

## IUSTITIA

## RADA PROGRAMOWA

SSN (st. sp.) prof. Tadeusz Ereciński  
 prof. Vladyslav Fedorenko  
 SSN (st. sp.) Jacek Gudowski  
 prof. Czesław Martysz  
 prof. Oleksandr Sushynskyy  
 SSN (st. sp.) prof. Herbert Szurgacz  
 prof. Andrzej Śmieja  
 prezes SN (st. sp.) Stanisław Zabłocki  
 SSN (st. sp.) prof. Kazimierz Zawada

## KOLEGIUM REDAKCYJNE

SSO Edyta Bronowicka  
 SSR Piotr Gensikowski  
 SSA Janusz Kaspryszyn  
 SSR Bartłomiej Przymusiński  
 SSA Małgorzata Stanek

## REDAKCJA

*Redaktor Naczelny:*  
 prof. UŚ dr hab. SSO  
 Krystian Markiewicz  
*Zastępca Redaktora Naczelnego:*  
 SSR Tomasz Zawiaślak

*Redaktor Prowadząca:*  
 Iwona Kordjak

Edytorial / Editorial ..... 2  
*Tomasz Zawiaślak*

## Na dobry początek / For A Good Start

Najwyższy czas na zmiany! ..... 3  
 It is high time for changes!  
*Krystian Markiewicz*

## Temat numeru / In The Spotlight

Konferencja „Kierunki reform sądownictwa w społecznych projektach ustaw  
 Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA”, Senat RP, 25.4.2024 r. .... 5

## Prawo karne / Criminal Law

Formularze uzasadnień wyroków w sprawach karnych – pożądany model uzasadnienia  
 wyroku, czy jego karykatura? Analiza doświadczeń praktycznych i ankieta środowiskowa  
 z postulatami *de lege ferenda* ..... 39  
 Forms of statements of reasons for judgments in criminal cases - the desired model or its caricature?  
 An analysis of practical experience and a community survey with *de lege ferenda* postulates  
*Andrzej Franczyk*

## Prawo ustrojowe / Systemic Law

Nowy model urzędu sędziego. Uwagi na tle projektów ustaw przedstawionych  
 przez SSP Iustitia ..... 53  
 A new model of the judge's office. Comments on the draft laws presented by Iustitia  
*Krzysztof Dziedzic*

Opinia o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych,  
 Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS przygotowanych  
 przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA ..... 62  
 Opinion on conformity of draft laws with the Constitution: The law on the system of common courts,  
 the National Council of the Judiciary and on regulating the effects of resolutions of the National  
 Justice Board prepared by the Association of Polish Judges IUSTITIA  
*Piotr Tuleja, Marcin Krzemiński, Bogumił Naleziński, Maciej Pach*

Opinia w sprawie projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady  
 Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023 ..... 78  
 Opinion on the draft law concerning regulation of the effects of resolutions of the National Justice  
 Board passed in 2018-2023  
*Sławomir Patyra*

## Przegląd wydarzeń / Highlights

Sprawy bieżące ..... 83  
*Tomasz Klimko*

Witajcie po długiej przerwie!

Czasami po wielkim zwycięstwie przychodzi wielkie zmęczenie. Czasami trzeba sobie zrobić dłuższą przerwę. Czasami przejście z trybu „wojennego” w tryb „pokojowy”, gdy opada adrenalina i słabnie determinacja wynikająca z poczucia zagrożenia, jest bardzo trudne.

Nie da się ukryć, że Kwartalnik złapał zadyszkę. Wystawiliśmy cierpliwość PT Czytelników na próbę. Jednak, parafrazując słowa *Marka Twaina*, pogłoski o śmierci Kwartalnika okazały się mocno przesadzone. Być może nasze czasopismo czekają poważne zmiany, ale to nie koniec historii, która rozpoczęła się kilkanaście lat temu.

Przeglądając się spisowi treści bieżącego numeru, ktoś może się zachnąć: Znowu tyle o tym ustroju?! A kto ma się zajmować tematyką zmian w sądownictwie, jak nie czasopismo sędziowskie i co jest ważniejsze? Nie zamierzamy przestać.

Ten numer pokazuje, że plany, które snuliśmy od lat, zaczynają nabierać realnych kształtów. Trzeba przyznać, że nie wszystko idzie po myśli naszego środowiska. Wystarczy zapoznać się z rubryką „Przegląd wydarzeń”, albo wpisać w przeglądarce internetowej hasło „neo-KRS” lub „rzecznicy dyscyplinarni *Schab, Radzik, Lasota*”... Rozbudzone nadzieje i oczekiwania mogą przemienić się w zniecierpliwienie, zniecierpliwienie we frustrację, a frustracja w poczucie porażki i złość.

Przygotowaliśmy projekty, która mogą być bazą do dalszych prac i poszukiwań optymalnych rozwiązań. Bez względu na ich ocenę są one punktem odniesienia dla polityków, praktyków wymiaru sprawiedliwości i naukowców. Świadczą o tym referaty wygłoszone na konferencji zorganizowanej w Senacie w kwietniu 2024 r. oraz teksty, które publikujemy w dziale „Prawo ustrojowe”.

Musimy się liczyć z przeszkodami, pokonywać je lub dokonywać koniecznych korekt, ale – używając terminologii alpinistycznej – stale napierać.

A roboty jest w bród. Nie ma przesady w wypowiedziach przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości o stajni *Augiasza*. Cały system prawny wymaga głębokich zmian. Jako przykład bardzo kontrowersyjnej regulacji wprowadzonej w ostatnich latach można wskazać uzasadnienie wyroku w sprawie karnej na formularzu, omówione przez *Andrzeja Franczyka*.

Nasz Prezes wieszczy we wstępniaku, że już niedługo do Sejmu trafią pierwsze projekty przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury. To dobra wiadomość. Pytanie, co z nimi zrobi Parlament? Czy politycy staną na wysokości zadania? Czy tym razem poważnie potraktują praworządność, niezależne sądownictwo i jego znaczenie dla obywateli?

Rządy prawa to wspólna sprawa. To wspólna odpowiedzialność obywateli, prawników, polityków. Obyśmy wszyscy wzięli sobie do serca słowa mistrza Yody: „Rób albo nie rób. Prób nie ma”. Bo drugi taki moment historyczny, taka szansa na stworzenie nowoczesnego sądownictwa w naszym kraju może się szybko nie powtórzyć.

Dziękuję, że sięgacie po nasz Kwartalnik.

*Tomasz Zawisłak*  
Zastępca Redaktora Naczelnego

## „IUSTITIA” Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich / “IUSTITIA” Quarterly of the Association of Polish Judges

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”  
ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa  
tel.: (22) 535 88 31  
faks: (22) 535 88 32  
e-mail: [biuro@iustitia.pl](mailto:biuro@iustitia.pl)  
[www.iustitia.pl](http://www.iustitia.pl)

**Redakcja:**  
Redaktor Naczelny: *Krzysztof Markiewicz*  
Z-ca Redaktora Naczelnego: *Tomasz Zawisłak*  
Redaktor Prowadząca: *Iwona Kordjak*  
Stali współpracownicy: *Dorota Zabłudowska, Arkadiusz Tomczak, Tomasz Klimko*

**Adres Wydawcy i redakcji:**  
Wydawnictwo C.H.Beck  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa  
tel.: (22) 33 77 600, fax: (22) 33 77 602  
e-mail: [kwartalnik@beck.pl](mailto:kwartalnik@beck.pl)  
[www.kwartalnikustitia.pl](http://www.kwartalnikustitia.pl)

**Skład i łamanie:** DTP Service  
**ISSN:** 1640-8365

### Artykuły:

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania zmian redakcyjnych w nadesłanych opracowaniach. Materiałów niezamówionych Redakcja nie zwraca. Z chwilą przekazania tekstu Redakcji Autor przenosi prawa autorskie do publikacji utworu w kwartalniku oraz jego rozpowszechniania na innych polach eksploatacji, jak: Internet, publikacje Wydawnictwa C.H.Beck, chyba że inaczej uzgodniono w odrębnej umowie. Prawem autorskim chronione jest również wprowadzanie treści materiałów do banków danych oraz przenoszenie tych treści na nośniki dźwięku i obrazu.  
Wersja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma.

### Warunki prenumeraty:

wpłaty na prenumeratę przyjmowane są za pomocą polecenia przelewu bankowego na rachunek Wydawcy:  
Wydawnictwo C.H.Beck  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa  
Nr konta: 52 1240 6247 1111 0000 4973 5420

**Cena prenumeraty (4 numery) wynosi:** 299 zł (w tym 8% VAT) – doliczając koszty przesyłki

### Ceny ogłoszeń

**Czarno-białe:** cała strona – 6000 zł,  
½ strony – 3400 zł

**Kolorowe:** IV str. okł. – 13 000  
II lub III str. okł. – 11 000  
Insert: 0,90 zł sztuka

Powyższe ceny nie zawierają VAT i dotyczą reklam gotowych. Płatność przelewem po otrzymaniu faktury VAT i egzemplarza okazowego. Na IV stronę przyjmowane są wyłącznie ogłoszenia całostronicowe.

Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść zamieszczonych ogłoszeń.  
W sprawie ogłoszeń należy kontaktować się z Działem Reklamy – *Kinga Filipowicz*,  
tel.: (22) 33 77 652, fax: (22) 33 77 601  
[reklama@beck.pl](mailto:reklama@beck.pl)

**Nakład:** 500 egz.  
**Cena:** 198 zł/egz. (w tym 8% VAT)

# IUSTITIA

## NA DOBRY POCZĄTEK

### Najwyższy czas na zmiany!

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy,

Oddawany w Wasze ręce numer Kwartalnika dotyczy w dużej mierze tego, co przed nami: stworzenia optymalnego modelu sądów w Polsce, który będzie efektywny, niezależny i stabilny. Chodzi o to, by wreszcie spełnić w dużo większym stopniu niż dotychczas standardy wynikające z art. 45 Konstytucji RP, art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych. Aby tak się stało, musimy zapewnić, by norma z art. 179 Konstytucji RP, dotycząca spełniania wymogu sądu powołanego zgodnie z prawem, stała się faktem. Ma to związek z powołaniami sędziowskimi dokonywanymi – w dalszym ciągu! – przy udziale tzw. neo-KRS.

Niestety nie da się zbudować nowego systemu, bez załatwienia tego wstydliwego problemu polskiego sądownictwa. Problem ten, jak podkreślił ETPCz w wyroku z 23.11.2023 r. (*Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga Nr 50849/21), ma konsekwencje dla powoływania sędziów nie tylko Sądu Najwyższego, ale także sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Wszystkie te powołania zostały dotknięte tą samą wadą systemową (pkt 324 lit. a).

Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury zamierza przedstawić na początku 2025 r. dwa alternatywne projekty wyjścia z tego kryzysu. Mam nadzieję, że niedługo dyskusja będzie odnosiła się do oficjalnych projektów Komisji. To projekty, które będą dotyczyły także dwóch neo-Izb w Sądzie Najwyższym: Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Rozstrzygnięcia wymaga także problem skargi nadzwyczajnej. Jednocześnie projekty będą dotyczyły procedur konkursowych we wszystkich rodzajach sądów oraz wyroków wydawanych przez osoby powołane przy udziale neo-KRS. Projekt jest obszerny, ale na nim nie można poprzestać, zamykając klamrą ostatnie trudne lata dla polskiego sądownictwa.

To olbrzymie wyzwanie, przed którym stoi 10 000 polskich sędziów. Błędy można popełniać. Można jednak w nich bezrefleksyjnie tkwić, albo też wyciągnąć wnioski i spróbować przynajmniej nie potęgować negatywnych skutków wadliwych decyzji.

Wszyscy powinni wyciągnąć wnioski na przyszłość, ale nie możemy zapominać o tym złu, które się wydarzyło. Oczekujemy rozliczenia bezprawia w ramach sprawiedliwego postępowania dyscyplinarnego.

To będą milowe kroki, ważne, ale niewystarczające. Nadal polskie sądownictwo jest ociężałe, przestarzałe i z roku na rok, coraz mniej efektywne. Ważne jest, by w przyspieszonym trybie przeprowadzić cały szereg zabiegów i by pacjent, którym jest polski wymiar sprawiedliwości, wyszedł z tego wzmocniony. Musimy zintensyfikować dialog dotyczący koniecznych zmian w wymiarze sprawiedliwości. Nie wszystkie one wymagają zmian ustawowych. Po roku funkcjonowania nowego rządu wiemy, że przygotowanie projektów ustaw, wcale takie szybkie nie jest.

Jakie wyzwania stoją przed nami? Odwołam się tutaj do niedawnego raportu NIK, który nosi tytuł „Wymiar sprawiedliwości w kryzysie”. Przytaczam tylko jego wnioski, ale cały raport powinien być obowiązkową lekturą dla każdego sędziego i całego resortu sprawiedliwości, bo to on jest adresem wskazań NIK.

„Wnioski do Ministra Sprawiedliwości

Ochrona przez państwo podstawowego prawa człowieka i obywatela, jakim jest gwarantowane Konstytucją RP prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, bez nieuzasadnionej zwłoki, nie może podlegać dyskusji w demokratycznym państwie prawa. Bez wprowadzenia koniecznych zmian sytuacja będzie się dalej pogarszać.

W związku z powyższym NIK wniosła o:

1. Przeprowadzenie kompleksowej diagnozy stanu sądownictwa powszechnego (bilansu otwarcia) – w ramach szerokich konsultacji z grupami zawodowymi sądów, przedstawicielami instytucji współpracujących, RPO, środowiskiem nauki i organizacjami pozarządowymi – w celu określenia źródeł czynników utrudniających sprawność działania sądów zarówno z perspektywy sądu, jak i jego interesariuszy. Zasadne jest odejście od centralnego sterowania zmianą na rzecz podejścia partycypacyjnego.
2. Opracowanie planu (wraz z harmonogramem) działań możliwych do wdrożenia w ujęciu krótko- i długookresowym, wraz z określeniem: priorytetów, niezbędnych zasobów, podmiotów odpowiedzialnych oraz mechanizmów zarządzania, który powinien stać się podstawą wyznaczania klarownych i mierzalnych celów, rozliczanych zadań oraz efektywnego zarządzania ryzykiem w ramach funkcjonującego w dziale sprawiedliwość systemu kontroli zarządczej.

3. Przeprowadzenie przeglądu istniejących struktur organizacyjnych sądów powszechnych z uwzględnieniem ich właściwości miejscowej i zakresu rozpoznawanych spraw oraz zasobów kadrowych (etatyżacji) w celu identyfikacji dysfunkcji obniżających ich sprawność oraz wdrożenia rozwiązań uwzględniających zróżnicowanie jednostek sądownictwa powszechnego w skali kraju.
4. Ograniczenie delegowania sędziów i innych pracowników sądów do instytucji spoza systemu sądownictwa powszechnego do niezbędnego minimum, tj. takiego, w jakim powierzanych im zadań administracyjnych nie mogą wykonać inni pracownicy, w szczególności osoby zatrudnione w ramach korpusu służby cywilnej.
5. Prowadzenie racjonalnych (z uwzględnieniem potrzeb stabilizacji prawa) i transparentnych działań legislacyjnych z uwzględnieniem ewaluacji *ex-ante* i *ex-post* wprowadzanych rozwiązań.
6. Uporządkowanie i ograniczenie pracochłonności rozbudowanego modelu statystyki i sprawozdawczości sądowej, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb związanych z zarządzaniem organizacją sądów, nadzorem administracyjnym nad sądami i oceną ich funkcjonowania.
7. Zapewnienie transparentności działań Ministra, w szczególności nadzorczych, organizacyjnych oraz w zakresie upubliczniania danych statystycznych o wynikach pracy sądów, w tym ich etatyżacji.
8. Rozważenie, we współpracy z prezesami sądów, możliwości testowania projektowanych rozwiązań (pilotażu),

w szczególności w odniesieniu do kwestii organizacyjnych oraz narzędzi służących usprawnieniu bieżącego funkcjonowania sądów, niewymagających zmian ustawowych.

Zdaniem NIK, bez wprowadzenia istotnych zmian w funkcjonowaniu i organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości nie będzie możliwa realizacja jego podstawowych funkcji, w tym w szczególności prawa obywateli do sprawiedliwego i sprawnego rozstrzygnięcia ich spraw przez niezależny sąd. Mamy zatem nadzieję, że wyniki przeprowadzonej kontroli oraz przedstawione analizy przyczynią się do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, który jest jednym z fundamentów sprawnego funkcjonowania państwa”.

Co prawda raport dotyczył stanu sprzed roku, ale nikt nie powinien mieć wątpliwości, że co do zasady, zachował on aktualność. Trudno nie zgodzić się z tymi wnioskami. Można, a nawet trzeba dodawać kolejne, bo wszystkim nam zależy na sprawnych sądach. Jedno jest pewne: czas ucieka bardzo szybko.

Jest 2025 r. i najwyższy czas zacząć coś zmieniać, bo jest to obowiązek nas wszystkich: władzy politycznej, w tym Ministra Sprawiedliwości, ale też nas, sędziów, by prawo każdego do sądu nie było fikcją.

Prof. UŚ dr hab. *Krystian Markiewicz*  
Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”

REKLAMA

beckakademia SZKOLENIE ONLINE

## Radzenie sobie ze stresem i emocjami w środowisku pracy prawników

21 stycznia 2025 r. Prelegentka: Anna Kunicka



ZAPISY I SZCZEGÓŁY: [akademia.beck.pl](https://akademia.beck.pl) • 81 / 46 13 305



# 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 energią obywatelską; energią, 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 nadszedł 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 ustaw<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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**<sup>2</sup>. 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 (ustalanie 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)<sup>3</sup>.

Pojęcie to jest nowe w nauce polskiej<sup>4</sup>. 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-

<sup>2</sup> Zarządzanie sądownictwem wymaga przyznania określonych kompetencji organowi zarządzającemu, na co zwróciła uwagę Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) w Opinii 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>)).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup>.

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.<sup>6</sup>, i z 7.11.2013<sup>7</sup>, 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 piśmiennictwie<sup>8</sup>.

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 sądownictwa<sup>9</sup>. 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”<sup>10</sup>. 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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3.

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 systemem<sup>11</sup>.

### 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 sądową<sup>12</sup>.

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 sędziowską<sup>13</sup>, czy znaczenie dyrektorów sądów w Izraelu (przed ostatnią nowelizacją, która miała miejsce również w Izraelu)<sup>14</sup>.

Ostatnio w piśmiennictwie zaproponowano<sup>15</sup> 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 Sądowniczą, a prezesów sądów oraz samorząd sędziowski. Drugi submodel to model zarządzania sądownictwem przez Krajową Radę Sądowniczą. 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*<sup>16</sup>. 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**<sup>17</sup>. 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

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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>.

<sup>15</sup> 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 pozajudycyjnny organ władzy sądowniczej”<sup>18</sup>. Znalazło to również swoje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału z 15.12.1999 r.<sup>19</sup>, w którym Trybunał stwierdził, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą są-

downiczą<sup>20</sup>. Trybunał podkreślał również to, że Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>21</sup>. 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 kwestii<sup>22</sup>. Kolejno w wyroku z 28.11.2007 r., K 39/07<sup>23</sup> 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 prawnym<sup>24</sup>, 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

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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.

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

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

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

<sup>22</sup> Wyrok TK z 16.4.2008 r., K 40/07.

<sup>23</sup> OTK ZU Nr 10/A/2007, poz. 129.

<sup>24</sup> 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. (Biuletyny KKZN Nr XXV, s. 71–72 oraz Nr XXXVIII, s. 109–110) i w konsekwencji w tekście uchwalonej Konstytucji.



Konstytucji RP<sup>25</sup>. 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 prawotwórstwa<sup>26</sup>. 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 optymalizacyjny<sup>27</sup>. 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 rozszerzenie<sup>28</sup>. 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 kompetencje<sup>29</sup>. 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 sądowniczą 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-

<sup>25</sup> 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.

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

<sup>27</sup> Tamże, s. 83.

<sup>28</sup> Tamże, s. 69.

<sup>29</sup> 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 RP<sup>30</sup>.

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 jest to, 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 sędziów<sup>31</sup>. 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 instancji<sup>32</sup>. 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

<sup>30</sup> 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., *Dołęcka-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/>

<sup>31</sup> 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/>).

<sup>32</sup> 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 obligatoryjnych 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 Sądownictwa<sup>33</sup>

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

<sup>33</sup> 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 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 karnym<sup>34</sup> 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

<sup>34</sup> 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 wylczeń 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 sądem<sup>35</sup>

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

CEPEJ<sup>36</sup> 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.

<sup>35</sup> Tłumaczenie Tomasz Posłuszny.

<sup>36</sup> 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 wspomina 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 członek 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 być 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](https://ksiegarnia.beck.pl) | 81 46 13 300



# IUSTITIA

## PRAWO KARNE

### Formularze uzasadnień wyroków w sprawach karnych – pożądany model uzasadnienia wyroku, czy jego karykatura? Analiza doświadczeń praktycznych i ankieta środowiskowa z postulatami *de lege ferenda*

Andrzej Franczyk\*

Minęło już niemal 5 lat, odkąd ustawą z 19.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1694) zobligowano sędziów orzekających w sprawach karnych do sporządzania uzasadnień wyroków na formularzach, których wzór określono w wydanym na jej podstawie Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 28.11.2019 r. w sprawie wzorów formularzy uzasadnień wyroków oraz sposobu ich wypełniania. Motywem wprowadzenia nowego w istocie modelu uzasadnienia wyroku karnego było – jak wynika z deklaracji autorów projektu – dążenie do jego uproszczenia, skrócenia, uczynienia bardziej zwięzłym, przejrzystym. W konsekwencji wprowadzonych zmian legislacyjnych sporządzanie uzasadnień miało stać się mniej praco- i czasochłonne. Założenia takie oczywiście same w sobie są godne uznania. Przyznam (nie bez nutki ironii), że dla mnie było wręcz wzruszające, że ktoś pomyślał o tym, żeby sędziowie mieli mniej pracy. Szkopuł w tym, jaki sposób obra-

no dla realizacji tego celu i czy faktycznie udało się go osiągnąć. **Kilka lat obowiązywania art. 99a § 1 KPK** to czas wystarczający, aby zebrać doświadczenia praktyczne i odpowiedzieć na to pytanie.

### Wprowadzenie nowych wzorów

Wprowadzenie zmian legislacyjnych zazwyczaj poprzedza proces konsultacji. Tak było i w tym przypadku. Ich wynik nie zburzył samozadowolenia autorów zmian, mimo druzgocącej wręcz krytyki, jaką sformułowano m.in. w stanowisku SN. Jak wynikało z tego tekstu:

„Przyjęty wzór formularzy uzasadnień wyroków... nie może stanowić rzetelnej wiedzy o przebiegu procesu wyrokowania, w szczególności... argumentach i wnioskowaniach, które doprowadziły sąd do zapadłego rozstrzygnięcia. Wzory mają charakter hermetyczny, nakazujący pogrupowanie określonych dowodów w ramach poszczególnych sekcji, czy to w zakresie ustaleń faktycznych, czy to w kwestii oceny dowodów... (formularze)... zawężają zakres realizacji normy prawnej wysłowionej w art. 424 § 1 i 2 KPK, ponieważ ograniczają sąd w realizacji obowiązku wyjaśnienia przyczyn, z powodu których wydał orzeczenie lub jego istotną część, a na dalszym etapie utrudniają merytoryczną kontrolę wyroku... Poszczególne części wzorów formularzy uzasadnień wyroków... nie są dostatecznie precyzyjne. W konsekwencji mogą doprowadzić do pobieżnej oceny materiału dowodowego oraz naruszać funkcje jakie pełni uzasadnienie wyroku sądu karnego”<sup>1</sup>.

Mimo tak jednoznacznie negatywnego stanowiska, uwagi te zignorowano i zmiany wprowadzono, w istocie przymuszając sędziów do zmiany wieloletniej praktyki i odejścia od tradycji, zobowiązując do materializowania swoich myśli w formie z góry narzuconych tabel i rubryk, w rygorze hermetycznych schematów.

Oczywiście można poniekąd zrozumieć motywy ustawodawcy. Była to reakcja na nadmiernie rozbudowane, obszerne i szczegółowe uzasadnienia, jakie występowały niejednokrotnie w praktyce sądowej.

Pamiętam, że w okresie mojej asesury panował trend, aby pisać „dużo i ładnie”, co było dobrze widziane. Przypomina mi się jednak wygłoszona kiedyś w sytuacji towarzyskiej uwaga jednego z naszych mentorów, sędziego odwoławczego z dużym stażem. Ów doświadczony sędzia powiedział do jednego z kolegów: „Panie kolego, mam prośbę, niech Pan pisze o połowę krótsze uzasadnienia..., a prawdę powiedziawszy to powinny być o 2/3 krótsze!”

\* Autor jest sędzią Sądu Rejonowego w Dąbrowie Tarnowskiej, przez wiele lat pełnił funkcję Przewodniczącego Wydziału Karnego i Wiceprezesa Sądu, jest laureatem nagrody „Sędzia Europejski”.

<sup>1</sup> Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12326407/12636231/12636234/dokument427599.pdf>.

Dłużyzny, rozwlekłość, niepotrzebne przepisywanie treści zeznań świadków, tendencja do pisania oczywistości, tautologie, zbędne popisywanie się erudycją prawniczą... Niewątpliwie praktyki takie nie służyły dobru wymiaru sprawiedliwości, a argumenty za uproszczeniem i skracaniem uzasadnień miały swoją uzasadnioną rację.

