowej zmiany regulacji ustawowej przewiduje przejście w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów SN z wyjątkiem tych, których dyskrecyjną decyzją pozostawi na stanowiskach Minister Sprawiedliwości (art. 87 projektu). Zresztą nawet to pozostawienie na stanowisku ma być tylko tymczasowe i służyć zapewnieniu ciągłości funkcjonowania systemu sądowego do czasu powołania nowych sędziów z udziałem działającej już w nowym otoczeniu i zmienionej kadrowo Krajowej Rady Sądownictwa. Rada ma być zatem podstawowym narzędziem głębokiej zmiany kadrowej.

Mamy wątpliwości, czy w ten sposób da się zrealizować główne postulaty obozu rządzącego, wśród których znajduje się postulat znacznego skrócenia postępowań sądowych. Również dość mgliste treściowo hasła zbliżenia sądów do obywateli i zapewnienia większej sprawiedliwości w orzekaniu trudno zrealizować przez wymianę kadr sądowych. Często powtarzane przez przedstawicieli rządzącej partii hasło wzmocnienia państwa, jak można przypuszczać, obejmuje swoją treścią mocne podporządkowanie władzy sądowniczej pozostałym dwóm władzom. Podkreśla się wyjątkowość art. 4 Konstytucji RP, z którego miałyby wynikać, zresztą wbrew brzmieniu art. 10, że pozycja ustrojowa parlamentu daje mu ewidentne kompetencje do kontrolowania i ingerowania w działalność pozostałych władz²⁸. Taka argumentacja, oparta na całkowitym zignorowaniu wprowadzonego przez E.J. Sieyès'a rozróżnienia na *pouvoir constituant* i *pouvoir constitué*²⁹, które stanowi fundamentalne założenie demokracji liberalnej, prowadzi do stwierdzenia, iż aktualnie rządzący zupełnie inaczej postrzegają rolę sądów, niż przyjęło się ją postrzegać w koncepcjach demoliberalnych. Sądy mają być, jak się wydaje, elementem państwowej administracji, jak w klasycznych wizjach tzw. legizmu, charakterystycznych dla oświeceniowego absolutyzmu³⁰ czy w mocno zmienionej formie dla systemów totalitarnych; nie mają zaś być kluczowym elementem systemu kontroli władzy państwowej z punktu widzenia praw jednostki uznawanych w myśli liberalnej za pierwotne wobec wszelkiego władczego panowania. Jeżeli rzeczywiście rządzący widzą rolę sędziów wyłącznie w kategoriach funkcjonariuszy, w zgodzie z monteskiuszowską wizją „ust ustawy”, to utrzymywanie ciał w rodzaju Krajowej Rady Sądownictwa wydaje się kwiatkiem do kożucha – powierzchowną realizacją norm konstytucyjnych, ignorującą demoliberalnego ducha ustawy zasadniczej.

Podsumowując, KRS, jak zresztą cały system wymiaru sprawiedliwości w Polsce, znajduje się obecnie w momencie przełomowym. Proponowane reformy mają mocno destrukcyjny potencjał i przekreślają *de facto* wizję roli Rady ukształtowaną przy Okrągłym Stole i w pracach nad tworzeniem Konstytucji z 1997 r. Jeżeli zmiany wejdą w życie, skutki mogą być daleko idące i bardzo trudne do ewentualnego odwrócenia.

²⁷ Druk sejmowy nr 1727 Sejmu VIII kadencji, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1727>.

²⁸ Por. zwłaszcza wypowiedzi posłanki K. Pawłowicz, <https://wpolityce.pl/polityka/326084-nasz-wywiad-prof-krystyna-pawlowicz-o-wyroku-sedziego-tulei-kpina-ze-sprawiedliwosci-nigdy-nie-powinien-zostac-sedzia?strona=2> (dostęp 18.07.2017 r.) oraz <http://niezalezna.pl/94850-gorzkie-slowa-prawdy-do-zbuntowanej-nadzwyczajnej-kasty-sedziow-wy-lamiecie-konstytucje> (dostęp 18.07.2017 r.).

²⁹ P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Paris 1970, s. 585.

³⁰ H. Rabault, *Granice wykładni sędziowskiej*, Warszawa 1997, s. 8.

Summary

Adam Sulikowski, Krzysztof Otręba, *A few remarks about the past and prospects of the National Council of the Judiciary*

This article discusses the legislative amendments passed in July 2017 in the area of systemic solutions concerning the Polish National Council of the Judiciary. One of their results is vesting the Sejm [the lower house of the Parliament] with the power to determine the Council's composition. The authors remind the history and the reasons why an independent National Council of the Judiciary was established, indicating the Council's powers created over the years. They also cite the arguments presented in this regard during the 'Round Table' talks and in the discussions about the shape of the Polish Constitution of 1997. Later on, the authors present their critical opinion about the declared positive influence of the amendments on the situation of the judiciary in Poland and consider the threats involved in an open politicisation of the body whose role is to safeguard the independence of courts and judges. In this respect, this article emphasises in particular the exceptionally evident links between the current Constitutional Court and the ruling party, which became a fact after part of the posts in this Court were filled by the current government. It also stresses that the reform of the National Council of the Judiciary is the beginning of a broad reform of the whole system of the judiciary, as indicated by the start of yet another legislative procedure, this time concerning the Supreme Court.

Słowa kluczowe: Krajowa Rada Sądownictwa, trójpodział władzy, niezależność sądów, niezawisłość sędziów

Keywords: National Council of the Judiciary, tripartite separation of powers, independence of courts, independence of judges

prof. dr hab. Adam Sulikowski

Autor jest wykładowcą w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Krzysztof Otręba

Autor jest radcą prawnym, doktorantem w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Lech Krzyżanowski

Włączanie krakowskiego okręgu sądowego do struktur wymiaru sprawiedliwości II Rzeczypospolitej. Geneza, przebieg i skutki

Proces kształtowania granic II Rzeczypospolitej, w trakcie którego decydowała się przynależność państwowa ziem utraconych niegdyś w wyniku rozbiorów, a także innych, do których pretensje zgłaszała Polska, przypadł na lata 1918–1922. Jego długotrwały i zmienny charakter wynikał z konieczności zastosowania różnorodnych metod w celu skutecznego upomnienia się o sporne tereny. Niektóre z nich przyłączono na podstawie decyzji dyplomatycznych, o inne trzeba było prowadzić wyniszczające wojny. Specyfika tych działań determinowała czas, a także określała okoliczności włączenia do polskiej struktury wymiaru sprawiedliwości poszczególnych okręgów sądowych, będących dotąd częścią obcych systemów. Odnosiło się to m.in. do wznowienia sądownictwa polskiego na ziemi krakowskiej.

Zarówno przed I wojną światową, jak i po jej zakończeniu, Galicja – Małopolska, jeśli analizuje się ów teren przez pryzmat struktury sądownictwa powszechnego, podzielona była na dwa okręgi, z siedzibami w Krakowie i we Lwowie. W okresie istnienia Monarchii Austro-Węgierskiej w obu miastach funkcjonowały wyższe sądy krajowe, zaś po powstaniu II Rzeczypospolitej, sądy apelacyjne. Pełniły one funkcję najwyższych instancji odwoławczych, zlokalizowanych w tej dzielnicy. Granice okręgów niektórzy badacze utożsamiają z podziałem na Galicję zachodnią i wschodnią¹, więc w pewnym uproszczeniu można przyjąć, że okręg krakowski obejmował zachodnią Galicję. Taką też nazwą posługiwać się będzie autor niniejszego artykułu. Był to obszar zajmujący ponad 23 tys. km², na którym w 1913 r. mieszkało niespełna 2.700.000 osób. Wyższy Sąd Krajowy w Krakowie sprawował nadzór instancyjny nad sądami krajowymi lub obwodowymi zlokalizowanymi w Krakowie, Jasle, Nowym Sączu, Rzeszowie, Tarnowie i w Wadowicach. Każdemu z nich podlegało od 7 do 15 sądów powiatowych. Okręg krakowski, podobnie zresztą jak lwowski, charakteryzował się znaczną większością Polaków wśród sędziów. Pod tym względem Galicja wyraźnie odróżniała się od pozostałych zaborów. Był to efekt liberalnej polityki narodowościowej Habsburgów i dopuszczenia, na początku lat 60. XIX w., języka polskiego do sądów w tych miejscowościach, w których Polacy stanowili większość. O ile w okręgu lwowskim konkurencję dla sędziów polskiej narodowości stanowili prawnicy – Rusini (Ukraińcy), to w okręgu krakowskim liczebna przewaga Polaków była znacząca, tym bardziej, że również sędziowie pochodzenia żydowskiego z reguły utożsamiali się tu z polskim kręgiem kulturowym².

¹ Zob. L. Krzyżanowski, *Sędziowie w II Rzeczypospolitej. Okręgi apelacyjne: krakowski i katowicki*, Katowice 2011, s. 21–22 i podana tam dalsza literatura.

² *Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1914*, Lwów 1914, s. 200–238; B. Winiarski, *Ustrój prawno-polityczny Galicji*, Warszawa–Lublin–Łódź 1915, s. 26–27.

Uzyskanie prawa do orzekania w języku polskim zbiegło się niemal w czasie z wyraźnym wzrostem liczby etatów sędziowskich. Było to związane z wprowadzeniem w 1895 r. reformy postępowania cywilnego, nakładającej na sędziów liczne, nowe obowiązki. W efekcie do sądownictwa napłynęła wówczas spora grupa Polaków, w dużej części wywodząca się z niższych warstw społecznych. Znający zagadnienie, sędzia i polityk, Jan Brodacki, tak opisał ów trend: „Po wprowadzeniu w życie ustaw z r. 1895 wzrosło zapotrzebowanie sędziów; stąd łatwość dostania się na 6-tygodniową praktykę sądową, po czym zostawało się aplikantem (auskultantem). Ciężka praca w sądzie, konieczność zamieszkiwania w małych miasteczkach nie uśmiechała się tzw. «złotej młodzieży»; ta w służbie administracyjnej szukała kariery; sędziowie rekrutowali się z synów sędziów, urzędników, mieszczan, chłopów i z mniej tylko zamożnej szlachty. Po trzech, a ostatnio (około 1908 r.) dwóch latach praktyki i złożeniu egzaminu sędziowskiego otrzymywało się nominację na sędziego w jednym z sądów powiatowych z pełnym, tj. cywilnym i karnym, albo tylko z karnym votum. Prawo jednoczesnego sądenia w sprawach cywilnych i karnych otrzymywali sędziowie zdolniejsi, podczas gdy słabsi – tylko w sprawach karnych (...). Nie tylko w sądach powiatowych, ale także w wyższych, sprawy karne uchodziły za łatwiejsze, niż sprawy cywilne”³. Opisane cechy sądownictwa krakowskiego – względnie szerzej, galicyjskiego – odegrały istotną rolę w pierwszych latach istnienia wymiaru sprawiedliwości II Rzeczypospolitej.

Wybuch I wojny światowej w środowisku krakowskich sędziów nie został odczytany jako sygnał do walki o odrodzenie państwa polskiego. Silny na tym terenie nurt lojalistyczny kazał raczej pomyślną przyszłość wiązać z triumfem państw centralnych i ewentualnym rozciągnięciem praw narodowych, jakimi cieszyli się w Galicji Polacy, na pozostałe ziemie dawnej Rzeczypospolitej. Ogłoszenie w 1916 r. aktu 5 listopada także nie zmieniło tego przekonania. Oferta samodzielności, a w niej odrodzenia polskiego sądownictwa, odnosiła się bowiem do ziem byłego zaboru rosyjskiego. W efekcie, gdy w guberni warszawskiej i lubelskiej przystąpiono do tworzenia zrębów polskiego wymiaru sprawiedliwości, w Galicji nadal wydawano wyroki w imieniu cesarza, a perspektywa zmiany tego stanu wydawała się odległa. Nawet oficjalne otwarcie sądów królewsko-polskich, 1.09.1917 r., nie odmieniło sytuacji dzielnicy austriackiej. Tu zmiany przyspieszyły rok później, wraz z pojawieniem się politycznych prognoz mówiących o konieczności odrodzenia państwa polskiego, złożonego z trzech dzielnic pozaborskich. Gdy ponadto coraz bardziej prawdopodobna stawała się klęska państw centralnych, w monarchii habsburskiej uaktywniły się ambicje niepodległościowe poszczególnych nacji ją zamieszkujących. Próba wykorzystania tej sytuacji przez polskich polityków było zgłoszenie na forum parlamentu wiedeńskiego, 2.10.1918 r., deklaracji, w której zażądano odbudowy suwerennej Polski. Dążenia niepodległościowe polskich mieszkańców zachodniej Galicji poparła wówczas także Rada Regencyjna. W orędziu z 7.10.1918 r. wypowiedziała się za odrodzeniem Polski na zasadach narodowych, a więc obejmującej swymi granicami także zabór austriacki⁴.

³ J. Brodacki, *O zadania współczesnego sędziego*, „Głos Sądownictwa” 1937/12, s. 930.

⁴ Rada Regencyjna chciała rozszerzenia swych kompetencji także na obszar Galicji. Jej ambicje sięgały m.in. sprawowania nadzoru nad tamtejszym wymiarem sprawiedliwości. W tym celu 31.10.1918 r. stworzono urząd Komisarza Generalnego Rządu Polskiego dla Galicji i polskiej części Śląska, z Witoldem Czartoryskim na czele. Plan się nie powiódł wobec oporu ze strony Polskiej Komisji Likwidacyjnej. Zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 28.

Apogeum inicjatyw na rzecz włączenia tej ziemi do państwa polskiego stało się utworzenie, 28.10.1918 r. w Krakowie, Polskiej Komisji Likwidacyjnej (PKL). Jej zadaniem było zapewnienie jak najbardziej płynnej zmiany władzy w zachodniej Galicji. Wprowadzenie tam polskiej administracji i usunięcie wszelkich pozostałości rządów austriackich udało się przeprowadzić bez wstrząsów społecznych. Zadanie to zrealizowano na przełomie października i listopada, a jego zewnętrznym wyrazem było rozbrajanie żołnierzy austriackich w poszczególnych zachodniogalicyskich miastach⁵.

Przejęcie władzy przez PKL było równoznaczne z przejściem wymiaru sprawiedliwości okręgu krakowskiego spod władzy austriackiej pod zwierzchnictwo instytucji reprezentującej interesy polskie. Symbolem zainteresowania PKL sprawami sądownictwa było utworzenie w jej strukturze wydziału sprawiedliwości, na czele z Józefem Ptasim, pełniącym równocześnie funkcję członka prezydium Komisji. Gwarantował fachowość nadzoru nad organizacją miejscowego wymiaru sprawiedliwości z racji swego doświadczenia zawodowego. Był to sędzia, pracujący od 1904 r. w Mszanie Dolnej. Wykazywał się sporym temperamentem politycznym; należał do liderów Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego, był też posłem do austriackiej Rady Państwa. Na czele wydziału sprawiedliwości PKL stał od 4.11.1918 r., mając do pomocy, jako zastępcę, Stanisława Białego, również wykonującego zawód sędziego i łączącego te obowiązki z pracą polityczną. W latach 1907–1917 Stanisław Biały był członkiem Rady Państwa oraz, z ramienia PSL „Piast”, posłem do sejmiku krajowego Galicji. Rolą obu działaczy było koordynowanie zmian w miejscowym sądownictwie powszechnym i dokonanie ich w taki sposób, aby nie ucierpiały na tym sprawność wymiaru sprawiedliwości oraz zaufanie okolicznych mieszkańców do sądu. Zadanie nie wydawało się szczególnie trudne, skoro na omawianym terenie już wcześniej orzekano w języku polskim, sędziami zaś w zdecydowanej większości byli Polacy. Pod tym względem żadnych zmian nie trzeba było więc przeprowadzać, a – jak pokazał przykład innych dzielnic – właśnie reformy na tym polu okazywały się najtrudniejsze. W zachodniej Galicji najważniejszą, choć czysto symboliczną zmianą było ogłoszenie, że odtąd wyroki wydawane będą w imieniu państwa polskiego. Zapowiedziano to w specjalnym piśmie, 1.11.1918 r. Poinformowano w nim również, iż wszelkiego rodzaju emblematy symbolizujące zwierzchność austriacką mają zostać usunięte, a ponadto, że modyfikacji ulegnie materialne prawo karne, ponieważ nie będzie się już skazywać za obrazę monarchy⁶.

Oczywiście zmiany, o których tu mowa, nie mogły przejść zupełnie bez echa. Sam historyczny fakt wznowienia polskiego sądownictwa zyskał ogromny rezonans społeczny. Entuzjazm mieszał się jednak z obawami, czy nowi decydenci będą umieli w taki sposób kierować sądownictwem, by utrzymać jego dotychczasowy, wysoki poziom merytoryczny. Trudno się więc dziwić, że już pierwsze decyzje wydziału

⁵ M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*, Kielce 2010, s. 12–13; L. Mroccka, *Galicji rozstanie z Austrią. Zarys monograficzny*, Kraków 1990, s. 39–40; K. Rudnicki, *Wspomnienia prokuratora*, Warszawa 1957, s. 45.

⁶ K. Bąkowski, *Kronika Krakowa z lat 1918–1923*, Kraków 1925, s. 32; *Rok sądownictwa polskiego [w] Kalendarz Prawniczy na rok 1920*, opracowanie J. Fidler, Warszawa 1920, s. 4; M. Przeniosło, *Polska...*, s. 170–171.

sprawiedliwości PKL, zwłaszcza o charakterze politycznym, szeroko komentowała opinia publiczna. Oceniano np. przeprowadzenie amnestii dla więźniów politycznych, połączone z umorzeniem toczących się jeszcze spraw mających polityczne podłoże. Nastąpiło to w wykonaniu dekretu amnestyjnego PKL z 31.10.1918 r. i na ogół przyjęte zostało ze zrozumieniem. Podobnie odniesiono się do realizacji najważniejszego wyzwania, jakie stało przed wydziałem sprawiedliwości PKL, zapewnienia w całej dzielnicy porządku i bezpieczeństwa. Od zakończenia I wojny światowej dezertrzy, zdemobilizowani żołnierze, a zwłaszcza bliżej nieokreślony element przestępczy, korzystając z chaosu i słabej organizacji aparatu bezpieczeństwa, dawali się we znaki miejscowej ludności. Coraz częściej zdarzały się też ekscesy antyżydowskie, wymagające szybkiej i stanowczej reakcji sił porządkowych. Od sądownictwa, podobnie zresztą jak od policji i żandarmerii, wymagano skutecznego zwalczania gwałtownie wzrastającej przestępczości, a sposób realizacji tego zadania mógł na długo przesądzić o nastawieniu opinii publicznej zarówno do wydziału sprawiedliwości PKL, jak i do polskiego sądownictwa w ogóle. Sprostaniu oczekiwaniom społecznym stała na przeszkodzie liczba sędziów, zbyt mała w stosunku do gwałtownie wzrastającej liczby czynów karalnych. Między innymi z tego powodu zdecydowano się na utworzenie 27.11.1918 r. sądów doraźnych. Szybkość wyrokowania w połączeniu z surowością orzekanych kar (m.in. za morderstwo, udział w rozruchach, podpalenie, rabunek groziła kara śmierci przez rozstrzelanie) miała stać się czynnikiem odstrasającym potencjalnych kryminalistów. Niespełna miesiąc później podobne rozwiązanie przyjął Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie, zaś ujednolicenie procedur stosowanych przez obie instytucje nastąpiło w maju 1919 r., już po podporządkowaniu sądów na terenie Galicji polskiemu ministerstwu sprawiedliwości. Nie był to oczywiście jedyny sposób na walkę z przestępczością. Włączały się do niej również konstruowane naprędce stráže obywatelskie i milicje, niemniej jednak to właśnie na sądach doraźnych spoczywał główny ciężar walki z demoralizacją części społeczeństwa, będącą skutkiem wojny⁷.

Inną inicjatywą PKL było zreformowanie sądownictwa wojskowego. Równie pilną, ponieważ sporą część przestępców stanowili czynni bądź byli wojskowi. Dnia 15.11.1918 r. powołano więc do życia wojskowe sądy polowe, które szczególnie istotną rolę odgrywały na obszarach objętych konfliktem polsko-ukraińskim. Sądziły one wojskowych oraz cywilów – sprawców zbrodni popełnionych na obszarze podlegającym przemyskiemu okręgowi wojskowemu. Po ustabilizowaniu się sytuacji polityczno-militarnej sądy polowe straciły rację bytu, zaś na ich miejscu w zachodniej Galicji utrwaliła się ogólnopolska struktura sądownictwa wojskowego. W jej ramach, w Okręgu Korpusu nr 5 w Krakowie ulokowano Wojskowy Sąd Okręgowy wraz z urzędem prokuratorskim. Podlegały im wojskowe sądy rejonowe w Krakowie, Białej i w Katowicach⁸.

⁷ Centralne Archiwum Państwowe Ukrainy miasta Lwowa, Font 205, Prokuratura przy Sądzie Apelacyjnym we Lwowie 1919–1939, sygn. 3, Obwieszczenie Polskiej Komisji Likwidacyjnej z 27.11.1918 r., k. 13, „Monitor Polski” nr 107 z 15.05.1919 r.; A. Śmiałek, *Sądy doraźne w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (CPH) 1984, t. XXXVI, z. 1, s. 73–74; M. Przeniosło, *Polska...*, s. 173–175, 211–215.

⁸ *Wykaz instytucji służby sprawiedliwości w Wojsku Polskim* (załącznik do okólnika nr 472/II. N/21), Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz.Urz. M.S.) Nr 2 z 15.01.1922 r., s. 12; M. Przeniosło, *Polska...*, s. 171–172.

Stan uzależnienia od PKL sądownictwa zachodniej Galicji miał charakter tymczasowy. Nie ulegało wątpliwości, że formą docelową będzie obecność tutejszego wymiaru sprawiedliwości w strukturze ogólnopolskiej. Z konieczności podjęcia działań integracyjnych wydział sprawiedliwości PKL zdawał sobie sprawę. W rozporządzeniu z 19.12.1918 r. zapowiadał nawet podjęcie stosownych działań. Mimo wszystko, nie spodziewano się zmian nagłych, niekonsultowanych z PKL, a właśnie w takim trybie dokonało się podporządkowanie sądownictwa zachodniej Galicji ministerstwu sprawiedliwości. Na 28.12.1918 r. do ministra Leona Supińskiego zostali zaproszeni prezydenci wyższych sądów krajowych, z Krakowa – Władysław Wolter oraz ze Lwowa – Adolf Czerwiński. Podczas rozmów, które toczyły się aż do 30.12.1918 r., obaj sędziowie wyrazili zgodę na podporządkowanie podległych im struktur sądowych władzom ogólnopolskim, stawiając jedynie warunek, by nie zmieniano dotychczasowej organizacji miejscowego sądownictwa. W konsekwencji przyjętych ustaleń, 31.12.1918 r. ogłoszony został dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego w przedmiocie objęcia zarządu wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim. Opublikowano go w Dzienniku Praw Państwa Polskiego oraz powtórzono w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości. Sprowadzał się do informacji, że „Ministerstwo Sprawiedliwości obejmuje z dniem 1-ym stycznia 1919 r. zarząd wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim”⁹. Sfinalizowanie tej operacji przeciągnęło się jednak aż do końca 1920 r. Dopiero 21 grudnia, po decyzji Rady Ambasadorów podjętej na konferencji w Spa, ministerstwo sprawiedliwości mogło włączyć do okręgu krakowskiego przyznane Polsce gminy na Spiszu i Orawie. Pierwsze znalazły się w okręgu sądu powiatowego w Nowym Targu, drugie, w okręgu sądu powiatowego w Czarnym Dunajcu. W ten sposób na wymienionych sądach spoczął niełatwy obowiązek stosowania, poza austriackim, także prawa węgierskiego, gdyż to ono obowiązywało na Spiszu i Orawie. Sytuacja taka trwała do 14.09.1922 r., tj. do wydania rozporządzenia Rady Ministrów ujednoliciającego przepisy prawne w okręgu krakowskim. Aby mieszkańcom tych ziem ułatwić dostęp do sądu, zarządzono, że co dwa tygodnie będą się odbywać roki sądowe: dla wsi spiskich w Łapszach Niżnych, a dla wsi orawskich w Jablonce¹⁰.

Ministerstwo Sprawiedliwości stało na stanowisku, iż wydanie 31.12.1918 r. dekretu o przejęciu sądownictwa w byłym zaborze austriackim usunęło wszelkie dylematy związane z przyszłością wymiaru sprawiedliwości w tych okręgach. W liście z 5.01.1919 r. minister sprawiedliwości prosił więc Władysława Woltera jedynie o przekazanie wszystkim zainteresowanym informacji o dokonanych połączeniach. Już jednak na marginesie wspomnianego pisma anonimowy autor odręcznego dopisku zanotował, że: „szef Wydziału Sprawiedliwości PKL oznajmia, iż w najbliższych dniach jedzie do Warszawy dla przeprowadzenia rokowań w sprawie objęcia sądownictwa galicyjskiego przez ministerstwo sprawiedliwości, a to z uwagi na uchwałę PKL remonstrującą pko dotyczącemu dekretowi”¹¹. Dystans PKL

⁹ Dziennik Praw Państwa Polskiego (Dz.P.P.P.) z 1918 r. Nr 23, poz. 76; Dz.Urz. M.S. Nr 1 z 16.01.1919 r., s. 8. W cytatach oraz tytułach artykułów zachowano oryginalną pisownię.

¹⁰ B. Cybulski, *Sąd Najwyższy w latach 1917–1919*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 2501. Prawo CCLXXXV, Wrocław 2003, s. 239–240; *Sądownictwo na Spiszu i Orawie*, „Przegląd Sądowy” 1920/12, s. 18; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 29, 102–103; M. Przeniosło, *Polska...*, s. 173.

