

IUSTITIA

TEMAT NUMERU

Konferencja „Kierunki reform sądownictwa w społecznych projektach ustaw Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA”, Senat RP, 25.4.2024 r.

Otwarcie konferencji

Wystąpienie dr hab. Krystiana Markiewicza, Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów i Prokuratury, Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, prof. Uniwersytetu Śląskiego

Szanowny Panie Marszałku!

Szanowny Panie Ministrze!

Szanowny Panie Prezesie Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów!

Drogie Koleżanki i Drodzy Koledzy!

Temat Konferencji dotyczy, w skrócie rzecz ujmując, przywracania praworządności. Jest rzeczą dla mnie bardzo istotną, że spotykamy się w tym miejscu, w polskim Parlamencie, ponieważ jest to miejsce, w którym do tej pory mogliśmy jedynie krytykować pewne rzeczy, na ogół bezskutecznie, ewentualnie krzyczeć pod murami Sejmu czy Senatu, kiedy działo się coś złego. Teraz jest inaczej. I z tego powodu bardzo się cieszę.

Jesteśmy tutaj w takim gronie, gdzie spotykają się trzy konstytucyjne władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza, i – co bardzo ważne – są też przedstawiciele Europy. Tak ma wyglądać współdziałanie władz konstytucyjnych,

o których mowa w preambule Konstytucji. Tak ma wyglądać współdziałanie władz po to, aby Polska była rzeczywiście mocnym, silnym państwem Unii Europejskiej. Cieszę się bardzo, że na tej konferencji i podczas naszej wspólnej drogi od wielu, wielu lat nie jesteśmy sami tylko w tym gronie – gronie władz. Są z nami przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele innych zawodów: prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, jest świat akademicki, są nasze wydawnictwa, są przedstawiciele Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej, są też legislatorzy. Wasza pomoc przez te lata była i cały czas jest nieoceniona.

Proszę Państwa!

Wszyscy wiemy, co wydarzyło się 15 października ubiegłego roku. Data wyborów w Polsce to przywrócenie nadziei na odbudowę praworządności. Jednak takie rzeczy jak przywracanie praworządności nie dzieją się z dnia na dzień i my to wiedzieliśmy jako Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. Rozpoczęliśmy pracę nad przygotowaniem projektów aktów prawnych dobrych kilka lat temu. Od niecałych 2 lat prace nabrały dużego tempa. Na początku te prace toczyły się we współpracy ze Społeczną Komisją Kodyfikacyjną, która została stworzona po Pierwszym Kongresie Prawników Polskich – kongresie, który był reakcją na to zło, które się dzieje w Polsce. Tymi pracami społecznej komisji kodyfikacyjnej kierowali pan przewodniczący profesor *Wojciech Popiołek* i pan profesor *Andrzej Jakubecki*, który tutaj jest razem z nami. Bardzo dziękuję wszystkim osobom ze Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej. Bardzo dziękuję też wszystkim tym, którzy instytucjonalnie tworzyli tę Komisję przez tyle lat. Poza „Iustitią”, była to adwokatura i radcowie prawni. Jest z nami prezes Krajowej Izby Radców Prawnych Pan mecenas *Włodzimierz Chruściak*, któremu bardzo dziękuję nie tylko za te lata współpracy, ale szczególnie za ten ostatni okres kilku, kilkunastu miesięcy, kiedy ta pomoc najlepszych legislatorów, którzy tutaj są na tej Sali, była po prostu nieoceniona.

Przygotowaliśmy pakiet kilku ustaw. To są ustawy dotyczące sądownictwa: Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. W ramach tego pakietu jest ustawa o Sądzie Najwyższym, ustawa o Prokuraturze. Są z nami przedstawiciele Lex Super Omnia najdzielniejszego stowarzyszenia prawniczego w Polsce, którzy przygotowali swój projekt ustawy o Prokuraturze.

W ramach pakietu jest także projekt ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która obecnie jest procedowana w Sejmie. Można powiedzieć, że część ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest dzisiaj procedowana w Senacie. Cieszę się bardzo, że jest taka możliwość i okazja że się spotykamy, że wróciła normalność oraz że wszyscy tu jesteśmy: jest pan Minister Sprawiedliwości profesor *Adam Bodnar*, jest Pan Marszałek *Maciej Żywno*, na których pomoc można liczyć nie tylko – jak rozumiem – w rozpoczęciu dyskusji, bo ona już się rozpoczęła, ale w tym

żeby rzeczywiście dążyć do zdefiniowania tego, co jest standardem europejskim, co będzie najlepsze dla Polski i żebyśmy mogli to sprawnie procedować w polskim parlamencie. Raz

jeszcze bardzo dziękuję za przybycie Państwa i bardzo proszę, jeżeli mogę, współgospodarza tej konferencji Pana Marszałka o zabranie głosu. Bardzo proszę.

Wystąpienie Wicemarszałek Senatu RP Macieja Żywno

Szanowni Państwo!

W imieniu Pani Marszałek *Małgorzaty Kidawy-Błońskiej*, Wysokiej Izby Senatu, obecnych również senatorów, witamy Państwa serdecznie w gmachu polskiego Senatu. Chciałem powiedzieć, że jest to dla nas naprawdę ogromne wydarzenie, że zgodziliście się Państwo przyjąć to zaproszenie do naszej siedziby, żeby rozmawiać o wymiarze sprawiedliwości w znaczeniu jego odbudowy po latach bardzo trudnych, zarówno dla wszystkich obywateli, ale również dla osób, które nie tylko stanowiły prawo, ale z tym prawem musiały się mierzyć w ostatnich latach. Pozwólcie zatem, że odniosę się do tego, bo już tutaj z panem sędzią *Markiewiczem* ustaliliśmy, że jako ten sam rocznik urodzenia, kiedy Polska wychodziła z komunizmu, wchodziliśmy w okres tak naprawdę dojrzewania i dorosłości. Mieliśmy takie poczucie, że my poznaliśmy już czas komunizmu oraz czas demokracji, ale młodzież i nasze dzieci o tym, co się działo, będą raczej uczyły się z książek i mój syn – student prawa *nomen omen*, o sytuacji braku praworządności, wykorzystywania politycznie systemu sprawiedliwości, prawa i sądów, będzie uczył się wyłącznie z podręczników i to podręczników historii. Jak się okazało, niestety, ostatnie 8 lat pokazało, że on z tym zetknął się nie tylko na uczelni, ucząc się o tym, ale również w rzeczywistości prawnej nawet stykając się z tym, że jego własny ojciec musiał się mierzyć czasami z konsekwencjami niebycia w odpowiednim ugrupowaniu politycznym, co z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości jest zupełnie niedorzeczne i niedopuszczalne. W związku z tym to dzisiejsze spotkanie i sytuacja polityczna w Polsce budzi we mnie zarówno pozytywne emocje, lecz również właśnie i te smutne; smutne w związku z tym, że dzisiaj rozmawiamy o odbudowaniu praworządności, odbudowaniu systemu prawnego, a nie o dalszym rozwoju. Jest to smutna perspektywa, bo w 2024 r. w Unii Europejskiej w demokratycznej Polsce nie chcielibyśmy wracać do sytuacji, w której coś musimy odbudowywać. Jednak jest więcej optymizmu, że to w państwu nadzieja, że będzie ta sytuacja zmierzała do budowania naprawdę porządnego systemu prawnego. Mówię również

o tym, bo moje doświadczenie z pracy w administracji państwowej, jak i samorządowej raczej powodowało, że miałam pozytywne skojarzenia związane ze stowarzyszeniem „Iustitia”, bo razem szkoliliśmy organizacje pozarządowe, żeby lepiej rejestrowały swoje organizacje. Nigdy bym wtedy nie pomyślał, że będziemy kilkanaście lat później patrzyli na stowarzyszenie „Iustitia” i w ogóle na samorząd sędziowski w kategoriach walki o praworządność i w kategorii walki o pozycję sędziów i w ogóle prawa w Polsce. Jak myślałem o współpracy z sądem rejonowym to bardziej jako wojewoda Podlaski ściagałem się z ówczesnym przewodniczącym sądu o to, kto szybciej z informatyzuje Sąd czy urząd i kto będzie w tym bardziej nowoczesny, a nie w kategoriach walki o praworządność. I właśnie w ubiegłym roku w pociągu spotkałem pana sędziego przewodniczącego i dyskutowaliśmy o tym, jakie to jest niesłychane, że te kilkanaście lat temu byśmy nie uwierzyli w to, że przyjdzie moment nie rozmowy o dalszym rozwoju technologicznym instytucji państwa, lecz o powrocie do korzeni. Jest w tym wszystkim na pewno dobra rzecz (proszę to potraktować raczej jako smutny żart), że obywatele w Polsce zwrócili uwagę na Trybunał Konstytucyjny, na Krajową Radę Sądownictwa (bo wcześniej dla wielu KRS kojarzył się raczej z rejestracją przedsiębiorstwa, działalności gospodarczej czy stowarzyszenia, bo to jest ten sam skrót). I to jest sytuacja, w której chyba wszyscy dojrzeliliśmy w Polsce do zrozumienia jak ważnym i istotnym elementem jest obiektywizm, suwerenność wymiaru sprawiedliwości, sędziów i że to jest sytuacja, której musimy bronić *de facto* jak niepodległości. I dzisiaj, witając państwa w gmachu Senatu, tak, potwierdzam, Komisja Ustawodawcza jak również Komisja Praw Człowieka i Praworządności pracuje nad ustawą o zmianie ustawy o KRS. Natomiast sam Senat rozpoczął prace nad propozycją zmian w Konstytucji, idąc bardzo mocno również w kierunku kontroli konstytucyjności prawa. Ale to co jest istotne i myślę, że Panie senator i również cała Izba (przynajmniej w tej części demokratycznej Koalicji Piętnastego Października) to podkreśli, że nic nie będzie się odbywało bez państwa udziału, państwa propozycji, doświadczenia merytorycznego. Bo to jest kluczowe, żeby już nie politycy układali wymiaru sprawiedliwości, ale żebyśmy zrobili to wspólnie. Dziękuję bardzo.

Wystąpienie dr hab. Adam Bodnara Ministra Sprawiedliwości, prof. Uniwersytetu SWPS

Szanowni Państwo!

Dostojni zgromadzeni Goście konferencji!

Bardzo dziękuję za zaproszenie do udziału w konferencji, za możliwość wygłoszenia tych kilku słów na samym początku, także za możliwość wzięcia udziału w tej popołudniowej części i przedstawienia szerszego referatu. Chciałbym Drodzy Państwo rozpocząć od wspomnienia. Pamiętam, że w lipcu 2017 r. w tej sali toczyły się obrady Komisji Praworzędności, Praw Człowieka i Petycji Senatu. Wtedy przedmiotem prac tej komisji była ustawa o Sądzie Najwyższym przyjęta przez Parlament w lipcu – ta słynna ustawa, która zakładała odesłanie na emeryturę wszystkich sędziów Sądu Najwyższego poza tymi, których wskazał Minister Sprawiedliwości. Pamiętam, że jak debatowaliśmy, byłem tutaj na tej sali wraz z ówczesnym Dyrektorem Zespołu Prawa Konstytucyjnego panem mecenasem *Mirosławem Wróblewskim*, obecnie prezesem UODO. Pamiętam, że jak debatowaliśmy, to za murami, tu pod oknami, obywatele protestowali, krzyczeli: „Senatorze, jeszcze możesz”, śpiewali Konstytucję i czuć było taką niezwykłą energię obywatelską; energię, która później trwała przez te kilka dni. Dzień później była debata już w Senacie i wtedy pan sędzia Sądu Najwyższego *Stanisław Zabłocki* powiedział to słynne zdanie o wolnych ludziach: „O wolnych sądach będą pamiętać wolni ludzie” – to hasło, które w pewnym sensie stało się później też jednym z tych symbolicznych dla Iustitii, przynajmniej na tyle, że wylądowało na koszulkach oficjalnych Iustitii. I myślę, że atmosfera tamtych dni i te protesty obywatelskie – nie tylko tutaj przed Senatem, ale i przed Sądem Najwyższym, przed sądami w całym kraju – to wszystko dało energię do protestu obywatelskiego, do protestu sędziów, do prowadzenia licznych postępowań przed Trybunałem w Strasburgu a zwłaszcza przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Gdyby nie te wydarzenia – moim zdaniem bardzo przełomowe, chyba jedno z najważniejszych, jeśli chodzi o ten cały okres tych 8 lat, czyli z lipca 2017 r. – to byśmy się nie mogli spotykać w tej sali i dyskutować na temat przywracania praworzędności, bylibyśmy gdzieś dalej się zagłębiali w jakiś ostępach systemu niedemokratycznego. Natomiast dzisiaj mamy taki dzień, że spotykamy się w tej sali na konferencji międzynarodowej. Konferencja ma akceptację, patronat i pełne wsparcie ze strony Senatu Rzeczypospolitej – tak jak mówił Pan Marszałek i Pan Przewodniczący władzy wykonawczej. W tym samym czasie w Sejmie odbywa się *exposé* ministra spraw zagranicznych, który mówi o tym, że przywracanie praworzędności, to jest jeden z priorytetów polityki międzynarodowej Polski tak jak odzyskiwanie zaufania innych państw, odzyskanie zaufa-

nia Unii Europejskiej oraz organizacji międzynarodowych, a także przywracanie znaczenia multilateralizmu w naszych stosunkach międzynarodowych. Tego samego dnia w Polsce jest Komisja Wenecka z wizytą i nie jest przyjmowana jak jakaś niemiła delegacja, której nawet się nie udostępnia (tak na zasadach przyzwoitości) samochodu służbowego MSZ, tylko jest normalnie traktowana, jak delegacja porządnej agendy międzynarodowej, która jest zainteresowana w dobrej wierze tym, co się w Polsce dzieje i chce nam pomóc, doradzić, a może nawet skrytykować rozwiązania dotyczące ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. I myślę, że to jest bardzo ciekawe, że spotykamy się właśnie tego dnia i że jeszcze tego dnia możemy gościć w parlamencie organizacje międzynarodowe zrzeszające sędziów z całego świata, które przez te wszystkie lata były aktywne i to nie tylko w czasie Marszu Tysiąca Tóg, ale także poprzez codzienne bardzo żywotne kontakty. Jeden z takich wielkich przyjaciół polskiego sądownictwa *Kees Sterk*, tu jest obecny na Sali. Doskonale pamiętam, jak był żegnany przez Krajową Radę Sądownictwa, która działa wtedy w tym normalnym, konstytucyjnym kształcie. To był jeden z tych ostatnich dni, kiedy jeszcze KRS był niezależną instytucją. Drodzy Państwo, myślę że powinniśmy o tym o tym kontekście miejsca, momentu historycznego, pamiętać, bo nam to daje energię do dalszych działań.

Ale myślę też, że my tych ostatnich miesięcy nie zmarnowaliśmy, ponieważ przede wszystkim udało się stworzyć całe instrumentarium do przywracania praworzędności. Przede wszystkim, Parlament stał się znowu miejscem spotkań i debaty, a dzisiejsza konferencja jest tego przykładem. Po drugie, udało się (i to była jedna z pierwszych decyzji rządu) powołać Zespół do spraw Przywracania Praworzędności i tutaj dzięki bardzo silnej i mocnej współpracy z panem ministrem *Maciejem Berkiem* udaje nam się iść krok po kroku z kolejnymi projektami ustaw. W Ministerstwie Sprawiedliwości jest Departament, który zajmuje się legislacją i nadzoruje ten cały proces legislacyjny pod przewodnictwem dyrektora *Gubały*. Oczywiście także pan sędzia *Dariusz Mazur* (doskonale znany) jest odpowiedzialny za te wszystkie kwestie. Wreszcie, Drodzy Państwo, powstała Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, którą kieruje pan profesor *Krzysztof Markiewicz* i mam wrażenie, że tutaj na Sali jest mniej więcej połowa członków Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury. I wreszcie myślę, że bym dodał jeden taki delikatny element do tego wszystkiego: paradoksalnie okazuje się, że wykonywanie różnych zadań jako Prokurator Generalny może pomagać także w przywracaniu praworzędności. Dzisiaj w Warszawie toczy się jedna sprawa, która, myślę, że ma istotne znaczenie i gdzie te kompetencje prokuratora generalnego są dość przydatne, nie wspominając o trybie składania aktualnie skarg nadzwyczajnych do innych izb niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Drodzy Państwo, to wszystko ma istotne znaczenie, ponieważ

– jak sądzę – teraz pod koniec kwietnia jesteśmy nie tylko doskonale tak technicznie i organizacyjnie przygotowani, lecz też zdeterminowani, żeby iść do przodu i myślę że to wszystko co zrobiły organizacje społeczeństwa obywatelskiego, co zrobiła Iustitia, to jest po prostu świetny materiał do dalszych prac i cieszę się że ta energia i ta wiedza merytoryczna i to doświadczenie i przede wszystkim te teksty aktów prawnych są i mogą być wykorzystane w kontekście dalszego procesu legislacyjnego. Wczoraj mieliśmy tego przykład w Sejmie: pierwsze czytanie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ustawy, która została przygotowana przez grupę ekspertów działającą pod egidą Fundacji Batorego – projekt, który jest popierany przez 48 organizacji pozarządowych, projekt, co do którego już za chwilę pewnie (nie chcę uprzedzać faktów) prawdopodobnie odbędzie się wysłuchanie publiczne – no bo tak to powinno wyglądać, jeżeli się zastanawiamy nad poważnymi, trudnymi rozwiązaniami. Oczywiście zmian jest dużo do przeprowadzenia, bo zaczęliśmy od ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, którą dzisiaj komisja senacka będzie się zajmowała. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest już w parlamencie. Ustawy dotyczące ustroju sądów powszechnych już za chwilę trafią do prac rządowych. Natomiast mamy przed sobą poważną debatę na temat ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o statusie sędziów nominowanych przez KRS po lutym 2018 r. Mamy już w zasadzie przygotowany projekt ustawy rozdzielający urząd Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości – też za chwilę trafi on do prac rządowych i będzie mógł być poddany konsultacjom spo-

łecznym. Myślę, że warto dodać, że rzeczywistość przynosi dodatkowe zdarzenia, które pokazują, że musimy zająć się także innymi sprawami, które być może nie były tradycyjnie wpisywane w pakiet przywracania praworządności, ale są do tego też niezbędne, jak chociażby nadzór nad służbami specjalnymi, w tym także zwiększenie roli sądów i instrumentarium w posiadaniu sądów do wykonywania tego nadzoru nad służbami specjalnymi. Oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że ten proces legislacyjny nie ma gwarancji w każdym przypadku pozytywnego finiszu, czyli nie ma gwarancji tej, nawet jeżeli zostanie dokonany wielki wysiłek w parlamencie, w gronie organizacji społecznych, w debacie publicznej wypracujemy idealne rozwiązanie, to nie pojawi się jakiś argument na samym końcu (nazywajmy rzeczy po imieniu) po stronie Pana Prezydenta, który spowoduje, że dana ustawa nie zostanie przyjęta. Natomiast to nas nie zwalnia z odpowiedzialności za wypracowywanie jak najlepszych rozwiązań; lecz także nie zwalnia nas to z odpowiedzialności za to, że musimy wyciągać wnioski z tych 8 lat, kiedy dokonywano sukcesywnego niszczenia polskiej praworządności i następowała erozja funkcjonowania instytucji demokratycznych. Być może ten cały proces legislacyjny zakończony pozytywnym finiszem i odbudowywanie instytucji zajmie ciut więcej czasu, natomiast to nie znaczy, że możemy gdzieś stanąć w połowie drogi; wręcz przeciwnie musimy bardzo intensywnie pracować i bardzo się cieszyć, że dzisiejsza konferencja do tej dyskusji się przyczyni.

Bardzo Państwu dziękuję.

Wystąpienie dr hab. Katarzyny Gajdy-Roszczyńskiej, Członkini Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów i Prokuratury, Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Interdyscyplinarne Centrum Badań nad Wymiarem Sprawiedliwości, sędzi Sądu Rejonowego dla Krakowa-Krowdrzy w Krakowie

W poszukiwaniu nowego modelu zarządzania sądownictwem

Wstęp

W dniu 25.4.2024 r. miałam przyjemność jako naukowczyni i sędzia otworzyć na konferencji w Senacie dyskusję

o tym, jak ukształtować polski wymiar sprawiedliwości. Ostatnie 8 lat to okres walki o praworządność, ale teraz nadzedł czas, aby zbudować wymiar sprawiedliwości na nowo. Do odrobienia mamy bowiem nie tylko ostatnie 8 lat, ale znacznie więcej. Punktem wyjścia do tej dyskusji były założenia przygotowane przez Społeczną Komisję Kodyfikacyjną, które przybrały legislacyjny kształt społecznych projektów ustaw¹. Niniejszy tekst to próba przedstawienia propozycji nowoczesnego zarządzania wymiarem sprawiedliwości na miarę XXI w., a punktem wyjścia jest społeczny projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Propozycja ta oparta jest na założeniu, że konieczny jest apolityczny, skuteczny i obywatelski system zarządzania sądownictwem. Priorytetem, któremu podporządkowane jest zarządzanie sądownictwem, z jednej strony, jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a z drugiej strony, realizacja prawa do sądu każdego obywatela.

¹ Por. Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości: <https://www.profinfo.pl/spoleczne-projekty-ustaw>

Czym jest „zarządzanie sądownictwem”?

Praktyka zarządzania różnymi zasobami istnieje od zarania ludzkości. Jako nauka społeczna zarządzanie pojawiło się dopiero w XX w. Natomiast pojęcie i samo zarządzanie sądownictwem w zasadzie zostało wprowadzone pod koniec XX w. i na początku XXI w. Na świecie nauka o zarządzaniu sądownictwem jest przedmiotem ożywionej dyskusji. Analizę należy rozpocząć od próby definicji pojęcia „zarządzania sądownictwem”. **Zarządzanie sądownictwem** definiuję jako określoną całość składającą się z **instytucji, reguł oraz praktyk odnoszących się do sądownictwa, które regulują, organizują oraz mają ułatwiać wykonywanie przez władzę sądowniczą jej podstawowej funkcji polegającej na stosowaniu prawa w konkretnych sprawach**. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że zarządzanie sądownictwem **w tym znaczeniu obejmuje wszelkie zadania i funkcje mające doprowadzić do sprawnego i realizującego prawo do sądu działania organizacji zwanej sądownictwem**². Zarządzanie tak rozumiane wymaga przyznania określonych kompetencji organowi zarządzającemu. W najszerszym znaczeniu zarządzanie sądownictwem wymaga przyznania organowi zarządzającemu kompetencji:

- 1) osobowych (np. wybór sędziów, awans sędziów, postępowania dyscyplinarne, przeniesienia, delegacje, pensje i inne dodatki dla sędziów);
- 2) administracyjnych [np. obciążenia i czas pracy, dyżury, pensum, składy (ustalenie składów), przydział spraw, zmiana przydziału sprawy, limity spraw (pensum), ocena sądów (ewaluacja), przepływ spraw, ustalanie liczby sędziów na sąd, ustalanie liczby referendarzy/asystentów na sąd, ustalanie liczby personelu pomocniczego, kwestie zmiany właściwości/ jurysdykcji];
- 3) finansowych (ustalenie budżetu sądownictwa, ustalanie budżetu indywidualnych sądów, alokacja budżetu w sądach, wsparcie niefinansowe sądów, kwestie finansowe związane z urzędnikami, referendarzami, czy asystentami sędziego);
- 4) edukacyjnych (szkolenie przyszłych sędziów, szkolenia orzekających sędziów, organizacja konferencji, uczestnictwo w konferencjach, finansowanie edukacji członków Krajowych Rad Sądowniczych, decydowanie o obowiązkowych szkoleniach dla sędziów i kształtowanie przyszłych kadr);
- 5) etycznych (definiowanie zasad etycznych, tworzenie kodeksów etycznych);
- 6) informacyjnych [wprowadzenie i odpowiadanie za mechanizmy transparentności – transmisja rozpraw w streamingu, nagrywanie procesów, publikowanie orzeczeń, publikowanie i udostępnienie sprawozdań finansowych, GDPR (ochrona danych osobowych)];
- 7) informatycznych (administracja zbiorami i orzeczeniami - zbieranie danych, chmury, utrzymanie serwerów, do-

stęp do Internetu, E-justice, wyszukiwarki on-line, digital tools);

- 8) regulacyjnych (wprowadzanie kodeksów dobrych praktyk, wprowadzanie regulaminów urzędowania sądów)³.