Niemniej należy zadać sobie pytanie, czy lekarstwo na dłużyzny, jakim miały okazać się formularze w ramach swoich „skutków ubocznych” nie zabiło przypadkiem „pacjenta”.

## Nowe nie zawsze znaczy lepsze

Zmieniony stan prawny postawił przed sędziami wyzwania, jak zmierzyć się z nowymi wzorami uzasadnień, które dzielą się na szereg tabelki i rubryk. Narzędziem ułatwiającym proces edycji miał być program komputerowy ZEUS.

Już sam wygląd formularzy może razić pewne kanony estetyczne, bowiem nasuwa na myśl raczej skojarzenie z formularzem PIT-37, niż z pożądanym modelem uzasadnienia wyroku. Niemniej zdaję sobie sprawę, że gusta mogą być tutaj podzielone. Są bowiem osoby, którym taka formuła zobrazowania graficznego swoich myśli odpowiada.

Proces kreacji uzasadnienia – dla mnie, ale i dla wielu koleżanek i kolegów stał się problematyczny – **upychanie tekstu w wąskich, spionizowanych, pokracznych rubrykach, trudności w przyporządkowaniu dowodów do faktów, powtarzanie oceny tych samych dowodów, zawiły system odnośników. W efekcie tego kompletny brak przejrzystości, mniejsza czytelność, rozwleczenie tekstu, puste rubryki. Tekst maksymalnie nieprzyjazny, zarówno na etapie jego tworzenia, jak i w odbiorze.**

Wszystkie te ewidentne wady doprowadziły mnie do przekonania, że proces sporządzania uzasadnienia przy użyciu tych formularzy jest mitręgą i dyskomfortem, w żaden sposób nierealizującym celu założonego przez ustawodawcę, a wręcz stanowiącym jego zaprzeczenie, utrudniającym transfer myśli wyrażonej przez sąd do odbiorców. Co więcej – w wielu sprawach, mogącym naruszyć rzetelność procesu.

Jak się okazało, moje wrażenia nie były odosobnione. Kolega sędzia spytany, jak przebiegał proces jego adaptacji do nowych przepisów stwierdził „kląłem na czym świat stoi”. Inny stwierdził, że – zwłaszcza w sprawach obszerniejszych, na formularzach – „nie da się pisać”. Koleżanka zaś wyznała, że i tak cały tekst uzasadnienia pisze klasycznie, a później kopiuje i wkleja odpowiednie fragmenty do rubryk.

Wyjątkowo nierówną walkę z formularzami toczyli Ci spośród szanownych Koleżanek i Kolegów, którzy orzekali w sprawach obszernych, wielowątkowych, wieloosobowych (a zatem – przynajmniej od czasu do czasu – wszyscy!).

Wady formularzy zauważano w prasie prawniczej: „Z założenia miało być sprawniej, szybciej i według określonej instrukcji. Zgodnie z nią, sędziowie mogą np. stosować równoważniki zdań. Wyszło – jak mówią sędziowie – biurokratyczne narzędzie, które i trudno wypełnić i... nie spełnia swojego zadania. – Ta forma powoduje, że sędzia ma o wiele więcej pracy. Prawda jest taka, że jak ktoś chce pisać zwięzłe uzasadnienia, to może to robić nie korzystając z formularzy i szablonów”<sup>2</sup>.

Warto jednak odnotować, że niejako – na drugim biegunie – znajdowali się ci orzecznicy, którzy uznali formularze za dobrą formę wyrażania swoich myśli, dostrzegli też pozytywny aspekt polegający na skróceniu czasu poświęcanego na sporządzenie uzasadnienia wyroku. Niemniej – trzeba zadać sobie pytanie, czy te pozytywne aspekty dostrzegane przez – uprzedzając wyniki ankiety – mniejszość sędziów nie odbyły się kosztem innych wartości, jak wspomniana rzetelność procesu i czy tworząc formularze, a gubiąc zarazem tę wartość, nie wylano (przysłowiowego) dziecka z kąpielą...

## Naruszenie rzetelności procesu

Prawo do rzetelnego procesu ma wymiar konstytucyjny (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz konwencyjny (art. 6 ust. 1–3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Tym samym wykładnia art. 424 § 1–3 KPK powinna uwzględniać standardy określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 6 ust. 1–3 Konwencji. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia orzeczenia jest nie tylko wymogiem formalnym, ale ma istotne znaczenie merytoryczne. Uzasadnienie, przedstawiając tok rozumowania poprzedzający wydanie orzeczenia, umożliwić ma stronom, a zwłaszcza oskarżonemu, jego kontrolę. Pełni nie tylko funkcje procesowe, lecz także buduje autorytet wymiaru sprawiedliwości i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnianie orzeczeń pełni różne funkcje: sprzyja samokontroli organu orzekającego, albowiem to sąd musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe, słuszne oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; wyjaśniająco-interpretacyjną (w tym dokumentacyjną i ułatwiającą realizację orzeczenia po jego uprawomocnieniu się); kontrolną zewnętrzną *sensu stricto*, umożliwiając dokonanie oceny wyroku przez organ wyższej instancji; kontrolną zewnętrzną *sensu largo*, dokonywaną przez sądy, doktrynę, opinię publiczną i praktykę; wreszcie legitymizacyjną, umożliwiającą akceptację orzeczenia w skali

<sup>2</sup> Tak P. Rojek-Socha, Formularze uzasadnień jak sudoku dla sędziów – problemy aż do kasacji, Prawo.pl publ. 12.10.2020 r.

<sup>3</sup> Postanowienie TK z 11.4.2005 r., SK 48/04, OTK-A 2005, z. 4, poz. 45, pkt 5 uzasadnienia.

indywidualnej i jego legitymizację społeczną. Za podstawową uznaje się jednak funkcję kontrolną zewnętrzną<sup>3</sup>. Nie ma wątpliwości, że uzasadnianie orzeczeń jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego procesu sądowego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że uzasadnienie orzeczenia jest podstawą kontroli zewnętrznej orzeczenia przez organ wyższej instancji, bowiem dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem<sup>4</sup>. Rzetelne, logiczne i zrozumiałe dla strony uzasadnienie wyroku umożliwia skuteczne wywiedzenie apelacji, gdyż stwarza stronie możliwość zapoznania się z argumentami przemawiającymi za przyjętym przez sąd rozstrzygnięciem. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka podkreśla się, że obowiązek sądu uzasadnienia swoich decyzji stanowi jeden z elementów prawa do rzetelnego procesu, wskazując stronom, że ich sprawa została właściwie przeprowadzona, a stanowiska wysłuchane. Gwarancja ta zwrócona jest jednak nie tylko wobec samych stron, urealnia bowiem równocześnie społeczną kontrolę wymiaru sprawiedliwości. Rzetelność ta jest oceniana, co istotne z punktu widzenia omawianej problematyki, także w aspekcie efektywności wykorzystania każdego dostępnego środka zaskarżenia<sup>5</sup>. W sprawie *Hadjianastassiou* przeciwko *Grecji* ETPCz podkreślił, że sądy krajowe muszą z odpowiednią precyzją wskazywać podstawy swoich rozstrzygnięć. To, m.in., umożliwia oskarżonemu efektywne skorzystanie z prawa do odwołania się od wyroku<sup>6</sup>. Prawo do zapoznania się z uzasadnieniem rozstrzygnięcia traktowane jest zatem jako jeden z elementów prawa do rzetelnego procesu, przewidzianego w art. 6 Konwencji. Z orzecznictwa ETPCz wynika, że jakość uzasadnienia orzeczenia jest oceniana przez Trybunał właśnie przez pryzmat tego, na ile umożliwiło ono stronie zrealizowanie jej prawa dostępu do apelacyjnego etapu postępowania<sup>7</sup>. Reasumując na gruncie dotychczasowego orzecznictwa strasburskiego, konieczność formułowania przez oskarżonego zarzutów apelacji na podstawie niepełnej informacji o motywach podjętego rozstrzygnięcia zawartych w wadliwym uzasadnieniu wyroku może być zatem oceniana jako ograniczenie dostępu do apelacyjnego etapu postępowania i tym samym zasady rzetelnego procesu<sup>8</sup>.

Brak uzasadnienia bądź stworzenie dokumentu, który tylko stwarza pozór uzasadnienia, grozi arbitralnością, dowolnością kształtowania orzeczeń bez możliwości ich weryfikacji. W istocie pozwala na uchylene się od odpowiedzialności za wyrok.

Jak słusznie podniesiono: „Wymiar sprawiedliwości, który nie wymaga uzasadniania decyzji podejmowanych przez sędziów, przestaje być wymiarem sprawiedliwości przez »wielkie W«. Niektórzy twierdzą, że staje się wręcz wymiarem niesprawiedliwości, bowiem brak konieczności wyjaśnienia motywów, którymi kierowali się sędziowie, zawsze otwiera furtkę do arbitralności subiektywnej”<sup>9</sup>.

## Zaniechanie stosowania formularzy legalne w świetle prawa

Mimo że norma art. 99a § 1 KPK ustanawia obowiązek sporządzenia uzasadnienia w określonej formie graficznej i według narzuconego schematu, to jednak przez wzgląd na ochronę dobra najwyższej rangi, jakim jest rzetelność procesu, w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, iż sąd może od stosowania formularza odstąpić.

Niejako pierwszymi „jaskółkami” okazały się już w grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r., orzeczenia SR w Toruniu (II K 1584/19) i SR w Bydgoszczy (III K 566/19), które to sądy w tradycyjnym uzasadnieniu obszernie wyjaśniły przyczyny niezastosowania formularza.

Mimo dobrze uargumentowanego merytorycznie stanowiska niezawisłych sądów, w reakcji na nie z Ministerstwa Sprawiedliwości dobiegł głos, iż jest to „wyraz osobistego stosunku autora uzasadnienia do powszechnie obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego i sprowadza się do zanegowania ciężącego na nim obowiązku”, „argumenty” zawarte w uzasadnieniu nie stanowią podstawy do odstąpienia od stosowania formularzy, a takie działanie „należy traktować w kategoriach oczywistego naruszenia prawa”.

Pomimo takich, świadczących o arogancji władzy wykonawczej, niekamuflowanych szczególnie pogroźek, linia orzecznicza wskazująca na możliwość odstąpienia od stosowania formularzy rozwijała się nadal.

W wyroku SN z 11.8.2020 r., I KA 1/20 wyrażono stanowisko, iż ze względu na znaczenie jakości uzasadnienia sądu dla prawa do rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 EKPCz), sporządzenie go na formularzu nie daje właściwego instrumentarium procesowego dla zrealizowania tego standardu. W konsekwencji – jak wywiódł SN – sporządzenie uzasadnienia na formularzu jest prawnie dozwolone jedynie wówczas, gdy nie naruszy to prawa strony do rzetelnego procesu, które

<sup>4</sup> Wyrok TK z 16.1.2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 2, teza 4.3. uzasadnienia.

<sup>5</sup> Por. Z. Broniecka, *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2014, s. 134–140.

<sup>6</sup> Wyrok ETPCz z 16.12.1992 r. w sprawie *Hadjianastassiou* przeciwko *Grecji*, skarga Nr 12945/87, § 33–37, a także wyrok ETPCz z 28.5.2009 r. w sprawie *Karyagin, Matveyev i Korolev* przeciwko *Rosji*, skargi Nr 72839/01, 74124/01, 15625/02, § 25.

<sup>7</sup> Por. w sprawie cywilnej: wyrok ETPCz z 18.12.2014 r. w sprawie *N.A.* przeciwko *Norwegii*, skarga Nr 27473/11, § 63; por. także wyrok ETPCz z 7.3.2017 r. w sprawie *Cerovšek i Božičnik* przeciwko *Słowenii*, skargi Nr 68939/12 i 68949/12, § 40.

<sup>8</sup> Zob. uzasadnienie wyroku SR w Bydgoszczy z 29.1.2020 r., III K 566/19 (Lex nr 3033461); por. *Ruiz Torija* przeciwko *Hiszpanii* – wyrok z 9.12.1994 r., A. 303-A, w: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1, Kraków 2001, s. 515–516 – oraz wyroki SN: z 16.1.2007 r., V KK 328/06; z 24.6.2009 r., IV KK 28/09, OSNKW 2009, z. 11, poz. 97; z 6.4.2011 r., V KK 368/10; z 10.4.2014 r., III KK 385/13.

<sup>9</sup> Tak S. Zabłocki, P. Hofmański, *Standaryzacja uzasadnień wyroków sądów pierwszej instancji*, w: *Artes serviunt vitae, sapientia imperat. Proces karny sensu largo – rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzycyka z okazji 70. urodzin*, red. J. Kasiński i in., Warszawa 2019, s. 235.



to prawo ma absolutny prymat przed uprawnieniem sądu do stosowania „pomocnych” rozwiązań o charakterze biurowo-technicznym (wyroki SN z 16.11.201 r., IV KK 448/20; z 19.1.2022 r., I KA 13/21; z 26.7.2021 r., I KA 2/21). Rzeczą każdego sądu jest przeprowadzenie w konkretnej sprawie oceny, czy może sporządzić uzasadnienie swojego wyroku na formularzu. Odstąpienie od stosowania art. 99a § 1 KPK wywiedziono przy tym z obowiązku powołania się wprost na art. 91 ust. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Podobne stanowisko zajęto w licznych orzeczeniach sądów powszechnych, oraz w doktrynie. Takie wartości jak rzetelność procesu, czy prawo do sądu „są nieporównywalnie wyższe od specyficznie pojmowanej chęci »ułatwienia« pracy sędziemu sporządzającemu uzasadnienie wyroku z zastosowaniem dyrektywy »zwięzłości« wyводу, niestety bez dbałości o kryterium jego jakości...”<sup>10</sup>.

Przypomnieć przy okazji należy (co mam nadzieję, nie zostanie uznane przez szacownych PP Czytelników za *faux pas*), że sąd jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli konstytucyjności przepisów ustaw, a w przypadku dostrzeżenia oczywistej niekonstytucyjności przepisów może odmówić zastosowania przepisu, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją<sup>11</sup>. Ponadto, gdy zachodzi konflikt normy prawa krajowego rangi ustawowej z normą prawa wspólnotowego, sądy krajowe mają prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeśli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na konsekwencje, a w zasadzie ich brak w przypadku dopatrywania się naruszenia art. 99 a § 1 KPK. Przepis ten należy do kategorii uregulowań procesowych. Stosowanie prawa procesowego jest domeną jurysdykcji sądu, nie tylko wolną od wszelkich ingerencji i oceny innej, niż w trybie judykacyjnym, ale i do kategorii takich naruszeń, które nie powodują żadnych konsekwencji, jeśli nie wpływają na treść wyroku (art. 438 pkt 2 KPK). Trudno sobie wyobrazić, aby obraza przepisów postępowania w postaci odstąpienia od użycia formularza uzasadnienia wyroku mogła mieć wpływ na treść orzeczenia, nie tylko ze względów merytorycznych (w jakim to sposób?), ale też uwarunkowań temporalnych. Nie może mieć wpływu na treść orzeczenia to, co zaistniało już po jego wydaniu.

Uprawniony jest zatem wniosek, że w obecnym stanie prawnym sąd ma prawo, a nawet obowiązek odstąpić od sporządzenia uzasadnienia na formularzu, jeśli uzna, że w ten sposób lepiej zrealizuje zasadę rzetelności procesu, opierając swoją decyzję na przepisach Konstytucji RP i prawa europejskiego. Tak zresztą postąpił SN (działający jako sąd odwoławczy) w sprawach o powołanych sygnaturach, jak również wiele innych sądów, w tym m.in. SA we Wrocławiu<sup>12</sup> oraz SA w Gdańsku<sup>13</sup>.

Szereg sądów bez jakiegokolwiek roztrząsania tej kwestii, czy też tłumaczenia się, sporządzało uzasadnienia w postaci

tradycyjnej, formalnie naruszając normę art. 99a § 1 KPK. Do pewnego czasu – abstrahując od wspomnianej wypowiedzi przedstawiciela MS – nikomu to nie przeszkadzało, w szczególności sądom odwoławczym. Na pewno nie przeszkadzało większości adwokatów, radców prawnych oraz prokuratorów. Zdarzało się, że profesjonalni reprezentanci stron postulowali we wniosku o sporządzenie uzasadnienia, aby było ono sporządzone w tradycyjnej formie. Miały też miejsce zarzuty w środkach odwoławczych, iż sąd sporządził uzasadnienie na formularzu – użycie formularza w oczach pełnomocnika nie pozwoliło mu na odtworzenie procesu myślowego sądu, który doprowadził do wydania wyroku).

Nawiasem mówiąc, skoro o szanownych Koleżankach i Kolegach z Palestry mowa. Można wyobrazić sobie, jaki protest wzbudziłoby zobligowanie profesjonalnych reprezentantów stron, aby np. apelacje sporządzane były na narzucenych ustawowo formularzach, szablonach. Słusznie wówczas dostrzegano by w tym niewątpliwie ograniczenie swobody wypowiedzi prowadzące do obniżenia skuteczności ochrony prawnej stron.

W swojej pracy orzeczniczej dokonałem modyfikacji formy graficznej formularzy. Zachowane zostały wszystkie elementy merytoryczne, w tym tytuły poszczególnych części, natomiast usunięte zostały instrukcje dla sądu, rubryki wymuszające spionizowanie tekstu, zbędne pola. Tekst został ułożony w układzie poziomym, czytelnie, przejrzysto. Można rzec, że wola ustawodawcy (przede wszystkim co do zwięzłości) została jeszcze pełniej zrealizowana, urzeczywistniona przez eliminację wad UK. Funkcjonalność uległa poprawie, a co za tym idzie przekaz, jak i odbiór procesu myślowego, który doprowadził do wydania konkretnego orzeczenia. Używając arystotelesowskiego języka można powiedzieć – choć akcydentalia uległy zmianie, to atrybuty, istota bytu, zostały zachowane.

## Perypetie bezprawnego nadzoru.

Ten consensus co do stosowania art. 99a § 1 KPK został złamany, kiedy to – wbrew jasnej linii orzeczniczej – pojawiły się próby egzekwowania w trybie nadzoru administracyjnego stosowania formularzy. I tak – jeden z prezesów Sądów Okręgowych zażądał, aby przysłano mu do kontroli wszystkie uzasadnienia wyroków sporządzonych przez sędziego jednego z podległych sądów rejonowych z okresu 4 lat obowiązywania art. 99a § 1 KPK. Następnie stwierdzając, że sędzia ten sporzą-

<sup>10</sup> Tak A. Kociemba, *Uzasadnienie na formularzu narusza prawo strony do rzetelnego procesu*, <https://legalis.pl/> – 14.7.2022 r.

<sup>11</sup> Zob. postanowienie SN z 26.5.1998 r., III SW 1/98, OSNAPUS 1998, Nr 17, poz. 528; wyrok SN z 19.4.2000 r., II CKN 272/00 oraz P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, PS 2020/11–12/21–33.

<sup>12</sup> Wyroki z 24.3.2022 r., II AKa 488/21; z 10.11.2022 r., II AKa 340/22.

<sup>13</sup> Wyrok z 17.6.2020 r., II AKa 64/20.

dził 40% swoich uzasadnień bez użycia formularza, poruczył nadzór nad tą kwestią i ewentualne stosowanie „środków nadzorczych” Prezes właściwego Sądu Rejonowego. Kwestia sporządzania uzasadnień będzie przedmiotem zarządzanej przez niego lustracji w całym okręgu sądowym, która ma być przeprowadzona w bieżącym roku kalendarzowym.

Oczywiście wszelkie przejawy takiego nadzoru w świetle treści art. 9b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych są naruszeniem prawa i stanowią przekroczenie uprawnień przez podmiot ich dokonujący. Jak bowiem słusznie podniesiono w piśmiennictwie: „Działalność zwierzchniego nadzoru administracyjnego ... nie może dotyczyć procesu orzekania (jurysdykcji) oraz czynności bezpośrednio związanych z zarządzaniem procesem orzekania. W tej dziedzinie sędziowie korzystają z niezawisłości, która wyklucza możliwość udzielania im poleceń ze strony zwierzchników administracyjnych. Podlegają oni kontroli jedynie w trybie nadzoru judykacyjnego”<sup>14</sup>.

Kreacja treści i formy orzeczenia, przedstawienie argumentacji za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia niewątpliwie mieści się w sferze orzeczniczej (jurysdykcji), a wręcz stanowi jej kwintesencję. Nadzór nad procesem tworzenia uzasadnienia orzeczenia i ewentualne represje za określoną jego formę, to niewątpliwie brutalne wkroczenie w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej.

Ponieważ z orzecznictwa m.in. SN wynika jasno, jaka ścieżka prawna (mimo jednoznacznie brzmiącej normy art. 99a § 1 KPK) umożliwia odstępnie od stosowania formularzy uzasadnień wyroków – a to powołanie się na art. 45 ust. 1, art. 91 ust. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – kontrola sfery orzeczniczej w tym zakresie i ewentualne sankcje wobec indywidualnych sędziów – byłyby w istocie represjami za stosowanie Konstytucji i prawa europejskiego!!! Działania takie wpisują się zatem w niechlubny nurt ograniczania swobody orzeczniczej i są **próbą** nałożenia na sędziów kolejnego swoistego kagańca – *in concreto*, skrępowania ich myśli poprzez kratki i rubryki.

Do czego bowiem w istocie prowadzi taki nadzór? Polecenie, aby wszystkie uzasadnienia sporządzać na formularzu, bądź w przypadku uznania dopuszczalności wyjątków, ocena *ex post*, czy sąd zasadnie odstąpił od sporządzenia uzasadnienia w formie formularza, czy też niezasadnie? A jeśli niezasadnie, to wdrażanie „środków nadzorczych” w postaci zwrócenia uwagi, wytyku, a może i postępowania dyscyplinarnego? Oczywiście sędzia, który poddany zostanie takiej presji, najpewniej, aby uniknąć konsekwencji, zaniecha całkowicie odstępowania od formularzy (co będzie nieraz godzić w rzetelność procesu). Działanie organu nadzoru o charakterze mrozącym i blokującym godzić zatem będzie w rzetelność procesu, w interes publiczny (dobro wymiaru sprawiedliwości) i prywatny (dobro stron konkretnego po-

stępowania sądowego). Alternatywą dla „odważnych” będzie odstępowanie od stosowania formularza, ale – aby uchronić się od konsekwencji – z wyjaśnieniem jakie powody skłoniły sąd do takiego kroku. W istocie w licznych orzeczeniach sądów, tłumaczenie dlaczego sąd nie zastosował formularza stanowi sążnisty elaborat. Owo tłumaczenie, przybierające postać wywodu, z jakich konkretnie powodów sąd sporządził uzasadnienie w formie tradycyjnej, stanowi często odrębne od meritum sprawy „wypracowanie”, tyleż pracochłonne, co zbędne, zupełnie nieinteresujące strony. Domaganie się od sądu, aby tłumaczył się w uzasadnieniu, dlaczego odstąpił od sporządzenia go na formularzu to niejako skierowanie *meritum* sprawy na boczny tor. Wprawdzie czyniła to najwyższa instancja sądowa, ale niewątpliwie w celu wypracowania i zaprezentowania stanowiska istotnego dla teorii i praktyki sądowej.

## W poszukiwaniu głosu środowiska

Własne negatywne doświadczenia przy pracy z formularzami, owo złamanie consensu i wkroczenie organów nadzoru, dyskomfort pracy z formularzami, ale przede wszystkim взгляд na wartości najwyższe – rzetelność procesu i dobro wymiaru sprawiedliwości, doprowadziły mnie do najgłębszego przekonania o pilnej konieczności nowelizacji ustawowej w zakresie art. 99a § 1 KPK.

Mimo znanych negatywnych opinii większości judykatury i doktryny, w tym wyraźne wskazywanie na potrzebę zmian, ciekaw byłem opinii jak najszerszego grona praktyków – profesjonalnych prawników, w związku z czym przeprowadziłem dziesiątki rozmów w swoim środowisku. Pojawił się również pomysł na ankietę ogólnopolską.

Tytułem szerokiej dygresji warto wskazać, że jak się okazuje, moja ankietka nie była pierwszą. „Uzasadnienia formularzowe: doświadczenia i perspektywy” – to jeden z tematów konferencji „W poszukiwaniu optymalnego modelu uzasadnienia orzeczenia sądu”, zorganizowanej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, która odbyła się 21 i 22 września w Lublinie. W badaniu pod tym samym tytułem, pytano w ankietach jak sędziowie oceniają obowiązujące od grudnia 2019 r. rozwiązanie m.in. pod kątem „komunikatywności dla ich odbiorców”, „przejrzystości” oraz „rozumiałości”, a także „ilości czasu potrzebnego na sporządzenie uzasadnienia na formularzu w porównaniu do sporządzenia uzasadnienia tradycyjnego”. Spośród 82 badanych osób żadna nie wskazała, że „formularze uzasadnień” są komunikatywne dla ich odbiorców w „stopniu bardzo wysokim”. Niespełna jeden na dziesięciu uczestników badania (9,8%) zaznaczył odpowiedź „w dużym stopniu”, natomiast przeszło, co piąty (22%), że w „średnim stopniu”.