¹¹ Archiwum Narodowe w Krakowie (ANK), Zespół: Sąd Apelacyjny w Krakowie (SAKr), sygn. 163a II, Minister Sprawiedliwości z 5.01.1919 r. do W. Woltera, b.p.

do nowej władzy miał źródło w silnie uzewnętrzniających się wówczas antagonizmach dzielnicowych (ministerstwo było zdominowane przez prawników z byłego zaboru rosyjskiego), zaufania nie budowały także różnice polityczne. Socjalistyczny rząd Jędrzeja Moraczewskiego nie cieszył się popularnością w kręgach inteligencji krakowskiej, toteż i Wydziałowi Sprawiedliwości PKL nie wydawał się właściwym partnerem do rozmów, zwłaszcza wobec skłonności do przeprowadzania zmian gwałtownych i czynionych bez uprzedzenia. Upust tym wątpliwościom dał Tadeusz Tertil, członek prezydium PKL, wyrażając zaskoczenie i rozczarowanie dekretem z 31.12.1918 r. Nie omieszczał też skorzystać z tonu pouczenia wobec swych warszawskich rozmówców, którzy, jak przypuszczał, nie korzystali dotąd z dobrodziejstwa demokracji. Mając to na względzie, czuł się w obowiązku stanąć w obronie „praw ludności, która przeszedłszy do Polski z państwa konstytucyjnie rządzonego, arroguje sobie niewątpliwie słusznie prawo urządzeń konstytucyjnych i dekretami wydawanymi bez udziału jej przedstawicielstwa rządzona być nie może”¹². Mimo radykalizmu tej opinii należy podkreślić, że ani PKL, ani Ministerstwu Sprawiedliwości nie zależało na eskalowaniu konfliktu. Ostatecznie więc kompromis dość łatwo udało się osiągnąć. Jego treść prezentował komunikat Wydziału Sprawiedliwości PKL, w którym stwierdzono, że kompetencje ministerstwa sprawiedliwości zgodnie z prawem zostały rozciągnięte na wymiar sprawiedliwości byłego zaboru austriackiego, ale nie oznacza to uchylenia ani ograniczenia zakresu działania Wydziału Sprawiedliwości PKL. Ten więc funkcjonować będzie nadal. Precyzyjnego rozdziału kompetencji zabrakło, a wspomniane porozumienie można było raczej traktować jako sposób na to, by PKL z konfrontacji z władzami ogólnopolskimi mógł wyjść z twarzą. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że od tej pory głos decydujący w sprawach poaustriackiego sądownictwa będzie mieć wyłącznie ministerstwo sprawiedliwości¹³.

Po rozstrzygnięciu wątpliwości natury kompetencyjnej nowa władza mogła przystąpić do kształtowania sądownictwa na omawianym obszarze według swego pomysłu. W takich okolicznościach, 8.02.1919 r., doszło do uchwalenia dekretu w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim. Wśród nowych rozstrzygnięć, w art. 2 pojawił się zapis, że wyroki wydawane będą w imieniu Republiki Polskiej, co było terminologicznym nawiązaniem do uchwalonego 22.11.1918 r. dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej. Dekret ten, będący odzwierciedleniem ówczesnych poglądów ustrojowych Józefa Piłsudskiego, spotkał się z ostrym sprzeciwem ze strony polskich ugrupowań pravicowych. Szczególnie wiele kontrowersji wzbudzało przesądzenie o tym, iż Polska ma być republiką, gdyż to rozwiązanie kojarzyło się ze skrajnie lewicowymi, wręcz rewolucyjnymi wzorcami z przeszłości. W konsekwencji, także wprowadzenie obowiązku, by sądy orzekały w imieniu Republiki Polskiej, prawica poddała krytyce. Inne przepisy zawarte w opisywanym dekreście nie zawierały już równie dyskusyjnych stwierdzeń. W art. 7 zmieniono nazewnictwo sądów, dostosowując je do obowiązującego na pozostałym obszarze. W miejsce wyższych sądów krajowych pojawiły się więc sądy apelacyjne, zamiast sądów krajowych i obwodowych

¹² ANK, SAKr, sygn. 163a II, stanowisko prezydium PKL, bez daty, b.p.

¹³ ANK, SAKr, sygn. 163a II, komunikat Wydziału Sprawiedliwości PKL, bez daty, b.p.

– sądy okręgowe, jedynie sądy I instancji – powiatowe nie zmieniły nazwy. Instancją odwoławczą przestał być Najwyższy Trybunał Sądowy i Kasacyjny w Wiedniu, a jego obowiązki podjął warszawski Sąd Najwyższy. Analogicznie zmieniła się terminologia urzędów prokuratorskich, powiązanych z poszczególnymi sądami, innym mianem zaczęto też określać osoby przygotowujące się do sprawowania urzędu sędziowskiego. Zamiast praktykantów – auskultantów pojawili się teraz aplikanci. Wiele zmian wprowadzono w celu lepszego wykorzystania miejscowych kadr sędziowskich, których liczebność w najbliższym czasie miała się zmniejszyć. Od tej pory nominacja na urząd sędziego uprawniała do korzystania z pełni władzy sędziowskiej, zlikwidowano instytucję sędziów pomocniczych, natomiast pozostawiono sędziów zapasowych, których można było, nawet bez ich zgody, przenosić w granicach całego okręgu apelacyjnego (art. 3). Tymczasowo taką możliwość, w stosunku do czynnych zawodowo sędziów, zagwarantowało sobie państwo na mocy art. 4. Korzystając z tego przepisu, mogło także przenosić w stan spoczynku. Spodziewane braki kadrowe zmusiły także do zmniejszenia kompletów sądu apelacyjnego z pięciu osób do trzech (art. 6). Wreszcie (w art. 9) przesądzono o języku polskim jako urzędowym w sądach, pozostawiając odrębnym przepisom prawo regulowania kwestii obecności w wymiarze sprawiedliwości języka ruskiego i niemieckiego¹⁴.

Dostosowanie organizacji sądownictwa obowiązującego w byłym zaborze austriackim do warunków polskich wymagało wydania kolejnych aktów prawnych. Wśród najistotniejszych trzeba wymienić rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 4.07.1919 r. w przedmiocie przyjmowania do aplikacji sądowej w okręgu sądu apelacyjnego krakowskiego i lwowskiego¹⁵. Zliberalizowanie warunków naboru miało zapewnić szeroki dopływ świeżych sił do sądownictwa i przeciwdziałać ich drenażowi przez lepiej płatną adwokaturę. W tym celu zarządzono, że przyjmowani na aplikację mogą być także kandydaci, którzy nie złożyli jeszcze trzeciego egzaminu państwowego (przewidzianego programem studiów prawniczych), jeżeli zobowiążą się, że po ukończeniu aplikacji podejmą pracę w sądzie. Korespondowało z treścią tego rozporządzenia kolejne, o ulgach dla aplikantów zawodów prawniczych, którym służba wojskowa przeszkodziła w odbyciu aplikacji¹⁶. Zgodnie z tytułem, wprowadzano w nim możliwość wliczenia służby wojskowej do czasu obowiązkowej aplikacji. Ponadto 22.11.1919 r. ustalono ogólnopolskie brzmienie roty przysięgi sędziowskiej, które, siłą rzeczy, obowiązywało także sędziów okręgu krakowskiego¹⁷. W przysiędze przyrzekano wierną służbę Rzeczypospolitej Polskiej, nie wspominając już o republice. Było to zgodne z obowiązującym stanem prawnym, ukształtowanym w oparciu o tzw. małą konstytucję, a przy tym znacznie mniej kontrowersyjne. Rota przysięgi zawierała bezpośrednie i obowiązkowe odwołanie do Boga, a nie tylko zamieszczone w wersji alternatywnej, co mogło stwarzać pewien dyskomfort sędziom-ateistom. Inna

¹⁴ Dz.P.P. Nr 15, poz. 200. Tekst dekretu opublikowano także: Dz.Urz. M.S. z 4.03.1919 r. Nr 2, s. 63–65; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 105.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 4.07.1919 r. w przedmiocie przyjmowania do aplikacji sądowej w okręgu sądu apelacyjnego krakowskiego i lwowskiego (Dz.Urz. M.S. z 1919 r. Nr 6, s. 224).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości o ulgach dla aplikantów zawodów prawniczych, którym służba wojskowa przeszkodziła w odbyciu aplikacji (Dz.U. z 1919 r. poz. 412).

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów przedmiocie nowego tekstu rot przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów (Dz.U. z 1919 r. poz. 486).

rzecz, że podobne rozwiązanie obowiązywało także w dotychczasowym stanie prawnym. Należy również podkreślić, że w źródłach nie odnotowywano w tym czasie sędziów-ateistów, nie ma więc pewności, że tacy w ogóle orzekali.

W sprawach drobniejszej natury, choć również wymagających przeobrażeń dotychczasowego stylu pracy przez krakowskich sędziów, trzeba wymienić wprowadzenie odmiennego sposobu obliczania czasu urzędowania oraz zmianę stroju sędziego. W pierwszej z nich zastąpiono tzw. dwurazowy dzień pracy, jednorazowym. Do tej pory w okręgu krakowskim (poza samym Krakowem) sędzia pracował w dni powszednie od 8.00 do 13.00 oraz od 15.00 do 17.00. Tymczasem na mocy instrukcji ogólnej z 1.05.1919 r. w całym kraju wprowadzono pracę sądów od 9.00 do 15.00. Głośno wyrażane wątpliwości co do sensu powyższej zmiany spowodowały w październiku 1920 r. przywrócenie w okręgu krakowskim dwurazowego dnia pracy.

Podobnie było ze strojem sędziowskim. Do 1919 r. sędziowie w Galicji orzekali ubrani w togę i biret, gdy np. w zaborze rosyjskim, w stroju prywatnym, na który nakładali szarfę i specjalny emblemat. Ujednolicając strój sędziego, początkowo usunięto togę i biret, co opinia publiczna w byłej dzielnicy austriackiej przyjęła z niechęcią. Być może także z tego powodu Ministerstwo Sprawiedliwości intensywnie pracowało nad wprowadzeniem togi i biretu jako obowiązkowych elementów stroju sędziego w całej Polsce. Udało się to zrealizować w latach trzydziestych dwudziestego wieku¹⁸.

W chwili gdy sądownictwo byłego zaboru austriackiego zostało włączone do struktur ogólnopolskich, znajdował się w nich jedynie wymiar sprawiedliwości byłego Królestwa Polskiego, gdyż inne ziemie jeszcze do Polski nie należały. Trudno się więc dziwić, że krakowscy i lwowscy sędziowie, już choćby z racji długiej tradycji orzekania w języku polskim i w ustroju konstytucyjnym (czego brakowało sędziom z dzielnicy rosyjskiej), czuli się uprawnieni do swoistego pouczenia swych kolegów zza zaborowego kordonu. Uważali, że sądownictwo polskie powinno być budowane według wzorca austriackiego, najbardziej wartościowego. Oznaczało to, że wywodzącym się z tej tradycji sędziom powinna przyspaść w udziale rola instruktorów w zakresie nowych porządków. Wychodząc z tego założenia, już na początku 1919 r. sędzia Józef Windakiewicz, z polecenia Związku Sędziów Okręgu Sądu Apelacyjnego w Krakowie, przygotował memoriał o pożądanym zasadach urządzenia sądownictwa w Polsce. Zasady memoriału sformułowane zostały na wiecu sędziów krakowskich 2.02.1919 r. Ich spisanie wydawało się tym bardziej pilne, że w tym samym miesiącu na pierwszym posiedzeniu zbierał się Sejm Ustawodawczy, z którego pracami wiązano nadzieje na stworzenie ram prawnych jednolitego sądownictwa polskiego. Dnia 29.03.1919 r. memoriał trafił do komisji konstytucyjnej i ustawodawczej Sejmu, Ministra Sprawiedliwości, prezesa Sądu Najwyższego i do prezesów sądów apelacyjnych. Wierzano, że zawarte tam zasady staną się obowiązujące dla całego kraju i przyspieszą realizację jednego z najtrudniejszych zadań, jakie stoją przed wymiarem sprawiedliwości odrodzonego państwa – jego unifikacji i integracji. Sędziowie krakowscy mieli w nim odgrywać rolę wiodącą, jako dziedzice systemu konstytucyjnego,

¹⁸ J. Litwin, *Strój urzędowy (szarfa i toga) w sądownictwie polskim 1917–1965*, „Palestra” 1967/3, s. 88–90; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 104–105; L. Krzyżanowski, *Sędziowie...*, s. 177–178.

wprawieni w ochronę praw obywatelskich i umiejący w praktyce posługiwać się prawidłami nowoczesnego wymiaru sprawiedliwości¹⁹.

Czuając się powołanym do wskazywania państwu właściwej drogi rozwoju sądownictwa, Józef Władkiewicz, w imieniu krakowskiego środowiska sędziowskiego, wymieniał najważniejsze cechy, które powinny charakteryzować wymiar sprawiedliwości. Na pierwszym miejscu znajdowała się niezależność stanu sędziowskiego. Widział ją przede wszystkim w separacji od administracji państwowej, sądowej oraz od partii i organizacji społecznych. Sąd nie będzie swych decyzji uzgadniać z jakimikolwiek urzędami państwowymi, nie może na niego wywierać presji minister sprawiedliwości, a co najważniejsze, od wpływu na sądownictwo muszą być odsunięte także partie polityczne i wszelkiego rodzaju organizacje obywatelskie. Przeciwnie, trzeba zapewnić absolutną suwerenność sądownictwa w systemie trójpodziału władzy, czego wyrazem będzie niezależność od legistatwy oraz władzy wykonawczej (administracyjnej). Jednocześnie jednak nie powinno to oznaczać zupełnego braku współpracy między nimi. Zwłaszcza udział sędziów w tworzeniu ustaw jest nie tylko dopuszczalny, lecz wręcz konieczny. Sędziowie będą przecież wykonawcami prawa, tymi, którzy za jego nieprzestrzeganie mają karać. Muszą je więc dogłębnie znać, rozumieć jego *ratio legis*, a osiągną to tylko, współtworząc przepisy. Sejm nie powinien zatem obawiać się pomocy ze strony prawników. Ci przecież najlepiej potrafią ważne dla społeczeństwa idee ubrać w literę ustaw. Na tej płaszczyźnie pomoc sędziów może okazać się bezcenna. Trzeba jednak pamiętać, że właściwe wykonanie tych obowiązków wymaga zagwarantowania sędziom eksponowanego miejsca w hierarchii społecznej. Nie mogą oni być traktowani jak urzędnicy, jedynie wykonujący polecenia zwierzchników, lecz muszą stać się samodzielnym podmiotem, wywodzącym swe wyroki wyłącznie z sumienia i przepisów prawa. Osiągnięcie takiego statusu bezpośrednio uzależnione jest zaś od godnego uposażenia sędziów. Wysokość ich dochodów musi być porównywalna z wynagrodzeniami osiąganymi przez wyższych funkcjonariuszy pozostałych władz, tym bardziej że sędziowie nie mogą podejmować dodatkowej pracy. Za jeszcze ważniejszy argument autor memoriału uznał konieczność starannej selekcji kandydatów do wykonywania tego zawodu. Nie ulegało wątpliwości, że przyszli sędziowie, poza wiedzą fachową, muszą wykazywać się nieskazitelnością charakteru, odpornością na pokusy nielegalnego działania i absolutnym poczuciem sprawiedliwości. Tylko nieliczni spełniają tak wysokie standardy. Jeśli więc zawód sędziego nie będzie należycie opłacany, trafią do niego kandydaci mniej wartościowi, poziom sądownictwa się obniży, a ucierpi na tym całe społeczeństwo²⁰.

Podstawowe tezy zawarte w memoriale zostały uzupełnione o wiele pomysłów będących w istocie doraźnymi rozwiązaniami różnych mankamentów, ujawniających się w pierwszym etapie funkcjonowania sądownictwa polskiego. Postulowano więc np. zmniejszenie obowiązków zawodowych przez zwolnienie sędziów z czysto biurokratycznych zadań. Sugerowano, by całe postępowanie niesporne zabrać z sądów i przekazać innym

¹⁹ *Memoriał w sprawie sądownictwa polskiego*, „Przegląd Sądowy” 1919/1, s. 4–5; L. Krzyżanowski, *Sędziowie...*, s. 105–106.

²⁰ *Memoriał...*, s. 4–9, *Memoriał w sprawie sądownictwa polskiego. Dokończenie*, „Przegląd Sądowy” 1919/2, s. 3–8; L. Krzyżanowski, *Sędziowie...*, s. 107.

podmiotom, tak by sprawy spadkowe załatwiali notariusze, a sprawy opiekuńcze, tworzone na wzór węgierski, urzędy sieroce. Reformy wymagało zarządzanie księgami gruntowymi, których prowadzenie, co do zasady, powinno należeć do kancelarii hipotecznych. Postulowano też, by sprawy egzekucyjne powierzyć specjalnemu urzędnikowi, który w systemie węgierskim nazywany był egzekutorem, a w byłym Królestwie Polskim – komornikiem. Kasę sądową i dział depozytowy oddać pod opiekę instytucji finansowych, rejestry handlowe – izbom handlowym i przemysłowym, zaś drobne sprawy karne i cywilne – sądom obywatelskim, złożonym z trzech ławników, wybieranych przez okoliczną ludność. Szczególnie ten ostatni postulat, którego realizacja oznaczałaby przeniesienie na grunt byłej dzielnicy austriackiej sądów pokoju, miał wręcz rewolucyjny charakter, świadczący o gotowości krakowskich sędziów do podjęcia nawet daleko idących reform. Należy jednak pamiętać, że był on wyjątkowo silnie uzasadniony spodziewanymi brakami kadrowymi²¹.

Jakkolwiek większość postulatów zawartych w memoriale długo czekała na realizację, czego najlepszym przykładem było nieuchwalenie aż do 1928 r. pragmatyki służbowej dla sędziów, to jednak były i takie, nad którymi pracę podjęto niezwłocznie, niewątpliwie z powodu presji wywieranej przez krakowskich sędziów. Wśród nich znalazła się kwestia zabezpieczenia finansowego pracowników wymiaru sprawiedliwości. Porównanie dochodów uzyskiwanych przez sędziów z byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (a tylko takie zestawienie można było sporządzić w 1919 r.) wskazywało na znaczne dysproporcje, których ofiarami byli prawnicy galicyjscy. Postulat zrównania płacy z sędziami byłego Królestwa stał się więc priorytetowym w 1919 r., a przez to bodaj najbardziej nagłaśnianym. Z zazdrością konstatowali sędziowie krakowscy fakt, iż płace w apelacji lubelskiej i warszawskiej (nie licząc dodatku ekonomicznego) sięgały kwot: od 4.500 marek polskich dla sędziego pokoju bez prawniczego wykształcenia, do 12.600 marek polskich dla prezesa sądu apelacyjnego. Był to poziom nieosiągalny dla sędziów krakowskich, dodatkowo zubożonych przez dopiero co zakończoną wojnę oraz niekorzystne dla mieszkańców byłego zaboru austriackiego przeliczenie wartości korony na marki polskie. Głos sędziów krakowskich w tej sprawie przyniósł efekt w postaci wniesienia przez posła Zygmunta Marka, 30.05.1919 r., wniosku nagłego w sprawie podwyższenia dochodów pracowników wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim²².

W celu uczynienia inicjatywy poselskiej bardziej skuteczną 13.07.1919 r. sędziowie krakowscy zorganizowali wiec poświęcony wyłącznie kwestiom ekonomicznym. Raz jeszcze stwierdzono wówczas, że położenie sędziów jest tragiczne, znajdują się „w skrajnej nędzy”, a ich dochody „nie wystarczają ani do połowy miesiąca”. Jakkolwiek mają oni wyrobione poczucie obywatelskiej odpowiedzialności i nie podejmą w sposób nieodpowiedzialny radykalnych kroków, to jednak zwracają uwagę, że w dotychczasowych warunkach nie są w stanie wykonywać swych obowiązków. Co prawda groźba sędziowskiego strajku nie została sformułowana jednoznacznie, ale uchwały wiecowe i taką możliwość

²¹ *Memoryał w sprawie sądownictwa polskiego. Dokończenie...*, s. 3–6.

²² *Regulacja plac pracowników sądowych w b. zaborze austriackim*, „Przegląd Sądowy” 1919/3, s. 27–31; *Zrównanie plac a regulacja waluty*, „Przegląd Sądowy” 1919/4, s. 20–22.

przewidywały. Ponadto wieszczono, iż z powodu niskich zarobków kurczyć się będzie liczba chętnych do pracy w sądach, co w dłuższej perspektywie może doprowadzić do zapadnięcia w całym wymiarze sprawiedliwości. Zwracano uwagę na to, iż nieporównywalnie wyższe dochody uzyskują oficerowie, a nawet wykwalifikowani robotnicy, co obniża autorytet sądów. Biorąc te argumenty pod uwagę, krakowski wiec zdecydował o wysłaniu do Warszawy sędziów: Bronisława Markiewicza i Józefa Windakiewicza, którzy na miejscu mieli przekonywać o słuszności postulatów sędziowskich. Posunięto się nawet do stwierdzenia, iż w stolicy będą przebywać tak długo, aż zapadną satysfakcjonujące dla nich decyzje. Przedstawiciele krakowskich sędziów, wsparci jeszcze przez reprezentanta środowiska lwowskiego, Tadeusza Żuk-Rybickiego, spotkali się w Warszawie zarówno z ministrem sprawiedliwości, jak i z wieloma posłami, ale realizacji swych postulatów nie osiągnęli. Inna rzecz, iż oczekiwania finansowe sędziów na dobrą sprawę nie znalazły posłuchu u decydentów w ciągu całego okresu międzywojennego. Co prawda w 1920 r. wprowadzono ogólnopolskie przepisy o uposażeniu sędziów, ale uzyskano dzięki temu jedynie zrównanie w skali ogólnopolskiej dochodów pracowników wymiaru sprawiedliwości. Nadal utrzymywały się one na niskim poziomie i takie pozostały aż do 1939 r. oraz, rzecz jasna, w późniejszym okresie²³.

Zarówno w memoriale z 1919 r., jak i w postulatach wiecu sędziów krakowskich pojawiał się często motyw przeciążenia pracą. Argument ten nie wynikał z dodatkowych obowiązków, które spływały na krakowskich sędziów w 1919 r., lecz raczej z sukcesywnie zmniejszającej się liczby osób uprawnionych do orzekania w sądach. Ów spadek miał dwójakie źródło. Wynikał z przenoszenia się młodych prawników do zawodów oferujących wyższe dochody, ale przede wszystkim z konieczności zasilenia kadrami galicyjskimi sądów w pozostałych dzielnicach jednoczącej się ojczyzny. Nie mogło być inaczej, skoro tylko w byłym zaborze austriackim znajdowała się duża grupa sędziów polskiego pochodzenia. Braków kadrowych nie odczuwano zbyt silnie w byłym zaborze rosyjskim, gdyż potrzeby w tej dziedzinie zabezpieczano, między innymi zatrudniając nieprawników w sądach pokoju. Za to, jak można było przypuszczać, sądownictwo polskie w dzielnicy pruskiej bez galicyjskich sędziów się nie obędzie, gdyż nie posiada własnych kadr. Splot wydarzeń politycznych zadecydował o tym, że potrzeba przenoszenia się galicyjskich sędziów na zachód zaistniała pod koniec 1919 r. i trwała aż do 1922 r., gdyż w całym tym okresie Wielkopolska i Pomorze, a następnie polska część Górnego Śląska budowały swe struktury sądownictwa. Sędziowie krakowscy bez entuzjazmu godzili się na wyjazd. Zniechęcała ich do tego perspektywa pracy w zupełnie nieznanym środowisku, konieczność starania się tam o mieszkanie, a zwłaszcza wymóg przyswojenia sobie obcego ustawodawstwa. Przynajmniej część z nich gotowa była jednak przyjść z pomocą dzielnicom zachodnim, tłumacząc to poświęceniem dla Polski. Tym słuszniejsze wydawały im się jednak własne żądania finansowe, skoro to na ich barkach miała spoczywać budowa ogólnopolskiego wymiaru sprawiedliwości. Według oficjalnych zapowiedzi zadaniem krakowskich sędziów miało być, poza podjęciem w nowym miejscu obowiązków zawodowych, także

²³ *Wiec sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1919/4, s. 36–39; *Sprawozdanie delegatów wiecu sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1919/5, s. 34–36.

spolszczenie miejscowego sądownictwa i wzmocnienie wątłego grona tamtejszej polskiej inteligencji. Rzeczywistość nie zawsze to potwierdzała. Nie generalizując tego zjawiska, należy odnotować, że zdarzały się przypadki, iż obcość dzielnicowa i budowany na tym tle dystans do przyjeźdnego sędziego były silniejsze niż np. antagonizm narodowy dzielący miejscowych²⁴.