Pojęcie to jest nowe w nauce polskiej⁴. Jest ono także niewątpliwie szersze niż pojęcie nadzoru administracyjnego. Nadzór administracyjny jest od niedawna pojęciem ustawowym. Zgodnie z art. 9 PrUstrSądP nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1, sprawuje Minister Sprawiedliwości, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.). Wyróżnia się wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 PrUstrSądP, sprawują prezesi sądów (art. 9a § 1 PrUstrSądP). Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 oraz, w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego, referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 9a § 2 PrUstrSądP). Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przewidziane niniejszą ustawą mogą zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z wyjątkiem uprawnienia do wydania decyzji o przeniesieniu sędziego w przypadkach określonych w art. 75 § 2 PrUstrSądP (art. 9aa PrUstrSądP). Czynności z zakresu nadzoru administracyjne-

² Zarządzanie sądownictwem wymaga przyznania określonych kompetencji organowi zarządzającemu, na co zwróciła uwagę Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) w Opini Nr 10(2007) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy, pt. „Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa” (<https://rm.coe.int/168074744c>). W pkt 42 tej Opinii zaleca się, aby Rada Sądownictwa zagwarantowała realizowane w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej następujących zadań: wybór i nominowanie sędziów; awansowanie sędziów; ocena sędziów; sprawy dyscypliny i etyki; szkolenie sędziów; kontrola i zarządzanie budżetem sądownictwa i Rady; administracja i zarządzanie sądami; ochrona wizerunku sędziów; przekazywanie opinii innym organom władzy Państwa co funkcjonowania sądownictwa i Rady; współpraca z innymi właściwymi organami na poziomach krajowym, europejskim i międzynarodowym; odpowiedzialność wobec społeczeństwa: przejrzystość, odpowiedzialność, sprawozdawczość. Zalecenia te zostały powtórzone także w ostatnich dokumentach Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (zob.: Opinia Nr 24 na temat ewolucji Rad Sądownictwa i ich roli dla niezależnych i bezstronnych systemów sądowych (2021) (<https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje-pl/1680a59ec7>)).

³ Por. P. Castillo-Ortiz (2023) *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer 2023, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-20190-5>, p. 2.

⁴ Co do pojęcia zarządzania sądownictwem zob. również K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Is there a European model for the governance by National Judicial Councils? (Existe um modelo europeu para a governança dos Conselhos Judiciários Nacionais?)*, *Revista de Processo*, São Paulo 2024, Nr 347, s. 287 i n.; K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Toward a general model of the judicial governance in the European Union*, M. Bustamante Rúa, L. Alfaro Valverde (red.): *Independencia Judicial en el Tercer Milenio : Call for papers del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, 2023, Lima, Palestra Editores, s. 151–171.

go nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawisli (art. 9b PrUstrSądP). Przy czym działalność administracyjna sądów polega na: zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 oraz zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 PrUstrSądP (art. 8 PrUstrSądP)⁵.

Od zarządzania sądownictwem odróżnić należy aspekt sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli wymierzanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Co do jakości sprawowania tego wymiaru sprawiedliwości odnosi się z kolei pojęcie nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy.

Jednocześnie oba te aspekty są immamentnie związane. Jak pokazały doświadczenia ostatnich lat w Europie (nie tylko w Polsce, ale także np. Rumunii, Słowacji i na Węgrzech) nie da się w pełni prawidłowo realizować funkcji wymierzania sprawiedliwości przy zależności instytucjonalnej (organizacyjnej) od władzy wykonawczej. W standardach europejskich i piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że zarządzanie sądami, jak i ich budżetami nie może być bezpośrednio ani pośrednio kierowane przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą.

Po co jest zarządzanie sądownictwem?

W ten sposób dochodzimy do istoty problemu. W naszym systemie prawnym dotąd funkcjonował model nadzoru nad sądownictwem wywodzący z XIX w. monarchii absolutnej i mający zakorzenienie w tym, że to władza wykonawcza nadzoruje (zarządza) sądownictwem. Koncepcja ta oparta była na założeniu, że władza sądownicza nie ma samodzielnej legitymacji i niejako jej legitymacja delegowana od władzy wykonawczej. Zarządzanie sądownictwem w tej koncepcji potrzebne było do sprawnego funkcjonowania państwa. Na kanwie tej koncepcji zapadły orzeczenia TK z 15.1.2009r.⁶, i z 7.11.2013⁷, gdzie Trybunał stwierdził, że samo powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie jest sprzeczne z zasadą podziału władz i niezależnością władzy sądowniczej. Rozstrzygnięcia te są dość mocno krytykowane w piśmiennictwie⁸.

Rozwój demokracji spowodował w XX i XXI w. poszukiwanie nowych modeli i instytucji, które mogłyby zarządzać sądownictwem w sposób gwarantujący prawo do sądu. Powiązane było to z rozwojem prawa do sądu, emancypacją pojęć niezawisłości i niezależności sędziowskiej, odpowiedzialnością sędziów, zwłaszcza wobec społeczeństwa oraz poszukiwaniem nowych metod polepszenia efektywności sądownictwa⁹. W Europie Zachodniej poszukiwano nowego modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości związane było z szukaniem bardziej „biznesowej” skutecznej opcji.

Z kolei w Europie Środkowo-Wschodniej (gdym organem zarządzającym sądownictwem było Ministerstwo Sprawiedliwości) często sądownictwo było tak zorganizowane i zarządzane, że było odarte z niezawisłości, było niesprawne i nieefektywne, więc szukano jak zrealizować rzeczywiste prawo do niezawisłego sądu wolnego od nacisków politycznych. **Ostatnie lata przyniosło w tym zakresie całkowitą zmianę paradygmatu. Wymiar sprawiedliwości ma być tak zarządzany, aby możliwa była realizacja prawa do sądu.** Nowy paradygmat sądu ustanowiony przez Trybunał Sprawiedliwości zakłada istnienie sądu wyposażonego we władzę jurysdykcyjną jako gwaranta realizacji prawa do sądu, co jest możliwe jedynie przed sądem dającym gwarancję niezależności i zarządzanym w taki sposób, że to daje takie gwarancje. Aktualnie w Europie, m.in. dzięki orzecznictwu sądów europejskich, ale przede wszystkim obywatelom władza sądownicza coraz bardziej zyskuje samodzielną legitymację, a w piśmiennictwie podkreśla się, że w kontekście zasady trójpodziału władz – sądy europejskie są niejako „ostatnią instancją”¹⁰. Jest to spójne z konstrukcją prawa do sądu stanowiącego nie tylko uprawnienie samo w sobie, ale przede wszystkim środek ochrony wszystkich pozostałych praw podmiotowych. Wymiar sprawiedliwości służy realizacji prawa do sądu. Prawa obywateli muszą być respektowane, aby demokracja mogła funkcjonować w sposób prawidłowy. System zarządzania sądownictwem musi realizować oba aspekty, aby demokracja była zachowana. Aby zrealizować ten paradygmat konieczne jest odejście od XIX wiecznego sposobu zarządzania sądownictwem i stworzenie nowego modelu. Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami musi być zastąpiony przez stworzenie nowoczesnego systemu zarządzania sądami. Społeczny projekt ustawy

⁵ Szerzej zob. K. Markiewicz, Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda, w: Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, red. J. Gudowski, K. Weitz, t. II, Warszawa 2011, s. 2909–2940; K. Dziedzic, Jaki powinien być nadzór nad sądami, Iustitia Nr 3/2023, s. 133 i n.

⁶ K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3.

⁷ K 31/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 121.

⁸ Zob. glosy do wyroku z 15.1.2009 r.: K 45/07, P. Sarnecki, Krajowa Rada Sądownictwa, 2009, Nr 3, s. 51–55 i W. Jakimko, Przegląd Sejmowy 2010, Nr 2(97), s. 155–165 oraz K. Markiewicz, Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda, w: Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, red. J. Gudowski, K. Weitz, T. II, Warszawa 2011, s. 2909–2940; B. Banaszak, Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych, Przegląd Sejmowy 2012, Nr 5, s. 67–88; B. Zdziennicki, Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej, w: Rola orzecznictwa w systemie prawa, red. T. Giaro, Warszawa 2016, Lex/el 2023.

⁹ P. Castillo-Ortiz (2019). The politics of implementation of the judicial council model in Europe. European Political Science Review 11, 503–520, <https://doi.org/10.1017/S1755773919000298>, p. 509; C. Guarnieri (2004), Appointment and career of judges in continental Europe: the rise of judicial self-government, Legal Studies 24 (1–2), p. 169; N. Garoupa, and T. Ginsburg (2009a), Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence, American Journal of Comparative Law 57, p. 57.

¹⁰ K. Lenaerts, New Horizons for the Rule of Law Within the EU, „German Law Journal” Nr 21/2020, p. 29.

o Krajowej Radzie Sądownictwa wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom i wprowadza pojęcie zarządzania sądownictwem i wraz z nowoczesnym systemem¹¹.

Modele zarządzania sądownictwem

W piśmiennictwie wyróżnia się trzy modele administracji wymiarem sprawiedliwości, które występują w Europie (*models of court administration*):

- 1) model zarządzania przez Ministra Sprawiedliwości;
- 2) model zarządzania przez Krajową Radę Sądownictwa;
- 3) model zarządzania przez administrację sądową¹².

Od tych ogólnych modeli często występują określone modyfikacje, mające określone uwarunkowania historyczne, jak np. w niektórych krajach Ameryki Południowej zarządzanie w pewnym zakresie przez Sąd Najwyższy, który związany jest z wpływem tej instytucji na karierę sędziowską¹³, czy znaczenie dyrektorów sądów w Izraelu (przed ostatnią nowelizacją, która miała miejsce również w Izraelu)¹⁴.

Ostatnio w piśmiennictwie zaproponowano¹⁵ nową klasyfikację i przyjęcie trzech rozwiązań modelowych zarządzania wymiarem sprawiedliwości:

- 1) modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości przez władzę polityczną (władza ustawodawcza i wykonawcza);
- 2) mieszany model zarządzania wymiarem sprawiedliwości przez władzę polityczną oraz władzę sądowniczą;
- 3) model zarządzania wymiarem sprawiedliwości przez władzę sądowniczą.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową analizę wszystkich modeli omówiony zostanie wyłącznie trzeci model zarządzania sądownictwem przez władzę sądowniczą. Może on występować w dwóch submodelach. Pierwszy submodel zakłada zarządzanie sądownictwem w przeważającej mierze przez Krajową Radę Sądowniczą, ale przy udziale organów samorządu sędziowskiego oraz prezesów sądów. W modelu tym istotne kompetencje są niejako podzielone pomiędzy Krajową Radę Sądownictwa, a prezesów sądów oraz samorząd sędziowski. Drugi submodel to model zarządzania sądownictwem przez Krajową Radę Sądownictwa. Założeniem tego modelu jest to, że kompetencje zarządcze są skupione wyłącznie w silnych i niezależnych Radach. Rady te przede wszystkim stoją na straży niezależności i niezawisłości sędziów, ale także decydują o karierach sędziowskich, czy mogą administrować sądownictwem, decydować o finansach, organizować *judicial map*, a nawet decydować w przedmiocie postępowań dyscyplinarnych. Wydaje się, że najbardziej pożądanym jest jeden ze wskazanych submodeli. Zaletą takiego rozwiązania przy prawidłowym ukształtowaniu składu Rady, jest brak upolitycznienia sądownictwa i brak represji ze strony władzy politycznej, co zwiększa stopień niezależności i niezawisłości. Poważnym wyzwaniem jest w tym modelu prawidłowe zagadnienie ukształtowania

odpowiedzialności i rozliczalności sędziów. Odpowiedzią jest skonstruowanie tego modelu w taki sposób, aby mógł zostać określony jako tzw. *responsive (or consumer-oriented) model*¹⁶. Wydaje się, że jest to możliwe poprzez prawidłowe ukształtowanie odpowiedzialności Rady i jej członków oraz stworzenie systemu obowiązków informacyjnych względem społeczeństwa oraz zapewnienie pełnej transparentności działań Rady i całego systemu zarządzania. Oznacza to, że Rada powinna działać w warunkach pełnej transparentności i efektywności. Do utworzenia takiego społecznie odpowiedzialnego i akceptowalnego modelu pożądanym jest utworzenie przy Radach swoistych ciał, jak Rady Społeczne, które mogą pełnić role doradcze, czy też rozbudowanie funkcji informacyjnych i sprawozdawczych. Możliwe jest także powołanie takich instytucji jak Rzecznik Krajowej Rady Sądownictwa czy Rzecznik Sądownictwa w ogólności.

Konkludując punktem wyjścia jest przyjęcie jednego ze wskazanych modeli i **określenie podmiotu, który może zarządzać sądownictwem**. W świetle standardów europejskich i ostatnich doświadczeń wydaje się, że najbardziej predysponowana do tego jest **Krajowa Rada Sądownictwa**¹⁷. Istnieją jednak pewne warunki podstawowe w tym zakresie. Fundamentalna jest **apolityczność** w zarządzaniu, co powinno być zagwarantowane przez ukształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w sposób zgodny z Konstytucją oraz poprzez wprowadzenie mechanizmów współpracy pomiędzy władzami w zarządzaniu sądownictwem. **Skuteczność** gwarantować będzie wprowadzenie nowych mechanizmów zarządzania takich jak: system ważenia spraw, czy mapa dostępności sądownictwa powszechnego, a całe zarządzanie musi być podporządkowane nowym zasadom efektywności i transparentności. **Prawa obywateli muszą być priorytetowe, tak jak i realizacja prawa do sądu**. Stąd też konieczna jest kontrola obywatelska działań Rady.

Model zarządzania a standardy konstytucyjne

Z powyższych uwag wynika, że system zarządzania sądami musi być zmieniony z systemu zarządzanego przez Ministra Sprawiedliwości na inny. Jeśli zarządzanie ma zostać powierzone Krajowej Radzie Sądownictwa to konieczna jest

¹¹ Pojęcie zarządzania sądownictwem pojawia się w art. 2 ust.1 społecznego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

¹² P. Castillo-Ortiz (2023), *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer 2023, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-20190-5>, p. 2.

¹³ A. Pozas-Loyo, J. Rios-Figueroa (2010), *The politics of amendment processes: supreme court influence in the design of judicial councils*. *Tex Law Rev* 89:1807–1834.

¹⁴ G. Lurie, A. Reichman, Y. Sagy (2020), *Agencification and the administration of courts in Israel*. *Regul Gov* 14:718–740, <https://doi.org/10.1111/rego.12236>.

¹⁵ K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Toward a general model of the judicial governance in the European Union*, M. Bustamante Rúa, L. Alfaro Valverde (red.), *Independencia Judicial en el Tercer Milenio: Call for papers del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, 2023, Lima, Pa-lestra Editores, s. 151–171.

jej przebudowa w granicach konstytucyjnych przy uwzględnieniu standardów międzynarodowych. Projekty ustaw zakładają, że organem zarządzającym sądownictwem, na dzień dzisiejszy sądownictwem powszechnym, będzie Krajowa Rada Sądownictwa. Proponowany model to model autonomii ograniczonej co do zarządzania sądami powszechnymi. Ograniczoność przejawia się w tym, że tylko część uprawnień z tego zakresu przynależy do Rady, a część z nich jest wykonywana przez organy sądu sądów oraz samorząd sędziowski, a znaczna część nadal pozostanie przy Ministrze Sprawiedliwości. Te kompetencje gwarantują realizację zasad podziału i równowagi władz, ale jednocześnie nie pozwalają na nadmierną ingerencję w funkcjonowanie władzy sądowniczej, co daje gwarancję jej odrębności i niezależności. Proponowane rozwiązania dotyczą kompetencji jedynie w odniesieniu do zarządzania sądownictwem powszechnym (a nie dotyczą np. sądownictwa administracyjnego poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi), a PrUstrSądP deleguje na Ministra Sprawiedliwości uprawnienie do wydawania w określonych przypadkach rozporządzeń wykonawczych regulujących działalność tego pionu sądownictwa.

W tym miejscu należy wskazać, że Konstytucja nie wyklucza zarządzania przez Krajową Radę Sądowniczą. Zgodnie z art. 10 i 173 Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną. Odrębność i niezależność, z jednej strony, podkreślona jest poprzez wprowadzenie konstytucyjnego organu Krajowej Rady Sądownictwa stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, z drugiej strony, wymaga odpowiedniego ukształtowania nie tylko zagadnienia niezależności indywidualnej, ale również organizacyjnej. Obowiązująca Konstytucja RP określa jedynie kształt ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186–187 Konstytucji). Konstytucja nie określa wprost zadań/kompetencji określonych jako udział w zarządzaniu sądownictwem względem żadnego z organów konstytucyjnych. Stąd zachodzi potrzeba przeanalizowania tej koncepcji w kontekście ustawowego rozbudowywania kompetencji organu konstytucyjnego i określenia jego charakteru. Konstytucja nie określa organu właściwego do zarządzania sądownictwem, jak również administrowania szeroko pojętymi organami wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już stwierdzał, że Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, konstytucyjnie określonego składu Rady i jej kompetencji. Przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa jest nawet traktowana jako „niezależny pozajudycyjny organ władzy sądowniczej”¹⁸. Znalazło to również swoje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału z 15.12.1999 r.¹⁹, w którym Trybunał stwierdził, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą są-

downiczą²⁰. Trybunał podkreślał również to, że Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów²¹. Systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, natomiast kwestia stania na straży nie może ograniczać się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich, czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale innych kwestii²². Kolejno w wyroku z 28.11.2007 r., K 39/07²³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro kompetencje KRS w kwestiach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów mają konstytucyjne zakotwiczenie, to ustawodawca zwykły ma prawo jedynie w konstytucyjnych granicach je doprecyzować. Biorąc pod uwagę dewastację sądownictwa dokonaną w latach 2018–2023 pojęcie „stania na straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, nie może obejmować wyłącznie czuwania nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym²⁴, ale musi zawierać także aktywne działanie w celu zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów ramach realizacji przez nich podstawowej funkcji, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i stosowania prawa w konkretnych sprawach. W okresie kilkunastu lat od dnia wejścia w życie Konstytucji wiele miejsca poświęcono funkcjom, zadaniom oraz kompetencjom Rady, a co z tym związane, sposobu realizacji jej podstawowej funkcji z art. 186 ust. 1

¹⁶ M. Cappelletti, Who Watches the Watchman? A Comparative Study on Judicial Responsibility, *The American Journal of Comparative Law*, Winter, 1983, 31:1, p. 60.

¹⁷ Co do argumentów za i przeciw zob. K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, Is there a European model for the governance by National Judicial Councils? (Existe um modelo europeu para a governança dos Conselhos Judiciários Nacionais?), *Revista de Processo*, São Paulo 2024, Nr 347, s. 287 i n.; K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, Toward a general model of the judicial governance in the European Union, M. Bustamante Rúa, L. Alfaro Valverde (red.), *Independencia Judicial en el Tercer Milenio: Call for papers del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, 2023, Lima, Palestra Editores, s. 151–171.

¹⁸ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.

¹⁹ P 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 164.

²⁰ Por. wyrok z 18.2.2004 r., K 12/03, OTK ZU Nr 2/A/2004, poz. 8.

²¹ Wyrok TK z 18.7.2007 r., K 25/07, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 80.

²² Wyrok TK z 16.4.2008 r., K 40/07.

²³ OTK ZU Nr 10/A/2007, poz. 129.

²⁴ Nie jest to tylko stanowisko Trybunału. Warto w tym miejscu przywołać poglądy przedstawione w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przy redagowaniu art. 186 Konstytucji, konstytuującego KRS. Podczas posiedzenia podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję (18, 19 i 20.1.1995 r., Biuletyn KKZN Nr XI, s. 325–327), stwierdzono m.in., że troska o niezależność sądów i niezawisłość sędziów w stosunku do innych władz wymaga podkreślenia w tekście Konstytucji, a podkreśleniem tego obowiązku KRS w założeniu ustrojodawcy jest właśnie „stanie na straży” (głosy przedstawiciela Prezydenta PR prof. A. Rzeplińskiego i eksperta Komisji prof. P. Winczorka oraz członków Komisji senatora H. Rota i posła J. Ciemnińskiego). Tezy te znalazły potwierdzenie w czasie obrad Komisji Konstytucyjnej 27.9.1995 r. oraz 20.8.1996 r. (Biuletyn KKZN Nr XXV, s. 71–72 oraz Nr XXXVIII, s. 109–110) i w konsekwencji w tekście uchwalonej Konstytucji.

Konstytucji RP²⁵. W piśmiennictwie zwracano uwagę, że stanie na straży niezależności i niezawisłości może wymagać podejmowania działań, które nie mieszczą się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości – np. działań z zakresu administracji publicznej czy prawotwórstwa²⁶. Zakres kompetencji wynikających z art. 179 i 186 ust. 2 Konstytucji RP nie był stały, a jego zmiany odzwierciedlały przemiany wewnętrzne w Polsce, jak i w otoczeniu (Europa). Co więcej, w piśmiennictwie podkreśla się, że z art. 187 Konstytucji RP wynika, że ustawodawca zwykły może powierzyć Radzie inne kompetencje. Jest to swoisty nakaz optymalizacyjny²⁷. Z Konstytucji wprost bowiem wynika, że kompetencja *expressis verbis* w niej wyrażone nie są wystarczające do stania na straży niezależności i niezawisłości, a zatem konieczne jest ich ustawowe rozszerzenie²⁸. Wprost stwierdzono, że wyposażenie KRS w określone kompetencje może prowadzić m.in. do ograniczenia kompetencji ministra sprawiedliwości. Dyrektywy w tym zakresie są dwie: po pierwsze, kompetencje ma służyć niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Po drugie, realizacja nakazu optymalizacyjnego powinna polegać na wyposażeniu KRS w jak najszersze kompetencje²⁹. Społeczny projekt precyzując dotychczasowe i formułując nowe zadania Krajowej Rady Sądownictwa i Prokuratury realizuje to w art. 7 i 8 projektu.