<sup>14</sup> Tak T. Ereciński, J. Iwulski, Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych, komentarz do art. 39, teza 1.

Z kolei jeden na sześciu uczestników badania wyraził opinię, że formularze są komunikatywne w „małym stopniu” – 22% lub „w bardzo małym stopniu” – 46.3%. Podobnie jak „komunikatywność formularzy” ankietowani ocenili ich „przejrzystość”, bowiem różnice w liczebności poszczególnych ocen w tych kategoriach były mniejsze niż 5%. Na podstawie wyników badania wydaje się, że w opinii osób badanych nieznacznie lepiej od „komunikatywności” i „przejrzystości formularzy” została oceniona ich „rozumiałość”. W ramach tej kategorii odnotowano najwyższy procentowy udział odpowiedzi „w dużym stopniu” (12,2%) oraz „w średnim stopniu” (29,3%) i najniższy „w bardzo małym stopniu” (35,7%)<sup>15</sup>.

W toku tej konferencji, w ramach toczony dyskusji, prokurator *B. Machynia* zwracał uwagę na to, że z formularzami w bardziej skomplikowanych sprawach problemy mają i sędziowie i prokuratorzy. – „Sędziowie z obszernymi uzasadnieniami orzeczeń nie potrafią się pomieścić w szczupłych tabelach. Zdaniem prokuratorów poszczególne tezy są wtedy redagowane lakonicznie, bez szczegółowego omówienia kwestii, której poświęcona jest dana rubryka – ...to z kolei utrudnia wywiedzenie środka odwoławczego”.

„My cały czas patrzmy na to z punktu widzenia jak nam wygodniej (komu wygodniej, to wygodniej! – uwaga moja *A.F.*), spójrzmy na to z drugiej strony, jak to się czyta, czy pieczołowicie wypełniony formularz spełni swoją funkcję jako uzasadnienie” – mówił sędzia dr *Jacek Sadowski* z SA w Warszawie. Sędzia *J. Kościerzyński* z Sądu Rejonowego w Bydgoszczy wyraził pogląd, że poprzez formularze uzasadnień wyroków w sprawach karnych dochodzi do naruszenia prawa do rzetelnego procesu: „Ustawodawca, jak obserwujemy rozwój prawa karnego materialnego, ale i procesowego, za wszelką cenę zmierza do tego, żeby ograniczyć swobodę decyzyjną sędziów. I to jest kontynuacja tych procesów, chce się stworzyć szablony myślenia, a sędziowie nie mogą myśleć szablonowo, bo każda sprawa jest indywidualna”.

Z kolei sędzia dr *D. Drajewicz* z SA w Warszawie podkreślił, że nie ma w innych krajach UE takiej instytucji „Jest pytanie, co powie sąd międzynarodowy widząc tak rewolucyjną formę uzasadnienia”<sup>16</sup>.

Jako credo raportu końcowego konferencji przytoczono wypowiedź jednego z dyskutantów: „Nie ma czegoś takiego jak model uzasadnienia. Nie należy krępować sędziów formą. Trzeba uczyć”. We wnioskach końcowych stwierdzono zaś m.in., że z badań wynika, że ankietowani sędziowie oceniają uzasadnienia sporządzone na urzędowych formularzach raczej jako mało komunikatywne i przejrzyste. Prawie połowa ankietowanych wskazywała, że sporządzanie uzasadnień z wykorzystaniem formularzy zajmuje mniej czasu, ale tylko w sprawach prostych, a jedna czwarta badanych wyraziła zdanie, że tego czasu na pisanie uzasadnienia poświęca więcej. W trakcie dyskusji uczestnicy zgodnie prezentowali stanowi-

sko, że w pewnych sprawach, zwłaszcza wielopodmiotowych lub wieloczynowych, powinno być dopuszczalne sporządzanie uzasadnień na dotychczasowych zasadach. Postulowano zatem fakultatywność formularzowej formy sporządzania uzasadnień. Wyrażono pogląd, że skoro już wprowadzono formularze, to powinny zostać przeprowadzone ewentualne zmiany w ich treści i strukturze, a dopiero gdy będą one nieskuteczne, powinno nastąpić wyeliminowanie tej formy sporządzania uzasadnień<sup>17</sup>.

Warto odnotować, że takie wnioski sformułowano w KSSiP na konferencji zorganizowanej pod auspicjami jej ówczesnego szefa *D. Pawłyszczke*. Można zatem pokusić się o wnioski, że już pod rządami tego ustawodawcy, który poczuwał się do ojcostwa nowej legislacji – mimo uprzednich pogroźek *M.S.* – konsultowano ewentualną konieczność zmian, a – mając na uwadze treści zawarte we wnioskach końcowych z konferencji – nie wykluczano całkowitej eliminacji art. 99a § 1 KPK.

## **Vox populi, Vox Dei – oddajmy głos praktykom**

Z rozmów w moim lokalnym środowisku prawniczym wynikało, iż zdecydowana większość rozmówców formularze ocenia negatywnie, część neutralnie, nieliczni są ich zwolennicy. Pozwoliłem sobie zanotować ich opinie opisowe.

Trudno było spotkać zwolenników bezwzględnych. Niektórzy spośród adwokatów dostrzegających pozytyw w pracy z formularzami, za główną ich zaletę postrzegają „przejrzystość, zwięzłość”. Niemniej od osób zakwalifikowanych jako zwolennicy formularzy pochodzą i takie opinie: „Argumentacja bywa powierzchowna. W sprawach skomplikowanych formularze się nie sprawdzają”. „Zdarzyło się, że sąd zamieścił jakieś ogólne treści, jak gdyby automatycznie, jakby pochodziły z innej sprawy. Miały też miejsce dwukrotne powtórzenia tych samych treści. W dużych sprawach uzasadnienie sporządzone na formularzu utrudnia percepcję procesu myślowego sądu”. Powierzchnowość argumentacji sprawia, że „lepiej formułować zarzuty, że sąd do czegoś się nie odniósł” (sic!). Rozmówczyni (adwokat) pozytywnie ocenia zwięzłość i (jej zdaniem) uporządkowanie treści. Gdyby jednak miała pisać uzasadnienia w tej formie, to uważa, że byłoby to uciążliwe, zwłaszcza upychanie tekstu w rubrykach. Zgadza się, że uzasadnienie zwięzłe nie wymaga formy tabelarycznej. Zdecydowanie opowiada się za

<sup>15</sup> Zob. omówienie wyników ankiety przez *P. Rojek-Socha* w artykule: „Formularze uzasadnień źle oceniane przez karnistów, wielu sędziów nie chce ich stosować”, *Prawo.pl*, 23.9.2021 r.

<sup>16</sup> Wypowiedzi cytowane przez *P. Rojek-Socha*, *op. cit.*

<sup>17</sup> Sprawozdanie z konferencji podsumowującej projekt badawczy „W poszukiwaniu optymalnego modelu uzasadnienia orzeczenia sądowego”. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, Lublin 21–22.9.2021 r. DOI: 10.53024/10.4.44.2021 *Janusz Konecki*.



swobodą wyboru autora uzasadnienia co do formy, w jakiej ma zostać sporządzone, czy ma to być forma tradycyjna, czy formularzowa.

Pozostałe opinie okazały się o wiele mniej łaskawe dla formularzy. Rozmówcy spośród adwokatów, radców prawnych i prokuratorów stwierdzali m.in., iż: „Tradycyjne uzasadnienia były czytelniejsze, było łatwiej odtworzyć argumentację, łatwiej pisać apelację (adwokat), „... miały swoją strukturę, płynność, a formularze mają strukturę rozbitą – występuje dezintegracja treści, całość jest mniej czytelna” (prokurator), „Zdarzają się dokumenty sporządzone na formularzach niespełniające minimalnych standardów jakim winno odpowiadać uzasadnienie wyroku. Zdarzało się widzieć uzasadnienia, gdzie w ustaleniach faktycznych było tylko przytoczenie zarzutów, albo zbiorcze powołanie dowodów, przez co nie sposób było ustalić na podstawie jakiego dowodu, jaki fakt został ustalony” (adwokat).

„Często brak szerszej argumentacji, ogranicza się ona do kilku lakonicznych zdań. Argumentacja mniej odnosi się do materiału dowodowego. W sprawie o oszustwo, gdzie ze szczególną pieczołowitością trzeba ustalić zamiar oskarżonego, uzasadnienie sądu ograniczyło się do wymienienia dowodów i kart akt sprawy, bez wyjaśnienia dlaczego danemu dowodowi daje wiarę. Niezwykle trudno pisać apelację w takiej sprawie, gdyż nie ma punktów zaczepienia. Nie wiadomo co myślał sąd wydając wyrok określonej treści” (adwokat).

„Zdarzają się lakoniczne, sztamkowe, ogólnikowe stwierdzenia, powtórzenie słów ustawy, bądź odwołanie się do innych dowodów, przymiotniki w rodzaju: »wiarygodne«, zgodne z innymi dowodami, a te dowody zgodne z tymi (tautologia), wzajemne odwoływanie się do dowodów. Nie ma jak zacząć tego w apelacji, bo trudno odtworzyć proces myślowy sądu” (adwokat).

„Z uzasadnieniami sporządzanymi na formularzach pracuje się bardzo źle. Są nieczytelne. Co więcej, używanie formularzy nie wpłynęło na objętość uzasadnień, bo jeśli ktoś chce napisać epopeję, to i tak napisze” (prokurator).

„Uzasadnienia na formularzach czyta się dużo gorzej, są trudniejsze w percepcji, trzeba przyłożyć się do ich lektury i analizy. W uzasadnieniach tradycyjnych było więcej argumentów, lepiej rozmieszczona była ocena dowodów – na formularzach często „nic nie pasuje” (adwokat).

„Formularze są fatalne, pracuje się fatalnie. Są sędziowie, którzy sprytnie omijają to wszystko, Tak jak Ty”... „...Wiele z nich jest jednak na granicy przejrzystości treściowej. Sposób wypełniania przez niektórych formularzy, czyni niemożliwym odtworzenie ich sposobu myślenia” (prokurator).

Jeden z ankietowanych prokuratorów: „Lubi czytać uzasadnienia autora artykułu, bo są napisane ze zrozumieniem, a nie równoważnikami zdań. Wiele uzasadnień tak napisanych nie pozwala »przejrzeć« myśli autora. Może uzasadnienia tak sporządzone pozwalają oszczędzić czas, ale nie

stanowią wystarczająco uargumentowanych motywów orzeczenia”. **Autor cytowanej wypowiedzi polemizuje z tezą, jakoby ustawodawca był racjonalny.**

„Trudno się zorientować w rozrzuconych w nieładzie myślach sądu. Wolą tradycyjne uzasadnienia, lepiej się czytało. Z formularzy trudno poznać rozumowanie sądu, brak głębszej argumentacji. Fatalna grafika. W formularzu jest też rozwlekłość” (adwokat).

„Układ grafiki powoduje, że uzasadnienie jest obszerne. Argumentacja jest rozbita w dokumencie uzasadnienia. Pewne rzeczy się powielają. Uzasadnienia na formularzach gorzej się czyta” (adwokat).

„Sędziowie odstępują od sporządzania uzasadnień, powołując się na fakt, że uzasadnienie na formularzu nie jest w stanie w pełni oddać procesu myślowego sądu. Lepiej czyta się tradycyjne. Lepiej oddają ocenę dowodów. Podobnie myśli większość kolegów/koleżanek prokuratorów” (prokurator).

„Formularze uzasadnień uważa za niepotrzebne skomplikowanie” (adwokat).

„Jest zwolenniczką wprowadzenia fakultatywności sporządzania uzasadnień na formularzach, gdyż jednym sędziom lepiej się wyraża myśli w tej formie, innym bardzo trudno” (adwokat).

„W postępowaniu cywilnym wprowadzono formularze pozwów w postępowaniu upominawczym, by po czasie dokonać korekty legislacyjnej zakładającej fakultatywność ich użycia. Popiera analogiczną korektę legislacyjną w zakresie art. 99a § 1 KPK” (adwokat).

„Zwraca uwagę, że w postępowaniu cywilnym przez jakiś czas obowiązywał formalizm co do pewnych rodzajów pism, który był przepisem martwym, bo pismo sporządzone tradycyjnie było uznawane i honorowane przez sąd” (adwokat).

W istocie – w niektórych kategoriach spraw cywilnych ustawodawca wymagał stosowania formularzy przez strony. „W roku 2019 ewidentnie to jednak odrzucił mówiąc, że dla formularzy nie ma miejsca w KPC, bo się nie sprawdziły. To sędziowie byli wtedy ich odbiorcami i zgodnie podkreślali, że są tak nieczytelne, niezrozumiałe, trudne w odbiorze, że nie powinny być stosowane”<sup>18</sup>.

Jedna z rozmówczyń (sędzia) zwróciła uwagę na: „błędy językowe w formularzach ( np. „fakty” uznane za nieudowodnione) oraz inne ich niedoskonałości, jak choćby odnośniki do punktów wyroku, czy też konieczność upychania dowodów w małych tabelkach, co ją denerwuje. W Wordzie, w tradycyjnym układzie uzasadnienia powołanie dowodów było łatwiejsze i bardziej komfortowe”.

Inna z koleżanek stwierdziła: „Dowody na siebie nachodzą, ciężko pogrupować dowody i opracować ich ocenę –

<sup>18</sup> Wypowiedź sędziego dr J. Sadowskiego z SA w Warszawie w ramach panelu dyskusyjnego z konferencji KSSIP: „W poszukiwaniu optymalnego modelu uzasadnienia orzeczenia sądowego”. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, Lublin 21–22.9.2021 r.

układ formularza w tym nie pomaga. Łatwiej było sporządzić uzasadnienie w wersji tradycyjnej. Tabelki zwiększają objętość, są niekiedy wąskie, co rozciąga tekst i powoduje marnotrawstwo papieru. Ograniczone są możliwości formatowania tekstu – uzasadnienia sporządzone na formularzu nie dla wszystkich mogą być czytelne. Sama czytała kiedyś wyrok sądu II instancji, w którym – mimo wielu lat doświadczenia w zawodzie – nie była w stanie się połapać. Tradycyjne uzasadnienie dawało większe możliwości przejrzystego ułożenia tekstu”.

Co niezwykle istotne, wielu rozmówców zwracało uwagę na fakt, iż uzasadnienia w formie formularzowej jest o wiele trudniej zrozumieć nieprofesjonalnym uczestnikom procesu: „Mniej czytelna jest argumentacja sądu dlaczego zapadł wyrok określonej treści. Jeśli takie uzasadnienie dostaję ja, to mimo dyskomfortu jakoś sobie poradzę. Jeśli klient czyta takie uzasadnienie, to nie wie o co chodzi” (adwokat).

**„Nie ma szans, żeby strona zrozumiała uzasadnienie sporządzone w formie formularza. Jest ono dla niej niezrozumiałe. Czasem nawet profesjonalista musi się przyłożyć. Przykład z zakładu karnego. Skazany otrzymuje wyrok i pyta: »k..., o co tu chodzi?!«. obrońca musi tłumaczyć skazanym pozorne sprzeczności, bo w niektórych rubrykach dowody są oceniane podwójnie. Poziom niezrozumienia czasem dotyczy kwestii tak podstawowych, jak treść wyroku: skazanie – uniewinnienie” (adwokat).**

„Strony kompletnie nie rozumieją uzasadnień sporządzonych w formie formularzy. Jest w nich chaos. Rozbicie na osobne tabelki faktów uznanych/nieuznanych za udowodnione. Pomieszenie i przemieszczenie, rozrzucenie treści” (adwokat).

„Mimo tego, że jestem profesjonalistką, gubię się w nich, nie wiem gdzie czego szukać. Co dopiero ma powiedzieć strona nie zajmująca się zawodowo prawem” (prokurator).

Zdarzały się i dość ostre, a zarazem barwne sformułowania.

„Tradycyjne uzasadnienia dawały pełny obraz sprawy, tak że nawet nie trzeba było sięgać do akt, aby wszystko wiedzieć o sprawie. Z uzasadnienia wynikało wszystko. Lubiłem czytać Twoje uzasadnienia – były piękne” (prokurator; po raz kolejny piękne dzięki – jednak warto było zająć się tym tematem i zrobić ankietę, aby usłyszeć tak miłe słowa – uwaga autora).

„Formularze są beznadziejne. Układ graficzny, dowody umieszczone z boku nie pomagają w niczym. Źle się czyta. Nie wiadomo często jaki dowód przyporządkować pod jaki fakt... W sprawie toczony przed SN sąd powołał jako dowód „całość materiału dowodowego”. Stare orzeczenia w Lex-ie były przejrzyste. Obecnie, jeśli są na formularzu, to często nie wiadomo o co sądowi chodziło” (adwokat).

„Gubisz się w tym, jest to mało strawne. Zdecydowanie gorzej się pracuje” (prokurator).

„Osobiście nie cierpi formularzy i wielu jej kolegów podobnie. Gorąco popiera zmianę legislacyjną” (adwokat).

„Formularze są okropne, fatalne, tragiczne. W druku formularza panuje chaos. Rubryki są rozrzucone. Jako fachowiec często nie rozumie do jakiego punktu wyroku są odnośniki. Woli tekst jednolity, uporządkowany. Wtedy jest o wiele przejrzysiej”.

## Wyniki ankiety ogólnopolskiej

Po zaprezentowaniu opinii osób, z którymi mam kontakt bezpośredni, przejdźmy do wyników ankiety ogólnokrajowej, w której odpowiedzi na zadane pytania anonimowo udzielali przedstawiciele trzech grup zawodowych, w tym sędziowie, adwokaci i prokuratorzy.

Nieskromnie muszę stwierdzić, że ankieta przeprowadzona przeze mnie we współpracy z Naczelną Radą Adwokacką (tu wyrażam podziękowania dla Pana Prezesa *Przemysława Rosatiego* za możliwość dotarcia z ankietą do tej grupy zawodowej) ma o wiele wyższy poziom reprezentatywności, niż wspomniana ankieta KSSiP, w której odpowiedzi udzielało tylko 82 respondentów. W ankiecie przeprowadzonej przeze mnie, swoją opinię wyraziło bowiem ponad 600 profesjonalnych prawników.

W tym miejscu pragnę podziękować wszystkim, którzy wzięli udział w ankiecie. Udało się zebrać opinie od bardzo reprezentatywnej grupy adwokatów, prokuratorów, sędziów pracujących na wszystkich szczeblach sądownictwa i z terenu całego kraju. Jednocześnie pragnę przeprosić osoby, których głos nie został ekspediowany do systemu. W pewnym przedziale czasu z powodów technicznych nie było możliwe przyjmowanie ankiet i dopiero po upływie kilkadziesiątu godzin udało się rozwiązać ten problem informatyczny i przywrócić tę możliwość.

## Wyniki liczbowe ankiet

Wśród grupy sędziów generalna ocena regulacji wprowadzającej obowiązek stosowania formularzy była następująca. Pozytywnie oceniło ją 33% ankietowanych, negatywnie – 51%, neutralnie – 16%.

Na pytanie, czy uzasadnienia w tej formie stały się bardziej czytelne i przejrzyste, 30% ankietowanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, a aż 70% – przeczącej.

Na kolejne pytanie „Czy uzasadnienia na obowiązujących szablonach sporządza się łatwiej niż uzasadnienia tradycyjne, czy też ramy formularzy stanowią utrudnienie przy sporządzaniu uzasadnienia?”, odpowiedzi były następujące:

- 1) formularze ułatwiają sporządzenie uzasadnienia – 34%;
- 2) formularze utrudniają sporządzenie uzasadnienia – 57%;
- 3) formularze nie mają wpływu na proces generowania tekstu uzasadnienia – 8%.

Na pytanie „Czy sporządzenie uzasadnienia na formularzu może naruszyć – przynajmniej w części spraw – rzetelność procesu?” odpowiedzi twierdzącej udzieliło 52% ankietowanych, przeczącej 47%. Z ankietowanych 30% w praktyce orzeczniczej odstępowało od stosowania formularza uzasadnienia, pozostałym się to nie zdarzało. Jedynie 2% ankietowanych przyznało, że niestosowanie art. 99a § 1 KPK było przedmiotem zainteresowania i kontroli organów powołanych do nadzoru administracyjnego.

Na pytanie „Czy powinna zostać wprowadzona fakultatywność stosowania formularzy?” odpowiedzi były następujące:

- 1) tak – 66%;
- 2) nie – 14%;
- 3) nie mam zdania – 5%;
- 4) powinna nastąpić całkowita eliminacja formularzy z procedury karnej, a art. 99a § 1 KPK powinien być uchylony – 14%.

Skonkludować zatem można, że aż 80% sędziów widzi konieczność zmiany legislacyjnej w zakresie art. 99a § 1 KPK.

Wśród grupy adwokatów i prokuratorów oceny negatywne całkowicie dominowały.

W tej grupie generalnie negatywną ocenę art. 99a § 1 KPK wyraziło aż 85%(!) ankietowanych, 6% pozytywną i 9% neutralną.

Na pytanie, czy uzasadnienia w tej formie stały się bardziej czytelne i przejrzyste, 10% ankietowanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, a aż 90% (!) – przeczącej.

W ankiecie dla tych grup zawodowych – co oczywiste – nieco inaczej trzeba było sformułować pytanie trzecie. Brzmiało ono zatem „Czy uzasadnienia na obowiązujących szablonach powodują, iż łatwiej opracowuje się środki zaskarżenia, czy też uzasadnienia sporządzone na formularzach stanowią utrudnienie przy ich sporządzaniu?”

Odpowiedzi brzmiały następująco:

- 1) formularze ułatwiają sporządzanie środków zaskarżenia – 6%;
- 2) formularze utrudniają sporządzanie środków zaskarżenia – 81%;
- 3) formularze nie mają wpływu na proces opracowywania środków zaskarżenia – 13%.

Na pytanie, czy sporządzenie uzasadnienia na formularzu może naruszyć – przynajmniej w części spraw – rzetelność procesu, odpowiedzi twierdzącej udzieliło 84% (!) ankietowanych, przeczącej 16%. Aż 43% ankietowanych spotkało się z przypadkami, w których sądy odstępowały od sporządzania uzasadnień wyroków na formularzach, przy czym jedynie w 22% przypadków w uzasadnieniu tłumaczyły powód, dlaczego nie zastosowały formularza. Aż 62% (!) ankietowanych adwokatów i prokuratorów opowiedziało się za całkowitą eliminacją art. 99a § 1 KPK z procedury karnej, 33% za wprowadzeniem zasady fakultatywności ich stosowania, tylko 4%

nie widziało potrzeby wprowadzania żadnych zmian stanu prawnego.

Ankietowani sędziowie w uwagach opisowych, w przeważającej większości, w sposób jednoznaczny wyrazili opinię, że uzasadnienia w postaci formularza kompletnie nie sprawdzają się w „dużych” sprawach. Uzasadnienie na formularzu jest przydatne i „może zdawać egzamin” tylko w prostych sprawach, z prostym stanem faktycznym i nieskomplikowanym materiałem dowodowym (np. jeden oskarżony o jeden czyn i nieduża liczba dowodów). W większych, wielowątkowych sprawach sporządzanie uzasadnienia na formularzu jest bardzo uciążliwe i znacznie przedłuża czas jego napisania, prowadzi do chaosu. Formularze są całkowicie nieadekwatne dla uzasadniania wyroków w sprawach wieloosobowych i obejmujących większą liczbę zarzutów. Istotną część czasu przeznaczoną na uzasadnianie wyroku niepotrzebnie poświęca się na edytowanie formularza, dostosowywanie rubryk tabeli itp. Formularze w sprawach wieloosobowych, skomplikowanych pod względem podmiotowym i przedmiotowym, do grup przestępczych i do procesów poszlakowych lub przy licznych zarzutach nie mają racji bytu.

Znaczna część respondentów odniosła się do cech formularza w zakresie potencjalnego ułatwienia, zmniejszenia pracochłonności. Padły m.in. głosy, iż formularze nie spełniły swojej roli, tj. skrócenia, uproszczenia i ułatwienia sporządzenia uzasadnienia, czyniąc je mniej przejrzystym i trudniejszym do zrozumienia dla odbiorców – tak graficznie, jak i merytorycznie. Wprowadzenie formularzy zdecydowanie wydłużyło czas sporządzania uzasadnień. Więcej czasu zajmuje zastanawianie się gdzie co wpisać, niż faktycznie pisanie uzasadnienia. Cechą takiego uzasadnienia jest nieprzejrzystość i niejasność poleceń, a co za tym idzie, utrudnione zrozumienie uzasadnienia dla stron niebędących podmiotami profesjonalnymi. Z kolei formularze uzasadnień wyroków odwoławczych według jednej z opinii zawierają zupełnie nieczytelną i nieintuicyjną część obejmującą dowody przeprowadzone na rozprawie odwoławczej i ustalenia sądu II instancji, a konieczność wypełniania rubryk z ponownym uzasadnieniem rozstrzygnięć odwoławczych w części 5 formularza, co stanowi zazwyczaj powtórzenie rozważań z części 3, a także konieczność wypełniania czasem bardzo wielu, nie wiadomo czemu służących, załączników niepotrzebnie przedłuża i utrudnia prace nad sporządzaniem uzasadnienia. W sprawach obszernych, wielowątkowych, w których jest kilku oskarżonych i kilka czynów pisanie uzasadnienia na formularzu jest szczególnie irytujące – pisze się ciężko, lub wręcz nie da się pisać. W sprawach takich zastanawianie się nad sposobem wypełnienia formularza często odciąga od intelektualnej pracy nad *meritum* sprawy. Konieczność wypełniania poszczególnych tabel, zastanawianie się, gdzie wpisać określoną treść przy składach wieloosobowych, czy



też dużej liczby przestępstw powoduje konieczność poświęcenia na tę czynność większej ilości czasu niż na uzasadnienia sporządzane w formie tradycyjnej. Uzasadnienia zostały źle zaprojektowane, trzeba zachowywać znaczną prawniczą ekwilibrystykę aby przypisać określone dowody do określonych punktów wyroku. Bardziej czasochłonna jest konieczność dopasowania poszczególnych fragmentów uzasadnienia do rubryk formularza, przeskakiwanie między oknami, kopiowanie i przenoszenie treści. Problemem jest niemożność grupowania dowodów i wspólnej ich oceny. Formularze mogą być ewentualnie użyte w sprawach prostych i powtarzalnych, ale wówczas także i klasyczne uzasadnienie nie jest czasochłonne.