Pogorszenie warunków pracy nie dotyczyło tylko tych krakowskich sędziów, którzy zgodzili się objąć posady w innych dzielnicach. Także osoby pozostałe na miejscu znalazły się w niełatwym położeniu, zmuszone przejąć obowiązki dotąd przynależne wyjeżdżającym. Dla krakowskiego okręgu sądowego, który nie borykał się wcześniej z brakami kadrowymi, był to zupełnie nowy problem, trudny do pokonania. Ze skutków powiększających się zaległości procesowych zdawało sobie sprawę Ministerstwo Sprawiedliwości, szansę na poprawę sytuacji widząc w uchwaleniu przepisów o postępowaniu uproszczonym w sprawach o zbrodnie i występki na ziemiach byłego zaboru austriackiego²⁵. Ustawa weszła w życie 1.01.1920 r. Jej głównym celem było zmniejszenie obowiązków zawodowych sędziów karnych, zajętych głównie sprawami, w których zagrożenie ustawowe kształtowało się poniżej roku. Takie sprawy w sądzie okręgowym nie miały być już rozstrzygane w sposób kolegialny, lecz przez pojedynczego sędziego. Zważywszy na to, iż w latach 1911–1912 (tylko takimi danymi dysponowało ministerstwo) ponad 90% spraw karnych w okręgach sądowych krakowskim i lwowskim należało do tej kategorii, zmniejszenie obowiązków wydawało się znaczące. Sędzia karny, przeznaczony do rozstrzygania spraw w postępowaniu uproszczonym, był zwolniony od innych obowiązków, co w konsekwencji miało skutkować szybszym tempem rozstrzygania większości spraw karnych i usunięciem zaległości. Skorzystać na tym rozwiązaniu mieli także prokuratorzy oraz sędziowie śledczy. Pierwsi nie musieli wносить formalnych aktów oskarżenia, a tylko wnioski o ukaranie w postępowaniu uproszczonym. Ich przygotowanie nie zabierało tak wiele czasu, gdyż nie trzeba było sporządzać uzasadnień ani relacjonować wyników postępowania wstępnego. Sędziowie śledczy z kolei zostali zwolnieni z prowadzenia spraw, w których prokurator, bez przeprowadzenia dochodzenia, stawiał wniosek o ukaranie w postępowaniu uproszczonym. Ten sposób radzenia sobie z brakami kadrowymi okazał się skuteczny. W rezultacie ustawa obowiązywała aż do 1.07.1929 r., gdy wszedł w życie Kodeks postępowania karnego²⁶. Przepisy wprowadzające to rozporządzenie uchyliły ustawę o postępowaniu uproszczonym²⁷.

²⁴ Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „CPH” 1969, t. XXI, z. 1, s. 31; *Przemówienie Ministra Sprawiedliwości na konferencji prasowej w d. 24 listopada 1922 r.* [w:] *Wznowienie sądownictwa państwowego polskiego (pięciolecie 1917–1922)*, Warszawa 1923, s. 68; *Do naszych kolegów w Poznaniu*, „Przegląd Sądowy” 1919/8, s. 22; *Z powodu objęcia sądownictwa w Wielkopolsce*, „Przegląd Sądowy” 1920/1, s. 22.

²⁵ Dz.U. z 1919 r. poz. 473.

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.03.1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 313 ze zm.).

²⁷ *Motywy do ustawy o postępowaniu uproszczonym w sprawach o zbrodnie i występki na ziemiach b. zaboru austriackiego*, Dz.Urz. M.S. nr 10 z 15.12.1919 r., s. 334–340; *Okólnik nr 207 Ministra Sprawiedliwości do pp. Prezesów i Prokuratorów sądów apelacyjnych i okręgowych w b. zaborze austriackim*, Dz.Urz. M.S. nr 10 z 15.12.1919 r., s. 341–342; *Przeciążenie Prokuratur przy sądach okręgowych*, „Przegląd Sądowy” 1920/2, s. 21.

Najpóźniej ujawniającą się konsekwencją włączenia okręgu krakowskiego do ogólnopolskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, jednocześnie najdłużej się utrzymującą, było uświadomienie sobie istnienia różnic mentalnych, dzielących sędziów w poszczególnych dzielnicach kraju. Pracownicy galicyjskiego wymiaru sprawiedliwości wiedzieli, że wnoszą do gmachu polskiego sądownictwa swoiste wiano w postaci biurokratyzmu, tytułomanii i zbytniego przywiązywania wagi do formalnej strony swych decyzji. Rozumieli, że będzie to przywara, która wraz z nimi może się rozprzestrzenić na te dzielnice państwa, w których przyjdzie im pracować, rekompensowana jednakże posiadanymi przez nich walorami (wysoki poziom przygotowania merytorycznego, rutyna). Z czasem dały o sobie znać także inne cechy pozaborowe. Niektóre oceniane były jako wady, inne, przeciwnie, miały stać się wzorcem zachowań także dla sędziów z innych dzielnic. Wytakano np. sędziom krakowskim, że ich skłonność do nadmiernego celebrowania nawet drobnych czynności sądowych przyjmuje nierzadko postać zbytniej uniżoności wobec znanych osób wzywanych do sądu (polityków, hierarchów kościelnych itp.). Większy demokratyzm wzajemnych relacji, typowy dla innych części państwa, uznawano za lepsze rozwiązanie. Podobnie, jako wadę traktowano nadmierne rozpolitykowanie galicyjskich sędziów i skłonność do przenoszenia na grunt publiczny (np. za pomocą gazet) tych aspektów pracy sądu, które powinny pozostać tajemnicą. Doceniano natomiast gotowość do angażowania się w różne inicjatywy społeczne (działalność charytatywną, oświatową itp.) oraz chęć tłumaczenia stronom zawilości ustaw i niesienia bezpłatnej pomocy prawnej. Nie były to oczywiście wszystkie różnice dzielące poszczególne środowiska sędziowskie, te jednak uwidaczniały się najmocniej²⁸.

Odrodzenie sądownictwa polskiego w zachodniej Galicji formalnie dokonało się jednego dnia, 1.01.1919 r., na podstawie dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa. W rzeczywistości jednak tego dnia zaledwie rozpoczął się długi proces unifikacji i integracji polskiego wymiaru sprawiedliwości. Trwał wiele kolejnych lat. W jego trakcie zmieniło się nazewnictwo sądów i ich obsada personalna, zarówno w okręgu krakowskim, jak i poza jego granicami. Następowало wzajemne poznawanie pozaborowych procedur prawnych, sukcesywnie zastępowanych przez ustawodawstwo polskie. Co najważniejsze jednak, rozpoczął się proces zacierania pozaborowych różnic, dających o sobie znać w sferze świadomości podsądnych, w sposobach zachowań sędziów oraz w wyniesionych z dotychczasowej praktyki nawyków i przyzwyczajęń. Na tej płaszczyźnie zmiany zachodziły najwolniej, a w rezultacie jeszcze pod koniec okresu międzywojennego twierdzono, iż Polska nie dopracowała się jednolitego typu polskiego sędziego²⁹. Wydaje się jednak, że opinia ta była zbyt daleko idąca. Proces ujednolicania polskiego sądownictwa, w którym aktywnie uczestniczyli pracownicy krakowskiego wymiaru sprawiedliwości, wolno, ale i bez przerwy się toczył, przyczyniając się do zacierania dotychczasowych różnic. Rzecz w tym, że zmiany najczęściej nie miały charakteru spektakularnego, toteż dla nieuważnego widza mogły okazać się trudno dostrzegalne.

²⁸ ANK, SAKrak, sygn. 212, W. Wolter z 7.05.1919 r. do ministerstwa sprawiedliwości, b.p.; K. Rudnicki, *Wspomnienia...*, s. 48.

²⁹ L. Wójcik, *Realizacja unifikacji polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” 1937/10, s. 753–754.

Summary

Lech Krzyżanowski, *Inclusion of the Krakow court region in the structure of the administration of justice in the Second Republic of Poland. Origin, development, and outcome*

The organisational activities that led to the inclusion of the Krakow court region in the structure of the Polish administration of justice began in the autumn of 1918. The approaching end of the First World War and the creation of the first institutions of the Polish State were conducive to taking measures whose intention was for the Polish institutions to take over the administration of justice in western Galicia. In this process, the biggest role was played by the Polish Liquidation Commission, whose structure comprised the Division of Justice. At the same time, also the Ministry of Justice started preparations to assume authority over the courts in the Krakow region. These efforts were finalised on 31 December 1918, when a decree on taking over the judiciary in the former Austrian partition was issued. The Polish Liquidation Commission was dissatisfied with the fact that the contents of the decree had not been consulted with it, but eventually accepted the new regulations. The activities initiated in early 1919 quickly led to a smooth inclusion of the Krakow courts in the system of the administration of justice of the Second Republic.

Słowa kluczowe: *sądownictwo, Galicja, Polska Komisja Likwidacyjna, Ministerstwo Sprawiedliwości, sędzia, wyrok, legislacja*

Keywords: *the judiciary, Galicia, Polish Liquidation Commission, Ministry of Justice, judge, judgment, legislation*

dr hab. Lech Krzyżanowski

Autor jest historykiem i prawnikiem, pracownikiem Zakładu Historii Najnowszej 1918–1945 w Instytucie Historii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Mariusz Królikowski

Rusza Forum Współpracy Sędziów

W dniu 10.06.2017 r. w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa w Warszawie odbyło się pierwsze posiedzenie **Forum Współpracy Sędziów (FWS)**. Ma być ono płaszczyzną porozumienia, platformą współpracy i pomostem komunikacyjnym, łączącym sędziów, poprzez ich reprezentantów wyłonionych z samorządu sędziowskiego.

Skąd wziął się pomysł tego nieformalnego sposobu komunikacji między sędziami sądów wszystkich pionów i szczebli? Przede wszystkim z potrzeby chwili. Procedowana w ostatnim czasie nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹ przewiduje likwidację dotychczasowej ustawowej reprezentacji sędziów na szczeblu krajowym. Reprezentacji może nieudolnej, ale jedynej istniejącej.

W reakcji na te propozycje legislacyjne, dwa główne organy samorządu sędziowskiego – zebrania przedstawicieli sądów okręgowych i apelacji – zwróciły się 20.03.2017 r. do stowarzyszeń sędziowskich o utworzenie forum współpracy przedstawicieli samorządu sędziowskiego. W tym celu na dzień 20.04.2017 r. (niekiedy w innym terminie) w większości sądów w Polsce zostały zwołane zebrania sędziów, na których wybrano delegatów do Forum Współpracy Sędziów.

Geneza FWS jest jednak znacznie starsza i nie dotyczy jedynie bieżących wydarzeń. Można wywodzić ją z postulatów utworzenia jednolitego, demokratycznego samorządu sędziowskiego, zgłaszanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”². Postulaty

wzmocnienia samorządu sędziowskiego były stawiane na Zebraniu Delegatów „Iustitii” już w 2008 r.³ Później były one przedmiotem prac obradującego w latach 2012–2014 Okrągłego Stołu dla Sądownictwa⁴, a ostatnio także zespołu roboczego do spraw ustroju sądów, obejmującego przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego oraz sędziowskich stowarzyszeń „Iustitia” i „Themis”, który to zespół rozpoczął prace w 2016 r.

Rozwinięciem tych postulatów była zgłoszona podczas Kongresu Sędziów Polskich we wrześniu 2016 r. propozycja utworzenia Wielkiej Rady Sędziów – organu samorządowego, w którego skład wchodziłoby reprezentanci wszystkich sądów w Polsce, po jednym przedstawicielu bez względu na szczebel sądu⁵. Miał to być organ rzeczywiście reprezentatywny dla środowiska, a jego członkowie mieliby zabierać głos w sprawach najważniejszych dla środowiska i byłiby też partnerem do rozmów na temat zmian.

Na zebraniu przedstawicieli apelacji i okręgów 30.01.2017 r. został złożony projekt uchwały (autorstwa niżej podpisanego), dotyczący potrzeby powołania ogólnopolskiego samorządu sędziowskiego, wyłanianego w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Projekt ten został skierowany do powołanego w tym celu zespołu, który na kolejnym zebraniu, 20.03.2017 r.,

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1423 Sejmu VIII kadencji.

² Por. m.in. uchwała Zarządu SSP „Iustitia” nr 1/16 z 10.01.2016 r.

³ Uchwała nr 3/2/2008 XII Wyborczego Zebrania Delegatów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

⁴ Historia OSDS dostępna na stronie: <http://iustitia.pl/porozumienie-szisp?start=36>.

⁵ Uchwała nr 1 Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich z 3.09.2016 r.

przedstawił projekty uchwał, będących podstawą powstania Forum Współpracy Sędziów⁶.

Trzeba zauważyć, że dotychczasowe przepisy nie przewidywały w ogóle istnienia ogólnopolskiego samorządu sędziowskiego. Zebrania przedstawicieli gromadziły odrębnie przedstawicieli poszczególnych szczebli i pionów sądownictwa. W dodatku tryb ich powoływania budził wątpliwości z uwagi na znaczące zróżnicowanie wagi głosu sędziów różnych szczebli⁷. Bez wątpienia za organ samorządowy nie może być także uznana Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), gdyż jest to organ konstytucyjny, w skład którego oprócz przedstawicieli sędziów wchodzi także posłowie, senatorowie, przedstawiciel Prezydenta RP oraz Minister Sprawiedliwości. Forum Współpracy Sędziów przełamuje te braki, gromadząc sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, a także Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Niestety, postulaty środowiska sędziowskiego w zakresie ogólnopolskiego samorządu nie spotkały się, jak dotąd, z przychylnym stanowiskiem polityków. Co gorsze, zgłoszone zostały projekty zmian w tym zakresie, zmierzające – zamiast do postulowanej rzeczywistej demokratyzacji – do całkowitej likwidacji dotychczasowych form ogólnopolskiej samorządności sędziowskiej i upolitycznienia wyboru członków KRS.

Czym ma być Forum Współpracy Sędziów? Łatwiej napisać, czym ma nie być. Wbrew doniesieniom medialnym nie ma być ani ruchem oporu przeciwko obecnym władzom, ani alternatywnym, podziemnym samorządem. Przyjęta deklaracja jako główne założenia działania Forum wskazuje na porozumienie i dialog sędziów, zaangażowanie

w sprawy sądownictwa i doskonalenie systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wzmacnianie standardów państwa prawnego. Ma to być platforma komunikacji i współpracy sędziów wszystkich szczebli i pionów, a w przyszłości być może pierwszy etap budowy prawdziwie demokratycznego i powszechnego samorządu sędziowskiego.

Droga do zreformowania sądownictwa powinna być odmienna zarówno od obrony *status quo*, jak i od rządowych pomysłów zwiększania władzy polityków nad sądami. Jedynym sensownym rozwiązaniem wydaje się pójście w kierunku przeciwnym do proponowanego przez rząd i zwiększenie roli samorządu sędziowskiego, przy jednoczesnym ograniczeniu albo najlepiej likwidacji wpływu polityków na sądy. Oczywiście samorząd taki musiałby być wyłoniony na zasadach demokratycznych, bez preferowania sędziów wyższych szczebli, przy zachowaniu zasady równości głosów wszystkich sędziów.

Jakie są plusy takiego rozwiązania? Reforma sądownictwa tylko wtedy przyniesie skutek, jeśli coś naprawdę istotnego zmieni się w źle działającym mechanizmie. Zmiana musi być systemowa, a jej istotą powinno być odejście od modelu, w którym za działalność sądu odpowiada wyłącznie powoływany przez ministra prezes. Ten model działa źle, co wszyscy chyba widzą. Alternatywą jest rozbudowa samorządności sędziowskiej, w której wszyscy sędziowie przejmują odpowiedzialność za to, jak działa ich sąd. Zasadniczym zadaniem samorządności sędziowskiej powinno być przejęcie od Ministra Sprawiedliwości odpowiedzialności za sprawne i efektywne funkcjonowanie sądownictwa, co musi iść w parze z przejęciem istotnych kompetencji. W tak rozumianej samorządności, zwiększają się zarówno uprawnienia, jaki odpowiedzialność poszczególnych sędziów, co powinno doprowadzić do znaczącej zmiany jakościowej w funkcjonowaniu sądów. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest utworzenie Forum Współpracy Sędziów.

⁶ Uchwała nr 1 Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Apelacji i Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów z 20.03.2017 r.

⁷ Por. art.11, 12 i 13 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.) – dalej ustawa o KRS.

Cele Forum Współpracy Sędziów:

- 1) umożliwienie kontaktu poszczególnym organom samorządu sędziowskiego, w celu wypracowania wspólnego stanowiska przedstawianego następnie pod obrady Krajowej Rady Sądownictwa w trybie art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o KRS;
- 2) budowanie relacji zaufania pomiędzy sędziami różnych sądów i różnych szczebli sądownictwa;
- 3) stworzenie wszystkim sędziom możliwości wzajemnej prezentacji opinii i wymiany poglądów w sprawach dotyczących sędziów i sądów;
- 4) prezentacja opinii publicznej głosu środowiska sędziowskiego, poprzez informowanie mediów o problematyce prac prowadzonych w ramach FWS.

Istotną zaletą nowego Forum są zasady wyboru przedstawicieli, które pozwalają na proporcjonalny udział sędziów wszystkich szczebli. Jest to istotna demokratyzacja środowiska sędziowskiego, gdyż do tej pory w organach samorządowych istnieje wyraźna nadreprezentacja sędziów wyższych szczebli. Różnica wagi głosu sędziów apelacyjnych i rejonowych w obecnym samorządzie jest czternastokrotna, co w żadnej mierze nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji⁸, przewidującej jednolitą grupę sędziów sądów powszechnych, niezależnie od szczebla.

Forum Współpracy Sędziów jest inicjatywą wartą uwagi, ponieważ przewiduje zupełnie nowy parytet wyboru przedstawicieli. Co prawda, pozornie sądy wyższych szczebli są preferowane. Sędziowie sądów rejonowych wybierają bowiem po jednym przedstawicielu, okręgowych – po dwóch, zaś apelacyjnych – po trzech, a Sądu Najwyższego – czterech. Biorąc jednak pod uwagę liczbę sądów w Polsce, rzeczywiste proporcje są dalece różne od dotychczasowych.

Liczba delegatów poszczególnych szczebli jest w FWS bardzo zbliżona do liczby sędziów. Przykładowo, najliczniejsza grupa sędziów sądów rejonowych ma zagwarantowane 65% miejsc w FWS (72% miejsc spośród sędziów powszechnych), co w przybliżeniu odpowiada ogólnej liczbie sędziów tego szczebla. Także w wybranym na pierwszym posiedzeniu Prezydium większość (8 osób) stanowią sędziowie rejonowi, co jest wydarzeniem bez precedensu w dotychczasowej historii polskiego sądownictwa.

W spotkaniu 10.06.2017 r. wzięło udział 189 sędziów, będących przedstawicielami wszystkich szczebli sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego z całej Polski. Otworzył je Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa SSN Dariusz Zawistowski. Obrady poprowadził Krzysztof Kozłowski – sędzia Sądu Rejonowego w Wysokiem Mazowieckiem, przewodniczący Zespołu ds. Ustroju Sądów SSP „Iustitia”.

Przyjęta deklaracja – jak wspomniano – jako główne założenia działania Forum wskazuje na porozumienie i dialog sędziów, zaangażowanie w sprawy sądownictwa i doskonalenie systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wzmacnianie standardów państwa prawnego⁹.

W deklaracji stwierdzono m.in.:

„Kierując się obowiązkiem zapewnienia każdemu prawa do sądu oraz troską o niezależność sądów i niezawisłość sędziów, które są fundamentem demokratycznego państwa prawnego, realizując uchwałę numer 1 Zebrania Przedstawicieli Zebrań Sędziów Sądów Apelacyjnych z dnia 20 marca 2017 roku i uchwałę numer 1 Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgowych z dnia 20 marca 2017 roku deklarujemy, co następuje:

Projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zmierza do likwidacji ustawowej reprezentacji sędziów na szczeblu

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁹ Pełny tekst Deklaracji dostępny na stronach: www.krs.pl oraz www.iudex.pl.

krajowym w postaci: Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami Zgromadzeń Ogólnych Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Zebrania Przedstawicieli Zebrań Sędziów Sądów Apelacyjnych, Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów oraz Zgromadzenia Sędziów Sądów Wojskowych.

Spowoduje to, że środowisko sędziowskie utraci swoje dotychczasowe ciała przedstawicielskie, będące formą samorządu ogólnopolskiego.

Perspektywa nowych regulacji prawnych uprawnia do podjęcia starań, aby środowisko sędziowskie mogło swobodnie wypowiadać się i prowadzić dialog o sprawach, które go dotyczą. Urzeczywistni to idea Forum Współpracy Sędziów, jako jednolitej platformy współpracy demokratycznie wyłonionych przedstawicieli sędziów sądów wszystkich szczebli”.

Główne zadania FWS określone w deklaracji to:

- 1) poszukiwanie optymalnych rozwiązań problemów przedstawianych przez uczestników, w drodze dyskusji nad istotą problemu i możliwościami jego rozwiązania;
- 2) upowszechnianie postawy aktywnego uczestnictwa i zaangażowania każdego sędziego w sprawy dotyczące sądownictwa jako całości;
- 3) wypracowanie uznawanych za wspólne, bo akceptowanych uchwałami FWS poglądów i stanowisk, a następnie rekomendowanie ich organom samorządu sędziowskiego jako materii do podjęcia działań;
- 4) prezentowanie opinii publicznej zaangażowania sędziów w proces stałego doskonalenia organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienia standardów demokratycznego państwa prawnego;
- 5) współpraca z referendarzami sądowymi, asystentami sędziów i innymi pracownikami sądowymi.

Forum wybrało 15-osobowe Stałe Prezydium, którego zadaniem będzie koordynowanie pracy i organizowanie dalszych płaszczyzn kontaktu środowiskowego. W jego skład weszli:

- 1) Marek Celej – sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie,
- 2) Jerzy Geisler – sędzia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu,
- 3) Maria Jagielska – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 4) Robert Kirejew – sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach,
- 5) Jarosław Klon – sędzia Sądu Okręgowego w Gliwicach,
- 6) Krzysztof Kozłowski – sędzia Sądu Rejonowego w Wysokiem Mazowieckiem, SSP „Iustitia” Oddział w Łomży,
- 7) Katarzyna Kruk – sędzia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie, SSP „Iustitia” Oddział w Warszawie,
- 8) Justyna Małek-Napierała – sędzia Sądu Rejonowego w Lesznie,
- 9) Tomasz Marczyński – sędzia Sądu Rejonowego w Bełchatowie, wiceprezes SSP „Iustitia”,
- 10) Michał Lasota – sędzia Sądu Rejonowego w Nowym Mieście Lubawskim,
- 11) Bartłomiej Starosta – sędzia Sądu Rejonowego w Sulęcinie, SSP „Iustitia” Oddział w Gorzowie Wielkopolskim,
- 12) Sławomir Steinborn – sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku,
- 13) Kinga Sliwińska-Buśkiewicz – sędzia Sądu Rejonowego w Koninie, SSP „Iustitia” Oddział w Poznaniu,
- 14) Tomasz Zawisłak – sędzia Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia, członek Zarządu SSP „Iustitia”,
- 15) Waldemar Żurek – sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie.

Powołano też 11-osobowy zespół interwencyjny, który ma za zadanie monitorować przypadki łamania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W skład tego zespołu weszli:

- 1) Małgorzata Brzózka-Chmala – sędzia Sądu Rejonowego w Częstochowie, SSP „Iustitia” Oddział w Katowicach,

- 2) Dominik Czeszkiewicz – sędzia Sądu Rejonowego w Suwałkach,
- 3) Wiesława Kaźmierska – sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie,
- 4) Mariusz Hanus – sędzia Sądu Okręgowego w Krośnie,
- 5) Małgorzata Wiśniewska – sędzia Sądu Okręgowego w Poznaniu,
- 6) Anna Ptaszek – sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie,
- 7) Irena Mazurek – sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie,
- 8) Magdalena Modrzyńska – sędzia Sądu Rejonowego w Elblągu, prezes Oddziału SSP „Iustitia” w Elblągu,
- 9) Bożena Mikołajska-Dąbek – sędzia Sądu Rejonowego w Nowym Targu,
- 10) Marek Wójcik – sędzia Sądu Rejonowego dla Wrocławia Fabrycznej we Wrocławiu,
- 11) Rafał Jerka – sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie.

Na razie Forum jest w stadium organizacji. Miejmy jednak nadzieję, że projekt ten się powiedzie, sędziowie aktywnie przystąpią do oddolnej budowy rzeczywistego samorządu sędziowskiego, a w przyszłości Forum Współpracy Sędziów zyska, być może, także odpowiednie ramy ustawowe.

Mariusz Królikowski

Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Płocku, prezesem Oddziału Płockiego SSP „Iustitia”.

Marcin Krzeziński, Maciej Pach

Portal *konstytucyjny.pl* – nowe forum dyskusji konstytucyjnej w Polsce

Współczesna polska dyskusja wokół zagadnień prawa konstytucyjnego dynamicznie się rozwija. Ukazują się liczne naukowe monografie, komentarze, artykuły w czasopismach czy glosy. Często organizowane są konferencje i inne spotkania naukowe dotyczące tej problematyki. Na rynku wydawniczym jest obecnych kilka periodyków poświęconych w całości bądź w istotnym zakresie właśnie prawu konstytucyjnemu. Od jesieni 2015 r., czyli od początku trwającego do dziś kryzysu konstytucyjnego, znacznie częściej i na szerszą skalę niż w okresie wcześniejszym tematykę konstytucyjną podejmuje się również na łamach wysokonakładowej prasy opiniotwórczej. Brakowało jednak dotąd internetowego forum, na którym możliwa byłaby wymiana myśli konstytucyjnej odbywająca się w mniej sformalizowany sposób, niż ma to miejsce na kartach klasycznych opracowań naukowych. Zamiar wypełnienia między innymi tej luki przyświecał krakowski konstytucjonalistom związanym z Katedrą Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdy wiosną 2016 r. – częściowo pod wpływem wydarzeń dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i będącego jednym z ich następstw powszechnego wzrostu zainteresowania prawem konstytucyjnym – rozpoczęli oni przygotowania do stworzenia portalu internetowego pod nazwą *konstytucyjny.pl*. Kolejny impuls stanowiła potrzeba zebrania w jednym miejscu rozproszonych w Internecie głosów poświęconych prawu konstytucyjnemu, a także informacji o wydarzeniach ze sfery praktyki konstytucyjnej. Portal zainaugurował działalność na początku 2017 r. Jego redaktorem naczelnym został

dr Marcin Krzeziński. Wydawcą portalu – zarejestrowanego w sądzie jako czasopismo – jest Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja (fundacja ustanowiona przez prof. Włodzimierza Wróbla i prof. Andrzeja Zolla).