Podkreślić należy, iż Konstytucja nigdzie nie zawiera regulacji wprost przyznającej konkretne zadania i związane z tym kompetencję na rzecz Rady Ministrów. Zatem regulacja art. 146 ust. 2 Konstytucji RP nie może stanowić przeciwwskazania do przyjęcia proponowanego modelu. Rada Ministrów jest uprawniona do podejmowania działań i realizacji zadań na podstawie tego przepisu jedynie wówczas, gdy ustawodawca wskazanej w nim „sprawy” nie przekaze innemu, konkretnemu organowi. Samo ustawowe przekazanie nie może oznaczać, że została ona odebrana Radzie Ministrów. Nie można przecież odebrać czegoś co nie zostało przekazane. Jak wskazano w opiniach oceniając możliwość rozbudowy kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa należy natomiast brać pod uwagę jej status jako organu konstytucyjnego, który jest powiązany z władzą sędziowską i przez to najbardziej predestynowany do zarządzania sądownictwem. Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak wynika z rozważań powyżej przepisy art. 187 ust. 4 oraz art. 183 ust. 2 Konstytucji RP stanowią wystarczającą podstawę do zamiany roli Rady, mając na uwadze, że jej nowe działania będą miały na celu zabezpieczenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Poza tym uwzględniając doświadczenia lat 2018–2023 i postępującą w tym czasie dewastację sądownictwa, pojęcie „stania na straży”, o którym mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, nie może obejmować wyłącznie retroaktywnego czuwania nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale musi

zawierać także przymus aktywnego działania Rady w celu zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ponadto istotne znaczenie ma dookreślenie pojęcia niezależności sądów i niezawisłości sędziów w tym kontekście. W ujęciu indywidualnym w pojęciu niezawisłości mieszczą się nominacje sędziowskie, ścieżka zawodowa sędziów, systemy i postępowania dyscyplinarne, czy status sędziego. W ujęciu organizacyjnym gwarancje niezależności władzy sądowniczej obejmują nie tylko strukturę i organizację sądów, ale także aspekt instytucjonalny, wynikający z przyjętego modelu zarządzania sądami.

Współzarządzanie Krajową Radą Sądownictwa

Biorąc pod uwagę powyższe elementy należy zaproponować nowoczesny system zarządzania sądownictwem, przy uwzględnieniu standardów konstytucyjnych. Założeniem, które zostało przyjęte w projektach, które przyjęliśmy jest uzdrowienie systemu zarządzania sądownictwem i nadania KRS funkcji organu współzarządzającego sądownictwem, co nie wymaga zmian Konstytucji. Krajowa Rada Sądownictwa będzie realizować przeważającą część funkcji z zarządzania, z czym powiązane jest domniemanie kompetencji przewidziane w art. 2 ust. 2 projektu. Nadal jest organem **współzarządzającym, bo część kompetencji docelowo powinna przypaść kolegiom sądów, zgromadzeniom, prezesom sądów, dyrektorom czy Ministrowi Sprawiedliwości. Równocześnie należy podkreślić, że Rada w naszym systemie prawnym nie składa się wyłącznie z sędziów, a Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Rady z mocy Konstytucji.** Rada bierze udział w zarządzaniu sądownictwem poprzez wykonywanie swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Poza sporem jest, że władze powinny ze sobą współpracować. Rada powinna tworzyć oraz utrzymywać stosunki z innymi organami (np. władz publicznych, lecz również władz samorządowych, czy samorządów) oparte na wzajemnym szacunku. Postulaty te realizuje art. 73 i 74 projektu co do informacji, sprawozdań i postulatów.

Niewątpliwie wyposażenie KRS w kompetencje określone w art. 7 i 8 spowodują ograniczenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie podkreślić należy, iż władzy wykonawczej nadal należeć będzie wykonywanie innych czynności, związanych z funkcjonowaniem organów wymiaru sprawiedliwości np. legislacja (konieczne jest stworzenie nowych kodeksów prawa cywilnego, karnego, czy procedu-

²⁵ Tak T. Ereciński, J. Gudowski, L. Iwulski, Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej radzie Sądownictwa, J. Gudowski (red.), Warszawa 2002; K. Kozłowski, P. Tuleja, Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania krajowej Rady Sądownictwa, 2018.

²⁶ P. Tuleja, Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa, w: Krajowa Rada Sądownictwa, XX-lecie działalności, Warszawa 2010, red. P. Tuleja, s. 69.

²⁷ Tamże, s. 83.

²⁸ Tamże, s. 69.

²⁹ Tamże, s. 63.

ry), opracowywanie strategii i Fundusze Europejskie, Komisja Reprywatyzacyjna, wykonanie orzeczeń i probacja, zawody prawnicze (adwokatura, radcy prawni, czy notariusze), część kompetencji co do współpracy międzynarodowej, jak i praw człowieka, czy w określonym zakresie sprawy rodzinne i nieletnich, a także Fundusz Sprawiedliwości

Apolityczność systemu zarządzania sądownictwem

Aby doszło do przywrócenia niezależności i apolityczności sądownictwa, tak aby mogło realizować swoje podstawowe funkcje w postaci wymierzania sprawiedliwości konieczny jest odpowiedni sposób ukształtowania pozycji Rady względem innych władz, skład i sposób wyboru członków KRS. Apolityczność zarządzania gwarantuje także odpowiednia regulacja do sposobu finansowania KRS, jak i sądownictwa. Gwarancje apolityczności zarządzania muszą być także realizowane w odniesieniu do informatyzacji i informacji.

Jednym z założeń projektu ustawy o KRS jest restytucja konstytucyjnych zasad dotyczących składu Krajowej Rady Sądownictwa i wyboru jej członków w celu realizacji prawa do sądu ustanowionego ustawą. Jest to warunek konieczny i niezbędny do przywrócenia funkcjonowania Rady w jej konstytucyjnym kształcie. Projekt ustawy przewiduje przywrócenie zgodnego z Konstytucją składu Rady i sposobu wyboru jej członków w celu odtworzenia niezależnego i apolitycznego wymiaru sprawiedliwości. Poza sporem jest, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3) nie jest organem tożsamym z organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja RP, w szczególności w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP³⁰.

Podkreślić należy, że konieczność zmian w odniesieniu od składu i wyboru członków Rady, będących sędziami wynika również z wyroku pilotażowego z 23.11.2023 r. w powołanej powyżej sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, w którym ETPCz, zobowiązał Polskę do szybkiego opracowania środków (zmian legislacyjnych) mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo do wyboru sędziowskich członków Rady (zob. pkt 329 tego wyroku). Proponowane rozwiązania gwarantują bezstronność Rady i niezależność od czynników czysto politycznych.

Skład KRS jest wprost ustalony w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP. Warto podkreślić, że okoliczność, iż w polskim systemie prawnym normy konstytucyjne przesądzają, że w składzie KRS znajdują się członkowie władzy wykonawczej i ustawodawczej powoduje obniżenie standardu względem standardów europejskich, gdzie wskazuje się, że Krajowe Rady powinny składać się w zasadzie tylko z sędziów. W konsekwencji projektowane uregulowania wpro-

wadzają regulacje, zgodnie z którymi część Rady powinna być zawsze wybierana przez sędziów³¹. Co warto podkreślić, proponowana ustawa wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym w KRS są reprezentowani sędziowie wszystkich sądów (SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych). Należy wyraźnie zauważyć, że tylko takie rozwiązanie jest zgodne ze standardami europejskimi. Wskazać należy, iż wynika to zwłaszcza z Rekomendacji Warszawskich OBWE-ODHIR (2023), gdzie wskazuje się, iż sędziowie będący członkami rad sądownictwa powinni reprezentować ogół wymiaru sprawiedliwości, w tym sędziów sądów I instancji. Co więcej, z pkt 2 Rekomendacji wynika, że Rada nie powinna być zdominowana przez sędziów sądów wyższych instancji, jak np. sądów apelacyjnych. Projekt ustawy gwarantuje uczestnictwo w Radzie dla sędziów wszystkich sądów, odpowiedniego do ich liczebności. Co istotniejsze, regulacje zapewniają realną reprezentację ogółowi wymiaru sprawiedliwości, w tym sędziów sądów I instancji³². Reprezentacja nie jest zdominowana przez sędziów sądów apelacyjnych lub innych sądów wyższej instancji. Ustawa zmienia kwestię zgłaszania kandydatów sędziowskich na członków KRS (15 osób) zgodnie z regułami pluralizmu

³⁰ Por. wyroki NSA z 6.5.2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18; z 21.9.2021 r. w sprawach: II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18 oraz 11.10.2021 r. w sprawach 9/18 oraz II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18 i post. SN III CZP 25/19, uchwała trzech połączonych Izb z 23.1.2020 r., BSA I-4110-1/20 uchwała SN(7) z 2.6.2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, Nr 6, poz. 22). W orzecznictwie ETPCz, TSUE oraz sądów krajowych – SN i NSA jednoznacznie stwierdza się, że obecna KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w procedurze powoływania sędziów (zob. np. wyroki ETPCz z 22.7.2021 r., *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga Nr 43447/19; z 8.11.2021 r., *Dołńska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi Nr 49868/19 i 57511/19; z 3.3.2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga Nr 1469/20; wyroki TSUE z 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *AK przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, EU:C:2019:982; z 2.3.2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B., C.D., E.F., G.H. i I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, EU:C:2021:153; z 6.10.2021 r., C-487/19 *W.Ż.*, ECLI:EU:C:2021:798; uchwała SN pełny skład SN – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23.1.2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, Nr 2, poz. 7). Wynika to również z decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy przyjętej na jego 1468. Posiedzeniu, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/>

³¹ Por. The ENJ Compendium on Councils for the Judiciary. Opinię Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski z 30.1.2017 r., Podstawowe zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów zatwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z 29.11.1985 r. i 40/146 z 13.12.1985 r.) oraz Zalecenia Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjętych przez Komitet Ministrów 13.10.1994 r.), Europejską Kartą Ustawowych Zasad dotyczących Sędziów (dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-europejska/europejskie-standardy-prawne-dotyczace-sedziow/>).

³² W ujęciu historycznym należy zauważyć, że przed 2018 r. zarzucano systemowi wyboru do KRS, że deprecjonował on rolę sędziów sądów rejonowych. W wyniku zmian równowaga została zaburzona w drugą stronę, albowiem w wyniku zmian z 2018 r. na skład Krajowej Rady Sądownictwa weszli niemal wyłącznie sędziowie sądów rejonowych.

i współpracy. Prawo zgłaszania kandydatów-sędziów do Rady, zgodnie z art. 16 ust. 1 projektowanej ustawy, ma grupa w przypadku SN, sądów apelacyjnych, sądów wojskowych, NSA – 10 sędziów, w przypadku sądów okręgowych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych – 30 sędziów, w przypadku sądów rejonowych – 50 sędziów, mających czynne prawo wyborcze w wyborach danego członka Rady. Prawo to ma także Krajowa Rada Radców Prawnych; Naczelna Rada Adwokacka; Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym; organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych; grupa co najmniej 2000 obywateli mających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu.

Nowe uregulowanie art. 11 proponowanej ustawy zwiększa standardy dotyczące sposobu wyboru posłów na członków KRS, zgodnie z standardami europejskimi, przede wszystkim przewidzianymi w the ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary <https://www.encj.eu/index.php/node/248>. Ustawa wskazuje, że skoro członkowie niebędący sędziami są powoływani przez organy parlamentarne, pożądanym jest, aby ich wybór zależny był od uzyskania określonej większości kwalifikowanej, aby uniknąć wpływów politycznych. Podobnie nowe uregulowanie zawarte w art. 12 projektowanej ustawy zwiększa wymogi dotyczące sposobu wyboru senatorów na członków KRS, zgodnie z standardami europejskimi przede wszystkim przewidzianymi w the ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary, <https://www.encj.eu/index.php/node/248>.

Apolityczność zarządzania musi znaleźć odzwierciedlenie w finansach. Koszty działalności Rady, podobnie jak dotychczas, są pokrywane z budżetu państwa, dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa, natomiast dysponentem części budżetowej odpowiadającej Radzie jest Przewodniczący Rady i w zakresie wykonywania budżetu Rady Przewodniczącemu Rady przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Co istotniejsze w zakresie zarządzania projekt wprowadza samodzielność finansowania sądownictwa powszechnego na wzór sądownictwa administracyjnego.

Nie bez znaczenia jest także powołanie wyspecjalizowanego Instytutu Informatyzacji Sądownictwa. Apolityczność w erze AI musi być także zagwarantowana w sferze cyfrowej. W tym zakresie projekt w art. 8 pkt 18 przyznaje Radzie kompetencje do wykonywania zadań z zakresu informatyzacji sądów. Ponadto zgodnie z art. 44 projektu Rada ma utworzyć Instytut Informatyzacji Sądownictwa, będący instytucją gospodarki budżetowej.

Proobywatelski, odpowiedzialny model zarządzania sądownictwem

Podstawowym założeniem jest poddanie zarządzania sądownictwa określonym zasadom w postaci **zasad efektyw-**

ności i transparentności z poszanowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 3 projektowanej ustawy).

Transparentność działania jest warunkiem *sine qua non* prawidłowego funkcjonowania zarządzania sądownictwem. Przejrzystość wzmacnia zaufanie obywateli do sądownictwa, a także zapobiega korupcji (w tym politycznej). Stąd też wprowadzono obowiązek zachowania przez Radę transparentności w wykonywaniu wszystkich swoich funkcji. Transparentność jest zapewniona w projektowanych uregulowaniach poprzez:

- 1) stanowienie przez Radę kodeksów etyki i dobrych praktyk;
- 2) dostarczanie informacji na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (art. 3 ust. 2 pkt 2) i związane z tym działanie Rzecznika Sądownictwa oraz Rzecznika Rady oraz dostarczaniu społeczeństwu i mediom wystarczających informacji, aby zapewnić właściwe postrzeganie wymiaru sprawiedliwości przez społeczeństwo (art. 40 projektu ustawy);
- 3) składanie sprawozdań przez Radę i Biuro oraz formułowanie postulatów (art. 73 i 74 projektu ustawy);
- 4) dostarczenie każdemu kandydatowi pisemnej, uzasadnionej decyzji w sprawie mianowania i awansowania – jeżeli za wybór, mianowanie i awansowanie sędziów
- 5) prowadzenie działalności edukacyjnej i popularyzatorskiej (art. 7 pkt 16 projektu ustawy).

Proponuje się konkretne rozwiązania mające służyć **efektywnemu zarządzaniu sądownictwem** w postaci **systemu ważenia sprawy, monitoringu oraz ewaluacji**, czego uzupełnieniem jest konstrukcja pensum. Model ten na dzień dzisiejszy wprowadzony jest wyłącznie co do sądownictwa powszechnego. Wymiar sprawiedliwości musi zapewniać prawo do sądu odpowiedniej jakości w taki sam sposób w obszarze całego kraju, co jest możliwe wyłącznie przy założeniu równomiernego obciążenia sądów i sędziów zadaniami oraz zagwarantowania odpowiedniego poziomu specjalizacji. Do tej pory brak było systemu instytucji, które na gruncie prawnym regulowały te kwestie spójnie, przewidywalnie i transparentnie. Luki tej nie były w stanie wypełnić przepisy o właściwości czy systemie losowego przydziału spraw.

Instytucją, która umożliwi zbadanie obciążenie konkretnego sędziego to nowo wprowadzony **system ważenia spraw**. Mówiąc najprościej to sposób ważenia spraw, który dokonuje się tego poprzez ocenę przeciętnego czasu i wysiłku wymaganego do rozpatrzenia każdej sprawy. Ustanawiając system ważenia spraw bierze się pod uwagę charakter tych spraw, stopień ich skomplikowania, spodziewany i poniesiony nakład pracy konieczny do ich rozpoznania oraz równy podział spraw pomiędzy sędziów i racjonalne zarządzanie sądami. Waga sprawy ocenia złożoność różnych typów spraw w oparciu o założenie, że jeden rodzaj sprawy różni się od drugiego pod względem czasu i wysiłku wymaganego do rozpatrzenia przez sąd. W oparciu o powyższe możliwe jest

ustalenie obciążenia konkretnego sędziego. Docelowo system ten służy także: określeniu planowanej liczby sędziów, urzędników sądowych w sądach, przypisaniu spraw do sądów, określeniu liczby sędziów w poszczególnych sądach rejonowych, okręgowych, apelacyjnych oraz SN, a docelowo we wszystkich sądach, określeniu liczby nowych sędziów i urzędników sądowych w różnych sądach, dokonaniu oceny produktywności sądów oraz oceny produktywności sędziów. Z instytucją systemu ważenia spraw związana jest instytucja pensum orzeczniczego sędziego. Czas pracy sędziego nadal jest określony wymiarem zadań oraz wymiarem innych czynności służbowych. Projekt wprowadza nowe pojęcie pensum orzeczniczego sędziego w kwartalnym i rocznym okresie rozliczeniowym (pensum orzecnicze), mając na uwadze charakter zadań, stopień ich skomplikowania oraz nakład pracy potrzebny do ich wykonania. Zgodnie z założeniami wykonanie w kwartalnym lub w rocznym okresie rozliczeniowym zadań w wymiarze określonym w pensum orzeczniczym nie uzasadnia odstąpienia przez sędziego od dokonania czynności niecierpiącej zwłoki lub koniecznej do zapobieżenia trudnym do odwrócenia skutkom. Istnieją możliwe różne warianty w tym zakresie, co zostanie szczegółowo omówione w artykule *M. Walasika*.

Zbadaniu obciążenia sądów służy przede wszystkim **mapa sądownictwa powszechnego**, która stanowi zgromadzone dane o ruchu spraw w sądach powszechnych, na których podstawie można stworzyć rzeczywistą mapę dostępności ochrony prawnej udzielanej przez te sądy. Pomocniczym instrumentem jest **monitoring**, który pomaga ocenić rzetelność, sprawność i kulturę urzędowania (art. 64–66 projektu). W oparciu o zgromadzone dane można dokonać ewaluacji. **Ewaluacja** działalności sądów obejmuje ocenę całokształtu

działalności sądów, w tym niezwiązaną ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 67 projektu ustawy).

Ze względu na preferowany przez projekt model proobywatelski i wiążącą się z nim zasadę transparentności proponuje się wprowadzenie obligacyjnych wysłuchań publicznych i z możliwością zadawania pytań sędziom będącym kandydatami na członków Rady (art. 17).

Konkluzje

Mysząc o wyborze modelu zarządzania sądownictwem, trzeba mieć na względzie, że z badań komparatystycznych wynika, że Krajowe Rady Sądownicze w Europie stały się a „soft” standard in Europe. Zarządzanie sądownictwem przez Krajową Radę Sądownictwa nie jest rozwiązaniem idealnym. Niemniej jak wskazuje Castilio – Ortiz – decydując się na wybór określonego zarządzania sądownictwem zawsze wybieramy określone **wartości**. W **systemach demokratycznych** tworzone są **systemy zarządzania tak, aby zmaksymalizować zdolność sądownictwa do obrony demokracji, odpowiedzialność** i współpracę ze **społeczeństwem** oraz **niezależność sądów i niezawisłość sędziów**. W **systemach autorytarnych zarządzanie jest tworzone w taki sposób, aby maksymalnie podporządkować zarządzanie władzy wykonawczej**. Nie możemy zapomnieć, o tym, że kluczowa rola przynależy do społeczeństwa obywatelskiego. Proponowany model ograniczonej autonomii w zarządzaniu to czyni, nie odbierając istotnej roli Ministrowi Sprawiedliwości, a maksymalizując kluczowe wartości, takie jak zdolność sądownictwa do obrony demokracji, odpowiedzialność i współpracę ze społeczeństwem oraz niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Wystąpienie prof. dr hab. *Moniki Florczak-Wątor*, Uniwersytet Jagielloński

Dzień dobry Państwu. Pozwolą Państwo, że rozpocznę od podziękowań dla organizatorów i za organizację tej konferencji i za to miłe zaproszenie dla mnie – to naprawdę duży zaszczyt, że mogę z Państwem o tej ustawie i o tych rozwiązaniach dyskutować. Faktycznie zostałam poproszona o to, żeby spojrzeć na te rozwiązania nie w zakresie ich szczegółów (bo na to pewnie jeszcze będzie czas także i w ramach postępowania ustawodawczego i w ramach zapowiadanych tutaj konsultacji, również z obywatelami), natomiast spojrzeć, z punktu widzenia właśnie takiego fundamentalnego pytania, o to, czy w drodze ustawy możliwe jest zmodyfikowanie w tak daleko idący sposób obecnej roli i obecnych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa.

Szukając odpowiedzi na to pytanie, chciałabym powiedzieć o czterech kwestiach. Zacznę od kwestii bardziej ogólnych, dotyczących tego, gdzie kończy się swoboda ustawodawcy, jeżeli chodzi o rozwijanie rozwiązań konstytucyjnych. Po drugie kwestia pewnych zadań i funkcji organów, które mają status organów konstytucyjnych i to w jakim zakresie kompetencje tych organów – mieszczące się lub niemieszczące w ramach zadań i funkcji – mogą być rozwijane w ustawie. Wiemy bowiem, że ustawa to robi w odniesieniu do każdego organu, którego kompetencje w sposób bardziej ogólny czy bardziej szczegółowy są w Konstytucji czasami wpisane. Zawsze ustawa właśnie te kompetencje rozwija i znowu pojawia się pytanie dotyczące granic. Po trzecie, krótko odniosę się do właśnie tego modelu, tzn. jak on się ma w świetle pewnych zasad konstytucyjnych. Po czwarte, do instrumentarium, w szczególności tu jest problem do-

tyczący braku kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa do wydawania rozporządzeń.