Ankietowani odnieśli się też do kwestii czytelności uzasadnień dla organów procesowych i stron. Według licznych opinii, uzasadnienia są nieczytelne, mało przejrzyste, zwłaszcza w sprawach wieloczynowych i wieloosobowych. Formularz jest słabo zrozumiały. Nadaje się tylko do spraw o nieskomplikowanym stanie faktycznym. Dla stron formularze są zupełnie nieczytelne. Nieczytelność uzasadnienia wyroków sądów I instancji sprawia, że często są one zupełnie bezużyteczne. Czasem więcej wynika z lektury aktu oskarżenia niż z uzasadnienia wyroku. Z perspektywy sądu odwoławczego formularze uzasadnień wyroków sądu I instancji dają zbyt często pretekst do zbyt lapidarnego opisu stanu faktycznego, ograniczanego do skrótowego przytaczania nielicznych suchych faktów. Mała czytelność często utrudnia rzetelną kontrolę odwoławczą oraz analizę motywów sądu I instancji. Zauważalny jest problem we właściwym określeniu przez sądy orzekające ustaleń faktycznych. Oddzielanie poszczególnych czynów i ich opisywanie w wielu przypadkach uderza w czytelność przekazu. Każdy dowód (jego nazwa) i jego ocena wymagają oddzielnej rubryki. Przy dużej liczbie dowodów wymaga to niepotrzebnie długiego nakładu pracy. Uzasadnienie się rozrasta i marnotrawi się papier. W sytuacji, gdy wyjaśnienia oskarżonego lub świadka są częściowo wiarygodne i częściowo niewiarygodne, ocena takiego dowodu jest dokonywana dwukrotnie w innych rubrykach, co często dekoncentruje uwagę z powodu „przeskakiwania” między rubrykami, jest to szczególnie uciążliwe w sprawach złożonych pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Uzasadnienie sporządzone na formularzu może być zbyt skomplikowane i niezrozumiałe dla strony niemającej profesjonalnego przygotowania. Brak jest ciągłości argumentacji, sformułowania są nielogiczne, a tekst jest poszatkowany. Nie ma w nich w zasadzie miejsca na klarowny, uporządkowany wywód, w którym kolejne argumenty wynikają z poprzednich. Przedstawianie faktów w tabelkach z koniecznością każdorazowego powoływania najczęściej tych samych dowodów jest zbędnym formalizmem, generującym niepotrzebną pracę. Oczywiście trudniej czyta się dokumenty sporządzone w formie tabelki. Nieczytelność, w szczególności w zakresie

oceny dowodów (sztuczny podział rubryk „Dowody będące podstawą ustalenia faktów” i „**Dowody nieuwzględnione przy ustaleniu faktów**” (dowody, które sąd uznał za niewiarygodne oraz niemające znaczenia dla ustalenia faktów). W uzasadnieniach dotyczących wyroków łącznych niepotrzebne dzielenie na odrębne okienka poszczególnych elementów np. wskazanie w pierwszym okienku uzasadnienia sądu, który wydał wyrok, w odrębnym okienku daty jego wydania, a w **trzecim okienku** sygnatury sprawy, w której wyrok zapadł. Formularz do uzasadnienia wyroku łącznego zdezaktualizował się zresztą wobec zmiany przepisów o karze łącznej od czerwca 2020 r. Uzasadnienia na formularzu dostępne w bazach (np. Lex) nie są pomocne, trudno z nich wyłowić interesujące kwestie prawne, doszukać się analogii przy problemach prawnych. Utrudniają zapoznanie się z orzecznictwem przez praktyków i zarazem znacząco utrudniają kształtowanie linii orzeczniczych.

Respondenci zwracali też uwagę na problemy techniczne i komfort obsługi Programu ZEUS obsługującego edycję uzasadnień w formie formularza, podnosząc, że jest on w bardzo wielu aspektach niedoskonały i niedopracowany, m.in. problematyczne pozostaje dodawanie kolejnych tabel w tabeli (numer karty, dowód). Z rubrykami, ich tworzeniem i likwidowaniem, wiążą się często problemy techniczne. Przy edytowaniu tekst się „rozjeżdża”, tworzą się puste pola między rubrykami i trudno je połączyć. W sprawach, w których występują materiały niejawnie wymagające sporządzenia niejawniej części uzasadnienia w kancelarii tajnej wykorzystanie formularza jest kłopotliwe. Formularze trudno się edytuje w Wordzie, dodanie rubryki lub przestawienie kolejności jest często bardzo pracochłonne, a format i tak się „rozjeżdża”. Generalnie oprogramowanie do sporządzania formularza jest niewystarczające. Ubogie opcje edycji tekstu, brak możliwości zmiany czcionki. Brak automatyzacji, pobierania listy oskarżonych, świadków. Za dużo pozycji i rubryk w formularzu. Wprowadzanie poprawek do uzasadnień powoduje zmiany w szablonie, które mogą wprowadzić chaos do wersji końcowej, zwłaszcza w sprawach wieloosobowych i wielowątkowych. Problemem jest formatowanie formularzy, które powoduje, że trzeba bardzo uważać i często je korygować. Zbyt słabo rozbudowana jest baza znaków specjalnych w programie do pisania uzasadnień oraz brak możliwości zrobienia skrótów do znaków specjalnych. W sprawach złożonych podmiotowo i przedmiotowo uzasadnienie staje się skrajnie nieczytelne, wzór formularza wymusza powtarzanie tych samych, nic niewnoszących treści, program ZEUS jest skrajnie nieintuicyjny, wykorzystywany w ograniczonym zakresie bądź wcale (co zwiększa czasochłonność sporządzenia uzasadnienia).

Wyrażono również opinie wskazujące na brak ekonomiki w zakresie edycji uzasadnień – wydłużenie długości uzasadnienia, rozciągnięcie tekstu i rubryk, co w efekcie po-

woduje zwiększone zużycie tonera drukarskiego i papieru, a zatem jest to efekt całkowicie sprzeczny z ideą ekonomiki i oszczędności. Wbrew intencjom, uzasadnienia nie są krótsze i na ich wydrukowanie trzeba zużyć więcej papieru i tuszu. W formularzu występują puste rubryki, dotyczące innych niż zapadłe rozstrzygnięcie (np. umorzenia postępowania czy uniewinnienia przy skazaniu albo odwrotnie, czy innych elementów orzeczenia, które akurat w danej sprawie się nie pojawiają). Jeden z respondentów zauważył m.in., że pole na uzasadnienie wymiaru kary o szerokości 3 cm trzeba traktować w kategorii ponurego żartu. Pozostawienie w formularzu uzasadnienia sądu odwoławczego wąskiej kolumny przeznaczonej na przytoczenie zarzutów apelacyjnych (nierzadko na kilka stron) powoduje niepotrzebne wydłużenie i nieczytelność uzasadnienia. Niepotrzebne są również zaciemnienia tła w nagłówkach kolejnych części, powodujące bezsensowne zużycie tonerów drukarek. Układ kolumn i wierszy zwiększa liczbę drukowanych kart, pisanie w ramkach zabiera więcej miejsca, co przy uzasadnieniach dużych powoduje np. kilkadziesiąt stron więcej, które często trzeba rozesłać do kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu uczestników, a to jest marnotrawstwo papieru. Kształt formularza powoduje, że uzasadnienie jest objętościowo znacznie większe niż pisane w formie tradycyjnej, co generuje znacznie większe zużycie papieru, tonerów i zwiększa zużycie energii.

Najistotniejszą jednak wartością jest **rzetelność procesu** i na jej naruszenie zwracało uwagę wielu respondentów. Podstawową wadą jest obniżona jakość argumentacji uzasadnienia. Nie ma w formularzu miejsca na prawidłową ocenę materiału dowodowego. Nie ocenia się go przecież dowód po dowodzie, ponieważ często konieczna jest łączna, syntetyczna analiza. Mechaniczne wypełnianie rubryczek absolutnie niczego nie wyjaśnia, a powoduje jedynie formalną poprawność uzasadnienia, przy braku możliwości skontrolowania toku myślowego przez instancję odwoławczą, podobnie jak i przez strony. Formularze generalnie przyczyniły się do spadku jakości orzecznictwa. Uzasadnienia są skrótowe, ogólnikowe nie wynika z nich na jakich dowodach oparł się sąd I instancji. Razi postulowane w załączniku Nr 7 do rozporządzenia („SPOSÓB WYPEŁNIANIA FORMULARZA UZASADNIENIA WYROKU SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI, W TYM WYROKU NAKAZOWEGO”) zalecenie posługiwania się w uzasadnieniu równoważnikami zdań, co negatywnie wpływa na formę uzasadnienia, jego wyraz i brzmienie. Wykorzystywanie formularzy powoduje schematyczność i sztuczność uzasadnienia i wydatnie obniża poziom argumentacji w sporządzanych w tej formie uzasadnieniach. Sądy sporządzając uzasadnienie na „formularzu” robią to w sposób skrótowy, nie wskazując jakim dowodom dały wiarę i nie wskazują na uzasadnienie przyjętej podstawy prawnej. Niekiedy jest to powodem zwracania sprawy w celu uzupełnienia uzasadnienia wyroku.

Tytułem swoistego *resume* można przytoczyć *in extenso* jedną z opinii:

„1. Formularze są nieczytelne dla stron, zawierają nieprecyzyjne nazwy i sformułowania.

2. Nie nadają się do spraw wieloosobowych lub wieloczynowych – Formularz uzasadnień jest przydatny jedynie w przypadku spraw, w których występuje jeden oskarżony i jeden czyn oraz prosty stan faktyczny.

3. Formularz zawiera wiele zbędnych rubryk, przez co jest w nim zbyt dużo niepotrzebnych treści.

4. Zła topografia tekstu powoduje, że merytoryczna treść to np. 1/3 szerokości strony.

5. Formularz powoduje że uzasadnienie jest mniej czytelne, na większej liczbie kart (mimo że treści może być mniej), merytoryczna treść „ginie” w nadmiarze okienek.

6. W sprawach wieloczynowych i co do wielu oskarżonych istotnie wydłuża proces pisania i zmusza do powielania zapisów – uzasadnienie staje się nieczytelne i zajmuje więcej stron”.

Padły ze strony ankietowanych i takie, dość mocne słowa: (formularze – dopisek autora) „Absurdalnie” (sic!) wyglądają w sprawach apelacyjnych”. „Nam, czyli sędziom, utrudniają pracę i wydłużają czas sporządzania uzasadnień, a strony otrzymują dokument mało czytelny i mniej zrozumiały”.

„Formularze są sprzeczne z art. 424 KPK – inaczej określają elementy niezbędne dla sporządzenia uzasadnienia, a także wymagają odnoszenia się do »faktów uznanych za nieudowodnione«, co z logicznego punktu widzenia jest absurdalne”.

Pojawił się też głos (z którym w pełni się zgadzam): (Nastąpiło – dopisek autora) „zatrącenie jednego z kluczowych elementów przesądających o przydatności danej osoby do wykonywania zawodu prawniczego, w tym sędziego, to jest umiejętności posługiwania się piękną polszczyzną, formułowania ustaleń, spostrzeżeń czy ocen w taki sposób, aby były one jasne i celne, a przy tym przyjemne w odbiorze dla odbiorcy – czytelnika”.

Używając tu efektownego stwierdzenia, można stwierdzić, iż zabito sztukę sporządzania uzasadnień na rzecz marnego rzemiosła.

## Co na to zwolennicy formularzy ?

Ankieta przeprowadzona w grupie sędziów nie pominęła głosów zwolenników formularzy uzasadnień wyroków. Jest to – jak wynika z sondażu – będąca w mniejszości (ok. 1/3 ankietowanych), ale dość spora grupa orzeczników. Jako autor ankiety w pełni szanuję ich głosy, choć z wieloma wyrażonymi opiniami się nie zgadzam. Dlatego też pozwolę sobie w dalszej części tekstu wyrazić pewne polemiczne uwagi. Niemniej zdaję sobie sprawę, że odbiór wymogu stosowania formularzy i praca z nimi, to kwestia w dużej mierze su-

biektywna i indywidualna. Jako sędziowie, a generalnie też jako ludzie jesteśmy różni. Jedni z nas uwielbiają literacką prozę, a swoje myśli i uczucia najlepiej wyrażą w utworze poetyckim, inni mają umysł bardziej matematyczny i uwielbiają Excela, a jako narzędzie prezentacji swojej ekspresji myślowej wybiorą tabelki. Tak i w przypadku formularzy, tam gdzie większość ankietowanych widzi chaos, dezintegrację tekstu brak przejrzystości i czytelności, tam niektórzy widzą zwięźłość, uporządkowanie, uniknięcie niepotrzebnej rozwlekłości, powołanie się na konkretne argumenty. Formularze: „Pozwalają na unikanie niepotrzebnej rozwlekłości oraz pisania o wielu niepotrzebnych rzeczach, które potrafiły znacząco zagmatwać treść uzasadnienia, wpływając na jego przejrzystość”. Jeden z respondentów (tu) trafnie stwierdził, że „również w formie tradycyjnej uzasadnienia często mogły być nieczytelne, a to już wynik stylu i językowego przygotowania autora, bardziej niż kwestia formy, ram w jakich ujmuje się treść”.

Niektórzy ankietowani zwolennicy formularzy powoływali się na argumenty wskazujące na mniejszą pracochłonność uzasadnień sporządzanych na formularzu:

„Sporządzenie uzasadnienia na formularzu jest mniej pracochłonne, unika się opisywania, czy nawet powoływania zeznań świadków (często kilkunastu), których zeznania przecież są w aktach spraw”.

(Formularze – dopisek autora) „bardzo skróciły mój czas poświęcany na sporządzanie uzasadnień”.

„Korzystanie z formularzy spowodowało ewidentnie, iż pisanie uzasadnień przebiega sprawniej, co istotnie wpływa na bardziej racjonalne wykorzystanie czasu pracy sędziów”.

Pojawiały się przy tym i takie opinie: „Mimo formularzy uzasadnienia są zbyt szczegółowe. Przecież sąd II instancji może przeczytać sobie akta, a nie tylko bazować na uzasadnieniu”.

Rzadko jednak – nawet wśród zwolenników formularzy – wyrażano pełną aprobatę dla tego rozwiązania. Jedna z osób ankietowanych stwierdziła m.in.: „Wada w postaci potrzeby opanowania edycji tekstu i tabelki nie może tłumaczyć niechęci do korzystania z formularzy”. Wyrażono też taki pogląd: „Zaletą uzasadnień na formularza jest usystematyzowanie wyводу oraz wyeliminowanie z uzasadnienia elementów zbędnych, w szczególności w postaci streszczeń zeznań i wyjaśnień. Do wad uzasadnień na formularzach należą przede wszystkim jego nieprzejrzystość i nieelastyczność”. Inni ankietowani, deklarujący się jako zwolennicy formularzy, dostrzegali „problem”, jaki wiąże się ze sporządzaniem uzasadnień w sprawach obszernych: „W przypadku spraw nieskomplikowanych sporządzenie uzasadnienia na formularzu jest prostsze i nie wpływa na jego czytelność, w przypadku spraw skomplikowanych, złożonych pod względem podmiotowym czy przedmiotowym sporządzenie uzasadnienia na formularzu oznaczałoby jego kompletną nieczytelność” (...)

„w sprawach bardziej złożonych np. w pierwszej instancji przed SO oraz w przypadku sądów odwoławczych można rozważyć wprowadzenie zasady, że korzystanie z formularzy jest fakultatywne”. Wyrażono i taki pogląd, iż formularz powinien być opcją dla sędziego, ponieważ w niektórych kategoriach spraw jest rzeczywiście użyteczny.

Pojawiły się też jednak nieliczne opinie wskazujące, że stosowanie formularzy uzasadnień wyroków winno być obligatoryjne.

## Kilka zapowiedzianych uwag polemicznych

Nie będę – co już zaznaczyłem na wstępie – polemizował z faktem, że niektóre osoby lubią formularze, tabelki i rubryki. Wypada skwitować to krótko: *de gustibus est non disputandum*. Kwestia oceny czytelności powinna już jednak należeć nie tyle do twórcy tekstu, co do jego odbiorcy. Jeden ze zwolenników art. 99a § 1 KPK stwierdził, iż to, że uzasadnienie dzięki formularzom nie jest niepotrzebnie rozwlekłe w żaden sposób nie narusza prawa stron i pozwala im doskonale zrozumieć motywy sądu, którymi kierował się przy wydawaniu orzeczenia. Jednak wyniki ankiety w grupie profesjonalnych prawników są w tej kwestii jednoznaczne i wręcz miażdżące. Prowadzą bezdyskusyjnie do wniosku, że formularze są zdecydowanie mniej czytelne od uzasadnień tradycyjnych. Co jednak istotniejsze – pojawiły się w tej grupie informacje wskazujące na znaczny spadek poziomu percepcji uzasadnień w tej formie u osób bez przygotowania prawniczego. Wielu znajomych adwokatów przekazało mi, że przeciętny oskarżony z uzasadnienia tak sporządzonego rozumie niewiele, albo wręcz nic – trzeba poświęcać dodatkowy czas na objaśnienie treści uzasadnienia.

Co do kwestii pracochłonności, szanuję opinie tych, którzy sprawniej piszą i edytują tekst uzasadnienia w formie tabelki, przy czym uzasadnienie w ten sposób przez nich sporządzone spełnia wymogi w zakresie rzetelnego przedstawienia argumentacji dającego zapadł wyrok określonej treści. Niemniej na kanwie nowych przepisów doszło do zaistnienia licznych przypadków uzasadnień niezwykle lakonicznych, w których stan faktyczny stanowi niekiedy tylko przytoczenie zarzutów, ocena dowodu kwitowana jest jednym zdaniem bądź równoważnikiem zdania, ocena prawna to przytoczenie przepisu, a wymiar kary to ogólnikowe stwierdzenia, przenoszone zresztą niekiedy w niezmienionej postaci do innych uzasadnień. Praktyki takie trudno nazwać inaczej, jak patologią motywacji orzeczenia. Uzasadnienie takie niczego nie wyjaśnia, nie przedstawia rozumowania sądu, daje pole do pełnej arbitralności, mogłoby go w zasadzie w ogóle nie być. Słusznie taki sposób tworzenia uzasadnienia i taki jego efekt w postaci, w istocie, pozorów motywów orzeczenia jest oprotostowywany przez adwokatów, lecz także i prokuratorów,



jako że w rzeczywistości czyni niemożliwym sporządzenie opartej na merytorycznych podstawach apelacji od wyroku. Oczywiście stworzenie takiego „antyuzasadnienia” jest na pewno mniej pracochłonne, niż rzetelne uargumentowanie decyzji sądu.

W sprawie, w której występuje rozbieżność dowodów, taki brak motywów będzie wyrazem czystej arbitralności, wyrazem nieodpowiedzialności za wyrok. O ile sędzia będzie miał świadomość, że jego tok myślenia nie będzie w żaden sposób skontrolowany, orzeczenie będzie mogło być wyrazem czystej dowolności, subiektywności.

Co do innych zaś aspektów zwiększonej pracochłonności przy sporządzaniu tradycyjnych uzasadnień, to stwierdzić należy, że przepis art. 424 § 1 KPK już od dłuższego czasu (2015) stanowił, aby uzasadnienie wyroku było „zwięzłe”. Elementem umiejętności, nawet pewnego rodzaju sztuki, jest wyrażenie swoich myśli w sposób skondensowany. Naturalne jest, że jedni lepiej wyrażą się w formie tabelarycznej, inni zdecydowanie woleć będą model tradycyjnego tekstu. Można wręcz zademonstrować przykłady, że uzasadnienie sporządzone tradycyjnie spełni wymóg zwięzłości, natomiast sporządzone na formularzu, mimo ujęcia w rubryki, będzie niezwykle obszerne i rozwlekłe. Pewnym nieporozumieniem jest zaś twierdzenie, że stosowanie formularzy pozwoliło uniknąć streszczania dowodów, np. zeznań świadków. Streszczanie takie – choć niekiedy pomocne w klarownym i zintegrowanym przedstawieniu treści dowodów dla sądu odwoławczego – nie stanowiło wymogu w zakresie motywów orzeczenia przed grudniem 2019 r., a nawet uznawane było za pewnego rodzaju nieprawidłowość (taką na pewno stanowiło wręcz literalne przytaczanie treści zeznań świadków przy ocenie każdego z nich, przy rzeczywistym braku argumentacji za przyjęciem wiarygodności dowodu).

Nie mogę natomiast pogodzić się z tymi opiniami, które postulują pozostawienie obligatoryjności sporządzania uzasadnień w postaci formularzy. Jeśli nawet autor wyrażający taką opinię należy do zwolenników sporządzania uzasadnień w tej formie, to „jakim prawem” chce to narzucić innym sędziom.

## Podsumowanie

Zmuszenie sędziów do pisania uzasadnień w sformalizowanej, zunifikowanej formie dotyka delikatnej sfery wolności wyrażania swoich myśli – tu wolności co do formy tego wyrazu. Nie budzi wątpliwości, że niezawisłość należy rozumieć szeroko, nie tylko jako swobodę kształtowania treści rozstrzygnięcia, ale i jego formy. Wszelkie próby wtłoczenia myśli jurydycznej w ogólnie narzucone ramy jest w istocie nałożeniem pewnego rodzaju kagańca, przy czym za wręcz symboliczne ze względu na kontekst polityczno-społeczny jaki istniał w czasie wprowadzania zmian należy uznać wtło-

czenie myśli jurydycznej za „kratę” (rubryki). A jak śpiewał klasyk: „wyrwij murom zęby krat”.

Jak jasno wynika z uzasadnienia nowelizacji KPK, formularze miały być niejako dla sędziów, aby ułatwić, uczynić mniej pracochłonną ich pracę. To założenie nie zostało zrealizowane, bowiem większość sędziów uważa, że formularze pracę im utrudniają, zwiększają pracochłonność, a jeśli w niektórych przypadkach jest inaczej, to często kosztem rzetelności procesu.

Jaką wartość chronią same rubryki? Jeśli „przejrzystość, zwięzłość, czytelność”, to może wartości te da się osiągnąć nieco inaczej, niż stosowanie ich *sensu stricto*? Ceniąc wielce i szanując pracę aparatu skarbowego, stwierdzić należy, że sąd nie jest Urzędem Skarbowym, gdzie funkcjonuje program zaczytywania PIT dostosowany do układu graficznego formularzy podatkowych.

W zasadzie nie ulega kwestii, że w sprawach obszernych formularze się nie sprawdzają. Jeśli zaś nie sprawdzają się w sprawach „dużych”, to stąd już krok do wniosku, że nie sprawdzają się w ogóle, bowiem w sprawach prostych osiągnięcie zwięzłości nie jest szczególnym wyzwaniem.

Consensus co do odstępowania od stosowania formularzy oparty na stosowaniu Konstytucji i Prawa Europejskiego został złamany przez wszczynanie „czynności nadzorczych” zmierzających do wymuszenia stosowania formularzy. Badanie ankietowe pokazuje, że tego typu nadzór to raczej ewenement w skali kraju, jednak może on znaleźć naśladowców, którzy zechcą wcielić się w rolę „żandarmów” formularzy. **Zgadzam się w pełni z Panem sędzią Jakubem Kościerzyńskim, przewodniczącym Zespołu do spraw Prawa Karnego Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia że tego typu działania to „wielopoziomowe naruszenie konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu”.**<sup>19</sup>

Osobiście, sporządzanie uzasadnień orzeczeń jest dla mnie najbardziej lubianą częścią pracy sędziego. Pasja ta została w pewien sposób „odwzajemniona”. W 2004 r. z rąk Prezesa Sądu Najwyższego Izby Karnej *Lecha Paprzyckiego* odebrałem nagrodę „Sędzia Europejski” będącą wyrazem, jak wynika z wpisu na dyplomie: „najwyższej oceny uzasadnień orzeczeń sporządzonych przez laureata, opartych na Konstytucji i prawie europejskim”, której gratulowali mi **obecni na uroczystości wręczenia nagród Andrzej Rzepliński, Marek Safjan i Minister Ryszard Kalisz**. W dobie „formularzy” moje uzasadnienia stały się przedmiotem „czynności nadzorczych” podjętych przez Prezesa powołanego przez ministra *Zbigniewa Ziobrę*.