Konstytucyjny.pl to forum wymiany poglądów dotyczących szeroko rozumianego konstytucjonalizmu. Ukazują się na nim teksty poruszające aktualne zagadnienia filozofii i teorii prawa, prawa konstytucyjnego, ale też innych gałęzi prawa, objętych promieniowaniem norm konstytucyjnych. Przedmiotem uwagi uczyniono polski i zagraniczne porządki prawne oraz prawo międzynarodowe i europejskie. Ponadto komentowane są wydarzenia społeczne i polityczne wywierające wpływ na system prawa. Wśród autorów publikowanych tekstów pojawiają się prawnicy (obok konstytucjonalistów także m.in. teoretycy i filozofowie prawa, karniści, cywiliści), politolodzy oraz inne osoby biorące aktywny udział w debacie publicznej. Blogi na *konstytucyjny.pl* prowadzą prof. Ewa Łętowska oraz prof. Jerzy Zajadło. Na portalu można odnaleźć publicystykę związaną z Konstytucją, analizy prawne, opinie ekspertów, orzeczenia i inne materiały źródłowe oraz wywiady. Oprócz tego udostępniane są na nim ważniejsze artykuły dotyczące prawa konstytucyjnego, ukazujące się poza periodykami poświęconymi tej gałęzi prawa. Wszystkie te materiały pozostają rozproszone, a po ich zgromadzeniu na łamach *konstytucyjny.pl* stanowią swego rodzaju, prowadzoną na bieżąco, kronikę konstytucyjną.

W ostatnim czasie portal podjął współpracę z grupą studentów uczestniczących w studenckim projekcie społecznym „Państwo

to my! Obywatelskie przemyślenia”, którego celem jest działalność edukacyjna i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i który został objęty patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Fundacji im. Lesława A. Pagi. W ramach wspomnianej współpracy *konstytucyjny.pl* publikuje dotyczące Konstytucji, a opracowane przez studentów, artykuły, materiały wideo i ikonografiki o charakterze naukowym, edukacyjnym i popularyzatorskim.

Zgodnie z zamysłem twórców, *konstytucyjny.pl* ma stać się przestrzenią szerokiej debaty konstytucyjnej. Dlatego obok autorów indywidualnie zaproszonych do współpracy oraz autorów przez nich rekomendowanych, których teksty będą się ukazywały w formie i z częstotliwością wybranymi przez nich samych, komentarze czy analizy prawne mogą nadsyłać w celu ich opublikowania na portalu także inne osoby, w tym również niebędące naukowcami, a wyrażające chęć

wypowiadania się na tematy konstytucyjne. Decyzja zarówno o formie, jak i o objętości tekstów przekazywanych do zamieszczenia na *konstytucyjny.pl* zostaje pozostawiona uznaniu ich autorów.

Twórcy portalu są związani z nowym czasopismem naukowym zatytułowanym „Przegląd Konstytucyjny” (pierwszy numer ukazał się w czerwcu 2017 r.), istnieje więc możliwość publikowania na portalu *konstytucyjny.pl* krótszych wersji artykułów, które następnie – już w rozbudowanej postaci, dostosowanej do wymogów obowiązujących w periodykach naukowych – ukazywałyby się na łamach wspomnianego czasopisma. Jest to jednak wyłącznie propozycja dla osób zainteresowanych, ponieważ portal pozostaje otwarty także dla autorów spoza kręgu naukowców.

Zapraszamy do współpracy wszystkie osoby zainteresowane publikacją tekstów na portalu *konstytucyjny.pl*. Można je nadsyłać na adres e-mail: konstytucyjny@konstytucyjny.pl.

dr Marcin Krzemiński

Autor jest redaktorem naczelnym portalu *konstytucyjny.pl*.

Maciej Pach

Autor jest współpracownikiem portalu *konstytucyjny.pl*.

Łukasz Chojniak

Stowarzyszenie Przyjaciół Konstytucji

Zaproszony przez redaktora Krzysztofa Grajewskiego do przedstawienia pokrótce celów i planów powstającego właśnie Stowarzyszenia Przyjaciół Konstytucji, przyjąłem to zaproszenie z radością i wdzięcznością. Łamy kwartalnika *Krajowa Rada Sądownictwa* są bardzo dobrym miejscem, zwłaszcza teraz, aby przybliżyć wyzwania, jakie stawia sobie Stowarzyszenie, a przede wszystkim wyjaśnić, dlaczego te cele tak zostały zdefiniowane.

Żeby jednak zachować właściwą kolejność, najpierw kilka słów o tym, kiedy pojawił się pomysł powołania Stowarzyszenia i co w istocie kryje się pod jego nazwą. Czasem przywołanie tych okoliczności więcej mówi o nowej inicjatywie niż najszumniejsze i najbardziej wzniosłe deklaracje programowe.

Kilka miesięcy temu rozmawiałem w siedzibie redakcji tygodnika *Polityka* z redaktorem Ewą Siedlecką o najnowszych, nieustannych zmianach w prawie, o ich skutkach dla przyszłości wymiaru sprawiedliwości w Polsce i o tym, co dalej z tym nowym prawem przyjdzie począć tym, którzy przejmą kiedyś władzę od obecnie rządzącej większości.

Długa i ciekawa rozmowa w pewnym momencie zaczęła się koncentrować wokół jednego wątku. Otóż, w moim przekonaniu, o ile wielu komentatorów życia publicznego i ekspertów prawnych, organizacji pozarządowych samorządów zawodowych czy przedstawicieli wydziałów prawa zgadza się, że obecnie przyjmowane prawo niekoniecznie dobrze się wpisuje w wartości konstytucyjne i zasady demokratycznego państwa prawnego, o tyle z przykrością trzeba odnotować dramatyczny (celowo używam tak dosadnego określenia) brak wypracowanych pomysłów, jak się do tych

zmian odnieść w przyszłości i jak je ewentualnie odwrócić. Pomysły tak spektakularne jak nierealne, aby jedną ustawą odwołać wcześniej wprowadzone ustawy (to pomysł lidera partii opozycyjnej), pozostawiam bez komentarza, bo nie mają one żadnej wartości dodanej.

Zgadzałem się także podczas tej naszej rozmowy, że nie można lekceważyć wskazania wyborczego ujawnionego w 2015 r., które wyłoniło nową większość rządzącą w Polsce. Nie siląc się na żadne analizy politologiczne, wystarczy stwierdzić, że opowiedzenie się większości wyborców za radykalnymi rozwiązaniami w wymiarze sprawiedliwości (a przynajmniej wyrażone przyzwolenie na takie radykalne zmiany) musi być jednoznacznym sygnałem, że nie będzie prostego powrotu do rzeczywistości prawnej sprzed 2015 r.

Sama krytyka obecnie uchwalanego prawa więc nie wystarczy, jest drogą donikąd. A to właściwie wyłącznie krytykę obecnie przyjmowanych rozwiązań – częstokroć słuszną, przynajmniej w części – można głównie usłyszeć z ust oponentów obecnej władzy. No dobrze, można powiedzieć, ale co w zamian? Jaki jest inny pomysł? Czy jest w ogóle jakiś? Z takimi pytaniami, na które nie znaleźliśmy żadnej jednoznacznej odpowiedzi, pozostaliśmy.

Tak właśnie zrodziła się myśl, aby powołać do życia inicjatywę, która skupi się na wypracowaniu rozwiązań na przyszłość. W dniu 25.05.2017 r., podczas konferencji zorganizowanej z okazji 20-lecia referendum konstytucyjnego, ogłosiliśmy w redakcji „Polityki” powołanie nowego Stowarzyszenia Przyjaciół Konstytucji, któremu „Polityka” patronuje.

Nie było od razu zgody, jaką nazwę dać naszemu projektowi. Padły różne propozycje

i trzeba przyznać, że pierwotnie pojawiały się wątpliwości co do ostatecznie przyjętej nazwy. Łatwo bowiem można wymierzyć w nową inicjatywę nieprawdziwy argument, że skoro współpracujący w ramach niej ludzie nazywają się przyjaciółmi Konstytucji, to ich celem jest wyłącznie obrona *status quo*. Ale prawdziwy przyjaciel, i tak to widzę, nie jest bezkrytyczny, często bywa surowy w swoich sądach, widzi wady i nie boi się o nich głośno mówić – nie dlatego, aby pognębić czy zniszczyć, ale dlatego, aby szczerze wskazać słabości i razem pracować nad ich wyeliminowaniem. Prawdziwy przyjaciel jest zatem krytyczny, ale życzliwy. Gdy trzeba – chwali, a gdy konieczne – gani.

Szacunek do Konstytucji, jako najwyższego aktu prawnego, nie oznacza więc bezkrytycznego na nią spojrzenia. Nie jest to przejaw zamknięcia się na zmiany, ale też z szacunku do Konstytucji płynie przekonanie, że nie można jej i wyrażonych w niej wartości demolować i deptać ani na poziomie tworzenia nowych przepisów ustrojowych, ani stosowania już obecnie istniejących.

Długofalowym, negatywnym skutkiem trwającej już od dawna, choć nie zawsze dostrzeganej, debaty konstytucyjnej jest silna polaryzacja społeczeństwa i podział na dwa przeciwstawne obozy. Nie jest to zjawisko nowe i nie dotyczy tylko dyskursu o podstawach ustrojowych polskiego systemu prawnego. Z jednej więc strony są ci, którzy domagają się napisania nowej Konstytucji, „nie dla elit, a dla społeczeństwa”, tak, jakby obecna Konstytucja służyła wyłącznie jednej, wybranej grupie społecznej. Z drugiej są zaś ci, którzy krytykę obecnych rozwiązań uznają za naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego, tak jakby przyjęta w 1997 r. Konstytucja była aktem doskonałym. To są zaś tylko dwa, skrajne stanowiska. Co prawda dobrze słyszalne i widoczne, ale utrudniające dostrzeżenie całej gamy rozwiązań, dalekich od skrajności, a jednak proponujących jakościową zmianę. To – żeby przywołać znane już z politycznej przeszłości określenie – „trzecia

droga”. Chyba warto ją odnaleźć i rozważyć, czy nią właśnie nie podążać.

Konstytucja, o której mowa w nazwie Stowarzyszenia, powinna być rozumiana dwojako. Po pierwsze, to najwyższy akt prawny obowiązujący na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wywodzi się kluczowe dla funkcjonowania, w ramach demokratycznego państwa prawnego, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Jeśli ów akt prawny jest przyjęty zgodnie z procedurą przewidzianą prawem, uwzględnia aksjologię praw człowieka oraz podstawowe zasady współcześnie rozumianej demokracji, czyli rządy większości ograniczone prawami mniejszości, oparte na trójpodziale władzy, to należy go respektować, niezależnie od tego, czy podziela się przyjęte rozwiązania w całości, czy tylko w części, czy też w ogóle ich się nie uznaje za zgodne z naszymi przekonaniami.

Konstytucja, użyta w nazwie Stowarzyszenia, to także obowiązujący akt prawny, przyjęty w 1997 r., ze wszystkimi swoim zaletami i ewentualnymi wadami, które być może domagają się korekty, niekoniecznie wcale w drodze zmiany Konstytucji. Wadami, które w żadnej mierze nie przekreślają aktualności rozwiązań konstytucyjnych i możliwości ich efektywnego stosowania.

Co więcej, z Konstytucją należy wiązać wszystkie te akty prawne, które w sposób nierozzerwalny związane są z jej treścią, dopełniając regulacji ustrojowej. W istocie zatem, nie chodzi tu tylko o koncentrowanie uwagi na samej ustawie zasadniczej, ale na całokształcie ustaw konstruujących ramy funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza tych, które dotyczą wymiaru sprawiedliwości.

Podstawowym celem funkcjonowania Stowarzyszenia jest wypracowanie rozwiązań prawnych, które w przyszłości mogłyby zostać wprowadzone w życie. Nie chodzi zatem o samą krytykę obecnego stanu rzeczy, ale o zaproponowanie takiego modelu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także ustrojowych podstaw państwa polskiego,

który byłby odpowiedzią na proponowane dziś rozwiązania, często wprost niezgodne z ustawą zasadniczą. Chodzi zatem o rozwiązanie największego problemu, z którym zmierzy się każdy, kto zechce przywrócić ład konstytucyjny naruszany obecnie przez zwykłe ustawy – w jaki legitymizowany i trwały sposób wprowadzić takie zmiany w przyszłości.

Nie jest żadnym wyjściem, wywodzone wyłącznie z posiadanej większości parlamentarnej, bez oglądania się na otoczenie, narzucanie nowych rozwiązań, i to niezależnie od tego, jak silne jest przekonanie, że ma się w danej chwili rację. Takie działanie prowadzi do dalszej polaryzacji i ostrych podziałów, a w takim systemie ten, kto aktualnie ma władzę, dąży do zniszczenia tego, co było wcześniej, i budowania własnego porządku. I tak bez końca.

Proponowanie nowych rozwiązań prawnych, będących odpowiedzią na wprowadzane obecnie w życie prawo, które często nijak nie przystaje do wartości konstytucyjnych, nie może opierać się także na założeniu resetu i czystego powrotu do rozwiązań sprzed 2015 r.

Po pierwsze, to żadne rozwiązanie, bo ignoruje istotne bolączki wymiaru sprawiedliwości w Polsce, naszego otoczenia prawnego, fundamentów ustrojowych państwa itp. Wynik wyborów parlamentarnych w 2015 r. był w najlepszym wypadku milczącą aprobatą – jeśli nie głośnym wołaniem – o przebudowę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. I choć część ze zgłaszanych, a także niestety realizowanych, postulatów ma charakter czysto populistyczny, to grzechem ignorancji byłoby niedostrzeganie społecznego zrytowania brakiem widocznych zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Ostatnie protesty w obronie Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa należy raczej odczytywać jako sprzeciw wobec skrajnie aroganckiej, dewastującej metody zmian, ale nie przeciwko samym zmianom, a nawet ich pewnemu radykalizmowi.

Środowisko prawnicze przede wszystkim płaci obecnie cenę nie tylko braku istotnych

zmian w ostatnich latach w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, lecz także braku jakichkolwiek sensownych, modelowych i całościowych propozycji reform. Pozwoliło to utrwalić nieprawdziwy wizerunek prawników jako tych, którzy bronią tego, co jest obecnie, i za nic mają los zwykłego człowieka, nierozumiejącego procedur sądowych i relatywnie długo czekającego na rozstrzygnięcie jego sprawy, bez realnego wsparcia ze strony pełnomocnika, któremu zależy przede wszystkim na wynagrodzeniu. Tak, to jest fałszywy obraz rzeczywistości. Wiem, bo przecież sam obserwuję, jak bardzo zmienia się szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości. Ale cóż z tego, jeśli wciąż sprawy rozstrzyga się za długo, procedury są niezrozumiałe dla ludzi, a realny dostęp do pomocy prawnej jest wbrew pozorom ograniczony.

Nieraz słychać argument, że przecież wszyscy funkcjonujemy w systemie prawnym, jaki nam skroi ustawodawca. Że owszem, procedury są czasem nazbyt formalistyczne, ale co ma zrobić sąd, skoro takie jest prawo. Pomijam w tym miejscu kwestię wykładni samego prawa, która na salach sądowych często zaczyna się i kończy na samej interpretacji literalnej, bez cienia refleksji, czemu służy dany przepis i czy jego dosłowne stosowanie to wciąż wymierzanie sprawiedliwości, czy też wręcz jej zaprzeczenie.

Ważniejsze jest to, czy przedstawiono jakąś alternatywę? Czy pokazano inne rozwiązanie, gotowe do wcielenia w życie? Nie. Poza przygotowanym w latach 2008–2015 nowym modelem procedury karnej, szeroko omawianym i dyskutowanym, a później, ze szkodą dla postępowań karnych, wyrzuconym do kosza przez obecną większość rządzącą, nie było żadnych większych propozycji nowych rozwiązań. Owszem, incydentalnie pojawiały się takie albo inne postulaty, ale nie przybierały one postaci modelowego i zamkniętego systemu. Każde ze środowisk ma tu grzech zaniechania na sumieniu. Gdy jeszcze był czas, nie słyszałem, aby sędziowie proponowali inne prawo o ustroju sądów powszechnych,

odmiennie kształtujące strukturę sądów, warunki pracy sędziego itd., a wszystko to w celu także usprawnienia postępowań, a nie wyłącznie poprawienia warunków własnej pracy. Czy pomyślano o zakresie kognicji sądów, tak obecnie szerokiej, że coraz bardziej niemożliwe staje się opanowanie bieżącego wpływu spraw? Nie w formie postulatów, lecz gotowych projektów? Czy adwokatura zaproponowała alternatywę dla prawa o bezpłatnej pomocy prawnej, poza jego krytyką, gdy było już uchwalane? Czy prokuratorzy zaproponowali taki model funkcjonowania prokuratury, który sprawiedliwiej dzieliłby wpływ spraw między różne jednostki, zapewniając zarówno nadzór przełożonych nad sprawnym funkcjonowaniem danej prokuratury, jak i poszanowanie niezależności prokuratorów? Czy przedstawiciele zawodów prawniczych zastanawiali się poważnie nad zmianami w postępowaniach dyscyplinarnych? Można by mnożyć te przykładowe pytania, a i tak ograniczam je tylko do wycinkowych, choć ważnych kwestii związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Stowarzyszenie ma być zatem inicjatywą, która połączy wszystkich widzących konieczność zmian, lecz nie takich i nie tak przeprowadzanych jak obecnie. Ma to być miejsce, gdzie w wyniku pracy i merytorycznej analizy powstaną gotowe projekty nowych rozwiązań. Żadnych pustych postulatów – jeśli jakieś rozwiązanie jest dobre tak, jak jest to przedstawiane w jego wstępnych założeniach, musi dać się sprawnie przełożyć na język gotowego projektu legislacyjnego. Praca nad takim projektem zawsze też świetnie obnaża wszelkie słabości proponowanych rozwiązań. W ramach Stowarzyszenia nie chcemy więc tylko opowiadać o tym, jak być powinno, ale pragniemy zaprezentować ścieżkę wprowadzenia tak zaproponowanych zmian. Blżej zatem Stowarzyszeniu do klasycznego think-tanku, otwartego na różne poglądy i pomysły, ale jednak jasno stawiającego sobie cel, który chce osiągnąć.

Opracowanie nowych rozwiązań prawnych, godzących potrzebę, niejednokrotnie

istotnej, korekty funkcjonującego modelu wymiaru sprawiedliwości z poszanowaniem wartości konstytucyjnych, ma w założeniu dwa cele: nie tylko przedstawić model sprawnego wymiaru sprawiedliwości i funkcjonowania państwa, lecz także, co nie mniej ważne, utrudnić, jeśli nie uniemożliwić, każdej nowej władzy pozostanie przy niektórych wprowadzonych obecnie rozwiązaniach prawnych z argumentem, że przecież opracowanie alternatywy musi potrwać. To wcale nie mniejsze zagrożenie dla funkcjonowania naszego państwa niż obecnie przyjmowane, niekonstytucyjne, naruszające prawa i wolności jednostki ustawy. Nowa władza może mieć jakże przecież przewidywalną pokusę pozostania przy zastanych rozwiązaniach, dających tyle uprawnień, redukujących do minimum kontrolę nad nią i jej odpowiedzialność przy świadomości, że odium wprowadzenia tych rozwiązań wzięli na siebie poprzednicy. To równie groźna perspektywa, jak obecnie tworzone prawo. Rozwiązania więc będą, a już decyzją rządzących pozostanie, czy zechcą z nich skorzystać.

Nie uciekniemy od politycznych łatek, bo właściwie dziś nie da się już funkcjonować w przestrzeni publicznej tak, by prezentowane poglądy nie były utożsamiane z jedną z opcji politycznych (niekoniecznie partii). Trudno, tak dziś wygląda nasza rzeczywistość. Ale jeśli polityka będzie obecna w codziennej pracy Stowarzyszenia, to tylko w sposób bierny, poprzez dokonywane przez osoby spoza Stowarzyszenia próby jego afiliacji do którejś z grup sporu politycznego w Polsce.

Samo Stowarzyszenie nie ma planów jakiegokolwiek aktywności politycznej, a co więcej, należałoby uznać taki ruch za przekreślający otwartość na różne poglądy i zabierający Stowarzyszeniu możliwość bezstronnego opiniowania i wpływania na otoczenie prawne. Owszem, z konkretną wizją systemu prawnego wiąże się zawsze mniej lub bardziej jednoznaczny światopogląd, którego prawo jest refleksem. Nie uciekniemy więc choćby z tego powodu przed politycznymi etykietami, ale

zamiast się na nich skupiać, będziemy realizować nasze cele.

Bieżąca działalność Stowarzyszenia ma być docelowo oparta na czterech filarach aktywności.

Po pierwsze, chcemy aktywnie włączyć się w nabierającą tempa debatę konstytucyjną. Zapowiedziane przez Prezydenta RP referendum konstytucyjne w 100. rocznicę odzyskania przez Polskę niepodległości nie pozostawia tu żadnego wyboru. Stowarzyszenie jest przeciwnie uchwaleniu nowej konstytucji i nie uznaje za trafny pogląd, że obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza jest dla elit, a nie dla społeczeństwa (tak przecież uzasadniano nową inicjatywę i pod takim hasłem rozpoczynają się niektóre debaty mające przekonać do nowej konstytucji). Przede wszystkim, nie można prowadzić debaty konstytucyjnej przez oparcie jej na podziale społecznym. Obowiązująca Konstytucja nie jest skierowana przeciwko społeczeństwu, tak jak nowa nie powinna być skierowana przeciwko tzw. elitom (bo i nie bardzo wiadomo, co przez to pojęcie rozumieć). To błąd aksjologiczny u samej podstawy, gdyż taka konstytucja zamiast łączyć, dzieli i antagonizuje. Co więcej, nie można również proponować nowej konstytucji, jeśli nie wykaże się – ale konkretnie – które rozwiązania obecnego aktu się nie sprawdziły, dlaczego tak się stało i co proponuje się w zamian.

Zamiast debaty o nowej konstytucji, której siłą rzeczy i tak nie unikniemy, ważniejsza wydaje się dyskusja o zasadach wykładni tej obecnie obowiązującej. Interpretacja każdego aktu prawnego jest chyba nawet niekiedy ważniejsza od jego literalnej treści. Źle napisane prawo, ale rozsądnie i odważnie rozumiane, może nie wyrządzić szkody, natomiast najlepsze nawet rozwiązania czytane wąsko, ściśle i tylko w sposób, w jaki to wprost zapisał ustawodawca, nie tylko staną się szybko dysfunkcyjne, lecz nawet może im być nadana nowa, nieprzewidywana wcale wcześniej, szkodliwa i niebezpieczna treść.

W przypadku Konstytucji, poza standardowymi metodami wykładni jej postanowień,

pozostaje jeszcze do rozważenia, zupełnie pomijana w polskim dyskursie publicznym, kwestia opowiedzenia się za tekstualizmem i oryginalizmem w interpretacji Konstytucji lub też za aktywizmem sędziowskim w jej wykładni, dowodzącym, że jest to akt żywy i zmieniający się wraz ze zmieniającym się otoczeniem. Żaden z modeli nie jest idealny. Trzymanie się kurczowo oryginalizmu bardzo szybko prowadzi do dysfunkcjonalności rozwiązań konstytucyjnych, bowiem nie da się dziś przewidzieć wszystkich problemów jutra. Nadmierny aktywizm sędziowski i nazbyt dynamiczna wykładnia Konstytucji powodują zaś niebezpieczeństwo zbytniego odejścia od jej zasadniczych wartości i treści, a co więcej, dają sędziom nieprzypisane im narzędzie prawotwórczej wykładni.

Bez rozstrzygnięcia tych dylematów autorzy każdej konstytucji niechybnie spostrzegają, że ich dzieło coraz mniej, z każdym rokiem, odpowiada na wyzwania rzeczywistości, a z czasem mimowolnie przeczy wcześniej przyjmowanym przez nich wartościom i ideałom.

Jak bardzo ważna jest debata o wykładni, którą Stowarzyszenie chce również podjąć, widać na przykładzie robiącej ostatnio zawrotną karierę rozproszonej kontroli konstytucyjnej ustaw. Wobec nieefektywnego i obciążonego brakiem zaufania społecznego działania Trybunału Konstytucyjnego postuluje się przejęcie przez sądy powszechne kontroli konstytucyjności przepisów ustaw i innych aktów prawnych oraz przyznanie sędziom prawa do odmowy zastosowania konkretnego przepisu ustawy w indywidualnej sprawie, jeśli sędzia uzna, iż skutki zastosowania tego przepisu doprowadzą do efektów niemożliwych do pogodzenia z wartościami konstytucyjnymi. Oczywiście mowy nie ma tu o trwałym eliminowaniu całego aktu prawnego czy jego poszczególnych przepisów. Chodzi więc o kontrolę *a casu ad casum*, w której nieuchronnie jej wyniki będą się różnić w poszczególnych sprawach, w zależności od charakteru danej sprawy

i wrażliwości konstytucyjnej sędziego. Chodzi jednak o to, bez oceniania w tym miejscu tego niejednoznacznego rozwiązania, że taka wykładnia była raczej odrzucana przez większość środowiska prawniczego jeszcze rok temu. Dopiero widoczne zmiany w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do przyjęcia nowej metody wykładni ustaw dokonywanej przez sądy, dla której dopiero teraz, *post factum*, buduje się odpowiedni aparat terminologiczny, uzasadnienie i podwaliny teoretyczne. Z różnym skutkiem, bo wiele pytań pozostaje wciąż nierozwiązanych, jak choćby to, co ma zrobić sędzia sądu powszechnego czy administracyjnego nie tyle w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w danej sprawie, ile gdy się wypowiedział, ale ocena tego judykatu Trybunału prowadzi sędziego do wniosku, że sankcjonowane jest rozwiązanie wprost niekonstytucyjne.