Zaczynając od tej pierwszej kwestii, mianowicie kwestii granic swobody ustawodawcy do rozwijania regulacji konstytucyjnej, to musimy oczywiście wyjść od tego, że ustawodawca generalnie ma obowiązek rozwijania regulacji konstytucyjnej, ponieważ ma obowiązek zapewnienia, że ta regulacja konstytucyjna będzie funkcjonować w praktyce. I my konstytucjonaliści nazywamy to pozytywnym aspektem bezpośredniego stosowania Konstytucji. Ta zasada bezpośredniego stosowania konstytucji jest zapisana w art. 8 ust. 2 Konstytucji. My najczęściej mówimy o negatywnym aspekcie tzn. że ustawodawca nie może stanowić prawa, które jest niekonstytucyjne. Jest jeszcze aspekt pozytywny, tzn. że ustawodawca ma obowiązek rozwijania tego co jest w Konstytucji i odpowiedzialny jest za to, że faktycznie organ, który jest właśnie w Konstytucji wspomniany, będzie funkcjonował i będzie takim organem, który będzie miał instrumentarium pozwalające na realizację kompetencji. W związku z tym czymś naturalnym jest, że ustawodawca regulację konstytucyjną rozwija. Natomiast są pewne granice i te granice w przypadku organów konstytucyjnych są wyznaczone charakterem danego organu. Te organy są oczywiście w różnym stopniu, jeżeli chodzi o szczegółowość, uregulowane w Konstytucji. Natomiast Konstytucja przesądza niejako miejsce i pozycję ustrojową oraz charakter danego organu i to jest coś czego ustawodawca zmienić nie może. Ustawodawca w przypadku KRS próbował zmienić charakter Krajowej Rady Sądownictwa, zmieniając sposób powoływania jej członków. To wpłynęło na jej niezależność i nagle okazało się, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest tym organem, o którym mówi Konstytucja, co zostało później potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ustawodawca nie może również modyfikować pewnych funkcji czy zadań, tzn. takich funkcji, które przesądzają o charakterze danego organu. Może oczywiście te funkcje doprecyzowywać, może je uzupełniać, natomiast nie może ich modyfikować, bo w ten sposób powstanie organ, który odbiega co do charakteru od tego organu, który jest w Konstytucji. I teraz jeżeli spojrzymy przez pryzmat wyżej omówionych kwestii teoretycznych, na regulację konstytucyjną dotyczącą Krajowej Rady Sądownictwa, to zobaczymy, że faktycznie oczywiście przesądzona jest pozycja ustrojowa – ta Krajowa Rada Sądownictwa jest usytuowana w rozdziale dotyczącym sądów i trybunałów, chociaż nie jest ani sądem ani nie jest Trybunałem, ale w ten sposób autorzy Konstytucji chcieli podkreślić, że to musi być organ niezależny i to jest organ, którego kompetencje są ściśle związane z działaniem wymiaru sprawiedliwości. Druga rzecz, którą widzimy to jest to, że ustrojodawca bardzo precyzyjnie wskazał funkcje Krajowej Rady Sądowni-

ctwa – mianowicie Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i to jest ta podstawowa funkcja Krajowej Rady Sądownictwa. Oczywiście ona musi mieć odpowiednie kompetencje, żeby tę funkcję realizować. W Konstytucji mamy tylko w zasadzie dwie kompetencje wskazane, które faktycznie pozwalają na stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów: mianowicie jest to kompetencja do wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie konstytucyjności regulacji prawnej, która jest sprzeczna z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz druga kompetencja, która jest związana z występowaniem z wnioskiem do Prezydenta o to, żeby powołać daną osobę na stanowisko sędziego. Niewątpliwie to są dwie kompetencje, które są z tym zadaniem związane, ale są one niewątpliwie niewystarczające. Stąd również w obecnej ustawie są dodatkowe kompetencje, które służą realizacji tego zadania. Jeśli chodzi o te kompetencje dodane (bo właśnie ten projekt dodaje jeszcze nowe kompetencje), to oczywiście niektóre z tych kompetencji są też w obecnej ustawie, jak np. kompetencje związane z opiniowaniem projektów ustaw. Ale dodaje się też nowe kompetencje (i to jest to to, co też zostało wspomniane jako przewrót kopernikański) to są te kompetencje w zakresie zarządzania. Tutaj należy powiedzieć, że ustawodawca ma nakaz sformułowania tych kompetencji w sposób optymalizacyjny, tzn. ma nakaz dodania takich kompetencji, które w najlepszy sposób pozwolą na realizację tego zadania. Chcę zwrócić Państwa uwagę na ten fundamentalny dla całej ustawy przepis art. 2 ust. 1: „Rada swoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zarządzania sądownictwem”. I tutaj pojawia się pytanie, czy to zarządzanie sądownictwem to jest coś co mieści się w ramach funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, czy jest nowym elementem. Jeżeli zajrzemy do dalszych przepisów tego projektu ustawy i do uzasadnienia projektu ustawy, to wyraźnie z tego wynika, że to zarządzanie i powierzenie Krajowej Radzie Sądownictwa zarządzania jest uzasadnione przez pryzmat stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tytułem przykładu podam jedno zdanie z uzasadnienia tego projektu: „Niezależność i niezawisłość sądów wymaga, aby zarządzanie nimi w części zostały powierzone Krajowej Radzie Sądownictwa”. Bo mogłoby się wydawać, jeżeli porównujemy art. 2 ust. 1 projektu ustawy z treścią art. 186 ust. 1, że oto druga funkcja została dodana, a w świetle tego co powiedziałam, byłoby to dosyć kontrowersyjne, gdyż nagle okazuje się że ten charakter organu poprzez poszerzenie funkcji ulega zmianie. Wydaje mi się, że to ma mocne uzasadnienie zarówno w kolejnych przepisach, jak również w uzasadnieniu, że to zarządzanie sądownictwem w artykule 2 ust. 1 to jest niejako wyeksponowanie pewnego elementu funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

I teraz ostatnia rzecz, jeżeli chodzi o te kwestie, które związane są z modelem przyjętym w tym projekcie ustawy. Oczywiście musimy powiedzieć, że Konstytucja nie przesądza modelu zarządzania sądami, czy w ogóle zarządzania wymiarem sprawiedliwości i tutaj ustawodawca ma swobodę. Była mowa o tym, że też w praktyce funkcjonują różne modele w innych krajach, w związku z tym faktycznie te różne rozwiązania są akceptowane w państwie demokratycznym. Ale znowu ustawodawca ma pewną pewne ograniczenia i te ograniczenia tym razem są wyznaczone przez zasady, które z punktu widzenia funkcjonowania sądownictwa mają kluczowe znaczenie. Mianowicie są to zasady podziału władzy, zasady równowagi władzy, lecz również te zasady, które doprecyzowują zasady podziału władz w odniesieniu do sądów, czyli zasadę odrębności i zasadę niezależności, bo to są dwie zasady charakteryzujące tylko tę jedną władzę, takie można powiedzieć zmonopolizowane przez ustawodawcę tylko dla władzy ustawodawczej. Jeżeli patrzemy na projekt, to faktycznie jest tam dużo rozwiązań, które wzmacniają te zasady i znajdują też uzasadnienie z punktu widzenia tych zasad, o których mówię. Oczywiście takimi zasadami bardzo eksponowanymi w treści projektu ustawy i w treści uzasadnienia, jest zasada efektywności i zasada transparentności zarządzania. Są to zasady, które mają swoje bardzo mocne uzasadnienie w zasadach konstytucyjnych, a zwłaszcza w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. To jest zasada, która składa się z różnych komponentów i jednym z takich istotnych komponentów jest zasada transparentności działania organów państwowych, która jest kluczowa. Jest też zasada efektywności i zasada transparentności, które są również uzasadnione z punktu widzenia naszego rozumienia prawa do sądu i art. 45 ust 1. Obydwie te zasady, z zwłaszcza zasada efektywności, która ma zagwarantować sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, to są zasady, które służą przede wszystkim obywatelowi – jak zostało to powiedziane – przede wszystkim prawu do sądu. Na końcu Pani Sędzia wspomniała o zasadzie samodzielności finansowej (tak to chyba zostało nazwane) czy o zasadzie niezależności finansowej – to jest bardzo ważne komponent zasady niezależności, bo wiemy, że najczęściej atak na sądy rozpoczyna się od tego aspektu finansowego, bo to jest – tak myślę – taka najłatwiejsza droga do tego, żeby podważyć możliwości działania danego organu. Konkluzja jest taka, że jeżeli patrzemy na te rozwiązania z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, to widzimy, że one się wpisują faktycznie w zasady, które w Konstytucji mamy.

I ostatnia rzecz, jeżeli chodzi o kwestie modelowe. Mianowicie Pani Sędzia mówiła o zarządzaniu sądownictwem.

Natomiast na końcu pojawiło się stwierdzenie o współzarządzaniu. To jest również bardzo ważna rzecz. To zarządzanie już w samym projekcie zostało ograniczone i pod względem podmiotowym i pod względem przedmiotowym. Pod względem podmiotowym, dlatego że tylko i wyłącznie do sądów powszechnych zostało ograniczone. Pod względem przedmiotowym jest mowa o modelu autonomii ograniczonej i włączaniu do zarządzania także Ministerstwa Sprawiedliwości, sądów, samorządu tzn. organów sądowych i samorządu sędziowskiego. Wydaje mi się, że jest to również uzasadnione, jeżeli spojrzymy na instrumentarium, którym dysponuje Krajowa Rada Sądownictwa. Mianowicie jest to organ, który nie ma możliwości wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego – to jest chociażby różnica w stosunku do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i do innych organów, które są powiązane z organami władzy wykonawczej jak rząd, jak prezydent czy jak ministrowie resortowi. W związku z tym oczywistym jest, że do zarządzania czasami tego rodzaju instrumentarium jest potrzebne i to co zostało w tej końcowej części wypowiedzi eksponowane, to znaczy ta zasada współdziałania Krajowej Rady Sądownictwa z organami, które posiadają możliwość wydawania rozporządzeń, czyli z Prezydentem, z Ministrem Sprawiedliwości. Wydaje się, że jest kluczowe, żeby to przeniesienie na Krajową Radę Sądownictwa odpowiedzialności za zarządzanie wymiarem sprawiedliwości faktycznie efektywnie było wykonywane. Na koniec dodam, że oczywiście to, że Krajowa Rada Sądownictwa ma możliwość wydawania uchwał, nie jest wystarczające. Uchwały to są akty prawa wewnętrznego. Nawet można by powiedzieć, że byłoby dosyć niebezpieczne, ponieważ każdy akt prawa wewnętrznego, także te uchwały, są adresowane do jednostek organizacyjnie podległych organowi, który je wydał a oczywiście nie można przyjąć, że sądy są organizacyjnie podległe Krajowej Radzie Sądownictwa. Byłoby to podważaniem zasady niezależności.

Konkludując i nie wnikając w szczegóły, bo na to jeszcze będzie czas, jako osoba z zewnątrz, mogę powiedzieć, że jest to projekt bardzo obiecujący od strony konstytucyjnej. Oczywiście proponuje zupełnie nowe spojrzenie na coś co dotychczas funkcjonowało w innym wymiarze, bo jednak te kompetencje miały organy polityczne konkretnie w szczególności Minister Sprawiedliwości. Wydaje się, że jest to także rozwiązanie, które jest bardzo uzasadnione i bardzo umocowane z punktu widzenia tych różnych zasad, o których mówiłam oraz z punktu widzenia również samej funkcji Krajowej Rady Sądownictwa – z punktu widzenia jej zadań i pozycji ustrojowej. Dziękuję bardzo.

Wystąpienie prof. sędziego Kees Sterk, Profesora administracji europejskiego wymiaru sprawiedliwości na Uniwersytecie w Maastricht

Kilka refleksji na temat samorządu sędziowskiego na podstawie moich doświadczeń jako wiceprzewodniczącego Rady Sądownictwa³³

Koleżanki i Koledzy z Iustitii,
Panie i Panowie!

Wstęp

Prawie dziewięć lat temu zostałem zaproszony przez Przewodniczącego KRS do Warszawy, nie na radosną uroczystość, ale po to, by podzielić się troską o przyszłość niezależność polskiego sądownictwa. Był to początek wspaniałej współpracy przyjaciół, których wspólnym celem jest walka o niezależność sądownictwa w Polsce i Europie. W ciągu ostatnich ośmiu lat nasza wspólna walka przeżyła wiele upadków, ale byliśmy też świadkami narodzin sędziowskiej współpracy i solidarności między sędziami z całej Europy.

Cieszę się więc, że znów jestem w Warszawie i tym razem na radosnych uroczystościach, bo możemy w polskim Senacie dyskutować nie tylko o przywróceniu niezawisłości sędziowskiej, ale nawet o ustanowieniu samorządności sędziowskiej poprzez przeniesienie administracji nad wymiarem sprawiedliwości z władzy wykonawczej do samego sądownictwa.

Podzielę się teraz z Państwem doświadczeniami z mojej 7-letniej kadencji na stanowisku wiceprzewodniczącego Holenderskiej Rady Sądownictwa. Nie po to, by opowiadać się za wprowadzeniem systemu holenderskiego do systemu polskiego, ale po to, by dać Państwu wkład w proces myślenia o tym, jak przywrócić i usprawnić samorządność sądowniczą.

Poruszę tylko kilka tematów, aby dać Państwu wyobrażenie o holenderskim systemie zarządzania sądownictwem: przekazanie administracji sądownictwu, Rada Sądownictwa, budżet, projekty ustaw wpływających na pracę sądownictwa oraz nominacje i awanse. Na zakończenie przedstawię kilka uwag końcowych.

Przekazanie administracji

W Holandii przekazanie administracji sądownictwu zakończyło się w 2002 r., po kilku latach przygotowań. Istniały różne powody tego transferu. Ówczesni politycy priorytetowo traktowali modernizację sądownictwa i wiedzieli, że profesjonalizacja organizacji sądownictwa może zakończyć się sukcesem tylko wtedy, gdy sędziowie będą mogli sa-

Kees Sterk, Professor of Administration of European Justice at Maastricht University

Some reflections on judicial self-administration based on my experiences as vice-president of the Council for the Judiciary

Fellow members of Iustitia,
Ladies and gentlemen,

Introduction

Almost nine years ago, I was invited by the president of the KRS to visit Warsaw, not for joyful festivities, but to share a concern about the future of the independence of the Polish judiciary. It was the start of a wonderful cooperation between friends with a common goal to fight for judicial independence in Poland and Europe. During the last eight years our common fight endured many downs, but we also saw the birth of judicial cooperation and solidarity between judges from all over Europe.

So, I am happy, indeed, to be in Warsaw again, and, this time, for joyful festivities, because we are able to discuss, in the Polish Senate, not only the restoration of former judicial independence, but even the establishment of judicial self-governance by transferring the administration over the judiciary from the executive power to the judiciary itself.

I will now share with you some experiences of my 7 years tenure as Vice-President of the Dutch Council for the Judiciary. Not to advocate the introduction of the Dutch system into the Polish system, but to give you input in your thinking process of how to restore and improve judicial self-government.

I will touch upon just a few subjects to give you an impression of the Dutch system of administering the judiciary: the transfer of administration to the judiciary, the Judicial Council, the budget, draft laws affecting the work of the judiciary, and nominations and promotions. I will conclude with some final remarks.

Transfer of administration

In the Netherlands, this transfer of the administration over the judiciary was completed in 2002, after a few years of preparation. There were different reasons for this transfer. Politicians at the time prioritized the modernisation of the judiciary and knew that the professionalization of the judicial organization could only be a success in case the judiciary was allowed to govern the courts themselves. The leadership of the judiciary wanted self-administration as a safeguard against political interference. All knew the former examples of favouritism by the Minister of Justice of some courts

³³ Tłumaczenie Tomasz Posuszny.

modzielnie zarządzać sądami. Kierownictwo sądownictwa chciało samorządu, jako zabezpieczenia przed ingerencją polityczną. Wszyscy znali wcześniejsze przykłady faworyzowania niektórych sądów przez Ministra Sprawiedliwości, ponieważ minister i prezes sądu byli starymi przyjaciółmi z czasów studiów, zwłaszcza w odniesieniu do problemów budżetowych. A minister sprawiedliwości był zawsze szczególnie zainteresowany wyborem prezesa Sądu Okręgowego w Hadze, siedziby rządu, ponieważ uprawnienia tego prezesa polegały na zarządzaniu środkami tymczasowymi (lub nie) przeciwko rządowi. Tak więc w przekazywaniu administracji nad sądownictwem interesy polityków i sędziów były zbieżne.

Rada Sądownictwa

Samorządność rozpoczęła się od stworzenia organu, który jest w stanie to zrobić: Rady Sądownictwa, składającej się z większości sędziów i mniejszości osób niebędących sędziami, nie polityków ani byłych polityków, ale ekspertów w dziedzinie finansów i administracji. Wszyscy członkowie pracują w pełnym wymiarze godzin, ponieważ administrowanie sądami zajmuje dużo czasu. Osobiście nie potrafię sobie wyobrazić, w jaki sposób niepełnoetatowy członek Rady posiadający uprawnienia administracyjne, selekcyjne i dyscyplinarne jest w stanie prawidłowo wykonywać całą tę pracę, biorąc pod uwagę, że doba ma tylko 24 godziny, a tydzień tylko 7 dni. W przeglądzie bośniackiej Rady z 2023 r., któremu przewodniczyłem, jednym z zaleceń było przekierowanie uwagi członków rady z selekcji/dyscypliny na administrowanie sądami: administrowanie sądami zostało zaniedbane z powodu braku czasu.

A poza tym, administrowanie jest czymś zupełnie innym niż orzekanie: to drugie polega na ustalaniu faktów z przeszłości w świetle prawa i orzekaniu zgodnie z prawem; to pierwsze to kształtowanie przyszłości orzekania bez jasnych wytycznych w prawie. Ze względu na ten odmienny charakter administrowanie nie przychodzi łatwo większości sędziów, dlatego konieczne jest intensywne szkolenie i selekcja. Osobiście znam wielu błyskotliwych sędziów, którzy są fatalnymi administratorami, i nie mówię tego w tajemnicy, ponieważ oni sami bardzo dobrze się znają. Tak więc specjalne kryteria selekcji członków organu zarządzającego są absolutnie konieczne.

Budżet

Bez budżetu dla całej organizacji sądownictwa (Rada, sądy, szkoła sędziów, IT, budynki mieszkalne), Rada nie jest w stanie zarządzać niezależnie od władzy wykonawczej. Tak więc Rada negocjuje z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie tego budżetu, który obecnie wynosi 1,2 mld euro. W przypadku niepowodzenia negocjacji Rada może odwołać się bezpośrednio do Parlamentu. Negocjacje te odbywają się co 3 lata, aby chronić sądownictwo przed złudzeniami co

because he and the president were old college friends, especially concerning budget problems. And the Minister of Justice was always particularly interested in the selection of the President of the District Court of The Hague, the seat of the government, because the power of that president was to order interim measures (or not) against the government. So in the transfer of the administration over the judiciary the interests of politicians and judges matched.

Judicial Council

Self-administration started with creating a body that is able to do so: the Council for the Judiciary, consisting of a majority of judges and a minority of non-judges, not politicians or former politicians, but experts in the fields of finances and administration. All members work full-time, because administering courts takes a lot of time. Personally, I cannot imagine how a part-time member of a Council with administrative powers, selection powers and disciplinary powers is able to do all this work properly, given that a day has only 24 hours and a week only 7 days. In a 2023 review on the Bosnian Council, which I chaired, one of the recommendations was to redirect attention of Councillors from selection/discipline to administration of the courts: the administration of courts was neglected because of a lack of time.

And besides, administering is totally different from judging: the latter is about establishing facts of the past in the light of the law and judging according to the law; the former is shaping the future of judging without a clear guidance in the law. Because of this different character administering does not come easy for most judges, so extensive training and selection are necessary. I personally know a lot of brilliant judges who are terrible administrators, and I am not telling you a secret, because they know themselves very well. So, special selection criteria for members of a governing body are absolutely necessary.

Budget

Without a budget for the whole of the judicial organization (Council, courts, judicial school, IT, housing), the Council is not able to administer independently from the executive. So, the Council negotiates with the Minister of Justice about this budget, presently 1.2 billion euro. The Council may appeal to Parliament directly in case the negotiations are not successful. These negotiations are every three years, to protect the judiciary against the delusion of the political day. Another safeguard against political influence is to create as much objective criteria as possible as the fundament for the budget. The Minister of Justice is not allowed to earmark the budget to prevent another possible political influence. The Council splits the national budget into budgets for national services (judicial school, IT, shared services, Council) and the courts on the basis of more or less objective criteria, elaborated in

dzienności życia politycznego. Kolejnym zabezpieczeniem przed wpływami politycznymi jest stworzenie jak najbardziej obiektywnych kryteriów jako podstawy budżetu. Minister Sprawiedliwości nie może przeznaczać środków budżetowych, aby zapobiec innym możliwym wpływom politycznym. Rada dzieli budżet krajowy na budżety dla służb krajowych (szkoła sądownictwa, IT, usługi wspólne, Rada) i sądów na podstawie mniej lub bardziej obiektywnych kryteriów, opracowanych w przepisach. Rada odpowiada za budżet przed Ministrem Sprawiedliwości.

Rada wybiera prezesów sądów, którzy są integralnie odpowiedzialni za każdy aspekt sądu: sędziów, personel, budżet, jakość, zakwaterowanie i IT, na przykład. A także za produktywność sądu, co zapobiega objęciu sędziów systemem dyscyplinarnym. Przypisuje również sądowi roczny budżet, oparty na możliwie obiektywnych kryteriach. Prezes sądu jest w pełni odpowiedzialny przed Radą podczas trzech comiesięcznych spotkań z członkiem Rady, który składa sprawozdanie Radzie w pełnym składzie.

Nominacje i awanse

Rada wybiera jedynie prezesów sądów. W przypadku wszystkich innych wyborów – z wyjątkiem członków Sądu Najwyższego – Rada jest odpowiedzialna za prawidłowe funkcjonowanie systemu naboru. Na przykład powołuje krajową komisję wstępnego wyboru sędziów i określa standardy wyboru. Rada nie ma żadnych uprawnień w zakresie awansów, z wyjątkiem awansów na stanowiska prezesów. Same sądy są w pełni odpowiedzialne za awanse, a Rada pełni jedynie rolę pośrednika w tym zakresie.

Projekty ustaw wpływających na pracę sądownictwa

Obowiązek Rady w zakresie zarządzania sądownictwem oznacza możliwość wypowiedzania się na temat projektów ustaw dotyczących pracy sądownictwa w formie doradztwa dla parlamentu, zamówionego lub niezamówionego. Wymaga to dobrych stosunków z Parlamentem, np. poprzez składanie oświadczeń przy okrągłym stole. W przypadku tego dialogu obowiązują pewne zasady, takie jak zakaz dyskusji na temat poszczególnych wyroków i poszczególnych sędziów lub sądów. Ważne jest, aby dojść do porozumienia w sprawie tych zasad z Parlamentem przed przystąpieniem do dialogu.

W swoim czasie byłem odpowiedzialny za doradztwo w zakresie projektów ustaw karnych. Udzielane porady nie miały charakteru politycznego, ale zawsze opierały się na prawie i praktyce prawnej. Udało nam się raczej zapobiec ustawom, którym sędziowie byli bardzo przeciwni, po prostu wyjaśniając, jaka była praktyka w sądach i jak projekt wpłynąłby negatywnie na tę praktykę, lub wyjaśniając, czego wymaga prawo europejskie. Jako przykład podam pomysły władzy wykonawczej wprowadzenia dolnych granic usta-

rules. The Council is accountable for the budget to the Minister of Justice.

The Council selects the presidents of courts, who are integrally responsible for every aspect of the court: judges, staff, budget, quality, housing and IT, for instance. And also for the productivity of the court, which prevents productivity of judges from entering in the disciplinary system. It also attributes the court a yearly budget, based on as objective criteria as possible. The president of a court is fully accountable to the Council in three monthly meetings with a member of the Council that reports to the full Council.

Nominations and promotions

The Council only selects the presidents of the courts. For all other selections – except for members of the Supreme Court – the Council has a responsibility that the system of selections works well. So, for instance, it appoints the national initial Selection Committee for judges and sets the standards for selection. The Council has no powers on promotions, except promotions to the presidencies. The courts themselves are totally in charge of promotions, the Council only has a role as facilitator in this respect.

Draft laws affecting the work of the judiciary

The duty of the Council to administer the judiciary implies a say in draft laws concerning the work of the judiciary in the form of advice to Parliament, solicited or unsolicited. It requires good relations with the Parliament, for instance by giving evidence in round tables. Some rules apply to this dialogues, such as no discussion about individual judgments and no discussion about individual judges or courts. It is important to come to an understanding about these rules with Parliament before entering in dialogues.

In my time, I was responsible for advice on draft criminal laws. The advice given was not political, but always based on the law and legal practice. We were rather successful in preventing laws judges were very much against, just by explaining what the practise in courts was and how the draft would negatively affect this practice, or explaining what European law requires. As an example I mention the introduction of minimum sentences, or sentencing guidelines by the executive. But sometimes politics took over, and the judiciary had to accept the new law.

Final remarks

The transfer of the administration over the judiciary in the Netherlands involved the transfer of the total budget of the Ministry of Justice to the Council, the introduction of integral responsibility of the Council to the Minister of Justice and Parliament, and of presidents of courts to the Council, the duty to advise Parliament on draft laws, and much more. This transfer is a process that has implications in many fields, such

wowego zagrożenia w kodeksie karnym³⁴ lub wytycznych dotyczących orzekania. Czasami jednak polityka brała górę i sądownictwo musiało zaakceptować nowe prawo.

Uwagi końcowe

Przekazanie administracji nad sądownictwem w Holandii wiązało się z przeniesieniem całkowitego budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości do Rady, wprowadzeniem integralnej odpowiedzialności Rady przed Ministrem Sprawiedliwości i Parlamentem oraz prezesów sądów przed Radą, obowiązkiem doradzania Parlamentowi w sprawie projektów ustaw i wieloma innymi. Przeniesienie to jest procesem, który ma konsekwencje w wielu dziedzinach, takich jak koncentracja uprawnień w jednej Radzie (lub nie), kryteria wyboru członków Rady, kryteria wyboru prezesów, skład Rady itp.

Samorząd sędziowski wymaga wiele od sądownictwa i jego członków. Nie należy popełniać błędów w tym zakresie. Samorządność bywa trudna i ciężka.