Jestem przekonany, że sytuacja dojrzała do tego, aby wprowadzić pilną nowelizację procedury karnej w zakresie formularzy uzasadnień wyroków.

<sup>19</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/uzasadnienie-na-formularzu-nie-bedzie-obowiazkiem-sedzia-zdecyduje,529745.html>

**Post scriptum :**

Konsekwencją ankiety i podjętej wspólnie z Naczelną Radą Adwokacką inicjatywy są toczące się obecnie w sejmie prace legislacyjne nad projektem złożonym przez grupę

posłów zakładającym uchylene kontrowersyjnej regulacji. Swoj projekt nowelizacji art. 99 a § 1 kpk zapowiedziało też Ministerstwo Sprawiedliwości.

**SUMMARY**

**Forms of statements of reasons for judgments in criminal cases - the desired model or its caricature?  
An analysis of practical experience and a community survey with *de lege ferenda* postulates**

Under the Act of 19 July 2019, Article 99a §1 was entered into the Code of Criminal Procedure to determine the obligation to draw statements of reasons for judgments on forms. The changed state of the law has created a number of challenges for judges on how to face the new model of those statements, which are divided into a series of tables and boxes. The preparation of statements of reasons has become problematic due to the need to fit **the text into narrow, verticalised boxes, difficulties in assigning evidence to facts, the repeated assessment of the same evidence, and a convoluted system of cross-references. This had an adverse impact on clarity and readability, and the text became long-winded.** Statements have become less comprehensible to recipients, especially those not professionally involved in law. **However**, a fair, logical and comprehensible statement of reasons for a judgment should enable the parties, particularly the defendant, to become familiar with the arguments in favour of the decision adopted by the court, which is a prerequisite for an effective appeal. The judgment of the Supreme Court of 11 August 2020, I KA 1/20, upholds the view that, due to the importance of the quality of the court's statement of reasons for the right to a fair trial, its preparation on a form does not provide the proper procedural instrumentality for the fulfilment of this standard. Consequently, as the Supreme Court concluded, preparing a statement of reasons on a form is only legally permissible if it does not violate a party's right to a fair trial. Despite such a clear position of the Supreme Court, which derived the abandonment of the application of Article 99a § 1 of the Code of Criminal Procedure directly from the obligation to invoke Article 45(1), Article 91(2) of the Constitution and Article 6(1) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, some overzealous court presidents made attempts to enforce the use of the forms by way of administrative supervision. The potential chilling effect of these measures prompted the author of this article to conduct a nationwide survey among lawyers and to launch a legislative change initiative. In the survey, as many as 80% of judges saw the need to change the legal status of Article 99a § 1 of the Code of Criminal Procedure, either by making the use of such forms optional or by repealing this provision completely. A vast majority of surveyed judges pointed out the increased laboriousness of producing such statements. In contrast, as many as 84% of the respondents in the group of attorneys/prosecutors considered that the preparation of a statement of reasons on a form could undermine – at least in some cases – the fairness of the trial. As many as 62% of surveyed attorneys and prosecutors opted for the complete elimination of Article 99a § 1 of the Code of Criminal Procedure from criminal procedure, whereas 33% suggested that the principle of optional application should be introduced. The descriptive assessments confirmed the aforementioned shortcomings of the forms, particularly their complete inadequacy for the statements of reasons for judgments in cases involving many persons and a larger number of charges. As a consequence of the survey and the initiative taken jointly with the National Bar Council, legislative work is currently underway in the Sejm on a motion submitted by a group of MPs to repeal the controversial regulation. The Ministry of Justice has also announced its draft amendment to Article 99a § 1 of the Code of Criminal Procedure.

**Key words:** forms for statements of reasons for judgments, boxes, shortening, simplification, illegibility, non-transparency, laboriousness, importance of the quality of statement of reasons, violation of the fairness of the trial, right to a fair trial, right to instances, scattered constitutional control, right to refuse the application of an unconstitutional provision, unlawful supervision, violation of independence, repressions for the application of the Constitution and European law, survey in the legal community, negative assessment of forms, numerous defects in forms, proposing law changes, need for amendments

# IUSTITIA

## PRAWO USTROJOWE

### Nowy model urzędu sędziego. Uwagi na tle projektów ustaw przedstawionych przez SSP Iustitia

Krzysztof Dzedzic\*

Doświadczenia ostatnich lat pokazały, że konieczne są zmiany w ustawach określających ustrój sądów w Polsce, które wzmocnią zapisane w Konstytucji gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy zmienić zasady wyboru sędziów, aby mogli nimi zostać najlepsi kandydaci wykonujący inne zawody prawnicze, a nie tylko absolwenci szkoły kształcącej przyszłych sędziów i osoby wcześniej zatrudnione w sądach. Po powołaniu sędziego nie powinien zabiegać o awans ani o stanowisko w sądzie. Za organizację sądów powinna odpowiadać Krajowa Rada Sądownictwa, a za zarządzanie poszczególnymi sądami wybierany przez sędziów prezes sądu oraz organy samorządu sędziowskiego.

#### Wprowadzenie

Zasady niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zawarte w Konstytucji gwarancje realizacji tych zasad: powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art. 179), nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów (art. 180), zapewnienie sędziom odpowiednich warunków pracy (art. 178 ust. 2), pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 i 186), nie mają służyć ochronie interesów sędziów, lecz realizacji prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji RP, czyli przysługującego każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd<sup>1</sup>. Co za tym idzie konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo

do odpowiedniego ukształtowania przez ustawodawcę ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy<sup>2</sup>, a elementy składające się na ten ustrój, czyli tryb powoływania sędziów, struktura sądów, organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii, relacje instancyjne między nimi oraz w zakresie nadzoru judykacyjnego między sądami powszechnymi a Sądem Najwyższym<sup>3</sup>, powinny być określone w ustawie ustrojowej w taki sposób, by zapewnić każdej osobie skuteczną sądową ochronę jej praw.

Doświadczenia trwającego od 2015 r. kryzysu konstytucyjnego pokazały, że zagrożenia prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego wynikają nie tyle z braku dostatecznych gwarancji konstytucyjnych, ale z niewłaściwych rozwiązań przyjętych w ustawach ustrojowych, obowiązujących także przed tym okresem. Dotyczy to w szczególności uregulowań w zakresie sposobu wyboru sędziów i ich awansowania, sprawowania przez sędziów funkcji w systemie hierarchicznego podporządkowania oraz nadzoru administracyjnego nad sądami. Oparty na tych regulacjach model sprawowania władzy publicznej przez sędziów został trafnie określony przez *P. Tuleję* jako urzędniczy, gdyż „niewiele różni się od sposobu sprawowania tej władzy przez urzędników administracji rządowej”<sup>4</sup>. Nie sposób nie zauważyć, że to właśnie ten „urzędniczy” model ustrojowej pozycji sędziego przyczynił się do wzięcia przez sędziów aktywnego udziału w podjętej przez władze ustawodawczą i wykonawczą próbie podporządkowania władzy sądowniczej w drodze powołania KRS w składzie całkowicie uzależnionym od władzy politycznej i następnie powoływania i awansowania sędziów na wniosek tego upolitycznionego organu. To konkretni sędziowie, powołani w niebudzącej zastrzeżeń konstytucyjnych procedurze obowiązującej przed 2017 r., skuszeni perspektywą awansu lub sprawowania funkcji, zostali członkami KRS jako przedstawiciele partii politycznych (klubów parlamentarnych), udzielali poparcia wskazywanym przez partie polityczne kandydatom do KRS, wreszcie licznie brali udział w procedurze awansowej przed tym organem. Stopień zaangażowania niektórych sędziów w działania naruszające niezawisłość sędziowską i niezależność sądów wskazuje przy tym na takie ich deficyty czy to intelektualne, czy moralne, które powinny być ujawnione już na etapie prawidłowo prowadzonej selekcji do zawodu sędziego.

\* Autor jest Sędzią WSA w Gorzowie Wlkp.

<sup>1</sup> Pogląd o instrumentalnym charakterze gwarancji niezawisłości sędziowskiej zawartych w przepisach Rozdziału VIII Konstytucji względem prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji RP był wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie TK, zob. wyroki: z 7.11.2005 r., P 20/04, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 111; z 12.12.2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 111, z 27.3.2013 r., K 27/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 29.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 20.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

<sup>3</sup> Te elementy jako definiujące ustrój sądów zostały wskazane w wyroku TK z 27.3.2013 r., K 27/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 29.

<sup>4</sup> *P. Tuleja*, Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?, *Kwartalnik Iustitia*, 2019, Nr 2(36), s. 82–83.



Dlatego konieczne jest, by w nowych ustawach ustrojowych przyjęte zostały rozwiązania, które będą przyczyniać się do umacniania, a nie osłabiania konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziów i niezależności sądów, co wymaga wprowadzenia nowych zasad wyboru sędziów oraz odejścia od obecnego „urzędniczego” modelu sprawowania władzy sądowniczej. Projekty ustaw przygotowane przez SSP Iustitia<sup>5</sup> niewątpliwie zmierzają w tym kierunku zawierając propozycje zmian w sposobie dojścia do urzędu sędziego, stworzenia jednolitego stanowiska sędziego i odejścia od nadzoru administracyjnego nad sądami sprawowanego przez MS. Jednak tylko zupełnie nowy model wyboru sędziów, całkowita rezygnacja z procedury awansowej sędziów i hierarchicznej podległości organów sądów oraz wyeliminowanie nadzoru nad sądami innego niż sprawowany przez SN nadzór w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>6</sup>, pozwoli na usunięcie zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów istniejących wewnątrz systemu wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie nowe rozwiązania w zakresie organizacji sądów i zapewnienia sędziom odpowiednich warunków pracy oraz wprowadzenie nowych form nadzoru SN, powinny zapewnić faktyczną realizację prawa do sprawnego i sprawiedliwego rozpatrywania spraw.

## Powołanie na urząd, ocena pracy sędziego

Powołanie sędziego na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji RP) ściśle powiązane z nieusuwalnością (art. 180 Konstytucji RP), stanowiąc fundamentalną gwarancję niezawisłości, stwarza równocześnie zagrożenie wynikające z możliwości popełnienia przez organy biorące udział w powołaniu sędziego – KRS i Prezydenta – błędu w wyborze, w wyniku którego powołani dożywotnio zostają sędziowie, którzy nie mają odpowiednich kwalifikacji merytorycznych i etycznych, dających rękojmię należytego sprawowania urzędu. Dlatego też niezwykle ważne jest właściwe ukształtowanie w nowej ustawie ustrojowej procedury poprzedzającej wniosek KRS do Prezydenta o powołanie sędziego. Z unormowań konstytucyjnych można wyprowadzić pewne wymagania w tym zakresie. Z uwagi na zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej kształt postępowania powinien gwarantować brak ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w dobór kandydatów, a ponadto umożliwiać taką selekcję kandydatów, aby powoływane na sędziego były osoby, które będą sprawować władzę sędziowską w sposób gwarantujący jednostce standard prawa do sądu określony w art. 45 Konstytucji RP oraz zapewnić kandydatom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP)<sup>7</sup>.

Obecnie są dwa tryby obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich konkursowy i pozakonkursowy – asesorski.

Asesura sądowa po jej usunięciu z systemu prawnego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2007 r.<sup>8</sup> została, na nieco zmienionych zasadach, przywrócona z dniem 1.1.2016 r.<sup>9</sup>, a od 21.6.2017 r.<sup>10</sup> stanowi podstawową pozakonkursową drogę dojścia do zawodu sędziego, przewidzianą wyłącznie dla osób, które ukończyły aplikację sędziowską, odbywaną w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury i zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski. Drugi tryb – konkursowy pozostawiono dla kandydatów z innych zawodów prawniczych.

W trybie asesorskim obsadzenie urzędu sędziego nie następuje w drodze konkursu, lecz przez przekształcenie stanowiska asesorskiego w stanowisko sędziowskie. Asesor ubiegając się o stanowisko sędziowskie w sądzie nie ma żadnej konkurencji, a selekcja w przypadku tego trybu odbywa się wcześniej – przy zdawaniu egzaminu na aplikację w KSSiP oraz egzaminu sędziowskiego, na podstawie wyników którego tworzona jest lista rankingowa, według której aplikanci dokonują wyboru wolnego stanowiska asesorskiego<sup>11</sup>. Brak otwartego konkursu przy powołaniu na stanowisko asesorskie w sądzie powszechnym<sup>12</sup> oraz przy przekształceniu stanowiska asesorskiego na stanowisko sędziowskie, stanowi istotną wadę trybu asesorskiego. Przede wszystkim jednak z uwagi to, że asesor pełni obowiązki sędziego przez określony czas – 4 lata (art. 106i § 8 PrUSP), aktualne pozostają zastrzeżenia konstytucyjne wynikające z powierzenia czynności sędziowskich osobom, które nie mają przysługującej sędziom konstytucyjnej gwarancji niezawisłości związanej z powoływaniem na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji RP). Dlatego też jednoznacznie pozytywnie należy ocenić całkowitą rezygnację w projektach Iustitii z instytucji asesora.

Wobec odejścia od trybu asesorskiego i pozostawienia trybu konkursowego jako jedyne sposoby obsadzania sta-

<sup>5</sup> Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dalej jako: ProjPrUSP oraz projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, dalej jako: ProjKrRadSądU, Zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości, 2024. Projekty obu ustaw z uzasadnieniami, dostępne na stronie: <https://www.profinfo.pl/spoleczne-projekty-ustaw>.

<sup>6</sup> Szerzej na temat nadzoru nad sądami zob. K. Dziedzic, Jaki powinien być nadzór nad sądami, *Kwartalnik Iustitia*, 2023, Nr 3(51), s. 133–140.

<sup>7</sup> K. Weitz, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Saffan, L. Bosek, kom. do art. 179, teza V.2, Legalis.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

<sup>9</sup> Ustawa z 10.7.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1224 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z 11.5.2017 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139 ze zm.).

<sup>11</sup> S. Steinborn, Kryteria i procedura nominacji sędziów w Polsce, w: *Kryteria i procedura wyboru sędziów sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich*, red. M. Małolepszy, Legalis.

<sup>12</sup> Odmienne niż w sądach powszechnych na stanowisko asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, może zgłosić się wielu kandydatów, spośród których KRS może wybrać jednego, którego przedstawi Prezydentowi RP (art. 6a PrUSA, art. 35–37 KrRadSądU).

nowisk sędziowskich jeszcze większego znaczenia nabiera nadanie właściwego kształtu procedurze konkursowej poprzedzającej wybór kandydata przedstawianego przez KRS Prezydentowi. Obecnie w trybie konkursowym KRS dokonuje wyboru spośród kandydatów kierując się przede wszystkim sporządzoną przez sędziego wizytatora oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ust. 2 KrajRadSądU). Zwraca uwagę, że konkurs przeprowadzany przez KRS zarówno według obowiązujących przepisów, jak i projektu Iustitii (art. 52 ProjKrajRadSądU) oparty jest na systemie kooptacji, w którym oceny kwalifikacji kandydatów na sędziów dokonują sędziowie wizytatorzy z okręgu, w którym ma orzekać oceniany kandydat, następnie kandydat opiniowany jest przez organy samorządu sędziowskiego (kolegium i zgromadzenie sędziów) sądu, w którym ubiega się o stanowisko, a decyzję o wyborze kandydata podejmuje KRS, która składa się w większości z przedstawicieli środowiska sędziowskiego (15 członków na ogólną liczbę 25). Na wady kooptacji przy wyborze sędziów wskazywał już 100 lat temu *E. Waškowski* trafnie stwierdzając, że prowadzić ona może do „nepotyzmu i stworzenia zamkniętej kasty”, ograniczając liczbę kandydatów do osób dobrze znanych w sądzie, w którym obsadzane jest wolne miejsce<sup>13</sup>. O tym, że w obecnym systemie wyboru sędziów kooptacja ogranicza dopływ do zawodu sędziowskiego osób z doświadczeniem zdobytym w innych zawodach prawniczych, świadczy analiza powołań zawarta w raporcie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, z której wynika, że w okresie od 2018 r. do sierpnia 2023 r., wśród nowo powołanych sędziów osoby wykonujące inne zawody prawnicze stanowiły: w sądach apelacyjnych tylko 3% (6 na 178 powołań, pozostałe to sędziowie), w sądach okręgowych 6% (53 na 877 powołań, pozostałe to sędziowie), w sądach rejonowych 20% (149 na 988 powołań, 422 to asesorzy, a 358 referendarze sądowi i asystenci sędziów)<sup>14</sup>.

Projekt Iustitii zakłada wprowadzenie do systemu wyboru sędziów podmiotu społecznego w postaci Rady Społecznej przy KRS<sup>15</sup>, której zadaniem ma być m.in. przedstawianie opinii w sprawach rozpatrywania i oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie (35 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 1 ProjKrajRadSądU). W projekcie nie sprecyzowano jednak w oparciu o co i na jakim etapie postępowania przed KRS opinie te mają być wydawane oraz czy mają dotyczyć wszystkich kandydatów czy tylko niektórych. Dużo lepsza propozycja, jeżeli chodzi o procedurę konkursową poprzedzającą wniosek KRS o powołanie na urząd sędziego, wzorowana na rozwiązaniach niderlandzkich, została przedstawiona przez Fundację Court Watch Polska w raporcie „Ku sprawiedliwości. Mapa

drogowa reformy konkursów na stanowiska sędziowskie”<sup>16</sup>. Zakłada ona, że konkursy na stanowiska sędziowskie byłyby przeprowadzane przez odrębny od KRS, wyspecjalizowany podmiot – Krajową Komisję ds. Wyboru Sędziów, w skład której wchodziłoby pochodzący z różnych środowisk profesjonalistów z doświadczeniem w zarządzaniu ludźmi i realizacją procesów rekrutacji. Komisja stosując metody rekrutacji i selekcji oparte na badaniach naukowych i korzystając z badań psychologicznych kandydatów badałaby w transparentnym postępowaniu ich potencjał intelektualny, cechy osobowości, kompetencje potrzebne w pracy sędziego i predyspozycje do opanowania tych, których kandydatowi brakuje.

W przypadku konkursów przeprowadzanych przez Komisję warto rozważyć celowość odejścia od przeprowadzania odrębnych konkursów na konkretne wolne stanowisko sędziowskie i wprowadzenie ogólnokrajowych konkursów sędziowskich np. w cyklach rocznych. Aby zapewnić jak najszerszy udział w procedurze konkursowej kandydatów z różnych środowisk prawniczych, unikając jak w dotychczasowym systemie dominacji absolwentów KSSiP, można stworzyć w konkursie prowadzonym przez Komisję odrębne pule dla kandydatów po egzaminie sędziowskim (którzy ukończyli KSSiP bądź zdali egzamin sędziowski spełniając określone warunki zatrudnienia w sądzie na stanowiskach asystentów sędziów i referendarzy) oraz dla kandydatów bez zdanego egzaminu sędziowskiego (wykonujących przez określony czas inne zawody prawnicze lub mających odpowiedni dorobek naukowy). Ułatwiłoby to Komisji dokonanie oceny kandydatów z zachowaniem jednolitych kryteriów, umożliwiającą rzetelne porównanie kandydatów. Komisja w transparentnej procedurze oceniałaby kandydatów w poszczególnych pulach, a następnie kandydaci ci w określonym czasie (np. 5 lat od konkursu, w którym brali udział) mogliby zgłaszać się na wolne stanowiska w konkretnych sądach. KRS kierując się z góry określonym parytetem zapewniającym powoływanie sędziów z różnym doświadczeniem zawodowym, wybierałaby najlepszego kandydata w oparciu o oceny dokonane przez Komisję. Taka procedura nie preferowałaby w żaden sposób kandydatów z określonym doświadczeniem zawodowym, w szczególności związanych zawodowo z sądem, w którym obsadzane jest wolne stanowisko sędziowskie, a ograniczenie

<sup>13</sup> *E. Waškowski*, O sposobach powoływania na urzędy sędziowskie, *Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda*, 2020, t. 3, Nr 2(6), poz. 28, s. 392–393.

<sup>14</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Powołania sędziów w latach 2018–2023 na wniosek tzw. „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa. Analiza statystyczna, [https://hfhr.pl/upload/2023/10/raport\\_powolania\\_sedziow\\_przez\\_nowa\\_krs.pdf](https://hfhr.pl/upload/2023/10/raport_powolania_sedziow_przez_nowa_krs.pdf)

<sup>15</sup> W skład tej Rady mieliby wchodzić: po jednym przedstawicielu radców prawnych, adwokatów, notariuszy, komorników, Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, RPO, prokuratorów oraz trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazani po jednym przez Prezydenta, Sejm i Senat (art. 35 ust. 2 ProjKrajRadSądU).

<sup>16</sup> Zob. <https://amicus.courtwatch.pl/files/2023/12/Mapa-drogowa-reformy-konkursow-na-stanowiska-sedziowskie.pdf>

elementów kooptacji wynikałoby z tego, że na żadnym etapie postępowania nie byłoby potrzeby dokonywania oceny kwalifikacji kandydatów przez sędziów wizytatorów, czy też wyrażania opinii o kandydatach przez organy samorządu sędziowskiego. Wylimitowałyby to brak zaufania potencjalnych kandydatów do procedury, w której pewne grupy mają uprzywilejowaną pozycję (absolwenci KSSiP, osoby znane w sądach, w których obsadzane jest stanowisko), co mogłoby być krokiem w kierunku pożądanego modelu urzędu sędziego jako ukoronowania zawodów prawniczych. Proponowane rozwiązanie miałyby też tę zaletę, że znacząco skrócony zostałby okres, w którym etat sędziowski byłby nieobsadzony, gdyż po obwieszczeniu o wolnym stanowisku sędziowskim nie byłoby etapu oceny kandydata przez KRS, a tylko wybór spośród kandydatów, którzy wcześniej w ramach procedury konkursowej zostali już ocenieni przez Komisję.

Wprowadzenie do systemu wyboru sędziów nowego podmiotu – Komisji ds. Wyboru Sędziów, nie naruszałoby konstytucyjnej kompetencji KRS polegającej na przedstawianiu wniosku w sprawie powołania na stanowisko sędziowskie (art. 179 Konstytucji RP), gdyż w istocie Komisja przeprowadzając konkurs przygotowywałaby tylko materiał (zastępujący dotychczasowe oceny kwalifikacji kandydatów dokonywane przez sędziów wizytatorów i opinie sędziowskich organów samorządowych), na podstawie którego KRS dokonywałaby wyboru kandydata, przy czym wybór dokonany przez KRS powinien podlegać kontroli sądowej<sup>17</sup>, a ostatecznie byłby weryfikowany przez Prezydenta. Nowa ustawa ustrojowa powinna bowiem zakończyć spór związany z charakterem kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów na wnioski KRS, dotyczący tego czy Prezydent może nie uwzględnić wniosku KRS, czy też wniosek ten jest dla niego wiążący. Należy przyjąć budzące najmniej kontrowersji rozwiązanie, że Prezydent w wyjątkowych, szczególnych, uzasadnionych wypadkach jest władny nie uwzględnić wniosku KRS, przy czym powinno to znajdować wyraz nie w akcie odmowy powołania, lecz w wystąpieniu do KRS o to, aby ponownie rozważyła sprawę<sup>18</sup>.

Nawet przy optymalnej procedurze wyboru, może się okazać, że w praktyce orzeczniczej wybrany kandydat nie potwierdzi swoich walorów, wykazując brak zdolności do kompetentnego i efektywnego wymierzania sprawiedliwości. W dotychczasowym systemie praktyczna weryfikacja predyspozycji danej osoby do wykonywania zawodu sędziego stanowiła uzasadnienie dla czasowego powierzenia funkcji sędziowskich asesorum. W projektach Iustitii, wobec rezygnacji z instytucji asesury, zaproponowano wprowadzenie systemu ocen okresowych sędziów rozpoczynających urzędowanie w celu zbadania poziomu merytorycznego orzecznictwa sędziego, sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy, a także kultury urzędowania (art. 130 ProjPrUSP). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, oceny

okresowe oprócz tego, że mają umożliwić zweryfikowanie czy osoby powołane do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego dają należyłą rękojmę sprawowania tego urzędu w sposób odpowiedzialny i prawidłowy, powinny także stanowić wsparcie dla sędziego na wstępnym etapie jego pracy, zawierając sugestie pozwalające na poprawę standardów lub usprawnienie podejmowanych przez niego czynności<sup>19</sup>. Oceniając pozytywnie wprowadzenie ocen okresowych, nie można zgodzić się z propozycją wyznaczania do ich dokonywania sędziów wizytatorów z okręgu, w którym orzeka oceniany sędzia oraz z możliwością wszczęcia w następstwie negatywnych ocen postępowania dyscyplinarnego w stosunku do ocenianego sędziego. System ocen okresowych powinien funkcjonować w ramach nadzoru nad orzecznictwem sprawowanego przez SN (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), a oceny powinny być dokonywane przez sędziów wizytatorów, powoływanych przez Prezesa SN, w drodze losowania spośród sędziów z innych okręgów niż ten, w którym orzeka oceniany sędzia. Negatywny wynik dwóch ocen okresowych nie może uzasadniać pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przedmiocie złożenia tego sędziego z urzędu (art. 130 § 3 w zw. z art. 191 ProjPrUSP). Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za wydane orzeczenia może mieć bowiem charakter absolutnie wyjątkowy i dotyczyć jedynie orzeczeń skrajnie niesprawiedliwych w sposób rażąco naruszających prawa człowieka<sup>20</sup>. Nie mogą natomiast stanowić deliktu dyscyplinarnego stwierdzone przez sędziów wizytatorów, w ramach przeprowadzanych ocen okresowych, uchybienia w zakresie poziomu merytorycznego orzecznictwa sędziego, sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy oraz kultury urzędowania, które łącznie złożyły się na negatywny wynik tych ocen. Zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP jedynym organem uprawnionym do sprawowania nadzoru nad sądami powszechnymi w zakresie orzekania jest Sąd Najwyższy i w związku z tym tylko ten sąd władny jest dokonywać badania prawidłowości ocen okresowych. W przypadku ocen negatywnych, których prawidłowość zostanie potwierdzona w postępowaniu przed SN, sąd ten powinien mieć możliwość orzeczenia o złożeniu sędziego z urzędu. Wynikająca z art. 180 Konstytucji RP gwarancja nieusuwalności sędziego nie ma bowiem charakteru absolutnego, gdyż ustrojodawca w ust. 2 tego artykułu dopuścił możliwość złożenia sędziego

<sup>17</sup> Konieczność zapewnienia kandydatom, których kandydatury podda-no ocenie KRS, prawa do odwołania do sądu od uchwał Rady w tym przedmiocie została stwierdzona przez TK w wyroku z 27.5.2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 63.