W ramach Stowarzyszenia chcemy zatem nie tylko włączyć się w debatę konstytucyjną, lecz także poszerzyć znacznie jej zakres przedmiotowy, choćby o zagadnienia związane z wykładnią prawa. Jeśli bowiem w sformułowaniu „wymiar sprawiedliwości” wyraźnie można dostrzec konieczność odpowiedniego stosowania możliwych rozwiązań, aby osiągnąć sprawiedliwy rezultat, to do tego celu można dojść właśnie przez właściwą wykładnię prawa.

Po drugie, Stowarzyszenie będzie się zajmować analizą zagadnień związanych z funkcjonowaniem kluczowych dla państwa instytucji. Chcemy przedstawić projekty gotowych rozwiązań wraz z ich uzasadnieniem. Na pierwszym planie dzisiaj bez wątpienia jest odpowiedź o przyszłość przywołanego już wcześniej Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim, czy w ogóle powinien on dalej istnieć w tej formule, czy też jego autorytet został już na tyle zdewastowany, że właściwie jedynym rozwiązaniem jest obecnie jego rozwiązanie (poprzez zmianę Konstytucji) i powierzenie jego kompetencji np. Izbie Sądu Najwyższego.

Wciąż nierozwiązany pozostaje problem z tzw. sędziami dublerami, który jeszcze bardziej się skomplikuje, gdy na miejsce zmarłego niedawno prof. Lecha Morawskiego Sejm wybierze nowego sędziego, który jednak wciąż będzie zajmował, tak jak prof. L. Morawski, miejsce już obsadzone. Rozwiązanie przyjęte przez obecny parlament i unieważnianie wyboru sędziów uchwałą Sejmu doprowadzi do karuzeli kadrowej sędziów Trybunału Konstytucyjnego za każdym razem, gdy zmieni się większość rządząca. Pozostawienie *status quo* to przyzwolenie na jeszcze bardziej siłowe rozwiązania w przyszłości, skoro niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wyboru jego sędziów nie spotka się z najmniejszą nawet reperkusją.

Równie palący jest problem sądów powszechnych i związana z nim kwestia organizacji całego wymiaru sprawiedliwości. Proponowane dotychczas rozwiązania, zwiększające wpływ Ministra Sprawiedliwości na dobór personalny osób sprawujących kierownicze funkcje w sądach, mało ma wspólnego z usprawnianiem działania tychże sądów. Dla większości osób oddających swoją sprawę do sądu kluczowe znaczenie ma nie tylko sprawiedliwe i właściwie uzasadnione rozstrzygnięcie, lecz także czas rozpoznania tej sprawy. By był on krótszy, potrzebne wydają się dwa kroki: po pierwsze, zdecydowane ograniczenie kognicji sądów, a po drugie, odformalizowanie procedur. Tyle że wyjęcie danego typu spraw spod kognicji sądu może spotkać się z zarzutem pozbawienia prawa do sądu. Z kolei odformalizowanie procedur to większa uznaniowość sędziego i mniejsze możliwości zaskarżania rozstrzygnięć, zwłaszcza wypadkowych, co również może w konsekwencji prowadzić do zarzutu naruszenia prawa do sądu poprzez brak zapewnienia efektywnej drogi odwoławczej. Żadne z tych zagadnień nie jest obecnie przedmiotem jakiegokolwiek analizy ze strony projektodawców aktów prawnych. Prawda jest też taka, że do tej pory nikt nie przedstawił propozycji nowych, bardziej efektywnych

rozwiązań proceduralnych urzeczywistniających prawo do sądu, zwłaszcza do szybkiego rozpoznania sprawy, poza wspomnianą już próbą podjętą na kanwie reformy procesu karnego w roku 2015. To ogromne wyzwanie, które na pewno nie zostanie rozwiązane przez zmianę prezesa jednego czy drugiego sądu powszechnego, choć trzeba zauważyć, że skoro Minister Sprawiedliwości ma odpowiadać za efektywne działanie sądów pod kątem administracyjnym, to możliwość wpływania na obsadę personalną stanowisk kierowniczych (nieorzeczniczych) w sądach nie jest tak do końca pozbawiona logiki. Rzecz bardziej w tym, jak te nowe, trzeba przyznać – daleko idące, uprawnienie zostanie wykorzystane przez Ministra.

Wreszcie, całościowego opracowania domaga się funkcjonowanie prokuratury. Jej ostatnie losy i nieustanne zmiany modelu – od autonomii personalno-organizacyjnej po unię personalną funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – odbywały się nie na skutek dyskusji merytorycznych, lecz argumentów politycznych w każdym z tych przypadków. W konsekwencji, prokuratura doświadczyła ostatnio dwóch skrajnie różnych modeli zarządzania, ale nie wyciągnięto żadnych wniosków, który z nich jest lepszy, poza argumentacją opartą na przekonaniach, a nie na rzetelnej analizie. Tak jak niepokoiła mnie niekiedy obserwowana niemoc prokuratury pod kierownictwem formalnie niezależnego Prokuratora Generalnego (ale ograniczonego pośrednio choćby budżetem), tak również obawiam się prokuratury pod władzą czynnego polityka – każdego, bez wyjątku.

Wskazane przykładowo trzy instytucje: Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne i prokuratura, to tylko wycinek większej całości tworzący konstytucyjne podstawy funkcjonowania państwa.

Nie można mówić o Konstytucji bez skupienia swojej uwagi na konkretnych rozwiązaniach, które powstają na jej bazie. Jest ich tak wiele, że pewnie nie wszystkimi

Stowarzyszenie da radę się zająć. Przy każdym jednak będzie się starać opracowywać rozwiązania systemowe, aby przedstawić w konsekwencji pewien spójny model. Działająca przy Stowarzyszeniu Rada Programowa będzie zatem dokonywać selekcji najważniejszych problemów, którymi Stowarzyszenie powinno się zająć, kierując się ich doniosłością, bieżącymi wydarzeniami i wskazaniami oraz sugestiami członków Stowarzyszenia i osób go wspierających.

W ramach Stowarzyszenia chcemy powołać także Obywatelski Trybunał Konstytucyjny. Nie uzurpując sobie w żadnej mierze kompetencji Trybunału, nie można pozostawić bez rzeczowej odpowiedzi niektórych tez zawartych w uzasadnieniach wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny wyroków i postanowień. To rzecz znana od dawna w nauce prawa, bowiem glosa służy właśnie wyrażeniu aprobaty bądź krytyki zapadłych orzeczeń. Dziś jednak, po uchwaleniu przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego jego nowego regulaminu¹, taka aktywność obywatelskiego trybunału jest jeszcze ważniejsza. Skoro bowiem nowy regulamin, przykładowo w § 54 ust. 1, zdanie ostatnie, przewiduje, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może zgłaszać zdania odrębnego do rubrum orzeczenia, to znaczy, że nie sposób już liczyć na pełne zaprezentowanie w orzeczeniu różnych poglądów członków składu orzekającego, nawet jeśli nie uzyskają oni większości podczas narady. Jeśli zaś do tego dodać zupełnie niezrozumiały przepis § 43 ust. 1 regulaminu, który pozwala Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego (a nie przewodniczącemu składu orzekającego) na zupełnie dowolne decydowanie o obecności przedstawicieli radia, telewizji oraz prasy na rozprawie oraz na utrwalanie przez nich lub transmisję przebiegu rozprawy, to można mieć zasadne wątpliwości, czy

¹ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego z 27.07.2017 r. (M.P. poz. 767).

orzecznictwo Trybunału i wyrażane w nim poglądy, decydujące nieraz o prawach i obowiązkach szerokich grup ludzi, będą docierać do społeczeństwa.

Rolą Obywatelskiego Trybunału Konstytucyjnego będzie przybliżanie tego orzecznictwa, zwłaszcza wyjaśnianie jego konsekwencji dla obywateli. W jego skład wejdą prawnicy, reprezentujący różne ośrodki naukowe i różne zawody prawnicze. Każdą opinię przygotowuje zespół powołany do analizy danego zagadnienia. Tak przygotowane stanowisko składać się będzie z dwóch części – pierwszej, przedstawiającej poglądy zespołu na dane zagadnienie prawne, i drugiej, odnoszącej się wprost do argumentacji Trybunału Konstytucyjnego zawartej w komentowanym orzeczeniu.

W ten sposób docieramy do czwartego, ostatniego, choć nie mniej ważnego, pola aktywności Stowarzyszenia – edukacji prawnej. Dyskusja o Konstytucji, o jej roli w życiu obywateli, o zadaniach sądu konstytucyjnego i sądów powszechnych wymaga pewnego minimalnego przygotowania merytorycznego. Z tym, jak można łatwo zaobserwować, nie jest najlepiej w społeczeństwie, także na skutek zaniedbań nas, prawników. Ostatnie budujące protesty w obronie sądów nie oddają skali świadomości społecznej problemu, która wcale nie jest duża. Lekceważenie zaś wagi edukacji prowadzi do daleko idących i negatywnych konsekwencji. Obywatel nieznający realiów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości skłonny jest bardziej dać wiarę prostym receptom na jego usprawienie, często populistycznym i niemożliwym do realizacji. Edukacja prawna jest więc tak samo ważna

jak edukacja ekonomiczna, której brak prowadzi do takich zjawisk jak tzw. afery Amber Gold. Musi zaczynać się od najwcześniejszych etapów nauki dzieci i trwać aż do studiów wyższych. Rolą Stowarzyszenia jest docieranie do społeczeństwa i próba wyjaśniania zachodzących obecnie zmian w prawie i ich skutków dla każdego obywatela. Skorelowanie ze sobą codziennej pracy analitycznej w Stowarzyszeniu z prowadzoną edukacją prawną ma doprowadzić nie tylko do wypracowania określonych modelowych rozwiązań prawnych, lecz także przekonać do ich zasadności szersze grupy społeczne. Jeśli zależy nam na zasadach demokratycznego państwa prawnego, musimy przyjąć do wiadomości, że konieczne jest przekonanie do nich obywateli, którzy dziś bardzo często nie widzą w tym pojęciu szczególnej wartości.

Stowarzyszenie zaprasza do współpracy każdego, kto chce się włączyć choćby w część określonego tu pokrótce projektu. Stawiamy sobie tak określone cele, bo uważamy, że najwyższy czas przygotować i zaprezentować plan B, na później, ale niesprowadzający się tylko do krytyki przyjmowanego obecnie prawa. Wszystko to zaś w tle debaty konstytucyjnej, która przed nami.

Liczymy także na współpracę z innymi organizacjami pozarządowymi – skoordynowanie działań prowadzonych na różnych polach przestrzeni publicznej jest najlepszym sposobem na wspólne osiąganie postawionych celów.

Wszystkich chętnych do podjęcia współpracy zapraszam na naszą stronę internetową www.konstytucja.org.pl.

dr Łukasz Chojniak

Autor jest adwokatem, adiunktem na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Przewodniczącym Stowarzyszenia Przyjaciół Konstytucji.

Piotr Radziewicz

Zespół ekspertów prawnych przy fundacji im. Stefana Batorego

W odpowiedzi na uchwalane pośpiesznie, z pominięciem konsultacji społecznych oraz bez rzetelnej debaty parlamentarnej ustawy, które w bezprecedensowy sposób – bez zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ – rewidowały podstawy demokratycznego systemu rządów oraz osłabiały gwarancje ochrony praw i wolności jednostki, w 2016 r. przy Fundacji im. Stefana Batorego ukonstytuował się Zespół Ekspertów Prawnych².

Zadaniem Zespołu jest formułowanie stanowisk, opinii i ekspertyz na temat przygotowywanych przez rząd i parlament zmian

prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je m.in. pod kątem zgodności z Konstytucją RP, normami prawa międzynarodowego i unijnego oraz ogólnymi standardami demokratycznego państwa prawnego. W swoich analizach oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz skuteczność instytucji powołanych do ochrony praw podstawowych.

Jednym z celów Zespołu jest udział w debacie publicznej o kierunku zmian ustrojowych wyznaczanych przez władze publiczne. Dlatego opinie i ekspertyzy Zespołu są przedkładane instytucjom państwowym, organizacjom obywatelskim, mediom oraz opinii publicznej. Jeśli tempo i kalendarz prac legislacyjnych nad projektami ustaw nie pozwalają na zajęcie stanowiska na etapie prac rządowych lub parlamentarnych, analizie są poddawane już obowiązujące akty normatywne. Zespół przygotowuje ponadto opinie *amicus curiae* w kwestiach fundamentalnych dla ochrony porządku prawnego i praw człowieka.

W 2016 r. Zespół opublikował trzy stanowiska³ w sprawie przygotowywanych przez klub parlamentarny partii rządzącej kolejnych nowelizacji ustaw dotyczących organizacji i trybu działania Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz stanowisko na temat ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która

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

² W skład Zespołu wchodzi: Łukasz Bojarski – prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa, Jacek Czaja – prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości, dr Piotr Kłodoczyński – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dr hab. Marcin Matczak – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k., dr hab. Tomasz Pietrzykowski – Katedra Teorii i Filozofii Prawa Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, dr hab. Piotr Radziewicz – koordynator prac Zespołu Ekspertów Prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, dr Anna Śledzińska-Simon – Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski, dr Tomasz Zalasieński – radca prawny, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., prof. dr hab. Fryderyk Zoll – Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück. W początkowym okresie działania Zespołu jego członkiem była także dr Aleksandra Gliszczyńska-Grabias – adiunkt w Poznańskim Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN. Członkowie Zespołu pracują *pro bono*.

³ Wszystkie dotychczasowe stanowiska Zespołu Ekspertów Prawnych są dostępne na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/zespol_expertow_prawnych_przy_fundacji_batorego (dostęp: 18.07.2017 r.).

– zdaniem członków Zespołu – nadmiernie ingerowała w konstytucyjne prawo własności. W stanowiskach poświęconych Trybunałowi poruszono zagadnienia odmowy opublikowania wyroków TK przez wydawcę Dziennika Ustaw, skutków utraty domniemania konstytucyjności przepisów w następstwie ogłoszenia wyroku TK na rozprawie, nałożenia obowiązku rozpatrywania spraw przez TK według kolejności ich wpływu oraz ustanowienia innych rozwiązań powodujących opóźnienie orzekania przez Trybunał, a także forsowania przez ustawodawcę regulacji sprzecznych z rekomendacjami Komisji Weneckiej oraz wcześniejszymi wyrokami TK.

W styczniu 2016 r. członkowie Zespołu przygotowali w imieniu Fundacji Batorego opinię przyjaciela sądu (*amicus curiae*) dotyczącą oceny konstytucyjności ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁴, zwracając uwagę na wiele rozwiązań niezgodnych z Konstytucją RP i budzących zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia rzetelnego i sprawnego funkcjonowania sądu konstytucyjnego. Krytyka odnosiła się m.in. do zmiany pozycji ustrojowej Trybunału, statusu sędziów, uprawnień pracowników Biura TK, trybu wykonywania kompetencji trybunałskich oraz przebiegu prowadzonych przed nim postępowań, a także wejścia w życie ustawy bez *vacatio legis*. Dnia 8.03.2017 r. członek Zespołu, dr hab. Marcin Matczak, prof. UW, reprezentował Fundację Batorego w trakcie rozprawy przed Trybunałem, podczas której zreferował główne wady prawne wspomnianej regulacji i argumentował za uznaniem jej zasadniczej części za sprzeczną z Konstytucją RP (sprawa K 47/15⁵). W lipcu Zespół wystąpił do Prezydenta z apelem o niepodpisywanie ustawy z 22.12.2016 r.

Jesienią 2016 r. Zespół Ekspertów Prawnych wyszedł z inicjatywą zorganizowania publicznej debaty z zespołem ekspertów powołanych przez marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego do przygotowania odpowiedzi na zalecenia Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustaw o Trybunale Konstytucyjnym. Debata miała dotyczyć też opublikowanego przez ten zespół raportu, w którym eksperci Marszałka Sejmu przedstawili wizję ustroju konstytucyjnego Polski z prymatem władzy legislacyjnej nad abstrakcyjnym porządkiem prawnym, wiodącą rolą parlamentu jako wyraziciela woli narodu i ograniczoną pozycją sądu konstytucyjnego. Wobec niemożności potwierdzenia jakiegokolwiek terminu bądź odmowy udziału w dyskusji przez autorów raportu Zespół Ekspertów Prawnych zorganizował publiczną debatę o konstytucyjnym ustroju Polski i sytuacji Trybunału po wprowadzonych przez partię rządzącą zmianach likwidujących jego niezależność. Dnia 15.12.2016 r. na konferencji w Fundacji Batorego, z tezami raportu ekspertów Marszałka Kuchcińskiego polemizowali Tomasz Pietrzykowski, Fryderyk Zoll i Marcin Matczak. Nakreślonej w raporcie wizji ustroju państwa podporządkowanego woli aktualnej większości parlamentarnej przeciwstawili wizję Polski jako demokratycznego państwa prawa, w którym najważniejszym aktem prawnym jest Konstytucja RP, z zasadą trójpodziału władzy interpretowanej w duchu ich równowagi, z niekwestionowaną niezależnością sądów i trybunałów oraz sądem konstytucyjnym stanowiącym rzeczywistą przeciwwagę dla władzy ustawodawczej. W debacie, która cieszyła się dużym zainteresowaniem mediów i opinii publicznej, wzięło udział wiele uznanych autorytetów prawniczych⁶.

⁴ Ustawa z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217).

⁵ Zob. dokumentację sprawy, w tym opinię przyjaciela sądu Fundacji Batorego oraz stenogram z rozprawy na stronie: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2047/15> (dostęp: 18.07.2017 r.).

⁶ Zob. relację wideo i opis debaty Zespołu Ekspertów Prawnych na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/zespol_ekspertow_prawnych_przy_fundacji_batorego/artykuly_9/jaki_trybunal_debata_nad_konstytucyjnym_ustrojem_polski_i_obecna_sytuacja_trybunalu_konstytucyjnego (dostęp: 18.07.2017 r.).

W styczniu 2017 r. Zespół wyraził stanowisko w sprawie zmian prawnych i faktycznych w Trybunale Konstytucyjnym, w którym podsumował przekształcenia tego organu dokonane w latach 2015–2016. Odnosił się do skutków ustrojowych spowodowanych wejściem w życie kolejnych ustaw „naprawczych”, zmiany na stanowisku Prezesa TK, dopuszczenia do orzekania 3 sędziów TK wybranych przez Sejm w 2015 r. na miejsca już wcześniej obsadzone, a także zasygnalizował potencjalne konsekwencje wniosku Prokuratora Generalnego w sprawie kontroli prawidłowości wyboru sędziów TK z 2010 r. Zespół uznał, że w efekcie ponadrocznego kryzysu wokół Trybunału większość rządząca częstokroć naruszała Konstytucję RP, podważała niezależność sądu konstytucyjnego i niezawisłość jego sędziów oraz ingerowała w podstawy państwa praworządnego.

Wnieśnienie pod obrady Sejmu z inicjatywy Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) zaowocowało stanowiskiem z kwietnia 2017 r., w którym Zespół stwierdził, że wiodącym celem tej nowelizacji było wzmocnienie wpływu władzy ustawodawczej na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym przede wszystkim na proces powoływania sędziów, i uczynienie także tego obszaru podatnym na ingerencję polityczną rządzącej większości parlamentarnej. Podważenie gwarancyjnej funkcji KRS jako organu stojącego na straży niezależności i niezawisłości sędziów było forsowane za pomocą środków prawnych, które nie miały należytej legitymacji. Po raz kolejny, podobnie jak w wypadku Trybunału Konstytucyjnego, zmiany organizacji oraz sposobu wykonywania kompetencji przez organ konstytucyjny były dokonywane ustawą zwykłą, z naruszeniem norm konstytucyjnych oraz wbrew wartościom, które ustawa zasadnicza statuuje i chroni. Zespół odnotował, że taka praktyka narusza standardy demokratycznego państwa prawnego, jest nie do pogodzenia z zasadą podziału władzy publicznej, a także niszczy fundamenty, które leżą

u podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli.

W maju 2017 r. Zespół zabrał głos w sprawie bezpodstawnego zawieszenia praw i obowiązków orzeczniczych sędziów TK, wracając w ten sposób do tematu, który był już przedmiotem jego zainteresowania. W przekonaniu Zespołu przedłużająca się w TK procedura oceny zgodności z Konstytucją RP uchwał sejmowych dotyczących wyboru sędziów TK oraz kształtująca się z inicjatywy Prokuratora Generalnego praktyka „zawieszenia” funkcji orzeczniczych tych sędziów naruszają standardy konstytucyjne. Skutkiem tej praktyki jest pozbawianie sędziów TK możliwości wypełniania ich kompetencji, tj. rozstrzygania sporów o konstytucyjność prawa. Zespół zaapelował o jak najszybsze rozstrzygnięcie przez TK sprawy.

Jednym z ważniejszych zagadnień, którym zajął się Zespół, była analiza zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W stanowisku z czerwca 2017 r. Zespół wyraził pogląd, że rozwiązania zaproponowane z inicjatywy grupy posłów zmierzają do faktycznego podporządkowania sądów powszechnych władzy wykonawczej oraz tzw. efektu mrożącego wobec sędziów. Projektowane zmiany osłabiały niezależność władzy sądowniczej oraz naruszały zasadę podziału władzy. Szczególnie krytycznie należało ocenić arbitralny system powoływania przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich szczebli sądownictwa powszechnego, wyłączający mechanizmy kontroli takich decyzji oraz pozbawiający jakiegokolwiek współdziałania środowiska sędziowskiego. Uzasadnienia nie miała także regulacja, która umożliwiała dowolne odwołanie przez organ administracji rządowej prezesów i wiceprezesów sądów w trakcie ich kadencji.

W połowie czerwca 2017 r. odbyło się seminarium zorganizowane przez Zespół, z udziałem gości – uznanych autorytetów z zakresu nauk prawnych i wybitnych prawników praktyków, podczas którego dyskutowano o niezbędnych przyszłych zmianach w polskim

systemie prawa, mających na celu przywrócenie praworządności i naprawę ustroju państwa. Zespół jednomyślnie zgodził się, że przywrócenie rządów prawa wymaga postępowania w zgodzie z Konstytucją RP i zasadami obowiązującymi we wspólnocie państw demokratycznych, mimo że będą istnieć liczne napięcia między wymogami efektywności podejmowanych działań a podstawowymi standardami konstytucyjnymi. Konieczne jest przygotowanie programu przywrócenia w Polsce państwa prawa, w tym szczegółowych rozwiązań prawnych. Seminarium stanowiło etap przygotowań do konferencji na ten sam temat, planowanej na pierwszy kwartał 2018 r.

Lista stanowisk Zespołu Ekspertyz Prawnych:

- 1) opinia prawna z 19.07.2017 r. w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727),
- 2) stanowisko z 3.07.2017 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego podstawy prawnej wyboru sędziów TK: S. Rymara, P. Tulei, M. Zubika (U 1/17),
- 3) stanowisko z 3.07.2017 r. w sprawie projektowanych zmian w ustroju sądów powszechnych,
- 4) stanowisko z 19.05.2017 r. w sprawie bezpodstawnego zawieszenia praw

i obowiązków orzeczniczych sędziów Trybunału Konstytucyjnego,

- 5) stanowisko z 19.04.2017 r. w sprawie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa,
- 6) stanowisko z 27.01.2017 r. w sprawie ostatnich zmian prawnych i faktycznych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego,
- 7) stanowisko z 2.08.2016 r. przesłane do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w związku z wpływieniem do TK wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
- 8) apel do Prezydenta RP z 25.07.2016 r. w sprawie przyjętej przez Sejm nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
- 9) stanowisko z 6.07.2016 r. w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
- 10) stanowisko z 16.06.2016 r. w sprawie ustawy o ukształtowaniu ustroju rolnego,
- 11) stanowisko z 20.05.2016 r. w sprawie stanu kryzysu konstytucyjnego w Polsce,
- 12) opinia prawna dr. hab. Marcina Matczaka z 19.01.2016 r. w sprawie oceny konstytucyjności ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Opinia została przekazana przez Fundację Batorego Trybunałowi Konstytucyjnemu jako „opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*).

opracował dr **Piotr Radzewicz**

Autor jest członkiem Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego, adiunktem w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Julia Kluczyńska

Obywatelskie Obserwatorium Demokracji

Obywatelskie Obserwatorium Demokracji dokumentuje zmiany prawne wprowadzane przez parlament i administrację rządową oraz reakcje na nie organizacji społecznych, środowisk prawniczych i grup obywateli.

Na stronie internetowej Obserwatorium gromadzone są opinie, ekspertyzy i stanowiska organizacji pozarządowych i instytucji obywatelskich odnoszące się do tych aktów prawnych, które dotyczą praw i wolności obywatelskich, demokratycznego ładu prawnego i ustroju państwa.

Obserwatorium jest wspólną inicjatywą organizacji działających na rzecz poszanowania i ochrony praw człowieka, przejrzystości i odpowiedzialności władz publicznych oraz lepszej jakości stanowionego prawa. Działa od stycznia 2016 r. Do grona inicjatorów Obywatelskiego Obserwatorium Demokracji należą: Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Fundacja ePaństwo, Fundacja Panoptikon, Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Amnesty International, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

Inicjatywa ma charakter otwarty. Instytucje zajmujące się monitorowaniem stanowienia prawa w obszarach leżących w sferze ich zainteresowania mogą przysyłać swoje opinie o uchwalanych przez parlament aktach prawnych.