Uważam jednak, że samorządność jest zdecydowanie lepsza niż zarządzanie sądownictwem przez władzę wykonawczą.

Moja opinia opiera się na ważnych sukcesach transformacji w Holandii, którymi są:

- 1) wpływ polityczny na sądy poprzez zarządzanie lub budżet jest zerowy; to samo dotyczy wyboru i awansu sędziów;
- 2) okoliczność, że niezbędna modernizacja organizacji sądowniczych jest prowadzona przez sędziów, a nie wymuszana przez polityków;
- 3) sądownictwo ma większy wpływ na parlament, ponieważ jest uznawane za trzecią władzę w państwie.

Innymi słowy, sądownictwo jest nie tylko w stanie lepiej się chronić, ale także lepiej kształtować swoją przyszłość.

Tego właśnie życzę moim polskim przyjaciółom i kolegom.

Oby Polska po raz kolejny stała się liderem historycznych wydarzeń w Europie, tym razem, jak ufam, w dziedzinie przekazywania władzy administracyjnej nad sądownictwem.

Dziękuję za uwagę

as concentrating powers in one Council (or not), selection criteria of Council members, selection criteria of presidents, composition of the Council, etc etc.

Judicial self-administration asks a lot of a judiciary and its members. Do not make any mistakes about that. Self-administration is hard and difficult.

However, I feel self-administration is most certainly to be preferred to administration over the judiciary by the executive power.

My opinion is based on the important successes of the transfer in the Netherlands, which are:

1. that political influence in the courts through management or budget is nil; the same goes for selection and promotion of judges;
2. that the necessary modernization of the judicial organizations is led by judges, and not forced upon by politicians;
3. that the judiciary is more influential in Parliament because it is recognized as the third power in the State.

In other words:

The judiciary is not only better able to protect itself but also better able to shape its own future.

This is what I truly wish for my Polish friends and colleagues.

May Poland, once again, become a leader in historical events in Europe, this time, I trust, in the field of the transfer of the administration over the judiciary.

Thank you for your attention

³⁴ W chwili obecnej holenderski kodeks karny przewiduje wyłącznie kary maksymalne, natomiast w przypadku wszystkich przestępstw dolna granica wymiaru kary zależy od uznania sędziego, który może w ogóle odstąpić od wymierzenia kary (przyp. tłumacza).

Wystąpienie dr hab. *Marcina Walasika*, Członka Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów i Prokuratury, Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza

System wazenia spraw. Nowe narzędzie efektywnego zarządzania sądownictwem

Dziękuję bardzo za oddanie głosu. Zgodnie z zapowiedzią przedmiotem mojego wystąpienia ma być instrument w postaci systemu wazenia spraw w takim zakresie jakim proponuje się wprowadzenie go w społecznych projektach ustaw przygotowanych przez zespół ekspertów stowarzyszenia sędziów polskich Iustitia. To zagadnienie ma do pewnego stopnia charakter techniczny, niemniej należy uznać, że spełniono kluczową rolę w procesie zapewnienia efektywności wymiaru sprawiedliwości a w szczególności realizacji prawa do sądu w tym aspekcie, jakim jest zagwarantowanie obywatelom prawa do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie. Wszyscy wiemy, że do głównych zadań sądów należy rozstrzyganie spraw, stąd zarządzanie sądami wymaga pewnego ewidencjonowania spraw, które do sądów wpływają. Gdybyśmy mieli sięgnąć do obecnego stanu prawnego, to gdy chodzi o funkcjonowanie sądów powszechnych, to badanie obciążenia sądów i sędziów sprawami w skali całego kraju zostało przyznane ministrowi sprawiedliwości, który agreguje w tym zakresie stosowne dane. Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, ale to ze względu na ich odrębność organizacyjną. I zasadniczo dane zbierane przez ministra sprawiedliwości ograniczają się wyłącznie do liczby spraw wpływających do sądów powszechnych i liczby spraw, które są rozstrzygane ostatecznie przez te sądy. Zbierana statystyka zupełnie abstrahuje od stopnia skomplikowania spraw, czasu ich trwania, a także charakteru. Natomiast każdy kto miał do czynienia z specyfiką spraw, które trafiają do sądu, doskonale sobie zdaje z tego sprawę, że sprawa sprawie po prostu nie jest równa. W zakresie spraw rozstrzyganych przez sądy występują znaczne różnice, po pierwsze, jeśli chodzi o nakład pracy, który należy poświęcić w celu jej rozstrzygnięcia i oczywiście przekłada się to także na czasochłonność samego postępowania. Żeby sięgnąć do przykładów, które mogą nam uzmysłowić występujące w tym zakresie różnice, zastanawiając się przed naszym spotkaniem, jaka dziedzina prawa byłaby tutaj najlepsza, ostatecznie zdecydowałem się na wariant z postępowaniem upadłościowym. Obecnie jesteśmy w takiej sytuacji że prowadzone jest postępowanie upadłościowe wobec jednego z banków, gdzie aktywa obejmują wręcz kilkaset

milionów złotych, jeśli nie kwoty liczone w miliardach, gdzie występują dziesiątki tysięcy zainteresowanych czy to wierzycieli czy to dłużników i ta sprawa w statystyce ministerialnej będzie figurowała pod liczbą jeden, pod względem wpływu, jak i ewentualnego jej załatwienia, które nastąpi pewnie w bardzo odległej przyszłości I taką samą wartość, taką samą rangę ma inna sprawa upadłościowa, dajmy na to z udziałem konsumenta, w której występuje jeden główny wierzyciel kredytujący tego konsumenta, ewentualnie inni dostawcy mediów, a majątek, który będzie masą upadłości obejmuje wyłącznie mieszkanie czy prawo do lokalu. Te sprawy są absolutnie nieporównywalne pod względem nakładu czasu i pracy, które należy ponieść w celu ich rozstrzygnięcia, a w perspektywie statystycznej mają tę samą . Wartość ta powoduje, że posługiwanie się tym narzędziem nie daje nam możliwości uzyskania adekwatnego i rzeczywistego obrazu obciążenia sądów i sędziów sprawami, które trafiają pod rozstrzygnięcie. Konsekwentnie też, w związku z brakiem rzeczywistych danych, nie ma możliwości prowadzenia racjonalnej polityki w zakresie zarządzania pracą sądów, w zakresie organizacji pracy sędziów, a także całego korpusu osobowego sądownictwa, które – jak już to dzisiaj padło w pierwszym panelu – obejmuje także referendarzy sądowych, asystentów i urzędników sądowych. Na potrzeby naszego spotkania przygotowałem jeden przykład związany z tym do jak często oderwanych od rzeczywistości wniosków może nas prowadzić posługiwanie się czystą statystyką. Otóż chciałem sięgnąć do danych za 2022 r., z których wynika, że ogółem w sądach powszechnych zostało rozstrzygniętych około 14,5 miliona spraw, z czego – jak wynika z danych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości – około 38% tych spraw czyli 5,5 miliona zostało rozstrzygniętych przez ponad 9000 sędziów, co daje według wycień ministerstwa średnią około 591 spraw załatwionych przez jednego sędziego. W porównaniu, w tym samym 2022 r. grupa około 2700 referendarzy, więc grupa trzykrotnie niższa niż ogólna liczba sędziów, załatwiła ponad 9 milionów spraw, tj. ponad 60% wszystkich spraw załatwionych w 2022 r. przez sądy, co daje średnią ponad 3000 spraw na jednego referendarza sądowego i posługując się tą statystyką musielibyśmy dojść do oczywistego wniosku, że referendarze sądowi pracują pięciokrotnie wydajniej aniżeli sędziowie, ponieważ załatwili ponad 3000 spraw na osobę, gdzie w przypadku sędziów ta średnia ledwo sięga 600 spraw. Chyba wszyscy zgodzą się, że tego rodzaju dane nie mogą być podstawą do żadnych adekwatnych wniosków, ponieważ w żadnym stopniu ta statystyka nie uwzględnia różnic w charakterze spraw rozstrzyganych przez sędziów i w charakterze spraw rozstrzyganych przez referendarzy. Najbardziej paradoksalnym wnioskiem jaki można byłoby wywieść z tej statystyki byłby taki, że jeśli zwiększylibyśmy grupę referendarzy o połowę, dajmy na to do poziomu 4000, to w tym wypadku niepotrzebni w ogóle

mogliby się okazać sędziowie, bo ta grupa dodatkowych referendarzy mogłaby załatwić tę pozostałą 1/3 spraw, którą w istocie zajmują się sędziowie. I właśnie zapobieganiu tego rodzaju paradoksalnym tezom służy system ważenia spraw, który jest mechanizmem pomyślanym po to, aby była możliwość porównywania nakładu, czasu i pracy potrzebnego do rozstrzygnięcia poszczególnych spraw. Istota tego systemu opiera się na założeniu, że istnieją teoretyczne możliwości oszacowania przeciętnego nakładu czasu i pracy, który jest potrzebny do rozstrzygnięcia sprawy. Drugim elementem tego systemu jest stworzenie pewnych kategorii spraw, które będą grupowały sprawy, których czas rozstrzygnięcia jest zbliżony albo podobny. I trzeci element tego systemu obejmuje skalę, która nadaje poszczególnym sprawom pewną wagę po to, aby porównać ich ciężar gatunkowy i móc w ten sposób zróżnicować nakład pracy i czas potrzebny na ich rozstrzygnięcie, przy czym zastrzec trzeba, że w warunkach naszego systemu prawnego do tej pory tego rodzaju rozwiązanie nie było stosowane. Jeśli sięgniemy do wzorców zagranicznych, to możemy odnaleźć informację, że prace nad metodologią ważenia spraw rozpoczęto w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 70. minionego wieku. Gdy chodzi o państwa europejskie w zasadzie w większości z nich współcześnie w różnej postaci funkcjonują systemy ważenia spraw, które też realizują tutaj określone cele. To wszystko zależy od specyfiki konkretnego kraju. Najstarszym dorobkiem w tym zakresie może poszczycić się Austria, w której ten system funkcjonuje od 1996 r. i jest stale udoskonalany, ale na tej liście państw, które dysponują takim systemem możemy wymienić np. Bułgarię, Czechy, Chorwację, Danię, Estonię, Finlandię, Niemcy, Rumunię, Szwecję, Turcję, Ukrainę czy Włochy. To są dane na 2020 r. Nasz sąsiad północny Litwa też dysponuje takim systemem, którego szczegóły poznamy w ostatnim wystąpieniu w ramach tego panelu. Jako ciekawostkę można także dodać, że również w Europejskim Trybunale Praw Człowieka jak i w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej funkcjonują systemy, które pozwalają w ten sposób parametryzować charakter spraw trafiających na wokandę obu tych trybunałów. Natomiast w grupie państw, w których tego rodzaju systemy nie są znane i waga spraw nie podlega żadnemu pomiarowi możemy wymienić Belgię, przy czym to jest o tyle specyficzny przykład, że akurat w tym państwie system przez pewien okres obowiązywał, ale się z niego ostatecznie wycofano. I według danych na 2020 r. w tej grupie znajduje się Słowacja i Armenia. My uzupełniamy grupę tych państw i jako ciekawostkę mogę państwu wskazać, że w ankiecie prowadzonej wśród państw członkowskich Rady Europy, na pytanie skierowane do Polski, jaki model ważenia spraw przyjęto, udzielano odpowiedzi, że te cele w Polsce realizuje system losowego przydziału spraw, który jest tylko systemem, który pozwala rozdzielić sprawy wpływające do sądu nato-

miast całkowicie abstrahuje od ich wagi i stopnia skomplikowania. To wskazuje jak istotne zadanie mamy do odrobienia, ponieważ musimy tak naprawdę nadgonić zaległości, które sięgają, można powiedzieć, już kilkudziesięciu lat. W związku z tym w ramach zespołu ekspertów podjęte zostały prace koncepcyjne, które miały zmienić ten stan rzeczy i sprowadzały się do zaproponowania w tym zakresie odpowiednich rozwiązań. One znajdują się zarówno w projekcie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, jak również w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W związku ze zmianą modelu zarządzania sądami powszechnymi, o czym słuchaliśmy podczas poprzedniego panelu, projekty stanęły na stanowisku, że w tym zakresie kompetencja powinna przysługiwać Krajowej Radzie Sądownictwa, która w świetle projektów ma być powołana do szeroko rozumianego zarządzania sądownictwem. Roboczo, jak na razie, przyjęto, że ta kompetencja powinna być wykonana w drodze uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Mając oczywiście na uwadze te wszystkie kontrowersje, które towarzyszą tej formie działalności Krajowej Rady Sądownictwa, projekty przyjmują, że Krajowa Rada Sądownictwa będzie musiała wykonać obligatoryjne to zadanie w odniesieniu do sądów powszechnych, czyli będzie to stały instrument zarządzania sądami powszechnymi. Natomiast jest to zadanie fakultatywne w odniesieniu do sądów wojskowych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego ze względu na tę wspomnianą przeze mnie samodzielność organizacyjną.

I teraz przechodząc do szczegółów i charakteryzując elementy systemu ważenia spraw według projektów ustaw, to przedstawiają się one następująco: projekt zakłada, że sprawy powinny być podzielone na kategorie. Powinien on nastąpić ze względu na oszacowanie przeciętnego nakładu pracy i czasu koniecznego do ich rozpatrzenia, przy czym, projekty nie przesądzają w jakim modelu ten przeciętny nakład pracy i czasu powinien zostać oszacowany. Mamy tutaj do czynienia z możliwymi kilkoma podejściami: po pierwsze, może być to podejście empiryczne polegające na mierzeniu faktycznego czasu poświęcanego przez sędziów i aparat pomocniczy sędziego na załatwienie konkretnej sprawy; może to być model ekspercki, gdzie ten przeciętny nakład będzie po prostu określany przy uwzględnieniu wiadomości specjalnych; funkcjonują także systemy, które łączą oba te podejścia. Po drugie, projekt wymaga, aby ten podział na kategorie brał pod uwagę przede wszystkim charakter spraw i stopień ich skomplikowania. Wróć do tego przykładu, o którym mówiłem na początku – ta upadłość banku o wielomilionowych aktywach i z udziałem tysięcy wierzycieli czy tysięcy dłużników, już na samym wstępie mogła być inaczej zakwalifikowana niż prosta upadłość konsumencka. Dalej projekt wymaga, aby Krajowa Rada Sądownictwa w podjętej w tym przedmiocie uchwale wprowadziła kryteria uzasadniające zakwalifikowanie sprawy do określonej kategorii, tak aby ten

proces ważenia sprawy był, po pierwsze, transparentny, a po drugie, mógł podlegać kontroli przede wszystkim zainteresowanego sędziego. I wreszcie, w świetle projektu Krajowa Rada Sądownictwa ma określić skalę wagi poszczególnych spraw należących do wyodrębnionych kategorii w ten sposób, aby umożliwić ten proces porównywania spraw rozstrzyganych czy też wpływających do sądów. Gdy chodzi o samą technikę ważenia, projekt jak na razie wychodzi z bardzo archaicznych założeń, ponieważ przyjęto w nim, iż na etapie wpływu sprawy tej rejestracji, czy też ważenia sprawy powinien dokonywać przewodniczący wydziału ewentualnie uwzględnić protest w tym zakresie złożony przez sędziego i na etapie rozstrzygnięcia sprawy ta kompetencja jest przyznana z kolei sędziemu, który najlepiej wie, ile czasu należało poświęcić na rozstrzygnięcie sprawy z możliwością weryfikacji przez przewodniczącego wydziału czy też prezesa sądu. Natomiast zdajemy sobie sprawę, że Europa już opiera się tutaj na innych, bardziej nowoczesnych rozwiązaniach. Mianowicie w państwach, w których został wdrożony system pozwalający na obsługę postępowań sądowych (zdigitalizowany system) to ważenie odbywa się automatycznie, na podstawie algorytmu zadanego temu systemowi i jeśliby polski ustawodawca podjął się trudu cyfryzacji postępowań sądowych, należy od razu rozważyć, czy system ważenia spraw nie powinien być elementem tej infrastruktury informatycznej, która obsługuje postępowania sądowe, oczywiście z jakąś korektą czynnika ludzkiego, która zawsze jest nieodzowna i musi do pewnego stopnia kontrolować wyniki, jakie podpowiadają nam tutaj te automatyczne systemy. Jak projekty ustaw postrzegają cele systemu ważenia spraw? Otóż tak jak powiedziałem, według przyjętych założeń, to ważenie ma odnosić się zarówno do spraw wpływających do sądu w ten sposób, aby zapewnić równy i sprawiedliwy rozdział spraw, które trafiają do referatów poszczególnych sędziów. Po drugie, to ważenie ma następować także po rozstrzygnięciu sprawy. Mając na uwadze to że – jak wynika z doświadczeń sędziowskich – sprawa pozornie prosta przy jej rozstrzygnięciu może ostatecznie okazać się nader skomplikowaną; ale działa też mechanizm odwrotny sprawa na pierwszy rzut oka skomplikowana, np. na skutek cofnięcia pozwu może zostać załatwiona w sposób absolutnie bezproblemowy bez większego nakładu pracy co ten system również powinien uwzględniać i nie powinien być ślepy na tego rodzaju różnice i generalnie wprowadzenie tego systemu powinno urzeczelić całą metodologię pomiaru obciążenia sądów i sędziów obowiązkiem rozstrzygnięcia spraw i co najważniejsze dopiero po wprowadzeniu tego systemu i oczywiście poddaniu go określonym testom byłibyśmy chyba po raz pierwszy w stanie określić jakie są rzeczywiste potrzeby kadrowe sądownictwa powszechnego, bo dzisiaj, opierając się na tym modelu statystycznym, gdzie liczy się wyłącznie jak wiele spraw wpłynęło do sądu, a kompletnie abstrahujemy od ich wagi, nie

jesteśmy w stanie określić na ile stan kadrowy sądownictwa jest wystarczający do rozstrzygnięcia tych spraw, które w przypadku sądownictwa powszechnego liczymy obecnie w kilkunastu milionach. I w efekcie tego rodzaju system pozwoliłby na wyposażenie Krajowej Rady Sądownictwa w racjonalne narzędzie, za pomocą którego można byłoby podejmować decyzje co do rozmieszczenia kadr sądownictwa, oczywiście z poszanowaniem zasady nieprzenoszalności sędziów. Chodzi tutaj głównie o decyzje co do odtwarzania nowych etatów, względnie dodawania nowych etatów, a w tle stoi za tym oczywiście nadrzędny cel jakim jest realizacja prawa obywateli do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, co zapowiedziała już we wprowadzeniu pani sędzia Moderator. I tylko w tym wypadku możemy mówić o istnieniu rzeczywistych instrumentów, które pozwolą nam na diagnozowanie stopnia realizacji prawa do sądu w sądach powszechnych, bo te dane, którymi posługujemy się obecnie mają charakter wyłącznie orientacyjny i obarczone są błędem statystyki, która tych wszystkich niuansów nie uwzględnia. Ostatnia uwaga dotyczy dalszych skutków ustanowienia systemu ważenia spraw; otóż ten parametr ma być uwzględniany w mapie sądownictwa powszechnego, tj. ogólnej informacji, która będzie publicznie dostępna i zawierała dane wskazujące na stopień obciążenia poszczególnych sądów, a nawet poszczególnych sędziów w ich referatach. To rozwiązanie ma dwa zasadnicze cele, po pierwsze, ma ono zapewnić społeczną kontrolę nad czynnościami z zakresu zarządzania sądownictwem, bo na bazie tych informacji będzie można stwierdzić czy na przykład decyzja o przydzieleniu sędziego do konkretnego sądu ma podstawę w danych statystycznych przekwalifikowanych ze względu na wagę spraw. A po drugie, dzięki temu damy również obywatelom instrument, za pomocą którego będą mogli pozyskiwać wiedzę o tym, na ile obciążone są sądy, które rozpoznają ich sprawę, a nawet będą mogły weryfikować jak wygląda obciążenie sprawami sędziego, w którego referacie znajduje się konkretna sprawa. Jako ciekawostkę można powiedzieć, że takie informacje dzisiaj oferuje już Sąd Najwyższy na swojej stronie internetowej. Jeśli tam wejdziemy w zakładkę e-sprawa i jeśli wpiszemy numer i sygnaturę interesującej nas sprawy, mamy informacje zarówno o osobie sędziego sprawozdawcy, jak i poniżej jest informacja ile spraw tego samego rodzaju znajduje się w referacie konkretnego sędziego, co daje nam pewien punkt odniesienia i możliwość oszacowania, ile czasu może potrwać oczekiwanie na załatwienie naszej sprawy. I na koniec kwestia ostatnia, ale absolutnie nie najmniej najważniejsza, otóż wprowadzenie systemu ważenia spraw powinno być wstępem do debaty na temat określenia limitu czasu pracy sędziów. Dzisiaj sytuacja wygląda w ten sposób, że czas pracy sędziów jest ograniczony wymiarem powierzanych im zadań, tylko rzecz polega na tym, że wymiar zadań jest w żaden sposób nieograniczony. Dziś o zakresie obciążenia sędziego decydu-

je to, ile spraw losowo zostanie przydzielonych do jego referatu, więc jest to w zasadzie system, który zakłada nieograniczone możliwości po stronie sędziego, który musi zmierzyć się z każdą ilością spraw, które wpłyną do jego referatu. Wprowadzenie w tym zakresie limitu oznaczałoby, że po jego przekroczeniu sędzia uzyska prawo do realizacji swojego uprawnienia albo do wypoczynku albo do prowadzenia życia rodzinnego albo – jeśli będą takie jego preferencje – zajmie się doskonaleniem zawodowym, które nie zawsze musi polegać na rozstrzygnięciu spraw. Natomiast dzisiaj takich

możliwości nie ma, co powoduje, że wielu wypadkach sędziowie są przeciążeni pracą, nie są w stanie unieść tego ciężaru, co odbija się i na ich zdrowiu i na ich sytuacji rodzinnej i w zasadzie nie mamy tutaj żadnych instrumentów, które mogłyby chronić też ten dobrostan sędziego. Stąd w ostatecznym też skutku system ważenia spraw powinien pozwalać na stworzenie gwarancji czasu pracy sędziów, co jest jednym z kluczowych elementów statusu zawodowego sędziego.

Dziękuję bardzo.

Wystąpienie sędziego Mariusa Bartninkas, Prezesa Sądu Okręgowego w Kownie, Członka Rady Sądownictwa na Litwie

System ważenia spraw. Nowe narzędzie do efektywnego zarządzania sądem³⁵

Chciałbym zacząć od pojęć: czy mamy takie samo rozumienie tego, co oznacza pojęcie systemu ważenia spraw.

CEPEJ³⁶ w 2020 r. stwierdziła, że system przydziału spraw opierający się na kryterium wagi sprawy przypisuje różną wagę różnym rodzajom spraw, mając na celu konieczność uwzględnienia różnic w ich złożoności i potrzebie poświęcenia czasu i uwagi sądu każdej rodzajowo sprawie. W ten sposób stosując kryterium wagi spraw można określić jak bardzo czasochłonny jest jeden rodzaj sprawy w porównaniu z innymi rodzajami spraw. Jaki jest jednak cel takiego porównania? Gdzie należy stosować system ważenia spraw? Właśnie z takim problemem mieliśmy do czynienia na Litwie, kiedy w 2021 r. nowo wybrana Rada Sądownictwa wymieniła wśród swoich głównych celów określenie optymalnego obciążenia pracą sędziego. Rozpoczynając jego wdrażanie, zdaliśmy sobie sprawę, że mamy bardzo różne rozumienie tego, co oznacza ta koncepcja.

Sam system ważenia spraw jest tylko narzędziem, którego zawartość i funkcjonalność zależą od celu w jakim go używamy.