<sup>18</sup> K. Weitz, w: Konstytucja RP. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, kom. do art. 179, teza VI.2, Legalis i powołana tam literatura.

<sup>19</sup> Uzasadnienie ProjPrUSP, s. 232.

<sup>20</sup> P. Tuleja, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawisłości, w: Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego, red. A. Bodnar, A. Płoszka, 2020, s. 341.



z urzędu, pod warunkiem że nastąpi to na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Realizacja gwarancji nieusuwalności nie wyklucza zatem możliwości dokonywania ocen pracy sędziego i w wypadku, gdy oceny te wskazują, że sędzia nie daje należytej ręką sprawowania urzędu w sposób odpowiedzialny i prawidłowy, powinna istnieć możliwość orzeczenia przez sąd o złożeniu takiego sędziego z urzędu. Należy pamiętać, że podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji RP nie jest ochrona sędziów, lecz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu<sup>21</sup>. Nie ma zatem konstytucyjnych przeszkód, by o złożeniu sędziego z urzędu na skutek negatywnych ocen okresowych orzekał SN, w ramach wykonywania nadzoru nad orzecznictwem, przy czym warunkiem koniecznym jest bardzo ściśle określenie zarówno zasad przeprowadzania ocen okresowych, jak i postępowania przed SN w zakresie kontroli prawidłowości tych ocen, w kontekście ewentualnego orzeczenia o złożeniu sędziego z urzędu.

W proponowanym modelu selekcja do zawodu sędziego byłaby wielostopniowa i prowadzona przez wiele podmiotów, co w istotny sposób ograniczyłoby możliwość popełnienia błędu w wyborze. Najpierw Komisja ds. Wyboru Sędziów przeprowadzałaby otwarty, transparentny konkurs, w którym na równych zasadach mogłyby wziąć udział osoby z różnym doświadczeniem zawodowym, następnie KRS w oparciu o wyniki konkursu dokonywałaby wyboru kandydata na stanowisko w konkretnym sądzie, przy czym wybór ten podlegałby kontroli sądowej oraz weryfikacji dokonywanej przez Prezydenta, po czym w ramach nadzoru sprawowanego przez SN dokonywane byłyby okresowe oceny pracy sędziego. Dalszej dyskusji wymaga, ile ocen okresowych powinno być i po jakim okresie urzędowania sędziego należy ich dokonywać (projekt przewiduje trzy oceny po upływie roku, 2 lat oraz 3 lat i 6 miesięcy od objęcia stanowiska). W późniejszym okresie sędzia może być oceniany wyłącznie w trybie kontroli instancyjnej oraz w trybie nadzoru nad orzekaniem sprawowanego przez SN, przy czym nadzór ten obejmujący zgodność orzecznictwa z Konstytucją i ustawami oraz jednolitość i sprawność orzecznictwa, powinien mieć ściśle określone ramy, tak aby nie stwarzał zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej. Sędzia w zakresie orzekania nie powinien być natomiast w żaden sposób oceniany, w szczególności w jakiegokolwiek procedurze awansowej, przez osoby pełniące funkcje związane z organizacją pracy sądu – prezesa sądu, przewodniczących wydziałów, innych sędziów swojego sądu działających w ramach organów samorządowych, ani też przez sędziów wizytatorów z tego samego okręgu sądowego. System kooptacji, kojarzony zarówno z wyborem sędziów, jak i ich awansowaniem na podstawie ocen dokonywanych przez innych sędziów, nie przyczynia się bowiem do budowania autorytetu urzędu sędziego i wzmocnienia poczucia społecznego zaufania do sądów.

## Struktura sądów, miejsce urzędowania sędziego

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP strukturę sądownictwa stanowią Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Jednocześnie uregulowana w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego wymaga od ustawodawcy takiego ukształtowania struktury sądów, aby w każdej sprawie sądowej strona postępowania mogła zaskarżyć wyrok sądu I instancji do sądu instancyjnie wyższego. Struktura sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych musi być zatem zorganizowana w system co najmniej dwuszczęblowy, w którym istnieje hierarchia wyrażająca się w zdolności sądu wyższej instancji do narzucenia sądowi niższej instancji sposobu i kierunku rozstrzygnięcia w sprawie<sup>22</sup>.

Jak podkreśla się w orzecznictwie TK „jeśli chodzi o status sędziów i wymaganie niezawisłości – Konstytucja jednolicie traktuje wszystkich sędziów i wszystkie sądy. Konstytucja nie daje żadnych podstaw do stwierdzenia, że z uwagi na to, iż określone sądy rozpatrują sprawy o «mniejszym znaczeniu» niż sądy wyższego szczebla, można obniżyć w nich standardy wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Standardy te obejmują w równym stopniu sądy wszystkich szczebli i wszystkich instancji”<sup>23</sup>. Nie ma żadnych konstytucyjnych przesłanek uzasadniających przyjęcie, że hierarchia instancyjna sądów odnosząca się do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy może być rozciągana na inne sfery działalności sądów, w szczególności, by wynikało z niej jakiegokolwiek podporządkowanie organów sądów niższego instancyjnie szczebla, organom sądów szczebla wyższego. Struktura hierarchiczna z dokonywanym w jej ramach awansem, charakterystyczna dla modelu idealnej biurokracji stworzonego przez *Maxa Webera* na początku XX w., zupełnie nie przystaje do struktury władzy sądowniczej, która powinna być oparta na samodzielności i niezależności działających w jej ramach sądów oraz niezawisłości sędziów. Jak wskazuje się w orzecznictwie ETPC niezależność sądów wymaga, aby poszczególni sędziowie byli wolni nie tylko od niepożądanych wpływów spoza wymiaru sprawiedliwości, lecz także od wewnątrz. Ta wewnętrzna niezależność sądów wymaga, aby byli oni wolni od dyrektyw lub nacisków ze strony innych sędziów lub osób pełniących obowiązki administracyjne w sądzie<sup>24</sup>. Należy pamiętać, że gwarancje niezawisłości sędziowskiej obejmują wszystkich sędziów, także funkcyjnych, a w związku z tym również przy realizacji zadań związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków funkcjonowania sądu i jego organizacją, prezes

<sup>21</sup> Wyrok TK z 25.2.2002 r., SK 29/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 5.

<sup>22</sup> L. Garlicki, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, T. IV, Warszawa 2005, kom. do art. 176, tezy 6–7.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 20.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

<sup>24</sup> Wyrok ETPCz z 22.12.2009 r., *Parlov-Tkalčić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 24810/06, pkt 86.

sądu będący sędzią, nie powinien funkcjonować w strukturze hierarchicznej podległości. Dlatego też zasadnicze zastrzeżenia budzi pozostawienie w projekcie Iustitii dotychczasowych regulacji stanowiących o podległości prezesów sądów niższego szczebla instancyjnego, prezesom sądów szczebla wyższego np. w zakresie monitorowania urzędowania sądów (art. 49 § 4 ProjPrUSP), podejmowania środków służących zapewnieniu właściwego urzędowania sądu (art. 58 § 4 ProjPrUSP), czy zaleceń zmian podziału czynności (art. 77 § 2 i 4 ProjPrUSP). Należy podkreślić, że nie tylko brak jest przesłanek ustrojowych, ale też nie ma żadnych praktycznych względów przemawiających za tym, aby organy sądów wyższego szczebla instancyjnego miały jakiegokolwiek kompetencje zarządcze w zakresie warunków i organizacji pracy czy obsady osobowej sądów niższego szczebla. Nie jest przecież tak, że o tym jak powinien być zorganizowany dany sąd wie lepiej prezes innego sądu.

Ponieważ Konstytucja jednolicie traktuje wszystkich sędziów i wszystkie sądy, słusznie przewidziano w projektach Iustitii jednolity urząd sędziego sądów powszechnych w miejsce dotychczasowego podziału na sędziów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Nie budzi również zastrzeżeń odstąpienie od określenia miejsca urzędowania sędziego w akcie powołania i przyznanie kompetencji w tym zakresie KRS. Z art. 179 Konstytucji RP wynika jedynie, że akt powołania powinien określać wymieniony w tym przepisie rodzaj sądu (powszechny, administracyjny, wojskowy, SN) natomiast nie jest konieczne wskazywanie w akcie powołania konkretnego sądu, w którym sędzia będzie pełnił urząd. Powołanie następuje na czas nieoznaczony i zmiana siedziby sądu w trakcie pełnienia urzędu jest czymś naturalnym. Z uwagi na stanowiącą istotną gwarancję niezawisłości nieprzenoszalność sędziów (art. 180 Konstytucji RP) decyzja o wyznaczeniu nowego miejsca urzędowania (w drodze przeniesienia lub delegowania) podejmowana może być tylko na wniosek sędziego lub za jego zgodą i powinna należeć do KRS. Wobec wprowadzenia jednolitego urzędu sędziego sądów powszechnych nie ma przy tym żadnych powodów, aby przeniesienie sędziego do sądu wyższego szczebla instancyjnego traktować jako awans zawodowy czy finansowy. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu Iustitii sędziowie „nie powinni koncentrować się na budowaniu pozycji w strukturach sądownictwa, lecz wszyscy na tych samych zasadach wykonywać swoje podstawowe zadanie polegające na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, do którego zostali jednakowo powołani”<sup>25</sup>. Co za tym idzie na żadnym etapie pełnienia urzędu sędzia nie powinien zabiegać o awans, a zmiana miejsca urzędowania sędziego na sąd wyższego rzędu instancyjnego powinna odbywać się na tych samych zasadach jak zmiana na sąd tego samego lub niższego rzędu. Zbędny jest przyjęty w projekcie Iustitii dualizm w obsadzaniu stanowisk w sądach okręgowych i apelacyjnych, w drodze zmiany miejsca urzędowania w przypadku sędziów

lub w drodze powołania w przypadku kandydatów, którzy nie są sędziami (art. 125 i 126 ProjPrUSP). Uzasadnione jest by w sądach wyższego szczebla instancyjnego orzekali wyłącznie sędziowie z doświadczeniem zdobytym w sądach I instancji, a obsadzenie stanowisk w sądach wyższej instancji powinno następować wyłącznie w drodze przeniesienia sędziego przez KRS, ewentualnie poprzedzonego delegowaniem na czas określony. W przypadku złożenia kilku wniosków o przeniesienie do sądu wyższego rzędu, KRS dokonując wyboru, oprócz kryteriów branych pod uwagę przy przeniesieniu do sądu tego samego lub niższego rzędu, wskazanych w art. 137 ProjPrUSP (racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, okoliczności wynikające z uzasadnienia poszczególnych wniosków), powinna uwzględniać również staż orzeczniczy w rozpoznawaniu spraw określonego rodzaju.

Wobec wprowadzenia jednolitego urzędu sędziego sądów powszechnych niekonsekwencją jest pozostawienie w projekcie Iustitii różnych stawek wynagrodzenia dla sędziów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych (art. 169 ProjPrUSP). Należy zauważyć, że wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego obejmuje wszystkich sędziów, a nie tylko sędziów określonego szczebla instancyjnego. Wysokość wynagrodzeń sędziów nie powinna być zatem w jakimkolwiek stopniu uzależniona od szczebla instancyjnego sądu, w którym pełnią urząd. Gdyby jednak okazało się, że na wolne stanowiska w sądach wyższego rzędu nie zgłasza się odpowiednia liczba sędziów, KRS powinna mieć możliwość przyznania dodatku do wynagrodzenia przewidzianego w art. 171 ProjPrUSP.

Projekt Iustitii przewiduje, tworzenie i znoszenie sądów w drodze ustawy (art. 2 § 2 ProjPrUSP), jednak bardziej racjonalne, a przy tym niezagrażające niezależności sądów byłoby przyznanie kompetencji w tym zakresie KRS. Rada powinna mieć bowiem całość kompetencji związanych z organizacją sądów, a więc tworzenie i znoszenie zarówno sądów, jak i wydziałów w sądach, określanie obszarów ich właściwości i zakresów rozpoznawanych spraw oraz obsadę kadrową sądów. Bardzo pomocna przy wykonywaniu tych zadań powinna być przewidziana w projekcie Iustitii jawna mapa dostępności ochrony prawnej udzielanej przez sądy (mapa sądownictwa powszechnego – art. 43 ProjPrUSP), zawierająca dane obrazujące rzeczywisty stan obciążenia pracą poszczególnych sądów.

Wprowadzenie jednolitego urzędu sędziego sądów powszechnych nie wymaga jednoczesnego odejścia od dotychczasowej trójszczeblowej struktury, w której sprawy I instancji trafiają bądź do sądu rejonowego bądź okręgowego i odpowiednio sprawy w II instancji do sądu okręgowego bądź ape-

<sup>25</sup> Uzasadnienie ProjPrUSP s. 225.

lacyjnego. Jakkolwiek bardziej racjonalna wydaje się struktura dwuszczeblowa oparta na podziale terytorialnym – sąd I instancji na poziomie powiatu, sąd II instancji – na poziomie województwa, z pozostawieniem innych, istniejących, jednostek jako wydziałów zamiejscowych, to jednak tak radykalnej zmiany nie należy przeprowadzać w obecnej, krytycznej wręcz sytuacji sądów, jeżeli chodzi o czas rozpoznawania spraw. Ostateczną strukturę sądów powinna określić KRS, która prowadząc na podstawie mapy sądownictwa powszechnego racjonalną politykę w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, wydziałów w sądach oraz obsady kadrowej sądów, powinna stopniowo dążyć do zapewnienia równomiernej dostępności ochrony prawnej udzielanej przez sądy i jednocześnie równomiernego obciążenia sądów, a docelowo także do optymalnej, dwuszczeblowej struktury sądownictwa.

## Zapewnienie sędziom odpowiednich warunków pracy, organizacja pracy sądu

Jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej jest zapewnienie sędziom odpowiednich warunków organizacyjnych i materialnych związanych z funkcjonowaniem sądu, w którym pełnią urząd. Jak stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, sędziom zapewnia się warunki pracy odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Należy pamiętać, że to wyłącznie sędziowie wykonują zadanie polegające na wymierzaniu sprawiedliwości i w związku z tym zapewnienie im właściwych warunków pracy oraz prawidłowa organizacja tej pracy decydują o efektywności i jakości pracy sądów, a w efekcie o realizacji określonego w art. 45 Konstytucji RP prawa do sądu. Zapewnienie warunków pracy sędziego obejmuje odpowiednie budynki sądów z właściwym ich wyposażeniem, należytą obsadę etatową odpowiednio przygotowanych do wykonywania swoich zadań asystentów sędziów i urzędników sądowych, wyposażenie ich w niezbędny sprzęt komputerowy, programy informatyczne, urządzenia biurowe itp. oraz właściwe określenie zakresu zadań sędziego<sup>26</sup>.

Aby możliwe było zachowanie pełnej niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zadania związane z zapewnieniem odpowiednich warunków funkcjonowania sądu oraz za właściwą organizację pracy sądu powinien wykonywać wybierany przez sędziów – prezes danego sądu, współdziałając w tym zakresie z organami samorządowymi sędziów tego sądu. Sędzia, także funkcyjny, nie może być natomiast petentem, jeżeli chodzi o zapewnienie mu właściwych warunków pracy, zabiegającym o względy innych sędziów (pełniących funkcje w sądach wyższego szczebla instancyjnego), urzędników MS czy też jakiegoś innego, centralnego organu<sup>27</sup>. W wykonywaniu zadań związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków funkcjonowania sądu, prezesa powinien wspomagać dyrektor sądu. Dla zapewnienia pełnej niezależności i samodzielności wszystkich sądów, również dyrektor nie

powinien funkcjonować w systemie hierarchicznego podporządkowania dyrektorom innych sądów w zakresie zadań i kompetencji dysponowania budżetem oraz kontroli nad gospodarką finansową i gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa. W związku z tym projekty planów finansowych powinny być przygotowywane odrębnie przez każdy sąd, a możliwość dokonywania korekt w tych planach powinna mieć wyłącznie KRS uchwalając projekt planu dochodów i wydatków sądownictwa<sup>28</sup>.

Dyrektor powinien podlegać prezesowi sądu, gdyż to wybrany przez sędziów prezes wie najlepiej jakie powinny być optymalne warunki funkcjonowania sądu, aby możliwe było sprawne i efektywne wykonywanie zadań polegających na wymierzaniu sprawiedliwości przez sędziów tego sądu. Wprowadzenie elementów tzw. menedżeryzmu w zakresie spraw finansowych i gospodarczych sądów jest jak najbardziej celowe, jednak nie może prowadzić do swoistej dwuwładzy w sądzie i ograniczenia wpływu sędziów na funkcjonowanie sądów. Co za tym idzie, dyrektor nie powinien być organem sądu, ani też zwierzchnikiem służbowym pracowników sądów niebędących sędziami. Postulowane od dawna biuro sędziego (sędzia oraz obsługujący przydzielone mu sprawy asystenci i urzędnicy), wobec nieuchronnego wprowadzania do sądownictwa rozwiązań AI, będzie prawdopodobnie w większości składać się z asystentów, których zadaniem będzie tworzenie promptów dla modeli AI, służących poprawności decyzji podejmowanych przez sędziów<sup>29</sup>. W takim modelu funkcjonowania sądu zadaniem prezesa sądu jako zwierzchnika służbowego pracowników sądu innych niż sędziowie, powinno być planowanie i koordynowanie pracy biur poszczególnych sędziów oraz zapewnienie im, przy udziale dyrektora sądu, właściwych warunków pracy w zakresie środków materialnych.

Jeżeli chodzi o wewnętrzną organizację pracy sądu to należy pamiętać, że jednym z warunków pracy sędziego powiązanych z godnym sprawowaniem jego urzędu jest stopień obciążenia zadaniami, jakie zostały na niego nałożone. Dlatego też przy przydziale sędziów do poszczególnych wydziałów i ustaleniu zasad przydziału konkretnych spraw sędziom danego wydziału należy zapewnić równomierne obciążenie wszystkich sędziów, uwzględniając jednocześnie

<sup>26</sup> M. Laskowski, Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu, w: *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, 2015, s. 72–76.

<sup>27</sup> Jak to ujął Prezes SSP Iustitia K. Markiewicz: „Chcemy sądów dobrze zarządzanych, a nie na zasadzie komitetu centralnego, które z Warszawy będzie decydowało, co zrobić w sądzie np. w Siemianowicach Śląskich”, *Ještěmy z Iustitii*, Kwartalnik Iustitia, 2023, Nr 4(52), s. 174.

<sup>28</sup> W tym zakresie celowa byłaby zmiana treści art. 298 i 299 ProjPrUSP.

<sup>29</sup> Szerzej o możliwościach wykorzystania AI w sądownictwie zob. Raport Rekomendacje w zakresie zastosowania sztucznej inteligencji w sądownictwie i prokuraturze, przygotowany przez Grupę Roboczą ds. Sztucznej Inteligencji (GRAI) działającą przy Ministerstwie Cyfryzacji, <https://www.gov.pl/web/ai/raport-rekomendacje-w-zakresie-zastosowania-sztucznej-inteligencji>.



ich specjalizacje. W związku z tym, w realizacji zadań związanych z wewnętrzną organizacją pracy sądu, zasadniczą rolę powinny odgrywać organy samorządu sędziowskiego. Wobec braku hierarchicznej podległości sądów (innej niż instancyjna), zbędne jest przy tym tworzenie hybrydowych organów samorządowych w postaci kolegiów sędziów okręgu i apelacji (w skład których mieliby wchodzić sędziowie z sądów danego okręgu czy apelacji) i przyznanie im kompetencji odnoszących się do różnych sądów (art. 28–31 ProjPrUSP). Nie ma bowiem żadnych powodów, by w kwestiach dotyczących danego sądu np. zakresów czynności sędziów, decydowali sędziowie innych sądów.

Nowe kompetencje przewidziane w ustawach ustrojowych dla KRS obejmujące organizację sądów (tworzenie i znoszenie sądów oraz wydziałów w sądach, obsada sędziowska), nie wiążą się bezpośrednio z zapewnieniem odpowiednich warunków organizacyjnych i techniczno-majątkowych w poszczególnych sądach, które to zadanie powinno należeć do organów danego sądu. W związku z takim podziałem kompetencji oraz powierzeniem wyłącznie SN zadań związanych z nadzorem nad sądami, nie ma potrzeby określania nowych kompetencji KRS jako zarządzania sądami. Wprowadzenie do ustroju sądów nowych pojęć takich jak zarządzanie sądami, monitorowanie urzędowania sądów, ewaluacja działalności sądów, wobec ich niejednoznaczności, może bowiem rodzić obawy w kontekście możliwego ograniczenia niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Wystarczający w tym zakresie jest aparat pojęciowy zawarty w Konstytucji i poprzednich ustawach ustrojowych (nadzór nad orzekaniem – art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, zapewnienie sędziom odpowiednich warunków pracy – art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, organizacja sądów – Rozdział 2 PrUSP).

## Podsumowanie

Kryzys konstytucyjny, wyrażający się m.in. w podważeniu zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, uświadomił konieczność nowej konkretyzacji ustawowej zawartych w Konstytucji gwarancji tych zasad związanych z powoływaniem sędziów na stałe (art. 179), nieusuwalnością i nieprzenoszalnością sędziów (art. 180 ust. 1–5), nakazem zapewnienia sędziom odpowiednich warunków pracy (art. 178 ust. 2), udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących sędziów (art. 179 i 186). Gwarancje

te powinny być doprecyzowane w ustawach ustrojowych w taki sposób, aby możliwe było faktyczne odejście od dotychczasowego „urzędniczego” modelu sprawowania władzy sądowniczej, co wymaga rezygnacji z systemu awansowego sędziów, struktury hierarchicznego podporządkowania organów sądów oraz wyeliminowania nadzoru nad sądami innego aniżeli nadzór nad orzekaniem sprawowany przez SN.

Dla realizacji prawa do rozpatrywania spraw sądowych w sposób sprawiedliwy i bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), konieczny jest wybór sędziów o najwyższych kwalifikacjach moralnych i intelektualnych, a także właściwa organizacja sądów, zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania sądów oraz skuteczność nadzoru nad orzekaniem sprawowanego przez SN. Wybór sędziów dokonywany przez KRS powinien być pozbawiony elementów kooptacji i poprzedzony konkursem dla kandydatów przeprowadzonym przez niezależny, kompetentny podmiot, natomiast nadzór orzecznicy SN powinien obejmować m.in. dokonywanie ocen okresowych sędziów w początkowym okresie sprawowania przez nich urzędu. Organizacja sądów oraz sprawy osobowe sędziów, jako ściśle związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, powinny należeć wyłącznie do KRS i w związku z tym kompetencje Rady powinny obejmować tworzenie i znoszenie sądów i wydziałów w sądach, określanie miejsca urzędowania sędziów i zmianę tego miejsca (przenoszenie i delegowanie sędziów), przy czym zmiana miejsca urzędowania sędziego w żadnym przypadku nie powinna być traktowana jako awans. Za organizację pracy w poszczególnych sądach i zapewnienie sędziom odpowiednich warunków pracy powinny odpowiadać organy tego sądu (wybierany przez sędziów prezes i organy samorządu sędziowskiego). Z uwagi na wrażliwość materii związanej z niezawisłością sędziów i niezależnością sądów, wszystkie regulacje odnoszące się do relacji między KRS, SN, MS, organami sądów i sędziami muszą być precyzyjne i jednoznaczne, przy czym opisując te relacje pozostać należy w kręgu pojęć zastanych (nadzór nad orzekaniem, zapewnienie sędziom odpowiednich warunków pracy, organizacja sądów) i zbędne jest wprowadzania do ustroju sądów nowych, niejednoznacznych pojęć (zarządzanie sądami, monitorowanie urzędowania sądów, ewaluacja działalności sądów), znajdujących zastosowanie w relacjach między podmiotami, w których nie występuje kluczowy dla władzy sądowniczej element niezawisłości.