Obserwatorium powstało po to, by dokumentować i gromadzić w jednym miejscu opinie i stanowiska niezależnych instytucji dotyczące stanowionego w Polsce prawa i upowszechniać je wśród decydentów i opinii publicznej.

W Polsce jest wiele organizacji pozarządowych, które z racji swojej działalności interesują się tym, jak zmienia się prawo w obszarze dotyczącym problemów, którymi się zajmują, czy praw grup, którym udzielają pomocy. Pracujący w nich ludzie są ekspertami w konkretnej dziedzinie – mają wiedzę i doświadczenie praktyczne przydatne w tworzeniu dobrego, przyjaznego dla obywateli prawa. Przygotowane przez nie analizy i rekomendacje nie zawsze przebijają się do opinii publicznej i – mimo przesyłania do Sejmu – nie są dokumentowane na stronach sejmowych.

Choć publikowane opinie i stanowiska środowisk niezależnych mają dziś małe szanse na zmianę polityki rządzących, to dzięki zgromadzeniu w jednym miejscu osoby zainteresowane niezależną oceną konkretnych aktów prawnych, w tym politycy i dziennikarze, mogą się z nimi zapoznać i wyrobić sobie własne zdanie na temat wprowadzanych przez władze zmian legislacyjnych.

Gromadzony materiał podzielony jest na bloki tematyczne, przykładowo: „Trybunał Konstytucyjny”, „Sądownictwo”, „Oświata”, „Zdrowie”, „Społeczeństwo Obywatelskie”. Tematy dodawane są w odpowiedzi na to, co przynosi rzeczywistość. W pierwszej połowie 2017 r. tematami, wokół których opublikowano najwięcej opinii, były zmiany prawne w sądownictwie oraz powstanie Instytutu Wolności – Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa.

Opinie organizacji pozarządowych publikowane są przy aktach prawnych, których dotyczą. W zakładce „Ostatnio dodane” znajdują się informacje o najnowszych dokumentach dodanych na stronę Obserwatorium. Każdy dokument jest opatrzony kilkuzdaniowym komentarzem, który w prostych

słowach wyjaśnia, czego dotyczy. Istnieje też możliwość zapisania się na newsletter Obserwatorium, w którym rozsyłane jest krótkie podsumowanie tego, co dzieje się w polskim prawodawstwie i do czego odniosły się organizacje pozarządowe. Newsletter dostępny jest w języku polskim oraz angielskim.

Przykładowo, w pierwszej połowie 2017 r. Obserwatorium zgromadziło 26 krytycznych opinii wokół projektów ustaw związanych z sądownictwem. Większość z nich dotyczyła projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu zmiany ustawy

– Prawo o ustroju sądów powszechnych. Co ważne, informacja z linkiem do tych materiałów została rozesłana do posłów i dziennikarzy w trakcie prac sejmowych nad tymi ustawami w celu dostarczenia im materiałów do refleksji i merytorycznych argumentów, które mogli podjąć w swoich stanowiskach i debatach. Innym ważnym wątkiem obecnym na stronie Obserwatorium są zmiany dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Na ten temat na stronie Obserwatorium zostało opublikowanych kilkadziesiąt opinii, z których część dostępna jest również w języku angielskim.

opracowała **Julia Kluczyńska**

Autorka koordynuje prace Obywatelskiego Obserwatorium Demokracji, współpracuje z Fundacją im. Stefana Batorego i Forum Darczyńców w Polsce.

Fryderyk Zoll

Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego. O nowym sposobie prac kodyfikacyjnych – rozwiązanie doraźne czy stały element architektury stanowienia prawa?

1. Rozwiązanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i utworzenie „Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego”

W grudniu 2015 r., niedługo po objęciu władzy przez „Prawo i Sprawiedliwość”, rozwiązano Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego¹. Akt ten miał charakter wyprzedzający. Większość członków Komisji i tak nie widziała możliwości działania w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości i zamierzała złożyć rezygnację. Sposób rozwiązania Komisji mógł jednak budzić pewne zdziwienie. Nowa władza nie zainteresowała się, nad czym Komisja pracuje, czy prace te powinny być kontynuowane w jakiejś innej formie. Przez chwilę korzystano z dorobku Komisji – w proponowanych przepisach o przedawnieniu widać wyraźną inspirację projektami przygotowanymi w ramach Komisji².

Komisja obok wielu pomniejszych projektów pracowała nad całościową kodyfikacją prawa cywilnego. Realizowano w ten sposób dzieło podjęte przez prof. Zbigniewa Radwańskiego, starając się wypełnić jedno z najważniejszych zadań, nad którym pracował ten wybitny polski cywilista. Prace te nie postępowały szybko. Niezbyt wielka Komisja wychodziła jednak z założenia, że nie ma powodu, aby obowiązujący Kodeks cywilny z 1964 r.³ musiał być natychmiast zastąpiony. To dawało czas na wszechstronne przemyślenie projektów, poddanie ich krytyce i uwzględnienie jej w ramach postępu prac.

W dniu rozwiązania Komisji Kodyfikacyjnej została sformułowana idea kontynuowania poważnie zaawansowanych prac kodyfikacyjnych, już jednak w innej formie. W lutym 2016 r. doszło w Warszawie do spotkania przedstawicieli katedr cywilistycznych, na którym postanowiono kontynuować prace kodyfikacyjne w ramach zupełnie nowej formuły: Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego⁴. Jednym z zasadniczych problemów Komisji Kodyfikacyjnej był sposób wyboru jej członków. Liczba członków Komisji była ograniczona i z istoty

¹ Zdarzenie to opisałem w moim artykule: F. Zoll, *Czy należy powrócić do dyskusji o strukturze przyszłego kodeksu cywilnego* [w:] M. Pazdan, M. Jagielska, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Wojciechowi Popiołkowi*, Warszawa 2017, s. 827.

² <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,9041,w-obronie-przed-windykacja-przedawnionych-rozsz-czen.html> (dostęp 21.08.2017 r.). Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości dość szeroko wykorzystuje projekt Komisji Kodyfikacyjnej, bez wskazania jednak tego źródła inspiracji. Zob. art. 146–160 projektu części ogólnej Kodeksu cywilnego wraz z uzasadnieniem tej części przygotowanym przez

P. Machnikowski [w:] P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 217–238.

³ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 459 ze zm.).

⁴ Dalsze informacje przedstawione w tym artykule dotyczące Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego można znaleźć pod adresem internetowym <http://www.projektkc.uj.edu.pl>.

rzeczy musiała wpływać na nastroje w środowisku naukowym – na krąg członków Komisji oraz członków zespołów Komisji oraz osoby niezaangażowane w jej prace. Taki podział miał wpływ na dyskusję dotyczącą projektów. Dość naturalnie usytuowanie w lub poza Komisją nie pozostawało bez wpływu na ocenę wyników jej działań. Nie było też jasnych kryteriów powoływania członków Komisji. To wszystko z natury rzeczy nie stanowiło korzystnego środowiska dla prac nad projektami, dyskusji i ich merytorycznej oceny.

Dlatego w przypadku Akademickiego Projektu postanowiono postąpić inaczej. Uznano, że do prac może zgłosić się każdy ze stopniem naukowym doktora habilitowanego, natomiast osoby niemające tego stopnia mogą także uczestniczyć w pracach po uzyskaniu rekomendacji kierowników katedr. Ten naturalny sposób zakłada, że osoby, które uzyskały ten stopień, dający samodzielność naukową, mogą, jeżeli tylko chcą, pracować nad projektem⁵. Przedstawiona metoda ogranicza dobór osób zaangażowanych w projekt przede wszystkim do kręgu środowisk akademickich, choć oczywiście granica pomiędzy poszczególnymi środowiskami prawniczymi nie przebiega w sposób ostry i wielu pracowników naukowych jest także czynnymi praktykami.

W przypadku Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego istnieje jednak potrzeba wypracowania koncepcji, na jakiej zasadzie osoby nieprowadzące działalności akademickiej powinny zostać włączone w prace projektu. Do pewnego stopnia proces włączania szerokiego grona praktyków już się rozpoczął. Z Akademickim Projektem Kodeksu Cywilnego współpracuje Stowarzyszenie Notariuszy RP. Pod jego auspicjami miała miejsce w czerwcu 2016 r. konferencja z szerokim udziałem świata praktyki prawniczej, w ramach której na konkretnych przykładach analizowano rozwiązania projektu zobowiązań, zestawiając wyniki z rozwiązaniami obecnego Kodeksu cywilnego. W tym roku, także

w czerwcu, w tej samej formule, dyskutowano nad wyzwaniem stojącym przed współczesnym prawem spadkowym.

Koncepcja „otwartego gremium” wydaje się bardziej odpowiadać charakterowi naszych czasów. Prowadzi do poszerzenia forum dyskusji i jej horyzontu. Tylko wtedy można realnie objąć szerokim zakresem złożone problemy dzisiejszego świata, przy uwzględnieniu oraz większej, koniecznej specjalizacji poszczególnych osób, pracujących nad kodeksem.

Fakt rozwiązania Komisji Kodyfikacyjnej powoduje wiele implikacji. Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego powstaje w całkowitej izolacji od rządu. Nie ma w tym motywacji politycznej, tylko chęć ocalenia wieloletnich prac Komisji Kodyfikacyjnej, przy jednoczesnym usunięciu niedomagań dotychczasowego modelu. Jednak oznacza to także, że nie istnieje żadna płaszczyzna między rządem a pracami kodyfikacyjnymi. Także nie ma żadnych możliwości, aby środowisko akademickie, poza jednostkami, w taką współpracę się angażowało. To są realia, na które – prowadząc prace kodyfikacyjne – nie ma się bezpośredniego wpływu. Jednak na tym etapie jakkolwiek współpraca z rządem nie jest potrzebna. Projekt powinien być rozwijany i czelowany, a następnie opublikowany. Będzie mógł stanowić inspirację dla rządzących i będzie mógł być wykorzystany w zależności od aktualnej woli politycznej. Natomiast zadaniem Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego jest przygotowanie możliwie najlepszego projektu Kodeksu cywilnego, traktowanego jako wyzwanie intelektualne i wielki projekt naukowy. To zapewnia odpowiednią swobodę w pracach nad projektem i brak niszczącej dla jego jakości presji czasu. Pozwala także na gruntowne przedyskutowanie założeń tego projektu.

2. Organizacja prac nad projektem Kodeksu cywilnego

W celu podjęcia prac nad Akademickim Projektem Kodeksu Cywilnego przyjęto strukturę organizacyjną, przypominającą

⁵ F. Zoll, *Czy należy...*, s. 827–828.

niewielką strukturę tzw. grupy Acquis, tj. grupy, która pracowała nad projektem Zasad Acquis europejskiego prawa umów. Trzeba pamiętać, że Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego nie jest żadną grupą ściśle sformalizowaną, dlatego poszczególne jej „organy” należy rozumieć z pewnym przybliżeniem. To po prostu elementy struktury pozwalające na efektywną organizację prac. Najważniejszym „organem” jest odbywająca się w założeniu dwa razy do roku konferencja, w której mogą uczestniczyć wszyscy członkowie projektu. Konferencja ta stanowi główne forum, w ramach którego toczy się dyskusja nad projektami, przedstawiane są założenia, a także wyznaczane są podstawowe kierunki prac. Przyjęto założenie, że za każdym razem konferencję taką organizuje inna katedra biorąca udział w Projekcie. Pierwsza z tych konferencji odbyła się w Warszawie wiosną 2016 r.⁶, druga we Wrocławiu w marcu 2017 r.⁷, trzecia w maju 2017 r. w Krakowie⁸. W kwietniu 2017 r. odbyło się dodatkowe seminarium w Warszawie⁹. Kolejna konferencja jest planowana w Katowicach.

Pracami kieruje Komitet Sterujący, na którego czele stoi prof. Jerzy Pisuliński. Jego zadaniem jest zarządzanie pracami, koordynacja grup pracujących nad poszczególnymi zagadnieniami, przygotowywanie projektów na poszczególne sesje i dbanie o spójność merytoryczną projektów.

Nad spójnością językową projektów czuwa komitet redakcyjny. Ponadto powoływane są wyspecjalizowane zespoły tematyczne, pracujące nad poszczególnymi tematami.

3. Stan prac

Komisja Kodyfikacyjna doprowadziła prace nad Kodeksem cywilnym do stosunkowo zaawansowanego stanu. Najdalej zostały doprowadzone prace poświęcone części ogólnej Kodeksu cywilnego. Pierwszy projekt części ogólnej Kodeksu cywilnego został opublikowany wraz z uzasadnieniem i poddany publicznej dyskusji¹⁰. Projekt ten został stosunkowo ostro w niej skrytykowany¹¹. Wyniki tej dyskusji zostały uwzględnione w ramach rewizji projektu części ogólnej. Bardzo głęboko zmieniony projekt został przygotowany i zaakceptowany przez Komisję. Przed rozwiązaniem Komisji nie zdołano jednak opublikować uzasadnienia tego projektu. Stało się to już po utworzeniu Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego. Uzasadnienie zostało sporządzone w postaci komentarza do poszczególnych artykułów Kodeksu.

W czasie prac Komisji Kodyfikacyjnej przygotowano również projekt prawa zobowiązań¹², który następnie został poddany rewizji, a także projekty prawa rzeczowego i niemal gotowy projekt prawa spadkowego. W niewielkim jedynie stopniu trwały prace dotyczące prawa rodzinnego. Zespoły Komisji Kodyfikacyjnej przygotowały także zręby projektów dotyczących poszczególnych umów lub grup umów. Trwała też dyskusja dotycząca

⁶ <http://www.projektkc.uj.edu.pl/index.php/konferencje/13-konferencje/50-konferencja-w-dniu-29-kwietnia-2016-akademicki-projekt-kodeksu-cywilnego> (dostęp 21.08.2017 r.).

⁷ <http://www.projektkc.uj.edu.pl/index.php/konferencje/13-konferencje/63-konferencja-w-dniu-14-pazdziernika-2016-r-struktura-kodeksu-cywilnego> (dostęp 21.08.2017 r.).

⁸ <http://www.projektkc.uj.edu.pl/index.php/konferencje/13-konferencje/65-konferencja-w-dniach-25-26-maja-2017-r-poswiecona-propozycjom-regulacji-umow-o-swiaadczenie-uslug-i-umow-o-posrednictwo> (dostęp 21.08.2017 r.).

⁹ <http://www.projektkc.uj.edu.pl/index.php/konferencje/13-konferencje/64-seminarium-dotyczace-struktury-czesci-szczegolowej-prawa-zobowiazan> (dostęp 21.08.2017 r.).

¹⁰ Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości. *Księga Pierwsza Kodeksu cywilnego. Projekt z uzasadnieniem*, Warszawa 2009.

¹¹ P. Machnikowski [w:] P. Machnikowski, *Kodeks cywilny...*, s. XIII.

¹² M. Pecyna (red.), *Wykonanie i skutki naruszenia zobowiązań. Projekt z uzasadnieniem pod kierunkiem J. Pisulińskiego i F. Zolla*, Kraków 2009. Późniejsza wersja projektu została opublikowana w „Transformacjach Prawa Prywatnego” 2010/4, s. 91–143 z krótkim uzasadnieniem M. Pecyny i F. Zolla.

struktury części szczegółowej prawa zobowiązań, a także pojawiła się idea wyodrębnienia projektu osobnej księgi zabezpieczeń kredytowych.

Niewątpliwie istnienie tych projektów powinno stanowić podstawę, a może raczej punkt odniesienia dla prac Akademickiego Projektu. Jednak pomysł powołania Akademickiego Projektu nie miał stanowić próby uzyskania szerszego poparcia dla już istniejących projektów Kodeksu cywilnego. Nowy, znacznie szerszy krąg osób pracujących nad projektem miał stanąć przed zadaniem wypracowania takiego Kodeksu, który będzie odpowiadał wyzwaniom naszego czasu, według najlepszej wiedzy uczestników. Jest oczywiste, że projekt taki powinien być przedmiotem jak najszerzej dyskusji i takiego opracowania, które w pełni będzie odpowiadało uczestnikom tego projektu. Istniejące projekty nie powinny zatem ograniczać zakresu i koncepcji prac, powinny jednak stanowić istotne źródło informacji i rodzaj systemu referencyjnego dla dalszych prowadzonych prac. Takie podejście jest tym bardziej zasadne, że nie można nie zauważyć, iż na pracy Komisji Kodyfikacyjnej zaciążyło przyjęte na samym początku założenie, że prace powinny być prowadzone przy zachowaniu struktury Kodeksu cywilnego – tzn. jego pandektowej konstrukcji¹³. Nie najlepszym pomysłem było także rozpoczęcie prac od części ogólnej, która – o ile miała w ogóle być zachowana (co w żadnym wypadku nie jest oczywistością) – powinna być raczej przygotowana na końcu. Także prawo rzeczowe zostało przygotowane w sposób stosunkowo konserwatywny, być może w zbyt małym stopniu uwzględniający rozwój współczesnej technologii i wynikające z tego wyzwania. Także prawo spadkowe wymaga zapewne jeszcze wielu dyskusji. Prace nad zobowiązaniami zostały przeprowadzone na podstawie innych założeń. Tutaj w największym stopniu doszło do zerwania z koncepcjami obecnie obowiązującego Kodeksu cywilnego. Także

jednak i tutaj można się poważnie zastanawiać, czy z uwagi na głównie wynikające z rewolucji technicznej wyzwania nie jest w wielu miejscach konieczne bardziej odważne podejście.

Odpowiednio szerokie forum Akademickiego Projektu zapewnia jednak, że zwolennicy rewolucji są hamowani przez liczne grono konserwatystów. Może to zapewnić odpowiednie wyważenie wyniku prac.

3.1. Pierwsza konferencja (Warszawa)

Pierwsza konferencja odbyła się w Warszawie w kwietniu 2016 r. Jej merytorycznym przedmiotem było przedstawienie zrewidowanej i poważnie przekształconej w stosunku do pierwszego projektu części ogólnej. Była to także okazja do tradycyjnej dyskusji o sensie lub bezsensie nowej kodyfikacji. Większość obecnych opowiedziała się za potrzebą prowadzenia prac kodyfikacyjnych, niezależnie od ich ostatecznego kształtu i wyniku. Wskazano jednak na potrzebę głębokich zmian. Podkreślano między innymi, że nowa kodyfikacja ma sens wtedy, gdy wychodzi naprzeciw przemianom, zwłaszcza w dziedzinie technologii. Tembr tej konferencji był inny niż założenia przyjęte na początku prac kodyfikacyjnych w Komisji. Wyraźnie zwracano uwagę, że opracowywanie Kodeksu od nowa może być uzasadnione wtedy, gdy za pracą tą stoi zupełnie nowa koncepcja, uzasadniona kształtowaniem się takich stosunków gospodarczych, dla których stary Kodeks nie jest wystarczającą już ramą normatywną. Wskazywano na problematykę treści cyfrowych oraz platform internetowych, jako na zjawiska rozsadzające dotychczasowy system i wymagające nowego podejścia.

Podczas pierwszej konferencji warszawskiej ustalono także strukturę organizacyjną Projektu.

3.2. Druga konferencja (Wrocław)

Podczas konferencji wrocławskiej w marcu 2017 r. prowadzono dyskusje o kwestiach dotyczących struktury części szczegółowej

¹³ Szerzej: F. Zoll, *Czy należy...*, s. 830.

Kodeksu, rozważano sposób uregulowania prawa konsumenckiego, a także przeprowadzono dyskusję nad celowością wyodrębnienia osobnej księgi poświęconej zabezpieczeniom kredytowym. Dyskusja dotycząca części szczegółowej ogniskowała się wokół zagadnienia granic typizacji umów oraz tworzenia tzw. grup umów. Dyskusja ta była kontynuacją debaty, która odbyła się wcześniej na łamach „Transformacji Prawa Prywatnego”¹⁴. Ta kwestia stanowi nadal jedno z najważniejszych zagadnień, które nie zostały w pełni rozwiązane.

W ramach dyskusji dotyczącej prawa konsumenckiego zastanawiano się nad przyszłością prawa konsumenckiego w ogóle¹⁵. Coraz wyraźniej pojawiają się sygnały, że prawo konsumenckie w tego rodzaju postaci doszło do granic swojego rozwoju oraz że w dzisiejszych warunkach coraz bardziej zacierają się role, w których uczestnicy rynku występują. Prawo unijne opiera się w tej kwestii jeszcze na modelu relacji rynkowych bardziej odpowiadającym warunkom lat siedemdziesiątych, choć także ustawodawca europejski dostrzega zachodzące rewolucje. Jednak obecnie istniejące ramy prawa unijnego wyznaczają także granice innowacji, stanowiąc naturalną barierę dla ukształtowania projektów kodyfikacyjnych.

3.3. Seminarium warszawskie o strukturze części szczegółowej zobowiązań

Między konferencją we Wrocławiu a konferencją w Krakowie odbyło się jeszcze seminarium w Warszawie (marzec 2017 r.), praktycznie mające charakter konferencji, w ramach którego debatowano nad dalszym sposobem prowadzenia prac kodyfikacyjnych. Zastanawiano się przede wszystkim, jak powinna

być ułożona część szczególna zobowiązań¹⁶. Dyskutowano nad tezą o utracie przez umowę sprzedaży jej centralnej funkcji w modelowaniu zobowiązań kontraktowych oraz o możliwości zbudowania systemu, którego osią miałyby być umowy o świadczenie usług. Także w tym wypadku wskazywano na ograniczenia takiego modelu, wynikające z ogromnego zróżnicowania w ramach poszczególnych rodzajów usług, a także ogromnej dynamiki dotyczącej tego obszaru. W ramach seminarium podjęto decyzje dotyczące problematyki konferencji krakowskiej, która miała obradować nad przygotowanym jeszcze w ramach Zespołu ds. Usług Komisji Kodyfikacyjnej projektem wstępnego uregulowania usług¹⁷.

3.4. Konferencja krakowska

W ramach tej konferencji (maj 2017 r.) odbyła się dyskusja nad wskazanym projektem dotyczącym uregulowania usług, a także przedstawiono założenia projektu ds. umów pośrednictwa. Oba te projekty będą jeszcze przedmiotem długiej pracy. Uznano jednak, że zasadne jest tworzenie „mikro-części” ogólnych dla poszczególnej grupy umów, przyjmując, że tworzy to wystarczająco elastyczny system, pozwalający znaleźć ramy regulacyjne nawet dla tworzących się coraz to nowych zjawisk na coraz bardziej złożonym i zdominowanym przez technologię rynku.

4. Przyszłość Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego

Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego stanowi zupełnie nowy sposób podejścia do zagadnienia kodyfikacji. Znajduje on

¹⁴ Zob. „Transformacje Prawa Prywatnego” 2012/1, artykuły Z. Radwańskiego, J. Pisulińskiego, R. Szołstaka, M. Pecyny i F. Zolla, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2013/1 oraz artykuł E. Rott-Pietrzyk.

¹⁵ M. Jagielska, *Prawo konsumenckie w przyszłym Kodeksie cywilnym*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2017/2, s. 23–36; E. Bagińska, *Prawo umów konsumenckich w strukturze kodeksu cywilnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2017/2, s. 5–21.

¹⁶ J. Pisuliński, *Struktura części ogólnej prawa zobowiązań*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2017/2, s. 37–50.

¹⁷ M. Pecyna, F. Zoll, *Założenia projektu zobowiązań świadczenia usług w nowym Kodeksie cywilnym*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2014/4, s. 71–74 wraz z opublikowanym projektem Zespołu Problemowego ds. Usług.

wprawdzie swoje źródła w wielkich europejskich projektach, pracujących nad skodyfikowaniem lub usystematyzowaniem prawa prywatnego w Europie, takich jak Grupa Acquis, Grupa Studyjna nad Europejskim Kodeksem Cywilnym, Komisja Europejskiego Prawa Umów i wiele innych grup (takich jak pracująca ostatnio nad prawem o platformach internetowych Grupa Studyjna Prawa Usług Cyfrowych), które to tworzyły swoje projekty, w różnym stopniu inspirując europejską dyskusję. Natomiast w tradycji polskiej tak szeroko zakrojona oddolna i oddalona od rządu inicjatywa jest zjawiskiem nowym. Nie da się ukryć, że taki projekt powstał nie bez związku z biegiem zdarzeń politycznych w Polsce, jednak nie jest to projekt polityczny. Można raczej powiedzieć, że wydarzenia polityczne stanowiły dobrą okazję do przemyślenia na nowo sposobu tworzenia prawa w Polsce, a przede wszystkim tworzenia kodeksów. Oparcie tego rodzaju projektów na uczelniach, wraz z ich infrastrukturą, środkami katedr, stanowi właściwy sposób prowadzenia prac nad takimi projektami legislacyjnymi, które z istoty rzeczy nie są „polityczne”. Powstawanie wielkich kodyfikacji dokonuje się na ogół przy jedynie pozornym udziale parlamentu. Kodyfikacja zawiera sieć powiązanych ze sobą norm i gdy w ramach prac parlamentarnych dochodzi do punktowych ingerencji i zmian, na ogół ta subtelna nić wiążąca system Kodeksu

w całość się kruszy. Wskazane jest zatem, aby parlamentarzyści jedynie z największą ostrożnością zmieniali treść poszczególnych przepisów, wchodzących w skład kodyfikacji, tak, by nie zrujnować spójności aktu. Oczekiwanie tego rodzaju wstrzeżeń od posłów nakłada na osoby tworzące kodyfikację ogromny obowiązek. Nie powinny one powstawać w wąskim jedynie gronie osób, lecz uzyskać jak najszerszą aprobatę, przynajmniej w środowisku naukowym i całym środowisku prawniczym. Wymaga to stworzenia odpowiednio szerokiej platformy, otwartej na jak najszersze zaangażowanie osób, spełniających odpowiednie wymogi formalne. Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego stanowi odpowiedź na tego rodzaju wyzwanie.