Cele, dla których używamy systemu ważenia spraw na Litwie, podzieliłbym na trzy główne kategorie:

- 1) przydział spraw;
- 2) optymalizacja zasobów i
- 3) ocena wydajności.

³⁵ Tłumaczenie Tomasz Posłuszny.

³⁶ Council of Europe European Commission for the efficiency of justice – Komisja Europejska ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy (przypis tłumacza).

Marius Bartninkas, President of the Kaunas Regional Court, Member of the Judicial Council in Lithuania

Case weighting system. A new tool for an effective court management

I'd like to start with concepts: Do we have the same understanding of what the case weighting system means.

CEPEJ back in 2020 provided that case-weights assign different weights for different types of cases to account for variations in complexity and the need for judicial attention per each case type. By doing so, case-weights indicate how much more or less time-consuming one type of case is compared to other types of cases. But what's the purpose of such comparison? Where the case weighting system is to be used? This is exactly the problem we faced in Lithuania, when back in 2021 the newly elected Judicial Council named among its main goals the determination of the optimal workload of a judge. Starting to implement it we realized that we had very different understandings of what this concept meant.

The case weighing system itself is only a tool whose content and functionalities depend on the purpose we use it for.

I would divide the purposes for which we use the case weighting system in Lithuania into three main categories: a) the distribution of cases; b) the optimization of resources; c) and the evaluation of performance.

An advanced electronic court information system LITEKO has been implemented in Lithuania since 2004. After a series of improvements, which are also currently underway, LITEKO is used not only to register cases, but also to allocate each case to specific judge by electronic means, using algorithms. There is no doubt that the number of cases assigned to a judge does not tell everything about his or her workload, since the complexity of different categories of cases varies significantly. There is why we need a weighting system.

Zaawansowany elektroniczny system informacji sądowej LITEKO jest wdrażany na Litwie od 2004 r. Po wprowadzeniu wielu ulepszeń, które są obecnie w toku, LITEKO służy nie tylko do rejestrowania spraw, ale także do przydzielania każdej sprawy konkretnemu sędziemu drogą elektroniczną, przy użyciu algorytmów. Nie ma wątpliwości, że liczba spraw przydzielonych sędziemu nie mówi wszystkiego o jego obciążeniu pracą, ponieważ złożoność różnych kategorii spraw znacznie się różni. Dlatego też potrzebujemy systemu ich ważenia.

Co więcej, w ciągu ostatnich kilku lat wprowadzono zmiany w ustawach proceduralnych, przyznając prezesowi sądu wyższej instancji, który sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością sądów niższej instancji, prawo, po stwierdzeniu znacznych różnic w obciążeniu pracą, do przeniesienia zarówno spraw cywilnych, jak i karnych z sądu właściwego, do innego sądu o najmniejszym obciążeniu pracą. Jak pokazuje praktyka, waga sprawy jest istotnym kryterium nie tylko przy porównywaniu obciążenia pracą różnych sądów, lecz także przy podejmowaniu decyzji o liczbie spraw do przekazania. Prostsze sprawy, które nie wymagają procedury ustnej, są przekazywane jako pierwsze, więc właściwa ocena wagi każdej kategorii spraw staje się kluczowa.

Mówiąc o optymalizacji zasobów, kiedy spadek ogólnej liczby spraw był odnotowywany od kilku lat, począwszy prawdopodobnie od lat 2015–2016, a politycy zaczęli wykorzystywać to jako ważny czynnik w negocjacjach dotyczących finansowania systemu sądownictwa, mówiąc, że mniej spraw oznacza mniejsze obciążenie pracą, podczas gdy liczba sędziów się nie zmienia, zaistniała potrzeba szczegółowej analizy struktury liczby spraw, przyczyn spadku liczby spraw i wpływu na obciążenie pracą sędziów. Czy powinniśmy dokonywać zmian w sieci sądów, dostosowywać ogólną liczbę sędziów, czy wręcz przeciwnie, powinniśmy zbierać argumenty do dyskusji z partnerami społecznymi i politykami, że system wymiaru sprawiedliwości jest wystarczająco wydajny, a rezerwy wewnętrzne są wyczerpane.

Wreszcie, obciążenie pracą jest również jednym z czterech kryteriów oceny pracy sędziego, obok jakości decyzji, czasu trwania postępowania i umiejętności organizacyjnych. Widzimy, że bezwzględna liczba spraw znacznie się różni, ale czasami jest to zdeterminowane obiektywnymi przyczynami, np. specjalizacją sędziów, a niektóre kategorie spraw, w zależności od wymogów proceduralnych, są znacznie bardziej czasochłonne niż inne.

Pytanie nie brzmi więc, czy system ważenia spraw jest potrzebny, ale jak sprawić, by był on jak najbardziej efektywny i dostosowany do naszych potrzeb?

Punktem wyjścia był system LITEKO, który jest bardzo przyjazny dla statystyk, ponieważ wszystkie dane związane z postępowaniem są rejestrowane, w tym dokumenty, dowody złożone przez strony, dane o liczbie i długości rozpraw sądowych, a także orzeczenia sądowe, decyzje i wyroki. Był

Moreover, in the last few years amendments to procedural laws were introduced, granting to the president of the higher court, who carries out the external administration of the activities of the lower courts, the right after determining significant differences in workload, to transfer both civil and criminal cases from the court to which they are adjudicated to another court with the lowest workload. As practice has shown, the weight of case is important criteria not only when comparing workloads of different courts, but also when deciding on the number of cases to be transferred. Simpler cases, that do not require oral procedure, are the first to be transferred, so the proper assessment of the weights of each category of cases becomes essential.

Now speaking about optimization of resources, when a decrease in the total number of cases was recorded for several years starting probably from 2015–2016 and politicians began to use this as an important factor in negotiations on the financing of the judicial system, saying that less cases means less workload, while the number of judges is not changing, there was a need to analyze in detail the structure of the number of cases, the reasons for the decrease in numbers and the impact on the workload of judges. Should we make changes in the courts network, adjust the total number of judges or, on the contrary, should we gather arguments for a discussion with social partners and politicians that the system is efficient enough and the internal reserves are exhausted.

And last but not least, workload is also one of the four evaluation criteria of a judge's performance, together with the quality of decisions, duration of proceedings and organizational skills. We can see that absolute numbers of cases differ significantly, but sometimes it is determined by objective reasons, for example, the specialization of judges, and some categories of cases, depending on procedural requirements, are much more time consuming than the others.

So the question is not whether the case weighting system is necessary, the question is how to make it as effective and suitable for our needs as possible?

The starting point was LITEKO system, which is very statistics friendly, because all the proceedings related data is recorded, including documents, evidences submitted by the parties, data about number and length of court hearings as well as court rulings, decisions and judgements. This was one of the reasons why this Delphi (Calculated estimate) method of data calculation has been chosen as an alternative to the so called Time study or empirical data method that is used, e.g. in Austria or Germany, where judges are asked to fill in a form with the data regarding the actual time spent handling different categories of cases and the weights of different categories of cases are set taking into account the results of the analysis of such empirical data. In Lithuania by means of expert evaluation we compiled a list of different groups of

to jeden z powodów, dla których wybrano metodę Delphi (obliczone oszacowanie) obliczania danych, jako alternatywę dla tzw. badania czasu lub metody danych empirycznych, która jest stosowana np. w Austrii lub Niemczech, gdzie sędziowie są proszeni o wypełnienie formularza z danymi dotyczącymi rzeczywistego czasu spędzonego na rozpatrywaniu różnych kategorii spraw, a wagi różnych kategorii spraw są ustalane z uwzględnieniem wyników analizy takich danych empirycznych. Na Litwie za pomocą oceny eksperckiej opracowaliśmy listę różnych grup spraw, a także listę różnych istotnych elementów każdej z tych grup spraw i wykorzystaliśmy dane statystyczne z LITEKO do ustalenia wagi każdej grupy spraw. W ten sposób przypisanie względnej wagi do określonej kategorii spraw umożliwiło określenie proporcji wagowych między sprawami różnych kategorii, w oparciu o dane statystyczne, które zostały następnie ocenione i ustalone przez ekspertów, a następnie oficjalnie zatwierdzone przez Radę Sądownictwa.

System LITEKO został zaprogramowany w taki sposób, że w momencie wniesienia sprawy musi ona zostać przypisana do jednej lub drugiej kategorii i ma wagę tej kategorii. Podczas procedury dystrybucji algorytm oblicza obciążenie pracą sędziów na podstawie liczby ważonych spraw otrzymanych przez każdego sędziego w ciągu ostatnich 90 dni, a nowa sprawa jest przydzielana sędziemu o najniższym obciążeniu pracą.

Wkrótce pojawił się oczywisty problem: średnie statystyczne nazywane są średnimi, ponieważ nie zawsze odzwierciedlają rzeczywistość. Czas potrzebny na rozpatrzenie dwóch spraw cywilnych wynikających na przykład ze stosunków umownych, należących do tej samej kategorii, może być bardzo różny, ponieważ w jednym przypadku sędzia może po prostu odmówić przyjęcia pozwu z powodu pewnych uchybień formalnych, strony mogą zawrzeć ugodę, a w innym przypadku może być konieczne przeprowadzenie kilku rozpraw, dopuszczanie opinii biegłych, wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o wyjaśnienie regulacji prawnej, wydanie wyroku itp. Jednak w stosowanym systemie tak różne sprawy, należące do tej samej kategorii, mają taką samą wagę.

W rezultacie postanowiono stworzyć system, który pozwoliłby na indywidualizację wagi sprawy w toku postępowania. Po przypisaniu wagi w momencie wniesienia sprawy, zmiany w stosunku do ustalonej średniej mogły być dokonywane poprzez wprowadzenie do systemu Liteko istotnych danych, takich jak liczba stron, liczba wniosków lub żądań, liczba tomów akt, liczba i czas trwania posiedzeń sądowych, a także liczba dokumentów przygotowanych przez sąd czy nawet czas poświęcony na ich przygotowanie.

Taka „aktualizacja” ujawniła dalsze problematyczne aspekty. Z jednej strony, 90-dniowy okres referencyjny stosowany w procedurze przydzielania spraw zwykle nie jest wystarczający do rozstrzygnięcia skomplikowanych spraw. Dlatego też zdecydowano się na stworzenie dualistycznego

cases as well as a list of different relevant elements of each of those case groups and used statistical data from LITEKO to set the weight of each case group. In this way, assigning a relative weight to a certain case category made it possible to determine weight proportions between cases of different categories, based on the statistics, which were further evaluated and set by experts and then officially approved by the Judicial Council.

The LITEKO system was programmed in the way that at the moment the case is filed it has to be assigned to one or other category and carries the weight of this category. During the distribution procedure, the algorithm calculates the workload of judges based on the number of those weighted cases received by each judge in the last 90 days and the new case is assigned to the judge with the lowest workload.

And soon an obvious problem was encountered: statistical averages are called averages because they do not always reflect the reality. The time required to examine two civil cases arising, for example, from contractual relations, belonging to the same category, can be very different, because, in one case, the judge can simply refuse to accept the claim, because of some procedural deficiencies, the parties can conclude a settlement, and in another case it may be necessary to hold several hearings, have expertise, apply to the constitutional court for the clarification of the legal regulation, and produce a judgement, etc. But in the system used such different cases, belonging to the same category, bear the same weight.

As a result, it was decided to create a system that would allow to individualize the weight of the case in the course of the proceedings. After weight is assigned at the moment the case was filed, changes from the established average were allowed to be made by uploading significant data into the LITEKO system, such as the number of the parties, the number of requests or demands, the number of volumes, the number and duration of court hearings, as well as the number of documents prepared by the court or even the time spent on their preparation.

Such “upgrade” revealed other problematic aspects. On the one hand, 90 days reference period used for the case allocation procedure usually is not enough to resolve complicated cases. This is why it was decided to create a dualistic weighting system, where for the purpose of allocation of cases we stuck to the usage of weights of cases filed during reference period (90 days) and for the purpose of assessing the workload of the courts for efficiency reasons as well as evaluating the judge’s performance we choose to weight the cases resolved during the reference period (usually 1 year). This dualism often brings confusion, because the results of calculations of the workload of the same judge, when based on different criteria, can vary significantly.

systemu ważenia, w którym dla celów przydziału spraw trzymamy się wagi spraw wniesionych w okresie referencyjnym (90 dni), a dla celów oceny obciążenia sądów ze względu na efektywność, jak również oceny pracy sędziego, wybieramy wagę spraw rozstrzygniętych w okresie referencyjnym (zwykle 1 rok). Ten dualizm często wprowadza zamieszanie, ponieważ wyniki obliczeń obciążenia pracą tego samego sędziego, oparte na różnych kryteriach, mogą się znacznie różnić.

Z drugiej strony, ujawniono również pewne aspekty kulturowe lub mentalnościowe, które pokazały, że trudno byłoby zaadaptować na Litwie badanie czasu lub metodę danych empirycznych. Problemem jest nie tylko złożoność gromadzenia i interpretacji takich danych, czy fakt, że samo wdrożenie takiej metody jest czasochłonne, ale także negatywne postrzeganie, wyraźnie drażliwe nastawienie samych sędziów, którzy postrzegają każdą inicjatywę o charakterze administracyjnym jako zagrożenie, ingerencję w ich niezależność. Dlatego, gdy dano im możliwość samodzielnego dokonywania zapisów w systemie LITEKO, wprowadzali wyolbrzymione dane, by pokazać jak ciężko pracują, nawet z ewidentnymi przypadkami nadużyć, zniekształcania statystyk, wprowadzania ewidentnie nieprecyzyjnych informacji, licząc na wywarcie wpływu na rzeczywiste obciążenie pracą.

Z tego powodu w 2016 r. zrezygnowano z możliwości indywidualizacji wagi konkretnej sprawy, pozostawiając średnie wagi zatwierdzone przez Radę Sądownictwa.

Kolejna cecha stosowanego systemu ważenia spraw – jest on oparty na punktach lub benchmarkach, co determinuje jego ograniczenia. Po pierwsze, maksymalna efektywność może być zapewniona tylko wtedy, gdy zostaną określone dokładne proporcje wag pomiędzy wszystkimi kategoriami spraw w sądach wszystkich szczebli i instancji. W naszym systemie założeniem było, że dla celów alokacji spraw i równoważenia obciążenia pracą nie potrzebujemy porównania między sądami różnych szczebli, ani nawet między dwiema głównymi specjalizacjami spraw cywilnych i karnych. Z tego powodu dziś posiadanie danych, że obciążenie pracą sędziów wydziału karnego sądu okręgowego w Kownie jest wyższe niż średnia obciążenia pracą sędziów orzekających w sprawach karnych we wszystkich sądach okręgowych, a jednocześnie obciążenie pracą sędziów wydziału cywilnego sądu okręgowego w Kownie jest niższe niż średnia obciążenia pracą ich kolegów orzekających w sprawach cywilnych, nie jest dla mnie wystarczające, aby stwierdzić, że sędziowie wydziału karnego naszego sądu pracują więcej niż sędziowie wydziału cywilnego i dokonać odpowiednich zmian organizacyjnych bez dalszej analizy. W mojej osobistej ocenie jest to ewidentna wada naszego systemu ważenia spraw, te proporcje wagowe muszą być uniwersalne dla całego systemu sądownictwa.

Jednocześnie ten system oparty na benchmarkach lub wartościach względnych nie odpowiada na pytanie, czy ogólne obciążenie pracą sędziego jest wysokie czy niskie, nie mają

On the other hand, certain cultural or mentality aspects were also revealed, which showed that it would be difficult to adapt in Lithuania Time study or empirical data method. The problem is not only the complexity of collecting and interpreting such data, or the fact that implementation of such method itself is time consuming, but also the negative perceptions, clearly offensive attitude of the judges themselves, who view every initiative of an administrative nature as a threat, interference into their independence. Therefore, when they were given the opportunity to make the records in the LITEKO system themselves, they were uploading exaggerated data to show how hard they work, even with some clear cases of abuse, distortion of statistics, uploading clearly inaccurate information hoping to make an impact on the real workload.

For this reason, in 2016 the possibility to individualize the weight of a specific case was abandoned, leaving those average weights approved by the Judicial Council.

Another feature of the case weighting system used – it is point or benchmark based, which determines its limitations. First of all, maximum efficiency can only be ensured if exact proportions of weights are determined between all categories of cases in courts of all levels and instances. In our system the idea was that for cases allocation and workload balancing purposes we don't need comparison between courts of different levels or even between two major specializations of civil and criminal cases. For this reason today, having data that the workload of the judges of the criminal cases division of the Kaunas regional court is higher than the average workloads of the judges hearing criminal cases in all regional courts, and at the same time the workload of judges of the civil cases division of the Kaunas regional court is lower than the average workloads of their civil cases hearing colleagues, is not enough for me to conclude that the judges of the criminal division of our court work more than the judges of the civil division and to make relevant organizational adjustments without further analysis. In my personal opinion it is a clear deficiency of our case weighting system, those weight proportions have to be universal throughout the court system as a whole.

At the same time this benchmarks or relative values based system does not answer the question of whether the judge's overall workload is high or low, they are not aimed at calculating the aggregated judicial working-time required to process the number of incoming cases of different case-types, as is with time-units (minutes or hours) based weights.

Therefore, when the goal of calculating the optimal workload of a judge was set in 2021, the need to relate the weight of cases to the time required to hear a case of different categories became apparent, so that, after evaluating the average length of a judge's working time, a conclusion could be

one na celu obliczenia zagregowanego czasu pracy sędziego wymaganego do rozpatrzenia liczby wpływających spraw różnego rodzaju, jak ma to miejsce w przypadku wag opartych na jednostkach czasu (minutach lub godzinach).

W związku z tym, gdy w 2021 r. postawiono sobie za cel obliczenie optymalnego obciążenia pracą sędziego, pojawiła się potrzeba powiązania wagi spraw z czasem wymaganym do rozpoznania sprawy różnych kategorii, tak aby po dokonaniu oceny średniej długości czasu pracy sędziego można było wyciągnąć wniosek, jaka liczba spraw byłaby optymalna. Na razie zmiana ta jest na etapie wdrażania, dotyczy wyłącznie sądów rejonowych i jest testowana w praktyce w kilku sądach pilotażowych. Pomysł polega na tym, że ważenie wszystkich kategorii spraw przy użyciu wag opartych na jednostkach czasu, które są okresowo weryfikowane przy użyciu danych statystycznych, znacznie rozszerzyłoby zakres użyteczności systemu.

Mając dane o wadze każdej sprawy, a także o łącznej wadze wszystkich spraw przydzielanych i rozstrzygniętych w sądzie w określonym okresie odniesienia lub o łącznej wadze spraw rozstrzygniętych przez poszczególnych sędziów, możemy zapewnić skuteczność procedury przydziału spraw, w procesie optymalizacji obiektywnie oszacować liczbę potrzebnych sędziów i pracowników sądu, a także ocenić wyniki pracy konkretnego sędziego. To są nasze cele na najbliższą przyszłość.

Wystąpienie dr hab. Krystiana Markiewicza, Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów i Prokuratury, Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, prof. Uniwersytetu Śląskiego

Unormowanie statusu sędziów powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w latach 2018–2024

Proszę Państwa, ta książka jest dość gruba ma chyba około 800 stron. Wszystkie ustawy są wraz z uzasadnieniem bardzo skrupulatnie czytane i – można powiedzieć – są to projekty fundamentalne dla przyszłego ustroju sądownictwa i prokuratury, ale prawda jest taka, że znaczna część środowiska oczekiwała na tę najkrótszą ustawę – na tę ustawę, która odpowie na pytanie, jak sobie poradzić z tym co się stało złego przez ostatnie kilka lat; mówiąc wprost chodzi o wadliwe powołania sędziowskie. Co do tego jesteśmy wszyscy zgodni, że są wadliwe. Pojawia się więc pytanie, co zrobić z neo-sędziami. Proszę Państwa cała konferencja jest pomy-

drawn as to what number of cases would be optimal. For now, this change is in the implementation stage, it applies only to district courts and is being tested in practice in several pilot courts. The idea is that having all categories of cases weighted using time-units based weights, that are periodically review using statistical data would significantly expand the range of system usability.

Having data on the weight of each case, as well as on the total weight of all cases received and resolved in the court during a certain period of reference or the total weight of cases resolved by individual judge, we can ensure effectiveness of case allocation procedure, in the process of optimization objectively estimate the number of judges and court staff members required as well as evaluate the work results of a specific judge. These are the goals for the nearest future.