## SUMMARY

### A new model of the office of judge. Comments on the draft laws presented by SSP Iustitia

The experiences of recent years have shown that changes are necessary in the laws governing the structure of the courts in Poland to strengthen the guarantees of judicial independence and the independence of judges as enshrined in the Constitution. The principles for appointing judges should be revised to allow the best candidates from other legal professions, not

just graduates from judicial schools and those previously employed in courts, to become judges. Once appointed, a judge should not seek promotion or a position within the court. The National Council of the Judiciary should be responsible for the organization of the courts, while the management of individual courts should be overseen by the president of the court elected by judges and by judicial self-governance bodies.

**Key words:** Constitution, independence of judges, appointment of judges, organization of the courts, court management

REKLAMA

# BESTSELLEROWE zbiory aktów prawnych

## NOWOCZESNA OPRAWA W WYGODNYM FORMACIE

z marginesami ułatwiającymi szybkie odnalezienie poszczególnych aktów prawnych

## PRAKTYCZNE TABELY PODSUMOWUJĄCE ZMIANY

wykaz terminów wejścia w życie zmian oraz artykułów, których zmiany dotyczą

## DOSTĘP ONLINE

do wszystkich aktów prawnych zawartych w zbiorze



Zamawiaj online na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)  
 telefonicznie **+48 81 461 33 00**  
 lub kup w **księgarniach prawniczych C.H.Beck**



Adresy księgarni  
stacjonarnych

# Opinia o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS przygotowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA (15.1.2024 r.)

Prof. dr hab. Piotr Tuleja\*, Dr Marcin Krzemiński\*\*, Dr Bogumił Naleziński\*\*\*, Dr Maciej Pach\*\*\*\*

## 1. Założenia

Sporządzona opinia dotyczy zgodności z Konstytucją wskazanych wyżej projektów ustaw. Zgodność tę określają dwa aspekty Konstytucji – aspekt negatywny, na który składają się zakazy adresowane do prawodawcy, oraz aspekt pozytywny, określający obowiązki ustawodawcy polegające na konkretyzacji postanowień Konstytucji. Oba aspekty wyznaczają zakres swobody ustawodawcy. Przedmiotem opinii są w szczególności: **konstytucyjny status sędziów, ustrojowa pozycja sądów, ustrojowa pozycja KRS, konstytucyjne standardy procedur dotyczących powoływania sędziów i oceny ich statusu**. Opinia nie dotyczy oceny efektywności instytucji prawa sądowego zaproponowanych w projektach ustaw.

Podstawą formułowanych ocen są standardy konstytucyjne ukształtowane w polskim prawoznawstwie. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o standardy ukształtowane do 2017 r. W myśl tych standardów konstytucyjne zasady funkcjonowania sądów z rozdziału ósmego Konstytucji są instrumentalne względem sformułowanego w art. 45 ust. 1 prawa do sądu.

Jako punkt wyjścia dla oceny konstytucyjności proponowanych rozwiązań przyjmujemy założenia, w myśl których:

- 1) głębokość i zakres naruszeń konstytucyjnych zasad władzy sądowniczej ma charakter systemowy;
- 2) od 2017 r. spór o konstytucyjne standardy władzy sądowniczej przeniósł się na płaszczyznę międzynarodową

wą i standardy te są kształtowane w orzecznictwie ETPC i TSUE;

- 3) obowiązek ich realizacji wynika z art. 9 Konstytucji RP;
- 4) projektowane ustawy powinny nie tylko przywrócić stan przestrzegania zasad konstytucyjnych, sanować skutki ich naruszenia, ale również zagwarantować realizację nowych standardów konstytucyjnych.

Kryzys konstytucyjny uwidocznił konieczność zmiany paradygmatu konstytucyjnej roli sądów, które powinny odgrywać kluczową rolę w ochronie wolności i praw człowieka. Ocena proponowanych rozwiązań bierze pod uwagę konieczność zmiany tego paradygmatu. Za mieszczące się w ramach Konstytucji oraz stanowiące konkretyzację jej zasad uznajemy główne cele, które leżą u podstaw przedstawionych projektów: wykonanie wyroków sądów międzynarodowych stwierdzających naruszenie prawa do sądu, przywrócenie gwarancji tego prawa wynikających z art. 45 Konstytucji, powierzenie KRS nowej roli w gwarantowaniu prawa do sądu, konkretyzację ustawowych podstaw wymierzania sprawiedliwości przez sądy. W opinii, co do zasady, nie odnosimy się szerzej do rozwiązań, które w pełni aprobujemy. Uważamy, że uzasadnienie ich wprowadzenia zostało przekonująco przedstawione przez projektodawców. Koncentrujemy się na kwestiach, które mogą budzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej.

## 2. Status sędziego – powołanie na urząd i złożenie z urzędu

### 2.1. Uwagi w świetle projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023

Konstytucyjnej oceny wymaga przede wszystkim zaproponowany sposób uregulowania skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023. Istota tego rozwiązania zawarta jest w art. 2 ust. 1 projektu, w myśl którego uchwały KRS wydane na podstawie art. 9a ustawy z 12.5.2011 r. o KRS są pozbawione skutków prawnych. Konsekwencją powyższego jest przyjęcie w art. 2 ust. 3, że stosunek służbowy sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, sędziego wojskowego sądu okręgowego

\* Autor jest profesorem, kierownikiem Katedry Prawa Konstytucyjnego UJ.

\*\* Autor jest doktorem nauk prawnych, Katedra Prawa Konstytucyjnego UJ.

\*\*\* Autor jest doktorem nauk prawnych Katedra Nauk o Państwie i Prawie UKEN w Krakowie.

\*\*\*\* Autor jest doktorem nauk prawnych, Katedra Prawa Konstytucyjnego UJ.



lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego uznaje się za nienawiązany lub nieprzekształcony. To z kolei powoduje (art. 3 ust. 1 projektu), że stanowiska sędziowskie obsadzone w wyniku postępowania z udziałem wadliwie powołanej KRS uznaje się za wolne. Kolejnymi konsekwencjami są: sposób zorganizowania konkursów na te stanowiska (art. 4) oraz przywrócenie sędziego na poprzednio zajmowane stanowisko (art. 7) i delegacje (art. 8 ust. 1 projektu).

Powyższe rozwiązanie wymaga oceny konstytucyjnej z kilku względów.

Po pierwsze, żadne orzeczenie sądu międzynarodowego (od wyroku TSUE w sprawie sędziów portugalskich po wyrok ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*) nie stwierdza, że osoby powołane z udziałem wadliwie funkcjonującej KRS nie są sędziami. Do stwierdzenia takiego nie doszło również w sprawach C-181/21 i C-269/21. Także uchwała trzech izb SN z 23.1.2020 r., BSA I-4110-1/20, nie stwierdza, że osoby powołane w powyższy sposób nie sprawują urzędu sędziego. Wręcz przeciwnie, SN we wskazanej uchwale stwierdził: „Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wadliwości procedury powołania na urząd sędziego. Wadliwość ta, a także jej wpływ na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności sądu, podlega jednak stopniowaniu. Przede wszystkim zasadniczo różna jest skala i zakres procesowych skutków wadliwości powołania na urząd sędziego w zależności od typu sądu, do którego następuje powołanie i miejsca tego sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości” – por. pkt 45 i n. uzasadnienia.

Proponowane w projekcie rozwiązanie nie odnosi się wprost do aktu powołania sędziego przez Prezydenta. Nie wskazuje na charakter tego powołania, przyjmując *implicit*e, że o jego bezskuteczności przesądza wadliwy status KRS.

Zakładając, że osoby powołane przy udziale wadliwej KRS są sędziami w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, należałoby uznać, że art. 180 Konstytucji RP w sposób wyczerpujący określa możliwość złożenia ich z urzędu. Przepis ten przewiduje możliwość ustawowego pozbawienia sędziego inwestytury w ust. 3–5. Żadna ze wskazanych tam przesłanek – przeniesienie w stan spoczynku, zmiana ustroju sądów – nie występuje w cytowanych wyżej przepisach projektu ustawy. Zasada nieusuwalności sędziego z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP doznaje ograniczeń w ust. 2. Warunkiem koniecznym złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu oraz przeniesienia, o którym mowa w tym przepisie, bez zgody sędziego jest określenie ustawowych podstaw oraz wydanie w tej sprawie orzeczenia sądu. Rozszerzająca interpretacja przeniesienia na inne miejsce służbowe wynika z art. 9 Konstytucji RP w związku z wykładnią prawa międzynarodowego (por. wyrok ETPC z 18.6.2022 r., *Żurek przeciwko Polsce*).

Z powyższego wynikałoby, że sędzia nie może być pozbawiony urzędu ani przeniesiony na inne miejsce służbowe

z mocy ustawy – chyba że zachodzą przesłanki z art. 180 ust. 3–5 Konstytucji RP (pomijamy w tym miejscu kwestię sposobu ich stwierdzenia) lub zostało wydane orzeczenie sądu wskazane w art. 180 ust. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji należałoby uznać, że proponowany w projekcie mechanizm oparty na nienawiązaniu lub nieprzekształceniu stosunku służbowego jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. W dalszej konsekwencji należałoby przyjąć, że przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją, wykonanie wyroków sądów międzynarodowych i zagwarantowanie prawa do bezstronnego sądu powinno się odbywać w ramach zakreślonych przez art. 180 ust. 2 Konstytucji. Warunkiem koniecznym stawianym przez ten przepis powinno być złożenie sędziego z urzędu orzeczeniem sądu w oparciu o jednoznacznie sformułowaną podstawę ustawową. Kwestią dalszą jest ustalenie czy podstawę taką można odnaleźć w obowiązujących przepisach, czy należałoby ją doprecyzować, tak by określała ona przesłanki, po spełnieniu których sąd powinien pozbawić sędziego urzędu lub przenieść go na inne miejsce służbowe.

Do przedstawionych wyżej argumentów nawiązuje stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz RPO (zob. <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/prezes-fundacji-helsińskiej-jednoznacznie-o-neosedziach-nie-wzmocni-rzadow/3v9hklp> oraz <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39433241-prof-marcin-wiacek-sedziow-da-sie-zweryfikowac-i-nie-naruszyc-prerogatyw>).

Konkretna propozycja realizacji tak rozumianego standardu konstytucyjnego i konwencyjnego została przedstawiona przez SSO *Agnieszka Niklas-Bibik* (<https://forumfws.eu/nec-temere-nec-timide/wadliwe-powolania-propozycja/>).

Trafnie jednak projektodawcy wskazują, że wprowadzenie mechanizmu weryfikacji opartego na indywidualnych orzeczeniach sądu może prowadzić „ze względu na liczbę powołań do wieloletniego paraliżu postępowań sądowych, mogąc tworzyć zarazem wrażenie, że sędziowie zajmują się wyłącznie swoimi sprawami, a nie rozstrzyganiem sporów, do czego wymiar sprawiedliwości jest powołany. W ramach takiej procedury niemożliwe do oddzielenia mogą okazać się okoliczności, które z jednej strony rzutują na ocenę niezawisłości i bezstronności sędziego, a z drugiej strony wyczerpują znamiona deliktów dyscyplinarnych. Ponadto organ dokonujący weryfikacji musiałby mieć zarazem kompetencje śledcze, aby ustalić jakie czynniki pozamerytoryczne miały wpływ na uchwałę wadliwie ukształtowanej KRS, co wydaje się jeszcze bardziej wydłużyłoby trwanie weryfikacji”.

Uzasadniając obszernie wadliwość procedury powołania sędziego z udziałem KRS, projektodawcy konkludują: „Skoro Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem ustanowionym w Konstytucji RP, to sędziowie powołani przez Prezydenta RP nie są sędziami w konstytucyjnym znaczeniu. A zatem prawo do sądu, o którym mowa

w art. 45 Konstytucji RP, zostaje w ten sposób podważone”. Potwierdzenie trafności powyższej konkluzji wymaga jednak oceny postanowienia Prezydenta powierzającego danej osobie inwestyturę do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Bez analizy powyższej kwestii nie da się w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie o stosowanie w stosunku do wadliwie powołanych sędziów gwarancji z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Ocena postanowienia Prezydenta oraz ustalenie jego skutków prawnych powinny zostać oparte na argumentacji analogicznej do argumentacji użytej w sprawie awansów poziomych w wyroku TK z 8.5.2012 r., K 7/10. W sprawie tej TK dokonywał oceny zgodności z Konstytucją likwidacji awansów poziomych w drodze ustawy względem sędziów powołanych przez Prezydenta. Rozumowanie TK opiera się na następujących argumentach konstytucyjnych:

- 1) art. 179 wprowadza model nominacji ograniczonej, uzależniając powołanie sędziego od wniosku KRS;
- 2) model ten w zakresie roli KRS w procedurze powoływania sędziów jest reakcją na wydarzenia historyczne związane z brakiem niezależności i niezawisłości;
- 3) normatywna treść oraz praktyka stosowania art. 179 w związku z ustawową konkretyzacją tego przepisu wskazują, że konstytucyjną istotą aktu powołania sędziego jest nadanie jurysdykcji i sprecyzowanie jej granic. Nienadanie jurysdykcji wskazuje, że nie dochodzi do powołania sędziego, w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP;
- 4) ograniczenie lub pozbawienie KRS roli, jaką Konstytucja wyznacza jej w procesie powoływania sędziów, powoduje, że nie mamy do czynienia z powołaniami w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP;
- 5) ustawodawca, posługując się konstytucyjnym mechanizmem powołania sędziego, abstrahując od jego *ratio* oraz istotnych cech i znaczenia powołania sędziego, wprowadza w istocie odmienne od konstytucyjnego rozwiązania prawne;
- 6) nadrzędność Konstytucji oraz autonomia jej pojęć powoduje, że nie można treści przepisów Konstytucji ustalać w oparciu o regulacje ustawowe;
- 7) postanowienie Prezydenta o powołaniu sędziego stanowi powołanie w rozumieniu art. 179 i wywołuje skutki wskazane w art. 45 ust. 1, a w konsekwencji w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, o ile spełnia wskazane wyżej wymogi, w szczególności wymogi wynikające z modelu nominacji ograniczonej, jako warunku nadania inwestytury;
- 8) brak spełnienia tych wymogów powoduje, że mamy do czynienia z instytucją o charakterze ustawowym, a nie z powołaniem w rozumieniu art. 179; w konsekwencji nie aktualizują się gwarancje z art. 180 Konstytucji RP;
- 9) TK w wyroku K 7/10, wskazując na różnice między powołaniem na urząd sędziego z art. 179 a powołaniem

w ramach awansu poziomego, stwierdził, że ustawowa likwidacja awansów poziomych nie stanowi naruszenia art. 180 Konstytucji RP.

Wskazana argumentacja odnosiła się do sytuacji, w której powołanie na urząd sędziego sądu wyższej instancji nie powodowało nadania mu inwestytury ani zmiany miejsca sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie odnosi się ona wprost do tzw. neosędziów. Zasadnicze elementy tej argumentacji są jednak relewantne dla ich sytuacji. Oparcie się na elementach tej argumentacji jest nawet bardziej uzasadnione. W szczególności, gdy chodzi o sposób nadania sędziemu inwestytury postanowieniem Prezydenta, w sytuacji, gdy KRS nie składa wniosku w warunkach określonych w Konstytucji.

Wadliwość KRS oraz przeprowadzanych przed nią procedur są notoryjnie znane. Zostały potwierdzone wiążącymi Polskę orzeczeniami ETPC i TSUE oraz orzeczeniami polskich sądów. Kwestie te obszernie przedstawiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o KRS. Z perspektywy przedłożonego projektu kluczowe znaczenie ma sposób realizacji przez Prezydenta obowiązku z art. 179 Konstytucji RP. Prezydent, mający z mocy art. 126 ust. 2 Konstytucji RP obowiązek czuwania nad jej przestrzeganiem, powinien odmówić uwzględnienia wniosku KRS o powołanie sędziego ze względu na utratę jej tożsamości konstytucyjnej. Jeśli Prezydent uwzględnia taki wniosek, to nie jest to wniosek w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP. Wniosek taki ma wyłącznie ustawową podstawę. Ustawa kreuje niekonstytucyjny skład Rady, a w konsekwencji procedurę, w której dochodzi do powierzenia funkcjonariuszowi publicznemu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Procedura ta nie jest jednak tożsama z procedurą opisaną w art. 179 Konstytucji RP. Powoduje to kilka istotnych konsekwencji na gruncie Konstytucji:

- 1) zagwarantowanie prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP **wymaga sędziego ustanowionego Konstytucją**. Obowiązujące przepisy ustawowe oraz **postanowienie Prezydenta kreują sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą**;
- 2) urząd **sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą** jest nieznanym na gruncie rozdziału ósmego Konstytucji;
- 3) sędzia ustanowiony wyłącznie ustawą nie jest objęty gwarancjami z art. 180 Konstytucji RP;
- 4) brak tych gwarancji oraz wadliwa procedura przed KRS uzasadniają wprowadzenie skutecznych środków prawnych powodujących usunięcie systemowych naruszeń prawa do sądu oraz przywrócenie realnych możliwości korzystania z tego prawa. Środki te powinny obejmować zarówno zagwarantowanie (przywrócenie) statusu sędziego ustanowionego Konstytucją, jak i określenie konsekwencji orzeczeń wydanych przez sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą;

5) dopuszczalne jest uregulowanie z mocy ustawy sytuacji prawnej osób, którym inwestytura do sprawowania wymiaru sprawiedliwości została nadana wyłącznie ustawą.

Wskazana interpretacja Konstytucji opiera się na jej podstawowych zasadach aksjologicznych: podziale władzy, w ramach którego sądy są władzą odrębną, oraz prawie do sądu, które ma charakter autonomiczny względem instrumentalnych wobec niego zasad z rozdziału ósmego Konstytucji. Instrumentalny charakter oznacza, że wszystkie zasady dotyczące władzy sądowniczej powinny być interpretowane w sposób gwarantujący w jak największym stopniu prawo do sądu. Wskazana płaszczyzna aksjologiczna wymaga głębszego scharakteryzowania zasady sądu ustanowionego ustawą. Zasada ta wynika *implicite* z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Jej wykładnia została przedstawiona m.in. w wyroku TK z 24.10.2007 r., SK 7/06.

Zasada ta została wprost wyrażona w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz niektórych konstytucjach krajowych (por. art. 101 ust. 1 zd. 2 Ustawy Zasadniczej RFN stanowiący o sędzim ustanowionym ustawą). Zasada ta przeszła znaczną ewolucję wraz z ewolucją od modelu urzędniczego do modelu władczego władzy sądowniczej, której podstawowym celem jest ochrona praw człowieka (<https://www.kwartalnikiustitia.pl/czy-konstytucja-jest-potrzebna-do-wymierzania-sprawiedliwosci,9882>).

W polskim systemie prawa powyższa zasada oznacza, że powołanie sędziego i powierzenie mu władzy wymierzania sprawiedliwości powinno nastąpić na podstawie Konstytucji. Jeżeli do powołania sędziego dochodzi wyłącznie na podstawie ustawy, mamy do czynienia z osobą, której władza do sprawowania wymiaru sprawiedliwości została powierzona bez należytej podstawy prawnej. Nie zmienia tego fakt, że w postanowieniach Prezydenta powołany jest art. 179 Konstytucji RP.

**Rozróżnienie na „sędziego konstytucyjnego/powołanego na podstawie Konstytucji” i „sędziego ustawowego” powinno być podstawą prac legislacyjnych zmierzających do zagwarantowania prawa do sądu wymierzającego sprawiedliwość na podstawie Konstytucji.**

W ramach Konstytucji mieści się zarówno oparty na odrębnej procedurze sądowej mechanizm indywidualnej weryfikacji sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą, jak i mechanizm ustawowej likwidacji ich statusu.

Dokonując ważenia konstytucyjnych zasad, projektodawca powinien rozstrzygnąć, w jakim stopniu proponowana regulacja ma chronić prawa osób pełniących funkcje sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą oraz realizować konstytucyjny nakaz przywrócenia gwarancji i możliwości realizacji prawa do sądu.

Dokonując takiego ważenia konstytucyjnych zasad, projektodawca powinien uwzględnić, że:

- 1) obecnie mamy do czynienia w sądach z dwoma rodzajami statusu sędziów:
  - a) sędziów, którym inwestytura została nadana na mocy art. 179 Konstytucji RP,
  - b) sędziów, którym inwestytura została nadana wyłącznie na mocy ustawy, gdyż postanowienie Prezydenta o powołaniu na urząd sędziego zostało wydane w warunkach nieprzewidzianych przez art. 179 Konstytucji RP. Jego podstawą są przepisy obowiązującej ustawy o KRS i PrUstSądPow. W tej grupie sędziów ustawowych są sędziowie, względem których pierwotnie (przed postanowieniem, na mocy którego awansowali do sądu wyższej instancji) Prezydent wydał postanowienie oparte na art. 179 Konstytucji RP oraz sędziowie, którzy zostali powołani wyłącznie na podstawie ustawowej;
- 2) obowiązkiem ustawodawcy jest przywrócenie stanu, w którym każdy ma zagwarantowane prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd złożony z sędziów powołanych na podstawie Konstytucji;
- 3) druga grupa sędziów nie jest objęta gwarancjami z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W odniesieniu do nich w grę mogą wchodzić wyłącznie gwarancje z rozdziału 2 Konstytucji, w szczególności z art. 32 i 60. Gwarancje te są jednak ograniczone, gdyż Konstytucja nie gwarantuje prawa równego dostępu do urzędu, który jest z nią niezgodny;
- 4) sędzia ustanowiony wyłącznie ustawą jest instytucją nieznaną Konstytucji, a powierzenie mu inwestytury do sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie znajduje podstaw w jej rozdziale 8 i prowadzi do naruszenia prawa do sądu z art. 45 ust. 1;
- 5) ustawodawca może wprowadzić na podstawie art. 4 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady swobody kompetencji prawodawczej regulować materie nieuregulowane w Konstytucji, ale nie wbrew jej wyraźnemu zakazowi oraz gdy Konstytucja reguluje daną materię w sposób wyłączny. Z tą ostatnią sytuacją mamy do czynienia na gruncie art. 175, 178 oraz 179 Konstytucji RP. Wymierzanie sprawiedliwości jest zastrzeżone dla sędziów ustanowionych na mocy Konstytucji;
- 6) w odniesieniu do drugiej grupy sędziów nie jest konstytucyjnie wymagane zagwarantowanie im odwołania do sądu w związku ze złożeniem ich z urzędu. Złożenie z urzędu w celu przywrócenia sądowej ochrony obywateli nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – ani na płaszczyźnie konstytucyjnej, ani ustawowej nie jest chronione prawo do objęcia i sprawowania urzędu sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą;
- 7) ustawowa likwidacja urzędu sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą nie jest też sprawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ze względu na wskazany wyżej charak-



ter takiego urzędu nie mamy tu do czynienia ze sprawą cywilną w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Skoro projekt nie wprowadza ograniczenia zasady nieusuwalności sędziów w rozumieniu art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, nie można mówić o naruszeniu niezawisłości i bezstronności sędziów w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Celem ustawy i zawartych w niej rozwiązań jest ich przywrócenie.

Na tle proponowanych rozwiązań należałoby jednak rozważyć formułę stosunku służbowego nienawiązanego/nieprzekształconego. Z perspektywy prawa publicznego stosunek służbowy został nawiązany/przekształcony, tyle że jego charakter nie ma podstaw w art. 179, 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji RP. Należałoby więc zmodyfikować określenia użyte w projekcie ustawy. Chodzi nie tyle o stosunek służbowy nienawiązany/nieprzekształcony, co o stosunek służbowy nawiązany/przekształcony wyłącznie na podstawie ustawy, w sytuacji, gdy Konstytucja wymaga nawiązania stosunku służbowego na podstawie jej przepisów.

Przyjęcie takiego rozwiązania jest bardziej spójne z:

- 1) przywróceniem sędziemu na poprzednio zajmowane stanowisko (prowadzi nie tylko do likwidacji niekonstytucyjnego statusu sędziego, ale przywraca mu status konstytucyjny; sędzia zaczyna sprawować wymiar sprawiedliwości w ramach inwestytury wynikającej z pierwotnego postanowienia Prezydenta wydanego na podstawie art. 179 Konstytucji RP);
- 2) uzasadnieniem pozbawienia urzędu osób, które nie były wcześniej sędziami i tracąc status sędziego ustawowego, nie miały wcześniej statusu sędziego opartego na Konstytucji;
- 3) uzasadnieniem szczególnej formuły tymczasowego delegowania sędziego na zajmowane dotychczas stanowiska;
- 4) ogólną zasadą utrzymania w mocy orzeczeń wydanych przez lub z udziałem tzw. neosędziów. Trudno uzasadnić, że osoba, której stosunek służbowy nie został nawiązany (nie była sędzią?) wydawała orzeczenia lub brała udział w wydawaniu orzeczeń mających cechę trwałości oraz że ograniczenie tej trwałości jest dopuszczalne w ściśle określonych w projekcie przypadkach.