W ramach odbywającego się w Katowicach Kongresu Prawników Polskich sformułowano postulat powołania Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej. Jest to idea warta rozważenia i Akademicki Projekt Kodeksu Cywilnego mógłby zapewne stać się jej częścią. Pozwoliłoby to na jak najszersze włączenie także praktyków do prac i mogło się przyczynić do wypracowania projektu stanowiącego adekwatną odpowiedź na złożone wymagania epoki technologii, a ponadto mającego szansę uzyskać jak największą akceptację w środowiskach profesjonalnych. Taki gotowy projekt mógłby zostać wtedy wykorzystany przez świat polityki.

prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll

Autor jest wykładowcą na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Uniwersytecie w Osnabrück, członkiem Komitetu Sterującego Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego.

Uhonorowanie zasłużonych sędziów medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*”

Zgodnie z uchwałą z 16.10.2014 r. w sprawie zasad uhonorowania sędziów, sędziów w stanie spoczynku oraz byłych sędziów, którzy wyróżnili się pracą orzeczniczą lub pozaorzeczniczą, Krajowa Rada Sądownictwa uroczyście podziękowała za wieloletnią pracę i przyznała medal „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*” 41 sędziom: Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, sądów apelacyjnych w Katowicach, Krakowie, Łodzi, Rzeszowie, Szczecinie, sądów okręgowych w Olsztynie, Elblągu, Gdańsku, Krakowie, Warszawie, Jeleniej Górze, oraz sądów rejonowych w Kartuzach, Gdańsk-Północ w Gdańsku, Chrzanowie, Wadowicach

i Olkuszu. Uroczystość uhonorowania zasłużonych sędziów odbyła się 21.04.2017 r. w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa. Medal wraz z podziękowaniami za wzorową służbę sędziowską wręczył SSN Dariusz Zawistowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa.

Podczas uroczystości medal „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*” z rąk Przewodniczącego Rady sędziego Dariusza Zawistowskiego odebrał także Kees Sterk, Wiceprzewodniczący Rady Sądownictwa Holandii, którego Krajowa Rada Sądownictwa uhonorowała w uznaniu zasług na rzecz rozwoju i umacniania współpracy między organami władzy sądowniczej Holandii i Polski.

LISTA UHONOROWANYCH SĘDZIÓW:

1. Teresa FLEMMING-KULESZA, Sędzia Sądu Najwyższego
2. Janusz GODYŃ, Sędzia Sądu Najwyższego
3. prof. Lech PAPRZYCKI, Sędzia Sądu Najwyższego
4. prof. Tadeusz WIŚNIEWSKI, Sędzia Sądu Najwyższego
5. Tadeusz GEREMEK, Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
6. Jolanta SZANIECKA, Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
7. Barbara KOŚ, Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
8. Urszula BOZAŁKIŃSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
9. Bożena BREWCZYŃSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
10. Elżbieta MIESZCZAŃSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
11. Barbara OWCZAREK, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
12. Ewa PIOTROWSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Katowicach
13. Ewa DRZYMAŁA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie
14. Jadwiga RADZIKOWSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie
15. Hanna ROJEWSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Łodzi
16. Andrzej PALACZ, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie
17. Zbigniew ŚNIGÓRSKI, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie
18. Maria IWANKIEWICZ, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

19. Marta SAWICKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
20. Eugeniusz SKOTARCZAK, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
21. Zofia RYBICKA-SZKIBIEL, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
22. Iwona WISZNIEWSKA, Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
23. Renata BANDOSZ, Sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie
24. Małgorzata HOLZ, Sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie
25. Ewa PUCHAJDA, Sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie
26. Jolanta HRYNIEWICZ, Sędzia Sądu Okręgowego w Elblągu
27. Ewa DOWNAR-ZAPOLSKA, Sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku
28. Wiesława KAMINSKA-KRAJKA, Sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku
29. Hanna LANGA-BIESZKI, Sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku
30. Hanna WITKOWSKA-ZALEWSKA, Sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku
31. Magdalena GRAUL, Sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku
32. Teresa DYRGA, Sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie
33. Lilianna MICHALDO, Sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie
34. Małgorzata LENIARSKA, Sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie
35. Anna WUJEC, Sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie
36. Maria LECHOWSKA, Sędzia Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze
37. Elżbieta DRAPİŃSKA, Sędzia Sądu Rejonowego w Kartuzach
38. Joanna GRĄŻ, Sędzia Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku
39. Jadwiga NOWORYTA, Sędzia Sądu Rejonowego w Chrzanowie
40. Halina ALMERT, Sędzia Sądu Rejonowego w Wadowicach
41. Małgorzata JACHOWICZ-POLAK, Sędzia Sądu Rejonowego w Olkuszu

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę 5.04.2017 r. i 29.06.2017 r. do pełnienia urzędu sędziego

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 5.04.2017 r. zostali powołani:

Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1. Czesława NOWAK-KOLCZYŃSKA
2. Olga ŻURAWSKA-MATUSIAK
3. Piotr PIETRASZ

Sędziowie Wojewódzkich Sądów

Administracyjnych:

4. Joanna BORKOWSKA, WSA w Warszawie
5. Małgorzata DZIEMIANOWICZ,
WSA w Białymstoku
6. Jadwiga SMOŁUCHA, WSA w Warszawie
7. Radosław TERESIAK, WSA w Warszawie

Sędziowie Sądów Apelacyjnych:

8. Małgorzata ALEKSANDROWICZ,
SA w Poznaniu
9. Paulina AŚLANOWICZ, SA w Warszawie
10. Barbara AUGUSTYNIAK, SA w Łodzi
11. Ewa LESZCZYŃSKA-FURTAK, SA w Warszawie
12. Ryszard MARCHWICKI, SA w Poznaniu
13. Tomasz SZANCIŁO, SA w Warszawie
14. Małgorzata WOŹNIAK-ZENDRAN,
SA w Poznaniu

Sędziowie Sądów Okręgowych:

15. Piotr BŁASZAK, SO w Poznaniu
16. Anna GÓRNIK, SO w Szczecinie
17. Paulina KUŹMA, SO w Łodzi
18. Dorota MICHALSKA, SO Warszawa-Praga
w Warszawie
19. Barbara SOSZYŃSKA-STEFANOWICZ,
SO w Łodzi
20. Dorota WOJTYŁO, SO w Legnicy
21. Konrad WYTRYKOWSKI,
SO w Legnicy

Sędziowie Sądów Rejonowych:

22. Paweł CYRAN, SR dla Krakowa-Śródmieścia
w Krakowie
23. Joanna MALIŃSKA, SR w Legionowie
24. Magdalena PASTUSZKA, SR w Jarocinie
25. Małgorzata RATAJCZAK, SR w Chodzieży
26. Agnieszka SKRZYPEK, SR w Sanoku
27. Paweł SŁAWICKI, SR dla Warszawy Pragi-
Południe w Warszawie
28. Piotr WĘGRZYN, SR dla Krakowa-Śródmieścia
w Krakowie

Ponadto Prezydent RP Andrzej Duda wręczył po raz pierwszy akty powołania do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w wojewódzkich sądach administracyjnych. Nowo powołani asesorzy sądowi złożyli wobec Prezydenta RP ślubowanie.

Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego 5.04.2017 r. zostali powołani:

- | | |
|---|---|
| 1. Karolina KISIELEWICZ, WSA w Warszawie | 4. Zbigniew KRUSZEWSKI,
WSA w Gorzowie Wielkopolskim |
| 2. Anna SIDOROWSKA-CIESIELSKA,
WSA w Warszawie | 5. Jarosław PIĄTEK,
WSA w Gorzowie Wielkopolskim |
| 3. Jacek BORATYN, WSA w Rzeszowie | |

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 29.06.2017 r. zostali powołani:

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Izabela NAJDA-OSSOWSKA

3. Artur KUŚ, WSA w Warszawie

4. Kamila PASZOWSKA-WOJNAR,
WSA we Wrocławiu

Sędziowie Wojewódzkich Sądów

Administracyjnych:

2. Włodzimierz GURBA, WSA w Warszawie

Sędziowie Sądów Apelacyjnych:

5. Ewa BAZELAN, SA w Lublinie

6. Edyta GAJGAŁ, SA we Wrocławiu
7. Teresa KARCZYŃSKA-SZUMILAS, SA w Gdańsku
8. Andrzej POŁATA, SA we Wrocławiu
9. Barbara RĄCZKA-SEKŚCIŃSKA, SA w Gdańsku
10. Anna STRUGAŁA, SA w Gdańsku
11. Teresa SUCHCICKA, SA w Białymstoku
12. Mariusz WICKI, SA w Gdańsku

Sędziowie Sądów Okręgowych:

13. Grzegorz BABIŃSKI, SO w Warszawie
14. Joanna BANAŚ-PALUCH, SO w Bielsku-Białej
15. Witold BENICKI, SO w Rzeszowie
16. Monika BRZozowska, SO w Ostrołęce
17. Piotr DZIEŻA, SO w Elblągu
18. Renata KRÓL, SO w Radomiu

19. Kinga KUBUJ, SO Warszawa-Praga w Warszawie
20. Jacek ŁATA, SO w Radomiu
21. Dorota MODRZEWSKA-SMYK, SO w Lublinie
22. Krzysztof NIEZGODA, SO w Lublinie
23. Natalia PIASTA-SERAFIN, SO Warszawa-Praga w Warszawie
24. Piotr REMPOŁA, SO Warszawa-Praga w Warszawie
25. Marzena SZNAJDESKA, SO we Wrocławiu

Sędzia Sądu Rejonowego

26. Piotr KĘDZIERSKI, SR dla m.st. Warszawy w Warszawie

Sędzia Wojskowego Sądu Garnizonowego

27. Krzysztof ŚWIETLIŃSKI

Ponadto Prezydent RP Andrzej Duda wręczył akty powołania do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w wojewódzkich sądach administracyjnych. Nowo powołani asesorzy sądowi złożyli wobec Prezydenta RP ślubowanie.

Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego 29.06.2017 r. zostali powołani:

1. Agnieszka BANACH, WSA w Kielcach
2. Maria GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA, WSA w Poznaniu
3. Joanna KRUSZEWSKA-GROŃSKA, WSA w Warszawie
4. Jerzy PARCHOMIUK, WSA w Lublinie
5. Jan SZUMA, WSA w Poznaniu
6. Wojciech ŚNIEŻYŃSKI, WSA we Wrocławiu

WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW



Sędzia, to nie tyle zawód, ile pasja. Kto uważa inaczej, nie powinien studiować prawa

Czesława Nowak-Kolczyńska, SNSA w Warszawie

W rodzinie Czesławy Nowak-Kolczyńskiej wuj był sędzią, ale jego inspiracje nie miały zasadniczego znaczenia dla Pani sędzi w ostatecznym wyborze studiów prawniczych, które były wyzwaniem, możliwością sprawdzenia się. Jej domeną w szkole średniej były przedmioty humanistyczne. Sama historia, którą lubiła, wydawała się niewystarczającym kierunkiem, spróbowała więc zmierzyć się z bardziej wymagającym prawem.

Ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w 1988 r. Bezpośrednio po studiach rozpoczęła aplikację sędziowską w ówczesnym Sądzie Wojewódzkim w Warszawie, zakończoną egzaminem sędziowskim w 1990 r. Następnie rozpoczęła pracę jako asesor w Sądzie Rejonowym w Wołominie. W 1992 r. odebrała nominację na stanowisko sędziego w tym sądzie.

Rok później przeniosła się do Łodzi. Pracowała w tutejszym Sądzie Rejonowym, najpierw w Wydziale Karnym, a później w Wydziale Ksiąg Wieczystych, który był najbardziej pokrewny jej zainteresowaniom. W 2000 r. przeszła do pracy w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Sądu Okręgowego w Łodzi, a w 2004 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Od 2012 r. do nominacji pracowała na delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Wśród najważniejszych przymiotów w pracy sędziego Czesława Nowak-Kolczyńska wymienia pracowitość. – *Zawód wymaga zaangażowania, wręcz oddania się pracy, poświęcenia dla niej innych sfer życia, nawet rodzinnego. Obowiązki stawiają wymagania praktycznie 24 godziny na dobę. Często w nocy budzi nas coś, co każe się raz jeszcze zastanowić, czy to, co zdecydowaliśmy, było słuszne* – twierdzi sędzia.

Ktoś, komu wydaje się, że utrzyma się w tej pracy, lawirując, szybko się zawiedzie. Jeśli chce zostać sędzią dla prestiżu togi, uposażenia i luzu w pracy, niech lepiej od razu wybierze inne zajęcie. To nie tyle zawód, ile pasja.

Obserwując swoje środowisko, przekonała się, że jest wiele słuszności w zasadzie, by sędzia nie udzielał się zbyt aktywnie publicznie. – *Miarą tego, co robimy, jest rzetelność, wnikliwość, skrupulatność, dbanie o swój warsztat. Pracą można się zawsze najlepiej obronić. Natomiast działalność zewnętrzna sędziego różnie może być wykorzystana. Musimy żyć tak trochę jakby klasztornie* – zaznacza pani sędzia.

Uważa, że sędziowie od papierów nie uciekną. – *Komputeryzacja przewartościowała znacznie pracę sędziego, ale nie czuję, bym pracowała mniej niż w przeszłości. Świetnym rozwiązaniem byłby asystent sędziego, pod warunkiem, że byłby do swoich obowiązków dobrze przygotowany i lubiłby swoją pracę* – wyjaśnia sędzia.

Uwielbia teatr i filharmonię, gdzie najlepiej wypoczywa. Lubi czytać, jeździć na rowerze. Jest mężatką, ma dwoje dzieci – córka skończyła studia prawnicze i filozoficzne, syn studiuje prawo.



Doświadczenia i ludzkiego podejścia do stron nie da się nauczyć na żadnych uczelniach

Anna Górnik, SSO w Szczecinie

Anna Górnik była dzieckiem grzecznym, zgodnym, ułożonym, zachowującym się według obowiązujących zasad. Wybór prawa był naturalną konsekwencją jej charakteru, sposobu wychowania oraz poszukiwania porządku. Tak została pierwszym prawnikiem w rodzinie.

Sędzia ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Szczecińskim w 2000 r. Przez rok odbywała pozasadową, a następnie przez półtora roku etatową aplikację

w SO w Szczecinie. W 2003 r. zdała egzamin sędziowski.

W tym też roku rozpoczęła pracę jako asesor w Wydziale Gospodarczym Sądu Rejonowego w Szczecinie, w którym pracowała do końca 2015 r. Nominację na sędziego Sądu Rejonowego otrzymała w kwietniu 2007 r., a od 2016 r. została delegowana do Sądu Okręgowego w Szczecinie, również do Wydziału Gospodarczego.

– W zawodzie sędziego niezbędne jest poczucie misji. Wykonywanie obowiązków wymaga bowiem dużo czasu, cierpliwości, poświęcenia dóbr osobistych, ograniczenia życia rodzinnego i prywatnego. Trzeba mieć w sobie dużo spokoju i rozwagi, by wykonywać tę misję wymagającą pokory – mówi sędzia Górnik.

Dla pracy sędziego bardzo ważne jest doświadczenie. – *Jako młody asesor sztywno trzymałam się przepisów procedury, sztywno oceniałam instytucje prawne, brakowało mi szerszego spojrzenia, które mam dzisiaj* – podkreśla.

Sędzia uważa, że doświadczenia i ludzkiego podejścia do stron nie można nauczyć się na żadnych uczelniach, procedurach aplikacyjnych czy asesorskich. To przychodzi z czasem.

Tego czasu sędziowie mają zbyt mało, by pochylać się dłużej nad sprawami, w których orzekają. – *Mam metodę „przesypiania” się z niektórymi sprawami. One zupełnie inaczej wyglądają rano niż bezpośrednio po wokandzie. Próba wymuszenia, by wyrok był wydawany natychmiast po zakończeniu rozprawy, w mojej ocenie jest zbyt daleko idąca. Potrzeba czasu na indywidualne podejście do sprawy* – dodaje.

Według Anny Górnik pracę sędziego i sprawniejsze orzekanie ułatwiłoby ograniczenie działań czysto technicznych, które musi podejmować sędzia. Zbyt skomplikowana jest procedura, która daje stronom, jeśli tylko chcą, możliwość przedłużania procesu w nieskończoność.

– *Potrzebne są łatwiejsze, jasno określone instrumenty proceduralne, dające sędziemu więcej swobody w prowadzeniu procesu niż tylko ścisłe trzymanie się procedur wypracowanych w Kodeksie postępowania cywilnego* – podkreśla Anna Górnik.

W czasie wolnym uwielbia malować, rysować, ale obecnie ma na to mało czasu. Jeśli już go wygospodaruje, to poświęca go rodzinie. Jest mężatką, ma dwoje dzieci.



Najgorsza ugoda jest lepsza od najlepszego orzeczenia

Jacek Łata, SSO w Radomiu

W pomaturalnym poszukiwaniu przez Jacka Łatę najlepszej drogi życiowej na przyszłość wybór zawodu prawniczego okazał się pomysłem najbardziej pociągającym. Studia prawnicze ukończył na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w 1994 r. Po aplikacji sądowej odbytej w ówczesnym Sądzie Wojewódzkim w Radomiu w latach 1994–1996, zakończonej egzaminem sędziowskim w 1996 r., Jacek Łata rozpoczął asesurę sądową w Sądzie

Rejonowym w Lipsku, a od 1998 r. kontynuował ją w Sądzie Rejonowym w Zwoleniu. W 1998 r. został powołany na stanowisko sędziego w tym sądzie.

W związku ze zniesieniem Sądu Rejonowego w Zwoleniu w 2013 r. został przeniesiony do Sądu Rejonowego w Koźlenicach. Niemal przez rok, do 2014 r., był wiceprezesem tego sądu. Po ponownym utworzeniu Sądu Rejonowego w Zwoleniu w 2015 r. wrócił tam jako sędzia i pełni funkcję prezesa tego sądu. W latach 2014–2015 prowadził zajęcia na uczelni Łazarskiego w Warszawie. Jest członkiem Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, w poprzedniej kadencji był prezesem oddziału radomskiego tego stowarzyszenia.

– *Nominacja na sędziego Sądu Okręgowego w Radomiu to dla mnie kolejny, bardzo ważny krok w drodze zawodowej i potwierdzenie, że z powodzeniem łączyłem wykonywanie obowiązków orzeczniczych ze sprawowaniem funkcji administracyjnych* – mówi sędzia.

Nie ma dużego doświadczenia w pracy w sądzie odwoławczym, ale uważa, że sędzia na każdym stanowisku i w każdym sądzie powinien być bezstronny i dążyć do ustalenia prawdy materialnej. – *Tak zawsze staram się robić z uwzględnieniem wniosków dowodowych stron, czyli zasady kontrydiktoryjności, ale przede wszystkim patrzę na obowiązujący porządek prawny* – podkreśla sędzia.

Dodaje, że dla dobra stron oraz zasady sprawiedliwości zawsze stara się zawierać ugode z stronami, wyjaśniając, że jest ona dla nich najbardziej skutecznym, ale i najtańszym rozwiązaniem sporu. To z reguły spory majątkowe i często zdarza się, że koszty przewyższają wartość przedmiotu roszczenia.

– *Najgorsza ugoda jest lepsza od najlepszego orzeczenia. Nikt nie przegrywa, co czasami jest bardzo ważnym elementem sporu przed sądem* – deklaruje Jacek Łata.

Sędzia ma dużo pracy. Mogłaby ją ułatwić informatyzacja działań już od momentu wszczęcia postępowania przez pełnomocnika, choćby przy nadawaniu pism procesowych w formie elektronicznej. W czasie wolnym, którego – jak uważa – musi starczać także na życie rodzinne, lubi jeździć na rowerze, wyjeżdża na wycieczki w góry, dużo czyta. Jest żonaty, ma dwoje dzieci.



Sędzia reprezentuje państwo i buduje jego wizerunek

Paweł Cyran, SSR dla Krakowa-Śródmieście w Krakowie

Tak jak u większości maturzystów, o studiach prawnych zdecydowało zamiłowanie do historii. Wybór okazał się najlepszy z możliwych i dalej wszystko potoczyło się właściwym zawodowym torem, z przerwą na naukę i jednocześnie pracę w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Studia prawnicze ukończył na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie w 1999 r. Przez kolejnych kilka lat pracował w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz w Izbie Celnej. W 2004 r. został asystentem w Sądzie Okręgowym w Krakowie.

– Kiedy już pracowałem jako asystent sędziego, przerwałem pracę, by studiować przez dwa lata w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Uważałem, że jest to, jak mówił Jan Nowak-Jeziorański, szkoła rycerska i z takim właśnie państwowo-patriotycznym zacięciem zdecydowałem się na naukę w niej – wspomina sędzia Cyran.

Po odejściu z tej szkoły w 2006 r. Paweł Cyran powrócił do pracy jako asystent sędziego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie. Egzamin sędziowski zdał eksternistycznie w 2014 r. – Po wróceniu do Sądu Apelacyjnego na stanowisko asystenta sędziego. Wykorzystywałem wiedzę zdobytą w Krajowej Szkole Administracji Publicznej przy międzynarodowej współpracy Sądu Apelacyjnego w Krakowie z sądami z wielu różnych krajów, w tym sądu we Lwowie, Arnheim, Wilnie, Pradze – opowiada sędzia.

Nominacja jest dla sędziego Cyrana wielkim zaszczytem i odpowiedzialnością. – Pracuję dopiero od kilku miesięcy, ale już miałem 20 wokand, poczułem więc już dostatecznie ciężar odpowiedzialności wynikający z konieczności podejmowania kilkudziesięciu decyzji ważkich dla życia ludzi – opowiada sędzia.

– To duże wyzwanie, ale jednocześnie pojawia się satysfakcja w momencie załagodzenia konfliktu, czy wręcz doprowadzenia do porozumienia, zgodnie z którym niekoniecznie jedna ze stron musi przegrać. Widzę w tym duży potencjał. Sądy powinny przyczyniać się do popularyzacji takiego rozwiązywania konfliktów, by skupić się na sprawach, z którymi mediacja nie jest w stanie sobie poradzić – podkreśla sędzia, dodając, że tym się różnimy od Europy Zachodniej, gdzie zatrzymywanie sporów na poziomie mediacji występuje w nieporównywalnie większym zakresie niż u nas.

Credo sędziego Cyrana: „Sędzia powinien cechować się szacunkiem dla ludzi, skromnością, cierpliwością, uprzejmością. Reprezentuje państwo, dlatego te cechy powinny być na porządku dziennym, bo wizerunek państwa budowany jest na podstawie postępowania osoby, która to państwo reprezentuje”.

Z uwagi na ilość obowiązków obecnie czas wolny dla sędziego przestał istnieć. Liczy, że z czasem, kiedy jego praca na nowym stanowisku się unormalizuje, to się zmieni. Lubi chodzić po górach, zwiedzać historyczne, zabytkowe miasta. Amatorsko interesuje się astronomią i polityką międzynarodową. Ma 14-letniego syna.



Jeśli brakuje ci czasu, znajdź dodatkowe zajęcia

Paweł Sławicki, SSR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie

Pawła Sławickiego w szkole średniej zafascynowała wiedza o społeczeństwie, w szczególności lekcje o prawie konstytucyjnym i ustroju państwa. Kiedy zastanawiał się nad wyborem studiów, zamiłowanie do historii i wiedzy o społeczeństwie zdecydowało, że będzie to prawo.

Ukończył Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana

Pawła II w 2010 r. Potem w latach 2010–2011 odbył roczną aplikację ogólną, a następnie w latach 2012–2016 aplikację sędziowską. W latach 2010–2013 odbył studia doktoranckie na wspomnianym wydziale, uzyskując w 2013 r. stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa, specjalność: prawo praw człowieka. W tym też roku brał udział w projekcie międzynarodowej wymiany Regional Exchange Project 4-th Seminar zorganizowanym m.in. przez European Judicial Training Network. W 2014 r. złożył egzamin sędziowski z wynikiem celującym. Jest autorem wielu publikacji prawniczych.

W 2014 r. został mianowany na stanowisko referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie. W latach 2014–2016 był adiunktem na Akademii Obrony Narodowej w Warszawie.

– *Dążyłem do objęcia tego stanowiska całe dorosłe życie* – mówi o nominacji na sędziego Paweł Sławicki. – *Na początku najtrudniejsze było prowadzenie rozprawy, bo jako referendarz sądowy nie miałem do czynienia z salą, ale coraz większa liczba rozpraw pozwalała na oswojenie się z tą sytuacją* – dodaje.

Orzekając, stara się wyważać interesy ludzi w szerokiej perspektywie, patrzeć na ich sprawy nie tylko poprzez literę prawa, chociaż nigdy przeciwko prawu. – *Trzeba tak interpretować normy prawne, żeby rozstrzygnięcie było sprawiedliwe, ale zawsze zgodne z prawem* – podkreśla sędzia.

Stara się wciąż rozwijać naukowo. Interesuje się szczególnie prawem cywilnym. – *Praca naukowa ma wpływ na sposób orzekania, dlatego warto łączyć praktykę z teorią. Oczywiście priorytetem musi być praktyka* – przekonuje sędzia. Uważa też, że trzeba być zaangażowanym w to, co się robi. Bez tego, podobnie, jak bez skrupulatności i wnikliwości, trudno dobrze wykonywać sędziowskie obowiązki. – *Ludzie czasami mówią, że nie da się robić kilku rzeczy naraz. Ja jednak uparcie trzymam się powiedzenia, że jeżeli nie masz na nic czasu, znajdź sobie nowe hobby. Tak jest ze mną* – wspomina dr Paweł Sławicki.