ślana na zasadzie takich trójek: to są trzy panele. W każdym panelu jest trzech panelistów. Rola pierwszego panelisty, jako jednego ze współautorów któregoś z projektów polega na przedstawieniu założeń do projektów, które są zawarte w tym opracowaniu, a pozostali paneliści potem już mogą robić z tym projektami co tylko chcą: krytykować na prawo i lewo. To jest – można powiedzieć – gotowy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, ale też z naukowego obowiązku rzetelności należy powiedzieć, że w ramach dyskusji, które toczyły się w ostatnich latach, były przedstawione założenia innego sposobu ustosunkowania się niż ten nasz, który jest systemem globalnym (zaraz będą oni więcej o nich mówił). To chodziło o zastosowanie systemów vettingu, który miałby polegać na analizowaniu każdego przypadku oddzielnie, z różnymi komisjami, odwołaniami, zespołami KRS-em, Sądem Najwyższym. My przyjęliśmy jako podstawę do opracowania naszego projektu, że powinien on się opierać, po pierwsze, na regulacjach europejskich i krajowych; na wymaganiach dotyczących tego czym jest sąd ustanowiony na podstawie prawa oraz na doświadczeniach i krajowych i międzynarodowych. Zaczniemy od tych ostatnich. Proszę Państwa, z wypowiedzi wielu specjalistów, którzy przyjeżdżali tutaj na zaproszenie czy Ministerstwa Sprawiedliwości czy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że system vettingu, po

pierwsze, nie dotyczy, co do zasady, skuteczności powołania na urząd sędziego, tylko dotyczy raczej problemu z osobami, które już zostały powołane. Głównie chodziło o korupcję w wielu państwach czy europejskich czy w Ameryce Południowej czy w Afryce. U nas problem jest inny, u nas problem dotyczy tego czy ktoś jest w ogóle sędzią czy został prawidłowo powołany czy też nie. Po drugie, wyszliśmy z założenia, że proces indywidualnej weryfikacji pewnie w Polsce trwałby jakieś 20 lat przy tej skali osób, które są wadliwie powołane – teraz to jest ponad 2000. Czyli mielibyśmy taką sytuację, że w odbiorze społecznym byłoby tak, że sędziowie sądzą sędziów, sędziowie zajmują się sobą zamiast zajmować się sprawami ludzi. To byłoby bardzo trudne do udźwignięcia, bo ten autorytet sędziowski jest mocno nadszarpnięty przez ostatnich kilka lat i obawiam się, że moglibyśmy tego nie wytrzymać. Po trzecie wreszcie, doświadczenia krajowe są takie, że w Polsce tego typu działania komisji nigdy się nie udały, więc jeżeli zsumować te wszystkie rzeczy to raczej wydawało nam się i jesteśmy przekonani o tym, że jedyną drogą jest to, żeby podejść całościowo i ustawowo do problemu tych sędziów, którzy są wadliwie powołani na urząd sędziego. Założenie nasze jest takie, że my nie oceniamy tego czy ten sędzia jest dobry, czy on nie jest dobry, czy ma kwalifikacje moralne czy ma kwalifikacje merytoryczne. Problem dla nas jest: jeden dotyczy tego czy mamy do czynienia z sądem ustanowionym zgodnie z prawem, zgodnie z Konstytucją, a jednocześnie czy spełnia to powołanie sędziego standardy – mówiąc ogólnie – europejskie. Co ważne, pamiętaliśmy o tym, że prawo dostępu do służby publicznej w ujęciu europejskim dotyczy każdego. ten projekt vettingowy skupia się przede wszystkim na tych, którzy postanowili konstytucję złamać. Ocenia się czy łamali ją bardziej czy mniej, czym się kierowali, jakie mieli kontakty z różnymi osobami, wprowadza się jakieś dodatkowe kryteria nie do końca przejrzyste, ale zapomina się o tych, którzy postanowili Konstytucji nie łamać i nie kandydowali w ogóle przez ostatnich kilka lat do sądów na ogół wyższego rzędu. Ci najlepsi Proszę Państwa nie kandydowali. Mówię o tym, że im też należy zapewnić prawo do wzięcia udziału w tym konkursie po to, aby wygrał najlepszy. Nie dlatego czy nie przede wszystkim nawet dlatego, żeby im zapewnić to prawo, ale dlatego że każdy zgodnie z Konstytucją, oraz z prawem europejskim ma prawo do sądu nie byle jakiego, ale do sądu najlepszego takiego, który jest wybrany w transparentnym konkursie i który jest ustanowiony legalnie. Nie chodzi o to, żeby zapewnić takie prawo, że osoba, która idzie do sądu spotka się z sędzią, który w jakiś sposób łamał Konstytucję, który w jakiś sposób nielegalny został powołany na urząd sędziego. Od sędziego możemy oczekiwać najwięcej i tutaj nie powinno być żadnej taryfy ulgowej. Ten projekt, który jest zawarty w tym opracowaniu nosi nazwę „Projekt ustawy o Uregulowaniu Skutków Uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2024”. Już sam

tytuł tej ustawy jest ważny, bo tu nie chodzi o ocenę działań tego czy innego sędziego, ale podkreślenie, że problem tkwi w tym, że mieliśmy do czynienia z Krajową Radą Sądownictwa, która jest organem politycznym, ukształtowany w sposób niezgodny z Konstytucją, w składzie niezgodnym z Konstytucją i działającym w sposób niezgodny z Konstytucją. To nie jest nasz wymysł, tylko to zostało potwierdzone licznymi orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, europejskich trybunałów w tym ostatnio Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsa* przeciwko *Polsce*. To jest też symboliczne orzeczenie, że właśnie w takim wyroku co do Pana Prezydenta takie stwierdzenie zostało zawarte. Jeżeli chcemy być poważnym państwem prawa, to nie wybierajmy sobie orzeczeń, które chcemy stosować. Jeżeli coś zostało przesądzone przez sądy krajowe, trybunały europejskie, tzn. że to musi być respektowane. Przyjęte rozwiązania w naszym projekcie określają skutki tych uchwał w sposób – wydaje nam się – możliwie proporcjonalny, który uwzględni różne wartości. Z jednej strony, braliśmy pod uwagę to, że w każdej sprawie każda osoba może liczyć, a państwo ma obowiązek zapewnić to, aby sprawa została rozpoznana przez sąd ustanowiony zgodnie z prawem. Z drugiej strony, dbaliśmy o to, o co każde państwo poważne musi dbać czyli o stabilność orzeczeń, które zostały wydane w tym okresie przez te osoby. W związku z tym takie dwa podstawowe założenia sprowadzają się do następujących twierdzeń: otóż wadliwie powołani sędziowie wracają na poprzednio zajmowane stanowisko. A po drugie, co do zasady, orzeczenia wydane przez te osoby pozostają w mocy. Celem ustawy jest przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją. Ale to w żaden sposób nie może być traktowane jako jakiś element rewanżyzmu. To z tym nie ma kompletnie nic wspólnego. Ta ustawa, wchodząc już nieco głębiej, opiera się na takich pięciu założeniach. Raz: to jest to, że wobec utraty przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej, uchwały przez nią podjęte w przedmiocie powołania na urząd sędziego są pozbawione skutków prawnych, przez co postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu na urząd sędziego nie wywołują skutku prawnego, o którym mowa w naszej Konstytucji w art. 179. Po drugie, przywrócenie prawa do niezależnego niezawisłego sądu ustanowionego na podstawie prawa wymaga ponownego przeprowadzenia postępowań konkursowych. Po trzecie, w tych konkursach może wziąć udział każdy, czyli zarówno te osoby, które były neo-sędziami, które zostały wcześniej wadliwie powołane, jak i każda inna osoba, która spełnia warunki do tego. Po czwarte, z uwagi na to, że mamy poważną liczbę tych sędziów, bo to jest około 2500 sędziów (nie wszystkich ten problem dotyczy, o czym zaraz powiem) na 10 000. Nawet gdyby było to 2000 to mamy do czynienia z istotnym problemem. W związku z tym, żeby system sądownictwa funkcjonował w Polsce wprowadzamy

system delegacji ustawowej, że te osoby jeszcze przez 2 lata będą mogły orzekać w tym sądzie. Będą mogły, ale nie będą musiały. I wreszcie – strony postępowań, które wcześniej zgłaszały zastrzeżenia co do obsady takiego sądu będą mogły starać się wzruszyć takie orzeczenia, które zostały wydane przez tych sędziów. Bo chcącemu nie dzieje się krzywda. Jeżeli ktoś podnosił takie zarzuty – podnosił to, że sąd jest wadliwie obsadzony, należy mu zapewnić prawo do sądu. Proszę Państwa, zgodnie z polską Konstytucją, z art. 179 sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Oba warunki są konieczne do tego, żeby ktoś został powołany na urząd sędziego. Potrzebny jest wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a nie obojętnie jakiego organu, który tak się tylko nazywa. I następnie potrzebne jest powołanie prezydenckie. Tymczasem ustawą, która była między innymi uchwalana w tym gmachu, w 2017 r. doszło do jaskrawego złamania zasad konstytucyjnych, w efekcie czego – o czym była tu już mowa w wielu wypowiedziach – ten skład jest całkowicie nielegalny, ukształtowany niezgodnie z Konstytucją, ponieważ w zasadzie sędziowie nie wybierają sędziów, czyli Krajowa Rada Sądownictwa jest radą, w której sędziowie nie mają nic do powiedzenia. W związku z tym, co ciekawe – co było przez całe lata bezsporne w polskiej doktrynie – jeżeli nie ma wniosku o powołanie sędziego, który byłby autorstwa właściwie ukształtowanego organu, to nie można mówić o skutecznym powołaniu. Artykuł 2 projektu wyraźnie stanowi o tym, że te uchwały są pozbawione skutków prawnych. Ta konstrukcja pozwala uwzględnić w następstwie to, że powołania dokonane przez Prezydenta na wniosek tak ukształtowanej Rady nie stanowiły powołań sędziowskich, a nawiązane lub przekształcone w tym trybie stosunki służbowe nie były stosunkami służbowymi sędziów w znaczeniu konstytucyjnym. To jest kluczowa sprawa. Przy czym powiedziałem, że to jest zasada, ale są wyjątki. Wyjątki dotyczą dwóch kategorii osób: chodzi o młodych sędziów, tych którzy kończyli Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Tam bowiem sytuacja była inna, tam nie było konkursu przed Krajową Radą Sądownictwa. To było tylko przekształcenie – można powiedzieć – etatu. Krajowa Rada Sądownictwa była taką skrzynką podawczą. Skoro nie ma konkursu, przyjęliśmy, że to naruszenie tych regulacji dotyczących powołań nie było istotne. I druga rzecz: chodziło o osoby, które zdawały wcześniej egzamin sędziowski w określonym czasie. One zgodnie z ustawą miały zakreślony termin do kiedy mogły zgłaszać się do konkursu sędziowskiego. Przyjęliśmy w związku z tym, że ich sytuacja była w jakiś sposób przymusowa i to daje podstawę do tego, żeby również co do nich odstąpić od tego skutku bezskuteczności uchwały. To jest ważne nie tylko dlatego że jest to oczywisty gest w stosunku do tych młodych ludzi, ale to jest gest nie co do pojedynczych osób tylko około pewnie 30% powołań, głównie do sądów rejonowych, czy-

li tych które rozstrzygają najwięcej spraw, więc to jest bardzo ważne pod względem systemowym. Mówiąc krótko to ostrze tej ustawy (projektu ustawy póki co) jest skierowane w stosunku do tych powiedzmy to jasno, którzy wybrali swoją karierę, łamiąc świadomie Konstytucję, kosztem nas wszystkich, kosztem tych, którzy mają prawo do sądu ustanowionego na podstawie prawa. W efekcie przyjęcia nieskuteczności tych powołań, zachodzi potrzeba powtórzenia konkursów na stanowiska sędziowskie. Te konkursy będą ogłaszane przez Ministra Sprawiedliwości. On będzie mógł konsolidować te konkursy. Wiadomo, że w tym czasie było nieraz do jednego sądu 5–10 konkursów. W tych konkursach wszyscy mogą wziąć udział. Jeżeli taki neo-sędzia oświadczy, że chce brać udział w tym konkursie, automatycznie w tym konkursie będzie brał udział; ale też każdy kto spełnia wymogi będzie mógł w tym konkursie wziąć udział i niech wygra najlepszy. Nie ten, który akurat wtedy kandydował, bo nikt nie chciał kandydować i się pewnie nigdy nie nadawał do tego, żeby objąć to stanowisko. Niech wygra najlepszy. Jeżeli chodzi o status tych osób, których stosunek służbowy uznaje się za niezawiązany (osób, które były adwokatami, radcami), one mogą wrócić do swojego zawodu. Taki jest nasz projekt. Jeżeli chodzi o sędziów – wracają na poprzednio zajmowane stanowisko, przy czym przypominam o tej 2-letniej, co do zasady, delegacji ustawowej. Żeby te postępowania mogły trwać sprawnie, te osoby kończą sprawę, które rozpoczęły, przy czym Prezes Sądu Apelacyjnego może zwolnić z tego, nazwijmy to obowiązku ustawowego, bo jeżeli widzi, że ta osoba nie spełnia jakichkolwiek kryteriów, to jest obraza dla wymiaru sprawiedliwości, że ta osoba zasiada w takim sądzie, to może już następnego dnia powiedzieć: „Dziękuję, proszę wrócić na poprzednio zajmowane stanowisko”. Po to są te 2 lata, żeby też prezes sądu, który jest zgodnie z naszymi projektami odpowiedzialny za zarządzanie co do tego wymiaru sprawiedliwości, sam ocenił kiedy może te etaty – że tak powiem – zwracać, żeby ten system funkcjonował, żeby ludziom zapewnić prawo do sądu. Jest jeszcze jedno rozwiązanie, które trzeba podkreślić, a mianowicie, jeżeli taka osoba wystartuje w konkursie, ten neo-sędzia wystartuje w konkursie i miną te 2 lata, to za jego zgodą ta osoba może być dłużej delegowana aż do zakończenia konkursu. Jeżeli jest to dobry sędzia, jest duże prawdopodobieństwo, że ten konkurs wygra to taka decyzja o delegacji może mieć miejsce, i ostatnie zdanie: o czym już wspominałem, chronimy stabilność orzeczeń; orzeczenia pozostają w mocy. Są szczegółowe regulacje odrębne dla postępowań cywilnych, karnych, które dają możliwość skorzystania z nadzwyczajnych środków do wzruszenia tych orzeczeń, które zostały wydane z udziałem wadliwie powołanych sędziów, oczywiście, o ile ktoś wcześniej takie zastrzeżenia zgłosił, a nie, że się teraz wszyscy obudzą i po 7 latach nagle nabiorą odwagi, której nie mieli przez 7 lat i będą wzruszali 5 milionów orzeczeń.

Wystąpienie prof. dr hab. **Marka Safjana**, byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego, byłego sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Bardzo dziękuję za zaproszenie, dziękuję za możliwość wzięcia udziału w tej ważnej bardzo debacie. Może rozpocznie od takiej tezy, która wielu wydaje się kontrowersyjna, też panu profesorowi. Moim zdaniem, my jesteśmy w sytuacji trudniejszej niż w 1999 r. na pewien sposób trudniejszy. Dlaczego? Dlatego, że jeżeli jesteśmy w sytuacji, w której możemy przeprowadzić jasną linię demarkacyjną, powiedzieć dobrze rozpoczynamy od punktu zero, budując pewne instytucje, które nie funkcjonowały w systemie, to mamy znacznie większe pole manewru. Proszę państwa, to co się stało po 2015 roku stanowi obraz zupełnie innej sytuacji, mianowicie tworzenie pozorów funkcjonowania państwa prawa polegających na tym, że instytucje, które już w ramach tego demokratycznego państwa prawa funkcjonują, są wydrążone od środka, one jakby są, ale ich nie ma, tzn. mamy ten Trybunał Konstytucyjny, ale go nie ma mamy, mamy Sąd Najwyższy, ale Sąd Najwyższy nagle zaczyna nam zmieniać się dramatycznie w jakieś swoje przeciwieństwo. To samo się dzieje na gruncie sądownictwa powszechnego, bo nagle pewne sądy zaczynają ewoluować w kierunku, który nie ma nic wspólnego z państwem prawa. W związku z tym trzeba – moim zdaniem – powiedzieć wyraźnie, to był system może nie do końca autorytarny no, ale nie bez powodu nazywany przez prof. *Laurenta Pech*, profesora, który się zajmował problematyką reformy zmian w systemach prawnych naszej części Europy, który mówił, że to jest właściwie nic innego tylko demokracja wyborcza może jeszcze nie w pełni autorytaryzm, ale tylko tzw. demokracja wyborcza albo znany inny termin – demokracja nieoliberalna. Ale demokracja liberalna jest zwykłym oksymoronem, bo jeżeli jest coś nieoliberalne, to to w ogóle nie jest demokratyczne i z natury rzeczy nie może istnieć. I teraz musimy pamiętać, że jeżeli mamy do czynienia z tak radykalnym wdrożeniem zmiany systemu, deformacją instytucji, to stoimy przed wyzwaniem znacznie trudniejszym, bo nagle musimy przewrócić te instytucje do życia, nadać im nowy kształt i nową treść, ale zarazem pozbawiając je tych prerogatyw, które w międzyczasie uzyskały czyli mówiąc krótko i paradoksalnie odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób na przykład bronić Trybunał Konstytucyjny, prawdziwy Trybunał Konstytucyjny przed samym Trybunałem Konstytucyjnym. To jest to pytanie paradoksalne jak bronić Trybunał przed Trybunałem, jak bronić Sąd Najwyższy przed Sądem Najwyższym tym zdeformowanym. I to jest trudniejsze pytanie paradoksalnie niż to które było wielu wymiarach konfrontowane właśnie w 1999 r. Ja nie chcę w związku z tym

polemizować z tezą i jakby zakładać inaczej niż pan profesor, że możemy tutaj wprowadzić filozofię okresu przejściowego, okresu transformacji, bo wydaje mi się, że tu stoimy przed dylematem cały czas: ewolucja czy rewolucja. Ja uważam, że generalnie chyba jednak nie możemy iść drogą rewolucji, ponieważ żyjemy w ramach państwa prawnego. Dzisiaj przecież chodzi o przywrócenie ważnej Konstytucji, a nie o działanie przeciwko Konstytucji, chodzi o przywrócenie rzeczywistego wymiaru prawa a nie działaniu wbrew prawu. O to walczyli polscy sędziowie, o to walczyli, żeby przestrzegać prawa. Mnie się wydaje, że musimy poszukiwać w związku z tym dróg, które pozwalają zachować ten kierunek myślenia. Dlaczego to jest potrzebne? Dwa słowa na temat aksjologii tego co jest konieczne. Z całą pewnością musimy przywrócić społeczeństwu prawdziwe sądy i prawdziwych sędziów. To jest szalenie ważne z punktu widzenia obywatelskiego interesu, ponieważ pamiętajmy, że pewność prawa, przewidywalność prawa to są wartości, które stanowią coś co możemy nazywać minimum wymagań w odniesieniu do prawa, nawet w znaczeniu *Lona Fullera*. To jest to minimalne, które zawsze powinno być przestrzegane. Dzisiaj w Polsce to minimalne wymaganie dotyczące nawet czysto formalnego podejścia do prawa nie jest przestrzegane, dlatego że mamy do czynienia z taką przedziwną patchworkową sytuacją, która jest zbudowana ze składników niejednorodnych, które być może tworzą obraz interesujący, ale dla przeciętnego zjadacza chleba dramatycznie trudny, bo właśnie nieprzewidywalny. Musimy budować nowe sądownictwo odpowiednio dostosowane do wymagań i standardów zarówno naszej Konstytucji, jak i prawa europejskiego, ponieważ pamiętajmy, że żyjemy w świecie, w którym sądy odgrywają niezwykle ważną rolę i być może dzisiaj ta postępująca jurydyzacja (nawet używane to jest w znaczeniu negatywnym; to nie pejoratywne, jurydyzacja w znaczeniu transformacji większości sporów na spory mające charakter sądowy), nakładają na sędziów szczególnie obowiązki, które polegają na nieustannym ważeniu podstawowych wartości w systemie, czyli poszukiwaniu odpowiedniej hierarchii zasad w poszukiwaniu słusznych rozwiązań na wzór dworkinowskiego Herkulesa, który musi ważyć racje wybierać czasami wobec sprzecznych założeń tą, która wydaje się najbardziej trafna w danej sytuacji. To wymaga dobrego przygotowania i przede wszystkim pewności, że mamy do czynienia z sędziami niezależnymi, obiektywnymi i bezstronnymi. Pamiętajmy wreszcie o tym, że to co jest niezwykle charakterystyczne i ważne dla tej perspektywy zmian, każdy sędzia dzisiaj w Polsce jest jednocześnie sędzią europejskim, a powtarzam to do znudzenia, powtarzał to Trybunał Sprawiedliwości: jest sędzią europejskim, a do tego każdy sędzia dzisiaj jest nie tylko odpowiedzialny za stosowanie prawa europejskiego, ale właśnie jako sędzia europejski on musi wszystkie kryteria, które związane są z bezstronnością i niezależnością sądownictwa, stosowane w całej przestrzeni

europiejskiej stosować. My nie możemy sobie pozwolić na to, że będziemy czynili wyjątki, tworzyli jakąś enklawę czy stosowali inne interpretacje; to jest niedopuszczalne. Inne interpretacje mógł zrobić Trybunał Konstytucyjny pani *Przyłębskiej*, mówiąc że art. 19 i art. 2 Traktatu nie obowiązują. Na to w państwie prawnym, demokratycznym państwie prawnym pozwolić sobie nie możemy. Czy jest alternatywa dla propozycji, które są przedmiotem naszych obrad, dla propozycji Iustitii, w takim znaczeniu, że np. można by sobie wyobrazić, że nie robimy nic. Jest prośbę Państwa punkt zero, właściwie zapomnijmy o przeszłości, czekajmy aż się sytuacja będzie rozwijała, wobec tego nie podejmujemy żadnych ruchów, po to, żeby nie destabilizować sytuacji; zachowujemy *status quo*, niczego nie zmieniając. Otóż jestem przekonany, że tego rodzaju rozwiązanie byłoby najgorsze z możliwych. Nie ma, moim zdaniem, dzisiaj alternatywy dla pójścia drogą całościowych, systemowych zmian, które muszą być przyjęte, żeby uniknąć właśnie chaosu prawnego, aby uniknąć być może tego co, słusznie lub niesłusznie, ja mam co do tego wątpliwości, nazywa się *Doppelstaat*. Ponieważ wydaje mi się, że przy racjonalnej interpretacji my zawsze znajdziemy dzisiaj także w ramach tego systemu poprawną interpretację, ale w każdym razie, żeby uniknąć niepewności prawnej, z którą się boryka, nie tylko sędzia, ale przede wszystkim obywatel, który przychodzi do sądu i oczekuje ochrony prawnej to musimy wprowadzić, określone zmiany. Nie możemy też polegać na tym, że będziemy *a casu ad casum* rozstrzygać poszczególne sytuacje, no bo wyobraźmy sobie teraz procesy latami się ciągnące, to co widzieliśmy w przypadku lustracji. Jak wiadomo było to dramatycznie ryzykowne dla państwa prawnego i groziło za każdym razem katastrofą. To co wyznacza ramy dzisiaj naszych reform. To prośbę państwa to oczywiście ramy polskiej Konstytucji, która bardzo jednoznacznie określa standardy państwa prawnego w odniesieniu do sądownictwa. Tu nie mamy żadnych wątpliwości podziału władz. Mamy w ramach tej Konstytucji podjętą niezwykle ważną uchwałę trzech połączonych izb Sądu Najwyższego, która w gruncie rzeczy już wtedy 23.1.2020 r. podjęła tę niezwykle ważną uchwałę przełomową (ja uważam, że ona do dzisiaj ma ogromne znaczenie pokazując jakby kierunek myślenia i w jaki sposób należy podchodzić do kwestii tego co się działo już po 2015 r., a zwłaszcza do funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa), ale mamy także całe orzecznictwo europejskie, to orzecznictwo europejskie (tj. orzecznictwo zarówno Trybunału Sprawiedliwości z Luksemburga, jak i Praw Człowieka w Strasbourgu) ono bardzo wyraźnie nam określa ramy tego, co musimy zrobić. To nie jest to co możemy prosić Państwa, to jest wyraźnie to co musimy zrobić. To nie jest nasze chcenie, nasze dowolne wybory. My musimy to zrobić. Ja muszę powiedzieć, że jak się czyta np. uzasadnienie wyroku w sprawie *Wałęsa*, pilotażowym, bardzo ważnym wyroku, no to możecie państwo przeczytać *expressis*

verbis: na Polskę nakłada się obowiązek działania. To nie jest możliwość. To jest obowiązek podjęcia zmian ustawodawczych, które zapewniają funkcjonowanie prawidłowego systemu wymiaru sprawiedliwości, które zapewniają funkcjonowanie artykułu szóstego konwencji Europejskiej. Jest to bardzo jednoznacznie napisane. Jeżeli czytamy analizę bardzo precyzyjną zawartą w sprawie *Dolińska-Ficek czy Wałęsa* na temat instytucji takich jak Krajowa Rada Sądownictwa czy system powołań, który był tworzony na podstawie rekomendacji tej niekonstytucyjnej instytucji, to nie mamy żadnych wątpliwości, że mamy tam do czynienia z jednoznacznie określoną podstawą dla tworzenia nowych ram prawnych; moim zdaniem, podstawą, która pozwala przejść bezpośrednio do tworzenia określonych mechanizmów regulacyjnych. Jeszcze bardziej ten obowiązek jednoznacznie wynika z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli mamy orzeczenie, które jest wydane np. 23.12.2023 r., które dotyczy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i które się opiera na stwierdzeniu, że wszyscy sędziowie Izby Nadzwyczajnej Kontroli nie są sędziami w rozumieniu standardów traktatowych, dlatego że zostali powołani na podstawie tak ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, która to analiza tej rady jest zaczerpnięta przez Trybunał Sprawiedliwości bezpośrednio z orzecznictwa *Dolińska-Ficek* (cytowana sprawa wielokrotnie w tym orzeczeniu), no to macie państwo tam podany bardzo jednoznacznie plan działania. Ja uważam, że mając tego rodzaju analizę, która wskazuje na niekonstytucyjność instytucji, tak naprawdę niezgodnie ze standardami europejskimi, jednocześnie mocne stwierdzenie: nie jest sądem, a do tego nie może zadać pytania prejudycjalnego, to jest podstawa do tego, żeby wykreować obowiązek natychmiastowy po stronie ustawodawcy i po stronie wszystkich organów państwa łącznie z panem prezydentem do podjęcia działania. Oczywiście ja się zgadzam z tym, że to rozumowanie, które państwo przyjmujecie w projekcie jako ważne założenie, mianowicie że powołania, które są czynione w tym okresie, nie są powołaniami w rozumieniu art. 179 Konstytucji – jest tutaj brak tego członu w postaci ważnych uchwał Rady Sądownictwa (o tym możemy oczywiście dyskutować, przyjmując to za pewnego rodzaju podstawy), ale równie dobrze (znaczy ja uważam) powinniśmy jednocześnie bardzo wyraźnie i bardzo mocno podkreślać, że tego rodzaju rozumowanie jest w jakimś sensie nakazem wynikającym z orzecznictwa europejskiego i z orzecznictwa Sądu Najwyższego. Trzeba bardzo wyraźnie podkreślać, że chodzi tu o nic innego tylko tak naprawdę o wykonywanie tego orzecznictwa: obowiązek, który na każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej ciąży, każde państwo członkowskie ma obowiązek wykonywania i respektowania orzeczeń i to jest nic innego tylko wykonywanie orzeczeń. Przywracanie państwa prawa, przywracanie zgodności z Konstytucją, nie może być traktowane jako akt niezgodny z Konstytucją, bo wtedy wchodzimy w absurd. My

przywracamy mechanizmy konstytucyjne, nie działamy przeciw, przewracam mechanizmy konstytucyjne i nie możemy działać przeciwko Konstytucji tym samym. I dlatego, jeżeli bierzemy pod uwagę owe normy konstytucyjne, które uznajemy hierarchicznie za najważniejsze, przyjmujemy koncepcję w wymiaru sprawiedliwości jako wymiaru stanowiącego władzę niezależną, która jest jednym z trzech członów trójpodziału władzy, podstawowy przepis konstytucji, to mamy też bardzo mocne zaczepienie do podejmowanych działań. Co do samego projektu ja, generalnie rzecz biorąc, zgadzam się z podejściem, które wskazuje na konieczność takiego całościowego ogólnego rozwiązania a nie *step by step*, w indywidualnych przypadkach to byłoby dość ryzykowne i – jak już mówiłem – bardzo niebezpieczne podejście. Wydaje mi się, że to uchylene uchwał, które byłoby elementem przyszłej ustawy, pozwala na rzeczywiście zakończenie aktywności tych osób nieprawidłowo powołanych na stanowiskach w sądach, do których przeszli przez konkursy organizowane przez KRS i chcę przy okazji powiedzieć, że ten drugi człon w postaci nominacji prezydenta nie może być rozumiany (jak się bardzo często myli, na to się często część osób powołuje) jako realizacja jakiejś prerogatywy konwalidacyjnej. Powiada się cały czas nieustannie: pan prezydent mianował, wobec tego udzielił błogosławieństwa i następuje uzdrowienie sytuacji, konwalidacja, skanowanie tej zdeformowanej sytuacji. Skądże! Na jakiej podstawie tak mówimy? Nie ma takiej możliwości. Bardzo często słyszę argument powołujący się na orzeczenie z 19.11.2019 r. TSUE i tam jest rzeczywiście w jednym z punktów powiedziane, że tu nie chodzi o podważanie decyzji prezydenta, ale przecież jednocześnie Trybunał mówi, że osoby mianowane przez pana prezydenta nie są sędziami i nie mają funkcji orzeczniczej. Nawet jeżeli byśmy utrzymywali taki przeciwny stan trochę schizofreniczny: tutaj sędzia mianowany, ale bez funkcji orzeczniczych (nie ma funkcji orzeczniczych, bo nie jest sędzią z punktu widzenia standardów prawa europejskiego), no nie da się takiego rozumowania sensownie utrzymać. Prerogatywa prezydenta nie jest prerogatywą arbitralną; nie jest prerogatywą, która może być w sposób dowolny kształtowana. Pan prezydent nie może każdego mianować na funkcję sędziego, bo na tej zasadzie byśmy doszli do absurdu. To można bardzo łatwo zniszczyć każdy system prawny, gdyby pójść w kierunku królewskich prerogatyw prezydenta (odsylam do wyników ciekawej konferencji, która odbyła się w Łodzi na ten temat z udziałem pana profesora *Kmieciaka* i z jego inicjatywy).

Status tych orzeczeń, które są wydawane przez osoby nieprawidłowo powołane: Rzeczywiście tu wkraczamy na to pole ważenia zasad i balansowania wartości, bo mamy przecież do czynienia z ochroną innej bardzo podstawowej dla każdego państwa prawnej wartości jaką jest przewidywalność prawa i pewność prawa. Nie możemy sobie założyć, że nagle ze względu na wadliwość funkcjonowania instytucji państwa,

organów państwa, cenę płacą obywatele, jednostki za to, że domagały się w swoim czasie ochrony przed sądem. Jednostka nie może być poszkodowana w wyniku tych procesów. Tu musimy wyraźnie powiedzieć, że wymiar sprawiedliwości jest po to, żeby chronić jednostkę, a nie działać na jej szkodę. Oczywiście w pewnych sytuacjach możemy sobie wyobrazić taką możliwość podważania prawomocnych orzeczeń, chociaż pamiętajmy, że Trybunał Sprawiedliwości na przykład niejednokrotnie w swoim orzecznictwie dawał temu wyraz stwierdzając, że prawomocne orzeczenie stanowi generalnie rzecz biorąc barierę nieprzekraczalną, nawet wtedy, kiedy prawomocne orzeczenie narusza Prawo europejskie, jak i standard z zakresu prawa europejskiego. Prawomocność jest dobrem chronionym, bo tak samo jak nie wolno wkraczać na wykładnię *contra legem*, mówi Trybunał, nawet jeżeli ta wykładnia *contra legem* być może zapewniałaby wynik zgodny z prawem europejskim. Tutaj chronimy wartości związane z pewnością prawa natomiast oczywiście są pewne wyjątki możliwe. Ja myślę, że te wyjątki są w tym przypadku tworzone rozsądnie. Można by dyskutować nad tym czy nie wtłoczyć tych sytuacji, w których podnoszono zarzuty w trakcie postępowania i do art. 401, tj. jednej z podstaw wznowienia nie tworzyć odrębnej regulacji – można o tym dyskutować. Tylko że też można się obawiać, że to wtłoczenie, by z kolei niezwykle rozszerzało podważanie prawomocnych wyroków. Ja wiem, że tutaj jest to ryzyko, ale to jest do zastanowienia się w jaki sposób uniknąć ryzyka nierówności traktowania, no bo w razie czego to nie możemy wykluczyć tego, że trzeba będzie płacić odszkodowania. Państwo jest odpowiedzialne. Państwo jest odszkodowawczo odpowiedzialne. Po to zresztą został stworzony ten mechanizm przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze w moich czasach przez słynne orzeczenie SKO 18/04 w 2001 r., które otwierało odpowiedzialność za bezprawność normatywną i następnie wynikające z tego konsekwencje. Natomiast pytanie oczywiście jest czy tworzyć wyjątki w stosunku do młodych sędziów, do tych asesorów i grupy tych którzy byli jakby w przymusowej sytuacji. Wydaje się, że trzeba to mocno podkreślić, że tutaj nie chodziło (w przypadku asesorów na pewno) o konkursy *sensu stricto*. Tu chodziło o przekształcenie stosunku więc można to, kładąc nacisk na dystynkcję i takie zróżnicowanie, które pozwala na podejście innego typu. Można też powiedzieć, że ta druga grupa też po prostu była zmuszona stanąć do tego konkursu chociaż to jest delikatne oczywiście na ile potem ten 5-letni okres, po którym ma być jeszcze ocena – tu bym się zastanawiał czy przypadkiem to nie podważa z kolei niezależności. Moim zdaniem, to jest jeszcze do dyskusji, czy po pięciu latach można jeszcze taką swoistą weryfikację tych sędziów zrobić. Tak na marginesie tego chcę powiedzieć, że ja nie jestem zwolennikiem instytucji asesora. Będąc jeszcze w Trybunale Konstytucyjnym w ostatnim czasie wydaliśmy orzeczenie (ale nie było dokończony tylko w pewnej mierze,

co do zasady), że nie będzie instytucji asesora, sędziego na próbę. Nie podoba mi się to, bo to jest tak poważne ingenerowanie w sferę niezależności, że wolałbym, żeby znaleźć tutaj innego rodzaju rozwiązania. I teraz wreszcie chcę państwu zwrócić uwagę jeszcze na to, że jest sytuacja dwóch izb Sądu Najwyższego które mają status bardzo szczególny: tak zwanej Izby Dyscyplinarnej i tak zwanej Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Teraz w stosunku do tych dwóch izb zapadły decyzje i to są decyzje jednoznaczne, że to nie jest sąd (co do Izby Dyscyplinarnej 15.7.2021 r. co do Izby Kontroli Nadzwyczajnej – 21.12.2023 r.). Czyli ocena taka globalna tej sytuacji statusu prawnego tych sędziów została przyjęta. I teraz nie czekając na tę ustawę, warto zauważyć, że osoby, które znalazły się w gronie tych sędziów dwóch izb, one nie są sędziami dzisiaj już. Mnie się wydaje, że nie trzeba czekać na rozstrzygnięcia ustawowe, ale być może to jest ruch, który należy do Sądu Najwyższego, który sam powinien w tym momencie stwierdzić, że te izby nie mogą funkcjonować w tej chwili jako izby Sądu Najwyższego, bo odebrano im odpowiednią podstawę prawną do działania. Bo nie można być częściowo sędzią na przykład w sprawach krajowych i nie być sędzią w sprawach europejskich, bo takie dystynkcje są robione; przecież to jest nonsens. Kryteria są identyczne: albo się jest niezależnym sędzią. Nie można traktować obywateli Unii Europejskiej tylko dlatego że są Polakami w sprawach krajowych inaczej niż obywateli europejskich z innych krajów, bo jesteśmy w kontekście europejskim. To jest nonsens. Nie są sędziami, to nie są sędziami.

Co do statusu co do stanu spoczynku: Czyli tu jest taka delikatność, że chodzi o osoby, które mają przyznany stan spoczynku; w międzyczasie tak zwanym przeszły w stan spo-

czynku i zaczęły uzyskiwać wynagrodzenie sędziego w stanie spoczynku. Na przykład ktoś był sędzią Sądu Najwyższego powołanym już przez neo-KRS, przeszedł w międzyczasie w stan spoczynku, dostał stan spoczynku, według wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego – ustawa przewiduje, że nastąpi powrót do wynagrodzenia liczonego na poprzednim stanowisku. Tu jest pewna delikatność, no bo to są prawa nabyte. Kto wie czy nie wprowadzić tutaj też rozumowania jeszcze bardziej zniuansowanego, być może zastanowić się nad sięgnięciem do rozumowania, które w Trybunale Konstytucyjnym jeszcze w latach 90. było wypracowane: prawa słusznie nabyte i prawa niesłusznie nabyte. Są prawa słusznie nabyte i niesłusznie nabyte. To być może są te niesłusznie nabyte i to należałoby wyraźnie też w uzasadnieniu powiedzieć. Pójście w tym kierunku wydaje mi się dobre. Na końcu tylko powiem, że nie oszukujmy się proszę państwa, że znajdziemy dzisiaj jakieś absolutnie idealne i doskonałe rozwiązanie, bo takich rozwiązań w sytuacji, do której zostaliśmy wypchnięci siłą, kolanem, my takiego rozwiązania nie znajdziemy. Każde rozwiązanie, które możemy zaproponować w tej przymusowej sytuacji, będzie dotknięte jakąś wadą, jakąś słabością, którą z tego lub innego punktu widzenia ktoś będzie chciał podważyć. Ale to co jest wartością, którą powinniśmy brać pod uwagę, to jest poszukiwanie sprawiedliwości, tej sprawiedliwości konstytucyjnej, polegającej na poszukiwaniu równowagi pomiędzy racjami. I teraz w ramach tej równowagi pomiędzy racjami my musimy poszukiwać odpowiedniej hierarchii i się opierać na odpowiednio rozumianej hierarchii wartości. Jeżeli pójdziemy tą drogą, to znajdziemy takie rozwiązanie słuszne i sprawiedliwe w tym znaczeniu arystotelesowskim. Dziękuję bardzo.

Wystąpienie prof. dr hab. *Piotra Mikuli*, Uniwersytet Jagielloński

Przede wszystkim chciałbym podziękować Panu Profesorowi *Krzysztofowi Markiewiczowi* za zaproszenie i prośbę o skomentowanie tego projektu. Tak się składa, że do tej pory przede wszystkim o sędziach i problemach z polskim wymiarem sprawiedliwości głównie mówiłem za granicą, jak cię musiałem tłumaczyć z zawiloci tych ustaw z 2017 r., dlatego serdecznie dziękuję. Ja proszę Państwa odnieść się oczywiście do wypowiedzi pana profesora, przy czym chciałem, podobnie jak pani profesor *Monika Florczak-Wątor*, raczej skupić się na pewnych ogólnych założeniach, nie będę wchodził w szczegóły. Natomiast zanim przejdę do tego, chciałem jednak podbudować moją wypowiedź nawiązaniem do pewnych aspektów teoretycznych. To znaczy my zastanawiamy się przecież co zrobić z neo-sędziami tak naprawdę od 2018 r.,

kiedy ta instytucja nieszczęsna powstała i od razu przecież zaczęły się różne seminaria, różne konferencje, gdzie przewidywaliśmy, że kiedyś przyjdzie taki moment, że będziemy mogli te nasze pomysły na naprawę wymiaru sprawiedliwości wcielić w życie, więc te pierwsze projekty (pamiętamy projekt senacki) one zmierzają właśnie do rozwiązania problemu. Z tym że należy te projekty oceniać przez pryzmat orzecznictwa międzynarodowego, przez pryzmat orzecznictwa europejskiego. Projekt senacki powstał najwcześniej, gdzie tak naprawdę jeszcze nie do końca wszyscy byli przekonani, że możemy mówić o neo-sędziach w znaczeniu ścisłym. Mówiło się, że jest wada powołania takiej osoby. Projekt senacki posługiwał się w stosunku do tych osób pojęciem sędziego, więc to też było krytykowane. Można to wytłumaczyć w taki sposób, że jeszcze nie do końca była taka świadomość, że naruszenia prawa międzynarodowego, prawa europejskiego oraz Konstytucji są na tyle duże, że tak naprawdę

możemy potraktować tę instytucję neo-sędziego właśnie jako instytucję absolutnie niedopuszczalną i dlatego ten projekt Iustitii w ten kontekst oceny tego co zaszło się wpisuje. Ja chciałem postawić taką tezę, o której często mówię na różnych konferencjach dotyczących naprawy konstytucyjnej w Polsce, że wszystkie te projekty – czy sformalizowane tak jak Iustitii, czy pomysły, które jeszcze nie przybrały postaci takiego projektu normatywnego – wszystkie te projekty, moim zdaniem, są dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i nie musimy uciekać się do koncepcji tzw. sprawiedliwości okresu przejściowego. Dlaczego tak uważam? Ponieważ pewne zasady sprawiedliwości okresu przejściowego, tzw. sprawiedliwości transakcyjnej, stosuje się wtedy, jeśli mamy przejść od systemu autorytarnego do systemu demokratycznego i ten system autorytarny nie był, jak gdyby oceniany przez pryzmat jakichś wzorców konstytucyjnych czy międzynarodowych; po prostu był autorytarny a państwo autorytarne może być oczywiście, tak jak Rosja, częścią jakichś instytucji międzynarodowych. Może formalnie oczywiście być stroną Konwencji Europejskiej, ale oczywiście to nie jest skuteczne i ma charakter tylko formalny. Wobec tego po okresie czy w okresie przejściowym, kiedy zrywamy z systemem autorytarnym, stosujemy pewne mechanizmy, które nie są możliwe do zaakceptowania w normalnym demokratycznym państwie prawa. Ponieważ na ogół w systemie autorytarnym władza jest skupiona w rękach jakiejś elity bądź jednostki, również powstaje problem, co zrobić z sędziami takiego państwa autorytarnego i tutaj oczywiście były różne na świecie rozwiązania stosowane. No ale te rozwiązania były wprowadzane przez jakiś podmiot, który nagle otrzymuje jakąś legitymację demokratyczną – rada rewolucji albo jakaś instytucja, która nagle ma moralną legitymację do działania na rzecz już nowego państwa. Różnie to było: albo mamy do czynienia z jakąś rewolucją bardziej radykalną lub mniej radykalną w naszej części Europy, gdzie mamy co prawda odejście od państwa autorytarnego i przejście do państwa demokratycznego; wtedy na przykład możemy odstąpić od zasady nieusuwalności sędziów, bo możemy stwierdzić, że sędziowie okresu państwa autorytarnego nie są sędziami. Ale to my mówimy, nowa władza tak mówi, a tutaj Państwo Polskie po 2015 r. zmierzało w moim przekonaniu w kierunku autorytaryzmu, ale oczywiście ten system autorytarny nie był zbudowany. W ogóle każde państwo autorytarne potrzebuje czasu, aby okrzepnąć. Wobec tego jak z punktu widzenia teorii prawa konstytucyjnego możemy patrzeć na ten ustrój, który się kształtował od 2015 r. do 2023 r.? Tutaj oczywiście były różne spojrzenia na to zagadnienie, ale ja chciałbym nawiązać do koncepcji podwójnego państwa, które było lansowane przez panią profesor *Łętowską* i pana profesora *Zajadło*. W państwie podwójnym mamy instytucje przejęte przez autokratów czy przejęte przez polityków, którzy dążą do wprowadzenia autorytaryzmu czy przynajmniej odejścia

od demokracji liberalnej; no i mamy instytucje, które się obroniły, czy – jak gdyby – bronią się cały czas. Przez jakiś czas, krótki bo krótki, ale bronił się Trybunał Konstytucyjny. Później przez cały okres 8 lat bronili się sędziowie, broniły się sądy. I teraz w państwie podwójnym, wobec tego istnieją pewne legitymizowane demokratycznie i konstytucyjnie instytucje, które mogą oceniać to co się dzieje w tych instytucjach przejętych przez polityków i mamy przecież orzecznictwo tych instytucji nieprzyjętych które dotyczy problematyki wymiaru sprawiedliwości i neo-sędziów. Mamy uchwałę trzech połączonych izb i wreszcie mamy orzeczenia TSUE i mamy orzeczenia strasburskie, ale przecież to są właśnie instytucje, które są uprawnione do wydawania wiążących orzeczeń dla państwa. Wobec tego, jeżeli my musimy uporać się z problematyką neo-sędziów, my po prostu musimy wdrożyć wiążące nas orzeczenia zarówno krajowe, jak i międzynarodowe. Wobec tego nie musimy uciekać się do jakichś koncepcji ekstraordynaryjnych, uciekać się do koncepcji sprawiedliwości okresu przejściowego, po prostu musimy wdrożyć to orzecznictwo. Tylko jest pytanie jak? Generalnie – to co pan profesor powiedział na początku – ścierają się dwa takie spojrzenia: albo generalnie rozwiązujemy problem neo-sędziów albo indywidualnie. Każde rozwiązanie ma swoje wady. Iustitia poszła w kierunku generalnego rozstrzygnięcia. Część prawników, część moich kolegów bardziej opłtuje za podejściem indywidualnym. Te osoby twierdzą, że to podejście indywidualne bardziej koresponduje z orzecznictwem europejskim, że można wyczytać przynajmniej między wierszami z orzecznictwa, że takie podejście może byłoby bardziej odpowiednie. Pytanie, co to jest to indywidualne podejście. Tak naprawdę to są dwa rozwiązania: albo to jest odpowiedzialność dyscyplinarna i w tym kierunku ten projekt senacki kilka lat temu zmierzał albo jest to coś w rodzaju takiej oceny całościowej, która w pewnym zakresie może przypominać lustrację – to co pan profesor sędzia powiedział – czyli tzw. vetting, który skądinąd może być dopuszczalny w pewnym zakresie. Pytanie jest tylko, czy to jest adekwatne dla nas, bo podstawowym grzechem (jeśli można tak powiedzieć) neo-sędziów jest to, że wzięli udział w tej niekonstytucyjnej procedurze. To czy oni byli powiązani z partią rządzącą czy nie, czy byli bardziej uczciwi czy mniej, to jest oczywiście ważne, ale dla statusu neo-sędziów drugorzędne. Jeżeli mamy indywidualnie oceniać neo-sędziego, to pytanie jakie są kryteria tej oceny. Jeżeli tylko kryterium, że wzięła ona udział w tym konkursie, to czym się to różni od oceny abstrakcyjnej. To nie ma sensu. A jeżeli będziemy robić lustrację, tzn. że możemy dojść do przekonania w indywidualnym przypadku, że co prawda ta osoba wzięła udział w tym nielegalnym konkursie ale miała zasługi, na przykład miała jakieś osiągnięcia naukowe, nie była specjalnie związana z partią rządzącą – może zostać. Ale słusznie dzisiaj na to zwrócił pan profesor *Markiewicz* uwagę (ale także sędzia *Gąciarek*

np. w jakimś wywiadzie stwierdził), bo co oznacza weryfikacja? Przecież ci sędziowie, którzy z powodu niekonstytucyjności neo-KRS nie startowali w konkursach, są na straconej pozycji. To znaczy że ocenimy taką osobę, że jest okej w tym przypadku, może będzie niezawisłym sędzią, ale przecież wygrał ten konkurs, bo inni nie zdecydowali się na kandydowanie, bo po pierwsze, z przyczyn moralnych, po drugie, mogli na przykład posłuchać apeli środowisk radcowskich czy środowiska adwokackiego, żeby nie wziąć udziału w takim konkursie, czyli tak naprawdę osoba, która może nie jest na bardzo eksponowanym stanowisku wygrała ten konkurs, przejdzie tą weryfikację, no bo nie udzielała się politycznie, akurat nie miała (przez przypadek być może), nie rozstrzygała jakiejś sprawy, która byłaby jakaś bardzo doniosła medialnie; rozstrzygała jakieś sprawy drobne, no i nagle zostanie zweryfikowana pozytywnie. Więc to jest wada tego rozwiązania indywidualnego. To nie oznacza oczywiście, że rozwiązanie Iustitii jest bez wad. Przede wszystkim dlatego, że ta grupa, o której pan profesor wspominał – 2500 plus jest grupą różnorodną. Projekt załatwia problem młodych sędziów.

W pewnym sensie zabezpiecza system wymiaru sprawiedliwości, dlatego że neo-sędziowie, którzy przed otrzymaniem niekonstytucyjnych nominacji byli sędziami, zostają w systemie plus ewentualnie mogą korzystać z delegacji, ale pytanie czy my wiemy ilu było neo-sędziów, którzy wcześniej nie wykonywali zawodu sędziego, jaka to jest liczba? To jest pytanie także do Iustitii, bo ja takie osoby znam i to niekoniecznie byli radcowie prawni i adwokaci, ale mogli spełniać warunki do otrzymania nominacji na przykład przez habilitację czy przez bycie profesorem. Oczywiście to akurat jest margines, ale w przypadku radców prawnych i adwokatów jest to pewna liczba. Oni nie zostaną systemie, więc tutaj te sprawy, które są w ich referatach muszą być komuś przydzielane, więc to jest takie pytanie, jak to ewentualnie będzie rozstrzygnięte. Ten projekt jest bardzo obiecujący. Generalnie ja jestem bliższy tej koncepcji generalnego ogólnego rozwiązania systemowego, gdy idzie o neo-sędziów natomiast wymaga jeszcze dyskusji i dopracowania w szczegółach. To może ja podziękuję i jeszcze ewentualnie będzie możliwość zabrania głosu później.

REKLAMA

SYSTEM POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Praktyczna analiza prawa procesowego cywilnego



Dowiedz się więcej: ksiegarnia.beck.pl | 81 46 13 300