W wolnych chwilach sędzia interesuje się piłką nożną, choć teraz, jak przyznaje, bardziej już przed telewizorem. Lubi podróże w miejsca, w których już był. Jest żonaty.



Ufam, że spełnię marzenia o stanowisku sędziego

Maria Grzymisławska-Cybulska, asesor WSA w Poznaniu

Asesor Maria Grzymisławska-Cybulska pochodzi z akademickiej rodziny hołdującej tradycyjnym wartościom, dlatego było wiadomo, że będzie studiować. Choć ojciec jest lekarzem, profesorem nauk medycznych, matka zaś filologiem, ona wybrała prawo.

Ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2002 r. Od 2004 r. do 2014 r. pracowała w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu. W latach 2007–2009 uczestniczyła w szkoleniu dla asystentów sędziego zakończonym zdaniem egzaminem.

– *Począwszy od reformy sądownictwa administracyjnego w 2004 r., aż do 2014 r. pracowałam na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego. Tak rozpoczęła się moja trwająca 13 lat droga do asesury. W tym czasie dobrze poznałam warsztat pracy sędziego, wymiar koniecznego zaangażowania oraz wagę pełnionych przez sędziów obowiązków. Dogłębnie poznałam obszar sądownictwa administracyjnego* – opowiada Maria Grzymisławska-Cybulska.

W 2011 r., po złożeniu rozprawy doktorskiej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, otrzymała stopień naukowy doktora nauk prawnych. Jest autorką monografii, rozdziałów w książkach i wielu artykułów poświęconych problematyce prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego. – *Po obronie doktoratu pracę asystenta sędziego łączyłam z obowiązkami adiunkta. W 2012 r. nabyłam też uprawnienia radcy prawnego* – wspomina.

W 2014 r. otrzymała propozycję współpracy z kancelarią adwokacką i specjalizowała się w sprawach administracyjnych i sądownictwa administracyjnego. – *W 2015 r. zaś przyjąłam propozycję pełnienia obowiązków Dyrektora Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS w Poznaniu. To było bardzo cenne doświadczenie. Wielość tak różnorodnych obowiązków pozwoliła mi dostrzec niezwykle wymiar wykształcenia prawniczego, ale również uświadomiła moje autentyczne powołanie do pełnienia urzędu sędziego* – twierdzi asesor.

Zdecydowała zgłosić swoją kandydaturę do pełnienia obowiązków asesora sądowego w WSA w Poznaniu. – *W związku z nominacją chciałabym przede wszystkim postępować zgodnie z treścią ślubowania złożonego wobec Prezydenta RP. Ufam, że zgodna z rotą ślubowania realizacja obowiązków asesorskich pozwoli mi spełnić marzenie o stanowisku sędziego sądu administracyjnego* – mówiła o planach asesor Maria Grzymisławska-Cybulska.

Zainteresowania pozazawodowe asesor są związane z powieściami kryminalnymi oraz okresem 20-lecia międzywojennego w Polsce: począwszy od kuchni, poprzez codzienne życie ludzi tego okresu, na kulturze skończywszy. Jest mężatką, ma syna, przedszkolaka.

Współpraca w ramach sieci ENCJ

W drugim kwartale 2017 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 reprezentowali interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości, biorąc czynny udział w pracach nad raportami z działań projektów.

W dniach 7–9.06.2017 r. w Paryżu odbyło się spotkanie Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ). W Zgromadzeniu udział wzięli: Przewodniczący KRS – sędzia Dariusz Zawistowski, Wiceprzewodniczący KRS – sędzia Piotr Raczkowski, sędzia Sławomir Pałka oraz Szef Biura KRS – sędzia Grzegorz Borkowski.

Podczas obrad pierwszego dnia Zgromadzenia Ogólnego odbyły się wybory członków do Rady Wykonawczej Sieci. Do Rady Wykonawczej ENCJ dołączyły Rady: Chorwacji, Portugalii oraz Anglii i Walii.

Wysłuchano również raportu z działań w latach 2016–2017. Omówiono finanse ENCJ oraz rachunek zysków i strat, przyjęto bilans finansowy za rok 2016 i absolutorium dla Rady Wykonawczej (zwykłą większością), przyjęto budżet na rok 2017 (zwykłą większością) oraz zatwierdzono wysokość opłaty członkowskiej na 2018 r.

Omówiony został również plan 4-letni ENCJ (2018–2021) i plan na lata 2017–2018.

Drugi dzień obrad poświęcony był przedstawieniu rezultatów prac grup projektowych.

Podczas trzeciego dnia obrad:

- 1) omówiono perspektywy na przyszłość w zakresie promocji prac ENCJ;
- 2) podsumowano prace w podgrupach i dyskutowano nad Deklaracją Paryską;
- 3) przyjęto rekomendację projektów, raport z seminarium poświęconego digitalnemu wymiarowi sprawiedliwości 2017 oraz plan prac ENCJ na lata 2017–2018 oraz zaprezentowano i przyjęto plan prac ENCJ na lata 2018–2020.

Pod koniec obrad tegorocznego Zgromadzenia Ogólnego przyjęto *Deklarację Paryską dotyczącą sądownictwa reagującego na wyzwania*.

Ustanowiono następujące projekty na rok 2017/2018:

- „Ocena niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości”, kontynuacja prac grupy;
- „Zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości”.

Karolina Janson-Ernert

Wizyty, spotkania, konferencje

Wiosną 2017 r. aktywność Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) w sprawach międzynarodowych była niezwykle duża. Jednym z elementów bieżącej współpracy jest wymiana zapytań prawnych. W drugim kwartale 2017 r. KRS otrzymała pytania: z Bułgarii (dwa), Portugalii, Włoch i ze Słowenii.

Innym akcentem współpracy z radami sądownictwa był udział Przewodniczącego KRS Dariusza Zawistowskiego i Szefa Biura Rady dra Grzegorza Borkowskiego w konferencji

naukowej „Droga do niezależnego i praworządnego statusu Rady Sądownictwa” zorganizowanej 11.05.2017 r. w Bratysławie z okazji 15-lecia powstania Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej, na której omówione zostały różnorodne aspekty i modele organizacji sądownictwa oraz samych rad jako instytucji.

Już kilka dni później, w dniach 15–18.05.2017 r. odbyła się wizyta studyjna przedstawicieli Rady Sądownictwa Republiki Słowacji, którą zaprosiła z kolei do Polski

Krajowa Rada Sądownictwa. W skład delegacji weszli: Przewodnicząca Rady Jana Bajánková, wiceprzewodniczący Rady Jan Vanko, członkowie Rady sędziowie Dušan Čimo i Rudolf Čirč (oba zasiadający w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego) oraz Patricia Némethová – szef Wydziału Stosunków Międzynarodowych w biurze Rady. Program wizyty w Warszawie obejmował spotkanie z kierownictwem Krajowej Rady Sądownictwa oraz wizyty w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Sądzie Najwyższym oraz spotkanie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Przedstawiciele Rady słowackiej mieli również okazję poznać pracę Sądu Okręgowego w Krakowie, a także tajniki funkcjonowania i plany rozwoju Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Wobec wielu podobieństw, przedstawiciele obu rad sądownictwa postanowili o intensyfikacji kontaktów w przyszłości.

Krajowa Rada Sądownictwa kontynuuje również w ostatnim okresie współpracę z organami sądownictwa Armenii. W dniach 28–31.05.2017 r. miała miejsce wizyta studyjna przedstawicieli Rady Sądownictwa Republiki Armenii. Na czele delegacji stał Przewodniczący Rady dr Arman Mkrtumyan – Prezes Sądu Kasacyjnego, a towarzyszyli mu: dr Grigor Badiryan (Członek Rady, a zarazem Przewodniczący Komitetu Spraw Prawnych i Państwowych Rady do spraw Konsultacji Publicznych), Gagik Khandanyan – Członek i były Przewodniczący Rady oraz sędzia Cywilnego Sądu Apelacyjnego, dr Anna Vardapetyan – I Zastępca Szefa Departamentu Sądowego i Sekretarz Rady Prezesów Sądów Republiki Armenii. W toku spotkań w siedzibie Rady, Sądzie Najwyższym, Sądzie Okręgowym w Warszawie, Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich goście poznali zarówno praktykę pracy polskiego sądownictwa na wszystkich szczeblach, jak i modele organizacyjne instytucji wymiaru sprawiedliwości. Spotkania były również okazją do wymiany doświadczeń w zakresie reformy sądownictwa i statusu obu rad – goście z Armenii podzielili się swoimi uwagami co do realizacji reformy konstytucyjnej w tym kraju,

która obejmuje między innymi zmianę sposobu wyłaniania składu Rady Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa kontynuowała również współpracę z holenderską Radą Sądownictwa, szczególnie w komunikacji społeczno-medialnej. Dnia 21.04.2017 r. wiceprzewodniczący rady holenderskiej sędzia Kees Sterk został za zasługi dla współpracy sądownictwa Polski i Holandii uhonorowany medalem „Zasłużony dla wymiaru sprawiedliwości”. Rada holenderska była zresztą jedną z pierwszych, które – idąc za przykładem Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa – zajęły stanowisko w sprawie reform sądownictwa w Polsce i statusu KRS. Oprócz niej, swoje opinie i stanowiska przedstawiły również rady z takich krajów, jak m.in.: Słowacja, Belgia, Irlandia, Łotwa, Litwa, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Hiszpania, Wielka Brytania oraz międzynarodowe organizacje zajmujące się kwestią rządów prawa lub zrzeszające przedstawicieli sądownictwa: Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Stowarzyszenie Sędziów Europejskich na rzecz Demokracji i Wolności (MEDEL), Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODiHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy oraz Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE).

W odniesieniu do relacji Krajowej Rady Sądownictwa z instytucjami unijnymi warto wspomnieć, że 23–26.04.2017 r. delegacja przedstawicieli sądownictwa polskiego, w tym Przewodniczący KRS sędzia Dariusz Zawistowski, odbyła w Brukseli i Luksemburgu wiele spotkań z przedstawicielami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Spotkania były kolejnym elementem corocznego badania stanu rządów prawa w krajach członkowskich Unii Europejskiej w związku z realizacją programu Unii Europejskiej dla wymiaru sprawiedliwości na najbliższe lata („Justice Programme 2014–2020”); gospodarze byli również zainteresowani poznaniem punktu widzenia

sądownictwa na bieżące i planowane zmiany prawne dotyczące wymiaru sprawiedliwości.

Jednym z elementów aktywności międzynarodowej KRS jest współpraca z Radą Europy oraz organami i organizacjami działającymi przy Radzie Europy.

Dnia 4.04.2017 r. miała miejsce w siedzibie KRS wizyta przedstawicieli Komisji Monitorin-gowej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy do spraw funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce. Sześciuosobowa delegacja przebywała w Polsce na zaproszenie Kancelarii Sejmu i odbyła w dniach 3–6.04.2017 r. wiele spotkań z przedstawicielami władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej oraz z organizacjami społecznymi i instytucjami zajmującymi się prawami człowieka.

Przedstawiciel KRS wziął również udział w posiedzeniu międzyresortowego Zespołu do spraw Wykonywania Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, działającego przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, koordynującego działania instytucji krajowych w zakresie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do tematów omawianych na posiedzeniu 30.03.2017 r. należały: implementacja orzecznictwa Trybunału w sprawach „polskich”, w szczególności związanych m.in. z postępowaniem w realizacji wyroków dotyczących wolności wyrażania opinii oraz naruszeń w zakresie art. 38 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wysłuchano również informacji na temat przyjęcia Raportu z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2016 r. przez Radę Ministrów oraz w przedmiocie organizacji konferencji: „Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych”. Ta międzynarodowa konferencja odbyła się w Warszawie 30.05.2017 r., zaś Radę reprezentował Szef Biura KRS sędzia dr Grzegorz Borkowski.

Sędzia Katarzyna Gonera, będąca z ramienia KRS przedstawicielem Polski w Radzie Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE),

która działa przy Radzie Europy, uczestniczyła w ostatnich miesiącach jako członek zastępczy Grupy Roboczej CCJE (CCJE-GT) w pracach nad przygotowaniem Opinii CCJE nr 20(2017) dla Komitetu Ministrów Rady Europy „Rola sądów w odniesieniu do jednolitego stosowania prawa”. Grupa przygotowywała wstępną wersję Opinii, która zostanie zaprezentowana do akceptacji na posiedzeniu plenarnym CCJE w Strasburgu w listopadzie 2017 r.

Krajowa Rada Sądownictwa odbyła również w minionym kwartale wiele spotkań roboczych z delegacjami i przedstawicielami sądownictwa przebywającymi w Polsce. Dnia 5.04.2017 r. Przewodniczący KRS Dariusz Zawistowski wraz z innymi przedstawicielami Rady spotkał się z sędzią Haralodem Doeringiem, zastępcą przewodniczącego 1. Senatu w niemieckim Federalnym Sądzie Administracyjnym w Lisku. Sędzia Doering przebywał w Polsce na stażu organizowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Z kolei 12.05.2017 r. w siedzibie Rady odbyło się spotkanie przedstawicieli KRS (na czele z członkiem prezydium Rady sędzią Andrzejem Adamczukiem) z 21-osobową delegacją sędziów i prokuratorów przebywających w Polsce na stażu w ramach Programu Wymian Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) na zaproszenie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Podobne spotkanie w siedzibie KRS odbyło się również 8.06.2017 r. Tym razem kierownictwo KRS na czele z przewodniczącym Dariuszem Zawistowskim przyjęło grupę 23 sędziów i prokuratorów z takich krajów, jak: Bułgaria, Rumunia, Hiszpania, Francja, Niemcy, Włochy, Portugalia i Rumunia.

W dniach 11–12.05.2017 r. odbyła się w Wilnie międzynarodowa konferencja naukowo-praktyczna „Apelacja: Istota, cel i problemy związane z czasem trwania postępowania” organizowana przez Sąd Apelacyjny Litwy. Krajowa Rada Sądownictwa reprezentowana była przez sędziego dra Grzegorza Borkowskiego, Szefa Biura Rady.

Rafał Michalczewski

Jan Kremer

Jakie publikacje mogą pomagać uczestnikom postępowań cywilnych w ich prowadzeniu? – recenzja książki „Meritum postępowanie cywilne”, redakcja naukowa Elwira Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2017

Kodeks postępowania cywilnego powinien być narzędziem, swoistą „instrukcją obsługi” prowadzenia sprawy cywilnej na wszystkich jej etapach i umożliwiać wszystkim jej uczestnikom sprawną i przejrzystą realizację celów właściwych dla danego etapu postępowania. Niestety liczba nowelizacji tego Kodeksu, by wskazać przykładowo na 42 nowelizacje pomiędzy publikacjami tekstu jednolitego z 17.12.2013 r. i z 31.10.2016 r.¹, dowodzą, że ustawodawca nie przestrzega istotnej zasady związanej z pewną wyjątkowością nowelizacji kodeksów i całościowym wprowadzaniem zmian w poszczególnych instytucjach procesowych. Wywołuje to dodatkowe problemy z interpretacją i wykładnią przepisów oraz wątpliwości związane z konsekwencjami wprowadzanych zmian dla wcześniej istniejących regulacji. Postęp techniczny i wprowadzane rozwiązania organizacyjne (portale orzeczeń) ułatwiły dostęp do orzecznictwa sądów wszystkich szczebli, ale też spowodowały istotne trudności



w percepcji liczby i w ocenie wagi orzeczeń. W pewnym stopniu zjawisko to dotknęło także publikacje naukowe.

Przedstawione procesy oceniane są w pełni pozytywnie przez część autorów i odbiorców, którzy upatrują w tym stanie rzeczy zalet wynikających z dostępu do wielości źródeł wiedzy jurystycznej opartej na szerokiej próbie i odwołujących się do transparentności w orzekaniu.

Przeciwnie poglądy wskazują na wynikające z tego stanu rzeczy proble-

my w identyfikacji dominujących poglądów doktryny i piśmiennictwa, a także wykładni prawa, w tym linii orzeczniczej sądów. Konsekwencją tego jest artykułowanie potrzeby syntetycznego przedstawiania istoty dominujących poglądów doktryny i wskazywanie kluczowych dla stosowania prawa orzeczeń i aktualnej linii orzeczniczej. Podzielenie tego stanowiska prowadzi do potrzeby skupienia się na głównych treściach, istocie, a więc meritum postępowania cywilnego. Omawiana publikacja wpisuje się w ten tok rozumowania. Stanowi ona również praktyczny przewodnik po postępowaniu cywilnym i w przystępny, a zarazem właściwy merytorycznie sposób przedstawia poszczególne

¹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101; potem Dz.U. z 2016 r. poz. 1822).

instytucje procesowe. Zawarte w tytule słowo „*meritum*” wskazuje na odniesienie do istoty sprawy, jej sedna, co znajduje potwierdzenie w treści. Książka stanowi udane poszukiwanie rozwiązania i wyważenia pomiędzy klasycznym komentarzem, z elementami rozważań doktrynalnych, a swego rodzaju przystępnym przewodnikiem po postępowaniu.

Zaletą publikacji jest zebranie pod kierownictwem redaktora naukowego prof. dr hab. Elwiry Marszałkowskiej-Krześ zespołu autorów łączących pracę naukową z praktycznym wykonywaniem zawodów prawniczych, a także wywodzących się spośród pracowników naukowych oraz osób wykonujących czynnie zawody prawnicze (adwokatów, radców prawnych, sędziów, jak też komorników i notariusza). Szeroka reprezentacja zawodów prawniczych pozwoliła na odwołanie się autorów poszczególnych rozdziałów także do praktycznych doświadczeń w funkcjonowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Suma doświadczeń osób opracowujących poszczególne rozdziały także stanowi o wartości publikacji, łączącej analizę naukową poszczególnych instytucji z ich praktycznym stosowaniem.

Książka podzielona jest na 8 części i nietypowo rozpocznie od zwrócenia uwagi na część przedostatnią (VII) omawiającą międzynarodowe postępowanie cywilne, które to przepisy coraz częściej mają zastosowanie w rozpoznawanych sprawach. Przepisy regulujące postępowanie zawarte są w części czwartej Kodeksu postępowania cywilnego, a także prawie Unii Europejskiej, konwencjach wielostronnych i dwustronnych. Nadal w codziennej pracy czasem uchodzi z naszego pola widzenia konieczność stosowania tych wiążących przepisów. Warto dostrzegać pozycję cudzoziemca w postępowaniu cywilnym, wraz z wieloma tego konsekwencjami, i pamiętać o jego uprawnieniach, np. prawem do zwolnienia od kosztów sądowych, prawem do korzystania z pomocy. W pracy omówiono też kwestie związane ze stosowaniem rozporządzeń parlamentu

Europejskiego i Rady dotyczące zagadnień proceduralnych. Przy omawianiu tej problematyki ujawnia się każdorazowo pozycja sądu polskiego jako sądu unijnego.

Część ostatnia poświęcona jest arbitrażowi (rozdział LVIII) i mediacji (rozdział LIX), a więc alternatywnym metodom rozwiązywania sporów. Popularyzacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów i wzrost świadomości co do możliwości korzystania z nich nie tylko ograniczają liczbę spraw w sądach, lecz także – co istotniejsze – mogą przyczyniać się do zmniejszenia stopnia skonfliktowania stron. W związku z tym, że problematyka ta nie jest wystarczająco rozpropagowana, szczególnie warto podkreślić znaczenie umieszczenia w tej części wzorów pism procesowych.

Powracając do chronologii książki, część pierwsza wprowadza w podstawowe zasady postępowania i instytucje procesowe, skupiając się na wykładni prawa procesowego. Kolejne części omawiają postępowanie rozpoznawcze, procesowe i nieprocesowe, z modyfikacjami wynikającymi z postępowań odrębnych i rodzajów postępowań nieprocesowych. Część czwarta to postępowanie zabezpieczające, a kolejne dwie części poświęcone są wykonaniu orzeczenia, odrębnie postępowaniu wykonawczemu i egzekucyjnemu.

Publikacja skonstruowana jest w ten sposób, że części podzielone są na rozdziały, które rozpoczynają się od teoretycznego wprowadzenia, wskazania przepisu, bez jego przytaczania, stanowiącego podstawę prawną omawianego zagadnienia. W tekście powołane jest orzecznictwo bądź jest ono wskazane w końcowej części, przed wymienieniem literatury. Niewątpliwie dobór orzeczeń do zaprezentowania aktualnej linii orzeczniczej może być dyskutowany, ale generalnie spełnia oczekiwania. Ponadto w tekście wyodrębniono informacje określone jako ważne, zamieszczając je w ramach, tekst wzbogacono schematami ilustrującymi powiązania, związku i wzajemne wynikanie poszczególnych rozwiązań. Całość uzupełnia wykaz literatury. Celem dopełnienia rozważań i ułatwienia

podjęcia czynności w praktyce zamieszczono też wzory pism procesowych i orzeczeń.

Szata graficzna jest przejrzysta.

Podsumowując, niewątpliwie kolejna pozycja z serii meritum stanowi publikację, która

faktycznie pomaga wszystkim uczestnikom postępowania cywilnego w jego prowadzeniu, na każdym etapie postępowania, przy zrozumiałym omówieniu poszczególnych instytucji i rozwiązań oraz ich konstrukcji.

Jan Kremer

Autor jest sędzią Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

Wykaz najważniejszych opinii, stanowisk i uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa w okresie 1.04.2017 r. – 30.06.2017 r., których treść jest dostępna na stronie www.krs.pl:

- Opinia KRS z 7.04.2017 r. (nr WO 020-25/17) w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1373)
- Opinia KRS z 6.04.2017 r. (nr WO 020-27/17) w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
- Opinia KRS z 4.04.2017 r. (nr WO 020-29/17) w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1435)
- Opinia KRS z 12.05.2017 r. (nr WO 020-32/17) w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491)
- Opinia KRS z 11.05.2017 r. (nr WO 020-37/17) w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1496)
- Stanowisko KRS z 9.05.2017 r. (nr WO 401-7/17) w sprawie Kongresu Prawników Polskich
- Stanowisko KRS z 26.05.2017 r. (nr WO 401-10/17) w przedmiocie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisów regulujących tryb wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (sygn. akt K 3/17)
- Stanowisko KRS z 26.05.2017 r. (nr WO 020-56/16) w przedmiocie przyjętej przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka poprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423)
- Stanowisko KRS z 25.05.2017 r. (nr WO 401-8/17) w sprawie braku obwieszczeń Ministra Sprawiedliwości o wolnych stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych
- Opinia KRS z 25.05.2017 r. (nr WO 020-48/17) w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1563)
- Opinia KRS z 25.05.2017 r. (nr WO 020-43/17, 140,141) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu przed sądem administracyjnym oraz projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym
- Opinia KRS z 25.05.2017 r. (nr WO 020-53/17) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania
- Opinia KRS z 24.05.2017 r. (nr WO 020-44/17) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie należności przysługujących sędziom delegowanym do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa
- Opinia KRS z 24.05.2017 r. (nr WO 020-41/17) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych
- Opinia KRS z 8.06.2017 r. (nr WO 020-55/17) w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach
- Stanowisko KRS z 6.06.2017 r. (nr WO 401-11/17) w przedmiocie wniosku Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (sygn. akt K 5/17)

WARUNKI PRZYJMOWANIA TEKSTÓW DO DRUKU

Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) i ewentualnym listem polecającym prosimy przysyłać pocztą elektroniczną na adres sekretarza redakcji: katarzyna.bojarska@wolterskluwer.com. 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: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publicacji-w-czasopismie>.

Dodatkowe informacje o Kwartalniku zamieszczono na stronie czasopisma: <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/krajowa-rada-sadownictwa#spis>.

Redakcja



Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego

czerwiec 2015 – marzec 2016

redakcja naukowa **Piotr Radziewicz, Piotr Tuleja**

Wojciech Białogłowski, Aleksandra Dębowska, Monika Florczak-Wątor, Marzena Laskowska, Bogumił Naleziński, Agata Niżnik-Mucha, Maciej Pach, Piotr Radziewicz, Jarosław Sułkowski, Piotr Tuleja

Publikacja jest poświęcona nowelizacjom ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dokumentuje prace legislacyjne oraz postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące zmian organizacji i zasad działania sądu konstytucyjnego w latach 2015-2016. Przedstawia szczegółową analizę skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. (K 47/15), uwzględniając wszystkie dokumenty źródłowe wydane w trakcie uchwalania kolejnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz kolejnych postępować przed Trybunałem Konstytucyjnym.

„(...) praca dotyczy sporu konstytucyjnego o zasadniczym znaczeniu ustrojowym, wywołującym ostre kontrowersje zarówno polityczne, jak i doktrynalne, zarówno w Polsce, jak i za granicą. Uczestnikami tego sporu były (...) wszystkie właściwe organy konstytucyjne w Polsce, a kolejne jego odsłony stanowiły znakomitą ilustrację ogólniejszych procesów zachodzących w ciągu ostatniego roku w Polsce i pogłębiania się kryzysu konstytucyjnego, niemającego precedensu w doświadczeniach po 1989 roku. Nie ulega więc wątpliwości potrzeba naukowego opisywania tych wydarzeń, zarówno z punktu widzenia analiz doktrynalnych, jak i w perspektywie szczegółowej analiz faktów prawnych i politycznych.”

Prof. dr hab. Leszek Garlicki





CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)
Indeks 404381
PKWiU 2008 58.14.12.0