## 2.2. Uwagi do projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Projekt opiera się na wprowadzeniu jednolitego statusu sędziego sądu powszechnego, czego konsekwencją jest przyjęty sposób powołania oraz sposób wyznaczenia miejsca urzędowania (art. 99). Przyjęte rozwiązanie mieści się w ramach konstytucyjnych. Konstytucja w art. 179 wymaga powołania sędziego na wniosek KRS przez Prezydenta. Przyjęte pod jej rządami rozwiązanie, w myśl którego awans sędziego do sądu wyższej instancji dokonywany

jest w trybie określonym w art. 179, nie jest konstytucyjnie wymagane. Wprowadzenie odmiennego modelu, w myśl którego Prezydent powołuje sędziego sądu powszechnego na wniosek KRS, a jego pierwsze i kolejne miejsce urzędowania wyznacza KRS, wymaga spełnienia tylko jednego warunku z art. 173 Konstytucji RP, statuującego zasadę odrębności władzy sądowniczej. Jeśli miejsce urzędowania nie zostaje wyznaczone na podstawie art. 179 przez Prezydenta, to powinien je wskazać organ niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. KRS jako niezależny organ zbliżony do władzy sądowniczej spełnia ten warunek. Zmiana miejsca urzędowania powinna być dokonywana z respektowaniem wymogów wskazanych w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Rozbudowany tryb i kryteria oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie lub na wolne miejsce urzędowania mają uzasadnienie w zasadzie niezawisłości sędziowskiej oraz konstytucyjnych zasadach wymiaru sprawiedliwości. Wymogi przyjęte w odniesieniu do kandydatów niebędących sędziami mogą budzić pewne wątpliwości ze względu na zasadę równego dostępu do służby publicznej z art. 60 Konstytucji RP. Przykładowo przewidziana w art. 116 § 1 ocena na podstawie opinii prawnych sporządzonych przez adwokata lub radcę prawnego może być trudna do przeprowadzenia, ze względu na ograniczoną ich dostępność. Adwokat czy radca działający jako pełnomocnik może nie mieć prawa dysponowania tymi opiniami, w szczególności udostępniania ich organom prowadzącym postępowania konkursowe. Z kolei ocena kwalifikacji kandydata mającego tytuł lub stopień naukowy z art. 117 § 1 powinna być powiązana z kryteriami ewaluacji i sposobem dokumentowania procedur awansowych przewidzianych w ustawie prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Przyjęty w art. 127 § 2 tekst roty ślubowania jest powtórzeniem rot z art. 66 § 1 obowiązującego PrUstrSądPow. Nie odpowiada ona zmianom ustrojowym wprowadzonym przez projekt PrUstrSądPow oraz projekt ustawy o KRS. Sędziowie powinni składać przysięgę na wierność Konstytucji, podobnie jak czynią to członkowie rządu w oparciu o jej art. 151. Porównując tekst przysięgi posłów i senatorów (ślubowanie wobec Narodu), Prezydenta i członków rządu (wierność postanowieniom Konstytucji) z tekstem roty sędziowskiej, należy stwierdzić, że obowiązująca rota nie oddaje roli, jaką sędziowie mają do spełnienia jako przedstawiciele władzy niezależnej, autonomicznej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, stojącej na straży konstytucyjnych wolności i praw człowieka.

Zasada monitorowania czynności sądu z art. 6 § 2 w związku z kryteriami ocen okresowych z art. 130 § 2 projektu budzą wątpliwości jako podstawa do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przedmiocie złożenia sędziego

z urzędu, o którym mowa w art. 130 § 3 i art. 190 projektu. Niektóre z przyjętych kryteriów oceny sędziego są zbyt ogólne. O ile z natury odpowiedzialności dyscyplinarnej wynika niedookreśloność definiowania deliktu dyscyplinarnego, o tyle taka niedookreśloność jako podstawa ocen okresowych jest dyskusyjna.

W myśl art. 34 ust. 2 Konstytucji RP nie można utracić obywatelstwa polskiego. Dlatego art. 133 § 3 oraz art. 238 § 1 pkt 1 projektu nie powinny uzależniać wygaśnięcia stosunku służbowego od utraty obywatelstwa. Projektodawcom chodzi zapewne o zrzeczenie się obywatelstwa.

Prawo powrotu na urząd sędziego, o którym mowa w art. 135 § 1 i 2 projektu, nie powinno mieć charakteru automatycznego w sytuacji, gdy osoba zamierzająca z niego skorzystać pełniła w okresie ostatnich 5 lat funkcje polityczne. Taki powrót może budzić wątpliwości z punktu widzenia bezstronności sądu. Tymczasem sformułowanie z art. 135 § 2 projektu – „chyba, że nie spełnia on warunków wymaganych do powołania na ten urząd” – sugeruje, że chodzi wyłącznie o warunki formalne, a nie rodzaj funkcji sprawowanych w organach państwa.

Delegowanie sędziego do KRS, w szczególności do wykonywania czynności urzędniczych z art. 139 § 5 projektu, powinno łączyć się z równoczesnym zakazem orzekania. Zakaz taki powinien być sformułowany *expressis verbis* w ustawie. Biorąc pod uwagę zarządzanie przez KRS sądami, sędzia nie powinien równocześnie sprawować funkcji administracyjnych i orzeczniczych.

Ustawa w oddziale 3, podobnie jak obowiązujące PrUstrSądPow, nie określa, na czym polega stan spoczynku. Również Konstytucja nie definiuje stanu spoczynku. Pozostaje on pojęciem niedookreślonym. Dotychczasowa praktyka stosowania PrUstrSądPow jest źródłem wątpliwości m.in. w zakresie określania obowiązków sędziego w stanie spoczynku czy podstaw jego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dlatego pożądane byłoby wprowadzenie takiego określenia, które otwierałoby oddział trzeci.

W świetle wyroku TK z 7.5.2014 r., K 43/12, i sformułowanych tam kryteriów dotyczących wieku emerytalnego należałoby rozważyć zasadność zróżnicowania wieku przechodzenia w stan spoczynku kobiet i mężczyzn. Przenosząc rozważania z art. 67 ust. 1 na art. 180 ust. 3 Konstytucji RP, zróżnicowanie takie wydaje się konstytucyjnie wątpliwe.

### 3. Uwagi dotyczące konstytucyjnej pozycji sądów w świetle projektów ustaw o KRS i PrUstrSądPow

W kontekście problemu ustrojowej pozycji sądów (przede wszystkim powszechnych, tych bowiem bezpośrednio – jak się wydaje – dotyczą projektowane akty prawne) ocenę propo-

nowanych rozwiązań ustawowych poprzedzić warto kilkoma uwagami dotyczącymi konstytucyjnych wzorców, z którymi rozwiązania te pozostają w merytorycznym związku. Wzorce te wynikają zarówno z ogólnych zasad ustrojowych – art. 10 Konstytucji (władza sędziowska, jako jedna z „podzielonych i zrównoważonych” władz), art. 173 i 175 Konstytucji RP (władza sędziowska odrębna i niezależna, której organom [sądom] powierza ustrojodawca wymierzanie sprawiedliwości, stanowiące „jądro kompetencyjne” dla tej kategorii organów władzy publicznej), ale również z przepisów ustawy zasadniczej kształtujących status prawny jednostki, w tym przede wszystkim unormowań dotyczących prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), jako samodzielnego prawa podmiotowego, ale zarazem kluczowego środka ochrony innych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Z tych ostatnich bowiem bezpośrednio wynika określony standard sądu jako organu władzy publicznej spełniającego rudymenarne wymogi organu niezależnego, niezawisłego, właściwego, bezstronnego oraz działającego bez zbędnej zwłoki.

Należy pamiętać, że konstytucyjne zastrzeżenia niezależności i odrębności od innych władz (art. 173 Konstytucji RP) nie mają charakteru absolutnego, ich realizacja w przepisach ustawowych może uwzględniać pewien stopień zrelatywizowania do „otoczenia ustrojowego”, w którym funkcjonować mają sądy, ustalonego nie tylko przez same normy konstytucyjne (np. ustawowa podstawa organizacji i postępowania przed sądami; wyłączenia drogi *stricte* sądowej – np. TK w kontekście kontroli działalności partii politycznych; TS w kontekście odpowiedzialności karnej Prezydenta lub członków Rady Ministrów; nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego), ale również przez standard międzynarodowy (orzecznictwo TSUE, ETPC).

Ustrojowy status sądu w znacznej mierze wyznaczony jest oczywiście również zasadami odnoszącymi się do konstytucyjnej instytucji sędziego jako podmiotu, którego sytuacja prawna bezpośrednio ten status determinuje (przymioty niezawisłości i bezstronności). W tym też kontekście propozycje nowych rozwiązań muszą uwzględniać nie tylko wynikający z nich status sądu jako takiego, lecz także status sędziów wykonujących kompetencje orzecznicze i wymierzających w ten sposób sprawiedliwość (art. 175 Konstytucji RP). Oba te aspekty pozostają w ścisłej relacji, czego dowodem argumentacja wyrażona w wielu judykatach międzynarodowych, w której podnoszone zarzuty dotyczące statusu sędziego (np. w kontekście procedury jego powołania) bezpośrednio „przenoszą się” na ocenę sądu, jako organu władzy publicznej, który wskutek tych wad traci zdolność do wypełnienia konstytucyjnych (konwencyjnych, unijnych) standardów realizacji prawa do sądu (tak zwłaszcza w kontekście orzeczeń TSUE dotyczących „izb” Sądu Najwyższego).

Przechodząc do zasadniczego wątku tej części opinii, a więc zgodności proponowanych rozwiązań ze standardem

konstytucyjnym, podkreślić trzeba, że koncentruje się on na aspekcie „sądowym” proponowanych regulacji (aspekt „sędziowski” uwzględniony jest pkt 1 niniejszej opinii), a ich przedmiotem są głównie unormowania projektu nowego PrUstrSądPow, a w części także ustawy o KRS.

Na wstępie generalnie trzeba zaaprobować koncepcję zmiany właściwości organu władzy publicznej w zakresie zarządzania i organizowania działalności sądów powszechnych. Za zbędne można uznać powtarzanie wielu zasadniczych zastrzeżeń dotyczących sposobu, w jaki organy władzy publicznej (przede wszystkim Minister Sprawiedliwości, ale poniekąd także powołani przez ten organ prezesi sądów) wykonywały swoje ustawowe kompetencje w tym zakresie. Stwierdzić można jedynie, że – niestety – ziściły się prawie wszystkie obawy i zastrzeżenia, które towarzyszyły stanowisku wyrażonemu w orzecznictwie TK, a sprowadzającemu się do „ostrożnej” (i „co do zasady”) aprobaty dla ustawowego mechanizmu wykonywania takiego nadzoru właśnie przez Ministra Sprawiedliwości (zob. wyroki K 45/07, K 31/12). Kolejne zmiany ustawowe, jak i późniejsza praktyka stosowania nadal obowiązujących przepisów, poszły jednak w kierunku dokładnie odwrotnym od tego, który w orzeczeniach tych wskazano jako konstytucyjnie dozwolony.

Powierzenie zatem zadania związanego z wykonywaniem nadzoru administracyjnego (stosując dotychczasową terminologię ustawy) nad sądami powszechnymi innemu organowi władzy publicznej należy uznać nie tylko za w pełni usprawiedliwione, ale – w realiach ustrojowych ostatnich lat – wręcz konieczne. Zasadnicza wątpliwość, jaka się tu pojawia, jest związana z pytaniem o konstytucyjną dopuszczalność powierzenia tego właśnie zadania Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS).

Ewentualne wątpliwości ustrojowe mają bowiem wielorakie podłoże. Po pierwsze, pozytywnej kwalifikacji wymaga przyjęcie, że organ ten mieści się w dopuszczalnych granicach odstępstwa od wymogu „odrębności i niezależności” sądów (art. 173 Konstytucji RP). Sama konstrukcja nadzoru ograniczonego do sfery administrowania (zarządzania) działalnością sądów powszechnych nie wydaje się naruszać ram konstytucyjnych, w jakich organy te mają funkcjonować. W tym kontekście odwołać się można też do wskazanej wyżej linii orzeczniczej TK, w tym jej zakresie, w jakim odwołanie to „abstrahuje” od problemu organu właściwego do wykonywania tego rodzaju kompetencji nadzorczych. Po drugie, przyjęcie generalnego założenia powiązania zadań dotyczących „zarządzania” sądami powszechnymi właśnie z KRS, niewątpliwie łądzi zastrzeżenia dotyczące wykonywania takiego nadzoru przez organ którejś z „władz politycznych”, za jakie uznać można organy legislatywy i egzekutywy. Pamiętać jednak trzeba, że zastosowanie zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej dotyczy niewątpliwie również relacji sądów do innych organów – szeroko rozumianej – władzy

publicznej, które nie zaliczają się do żadnej z „klasycznych” władz wymienionych w art. 10 Konstytucji RP. Niewątpliwie kwalifikacja relacji, w jakiej pozostają one wówczas do sądów, musi uwzględniać ich specyfikę ustrojową; inne są też zapewne wówczas niebezpieczeństwa, związane z niedozwoloną konstytucyjnie ingerencją w wymaganą przez ustrojodawcę odrębność i niezależność sądów. Uznanie zatem właśnie KRS za organ właściwy do wykonywania zadań w sferze zarządzania (jak to konsekwentnie ujmuje się w uzasadnieniu projektu PrUstrSądPow) sądami powszechnymi bynajmniej nie przesądza jeszcze pozytywnej oceny ustrojowej skonstruowanej w ten sposób relacji między tym organem a sądami. Pamiętać jednak trzeba, że konstytucyjnie założony, „mieszany” skład personalny KRS, a zwłaszcza zasiadanie w niej (ponownie) Ministra Sprawiedliwości, posłów, senatorów i przedstawiciela Prezydenta RP (art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji RP), całkowicie zgłaszanych zastrzeżeń nie niwelują. Niewątpliwie jednak konstytucyjnie określone podstawowe zadanie KRS, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), znacznie bardziej predestynuje ten organ (nawet przy uwzględnieniu politycznej „proweniencji” części jego członków) do wykonywania także kompetencji z zakresu zarządzania funkcjonowaniem sądów, o ile oczywiście to uwzględnienie tego właśnie zasadniczego zadania KRS towarzyszyć będzie także ich realizacji. Po trzecie, dodatkowa trudność towarzysząca ustawowemu regulowaniu problematyki zarządzania działalnością sądów powszechnych wynika z braku precyzyjnego konstytucyjnego wzorca, który pozwalałby na jednoznaczną ocenę dopuszczalności tego rodzaju (niewątpliwiej) ingerencji, tak z uwagi na podmiot, który będzie jej dokonywał, jak i – przede wszystkim – przedmiot owego zarządzania, a w konsekwencji również środki prawne, za pomocą których będzie ono realizowane. O ile bowiem ustrojodawca wskazał na granice samodzielności orzeczniczej sędziów (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), jak i ustalił właściwość Sądu Najwyższego do wykonywania nadzoru nad działalnością jurysdykcyjną sądów powszechnych (art. 183 Konstytucji RP), o tyle kwestia właściwości w sferze „nadzoru administracyjnego” nie znalazła w Konstytucji wyrazu w konkretnej i bezpośredniej regulacji normatywnej.

Wszystkie wskazane wyżej aspekty problemu wymagają przyjęcia jednego generalnego zastrzeżenia. Jakakolwiek – podejmowana na podstawie unormowań ustawowych – aktywność innego organu władzy publicznej (w tym także KRS), uzasadniana dążeniem do zapewnienia prawidłowej „administracji” wykonywania przez sądy działalności związanej z wymierzaniem sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej, nie może spowodować naruszenia podstawowej zasady konstytucyjnej, jaką jest niezawisłość sędziego (niezawisłość sądu – w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP). To właśnie niezawisłe wymierzanie



sprawiedliwości musi bowiem pozostać sferą bezwzględnie chronioną przed pozasądową ingerencją, jakkolwiek byłaby ona nazywana i uzasadniana. Podkreślenie tego zastrzeżenia jest wielce pożądane nie tylko przy wskazaniu generalnej właściwości danego organu „pозasądowego” do podejmowania działań w zakresie zarządzania działalnością orzeczniczą sądów, ale także przy określaniu szczegółowych kompetencji, za pomocą których takie zarządzanie ma być realizowane; zwłaszcza zaś tych z nich, które z niezawisłością sędziowską pozostawać mogą w niebezpiecznie bliskiej relacji.

Przyjmując taką perspektywę pozycji ustrojowej sądów, wydaje się więc, że pierwszorzędne nie jest wcale ustalenie, który organ władzy publicznej – (w domyśle) inny, aniżeli organy zaliczone przez ustrojodawcę do władzy sędziowskiej – zostaje ustawowo dopuszczony do wykonywania kompetencji w zakresie zarządzania administracyjną stroną ich działalności, ale precyzyjne określenie przedmiotu takiego zarządzania i skutków podejmowanych w ten sposób działań dla wspomnianego już wyżej „jądra kompetencyjnego” funkcjonowania sądów powszechnych.

I w tym kontekście projekt może budzić wątpliwości.

Przede wszystkim, wywołuje je niejasność terminologiczna i zakresowa dotycząca wykreowanego w projektowanych ustawach zadania KRS. Analizowany w tym miejscu bliżej projekt PrUstrSądPow jednoznacznie przypisuje KRS zadania w zakresie zarządzania działalnością sądów powszechnych (zob. uzasadnienie, art. 6, 7 PrUstrSądPow). Z kolei w art. 2 projektu ustawy o KRS mowa już o zadaniu „zarządzania sędziownictwem” (w domyśle – również sądami administracyjnymi, wojskowymi i SN?). W bardziej szczegółowym wyczerpaniu zadań KRS mowa jest o „opracowywaniu propozycji rozwiązań dotyczących zarządzania sędziownictwem” (art. 7 pkt 6), natomiast w przepisach szczegółowych, dotyczących konkretnych kompetencji KRS, oprócz sądów powszechnych, uwzględniane są niekiedy także sądy administracyjne (np. art. 65 czy 71 projektu ustawy o KRS). Wobec deklaracji zawartej w uzasadnieniu tego projektu, iż przyjęte w nim rozwiązania adresowane są przede wszystkim do sądów powszechnych, zaś wynikające z nich propozycje (np. dotyczące systemu ważenia spraw) mogłyby dopiero znaleźć też zastosowanie w odniesieniu do sądów administracyjnych i SN (s. 8 uzasadnienia), wywołuje to zamęt co do zakresu rzeczywistych zamierzeń Autorów. Niezależnie od tego, warto zauważyć, że pomyślna realizacja koncepcji zmiany „filozofii” zarządzania działalnością sądów powszechnych (skonkretyzowana już w projekcie PrUstrSądPow) istotnie postawi na porządku dziennym pytanie o perspektywę zarządzania działalnością innych sądów, zaktualizuje potrzebę pewnego ujednoczenia rozwiązań ustawowych w tym zakresie, a w kontekście sądów powszechnych rozwieje być może wątpliwości co do pewnej asymetrii rozwiązań (np. dotyczących zarządzania sądami powszechnymi przez sędziów administracyjnych, wchodzą-

cych w skład KRS, bez zapewnienia „wzajemnej” relacji w tym zakresie sędziów sądów powszechnych wobec działalności sądów administracyjnych).

Nie lada trudność wywołuje także jednoznaczne określenie przedmiotu proponowanego w projektach nowego zadania KRS. Autorzy projektów bardzo odziewają się od skorzystania z określenia „nadzór administracyjny” – stosowanego w przepisach dotychczas obowiązujących, mającego swoje rozwinięcie doktrynalne i poddane szczegółowej analizie w orzecznictwie (choćby w powołanych wyżej judykatach TK). Tego rodzaju „awersja” może się wydawać uzasadniona, zwłaszcza w związku z negatywną konotacją sposobu wykonywania tego nadzoru w ostatnich latach. Problem jednak w tym, że w miejsce obecnie obowiązującego określenia ustawowego „działalności administracyjnej” sądów (art. 8 obecnego PrUstrSądPow) oraz dostosowanych do elementów tej działalności form nadzoru (zob. zwłaszcza zróżnicowanie „nadzoru zewnętrznego” i „nadzoru wewnętrznego” w art. 9 i 9a obecnego PrUstrSądPow), zaproponowane zostało w miejsce tych pojęć ogólne określenie przedmiotu aktywności KRS w stosunku do działalności sądów powszechnych, które wydaje się mocno nieprecyzyjne, a w konsekwencji (przy odpowiedniej jego interpretacji) właściwie poszerzające dotychczasowy zakres dozwolonej ustawowo ingerencji w ich funkcjonowanie.

Autorzy projektu wskazują bowiem zasadniczo na dwa rodzaje aktywności KRS wobec sądów powszechnych. Pierwszym z nich jest „monitorowanie” (art. 6 – przypisane wspólnie KRS i prezesom sądów), drugim – organizacja działalności (art. 7 – zgodnie z którym KRS korzysta z domniemania kompetencji, a wyjątkowo uprawniony jest Minister Sprawiedliwości) sądów powszechnych. Tylko dla pierwszej z tych aktywności wyznaczona została też granica związana z poszanowaniem sfery niezawisłości (art. 6 § 4 projektu PrUstrSądPow).

Wątpliwości wywołuje już sam art. 6 projektu PrUstrSądPow. Skoro dozwolonym przedmiotem działań KRS w tym zakresie ma być działalność sądów związana z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 1 PrUstrSądPow, to jednoznacznie kieruje to aktywność „nadzorczą” KRS w stronę wymierzania sprawiedliwości (oraz innych zadań sądów z zakresu ochrony prawnej), a więc w stronę bardzo „wrażliwą” na tego rodzaju oddziaływanie. Paradoksalnie aktywność ta poszerza się więc – i to literalnie w treści przepisów PrUstrSądPow – w stosunku do dotychczasowego pojęcia, dotyczącego dozwolonej aktywności Ministra Sprawiedliwości. Wobec zaś braku – choćby odpowiednika dotychczasowego art. 8 PrUstrSądPow – definicji działalności administracyjnej, która jednak ułatwiała wyznaczenie granic i ocenę dopuszczalności samych działań nadzorczych, niebezpieczeństwo ich przekroczenia wskutek ingerencji wzrasta. Jego źródłem może być również zawarte w projekcie wskazanie

kryteriów owego monitorowania. Znajduje się wśród nich także „rzetelność”. Nasuwa się pytanie, czy jest to pojęcie samodzielne, mające jakąś własną treść ustalaną na użytek relacji między KRS a sądami, czy też nawiązuje ono do pojęcia z dotychczasowego języka prawnego, zastosowanego choćby w przepisach Konstytucji dotyczących Najwyższej Izby Kontroli (zob. art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jeśli właściwa jest druga odpowiedź, to tym bardziej wzbudza ona obawy o zakres dopuszczalnego oddziaływania KRS, nawet w postaci „zetknięcia się” z aktywnością Sądu Najwyższego związaną z wykonywaniem nadzoru judykacyjnego. Pełna weryfikacja rzetelności działania sądów nie wydaje się bowiem możliwa bez wnikięcia w płaszczyznę merytoryczną, związaną z wymierzaniem sprawiedliwości i realizacją innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Lektura przepisów projektu PrUstrSądPow budzi też pewną niejasność odnośnie do relacji, w jakiej monitorowanie pozostaje względem procedury ewaluacji. Z treści uzasadnienia projektu wynika, że ma być ona elementem „organizacji” działania sądów, ale z kolei jej przedmiotem staje się – podobnie, jak w przypadku monitorowania – całokształt działalności sądów powszechnych (art. 66 i n. Projektu PrUstrSądPow).

Z kolei z treści art. 7 § 2 PrUstrSądPow wynika, że do KRS należy jedynie „organizacja” działalności organów sądów, polegającej z kolei na „działalności mającej na celu zapewnienie odpowiednich warunków do wykonywania zadań”. Abstrahując od poprawności stylistycznej tych przepisów, można dojść do wniosku, że przewidziane w dalszych przepisach projektu PrUstrSądPow kompetencje (także prawotwórcze) wykraczają chyba poza zakres tego rodzaju „organizacji”, bo wręcz są samą „działalnością”, która literalnie zastrzeżona jest przecież dla organów sądów. Przykładem mogą być choćby działania przewidziane w art. 44 PrUstrSądPow, związane z przydziałem stanowisk sędziowskich.

Niezależnie od powyższych uwag, wskazać w tym miejscu trzeba na zasadniczy dylemat związany z formą prawną, w jakiej KRS miałyby realizować znaczną część z kompetencji przypisanych w projektach. Projektodawcy zakładają formę uchwały KRS jako źródła prawa, w którym zawarta będzie zasadnicza część uregulowań służących wykonywaniu zadań w zakresie zarządzania sądownictwem. Problem w tym, że zasada odrębności i niezależności sądów od innych władz (naszym zdaniem, nie tylko tych wskazanych w art. 10 Konstytucji RP) nie pozwala uznać, że między KRS a sądami zachodzi jakakolwiek relacja „podległości organizacyjnej” (art. 93 Konstytucji RP), nawet w szerokim rozumieniu tego pojęcia, także tym przyjętym w niektórych judykatach TK (przede wszystkim w odniesieniu do relacji NBP – banki; na co powołują się Autorzy w uzasadnieniu projektu PrUstrSądPow). Nawet więc aprobując tezę o otwartym (podmiotowo) charakterze podsystemu źródeł prawa wewnętrznego, ta forma źródeł prawa nie może naszym zdaniem znaleźć

tu zastosowania. Tym bardziej oczywiście wykluczone jest – z uwagi na treść art. 92 Konstytucji RP – ustawowe „doposażenie” KRS w kompetencję do wydawania rozporządzeń. Brak możliwości stanowienia przez KRS norm o charakterze powszechnie obowiązującym dyskwalifikuje zresztą również niektóre z projektowanych upoważnień przewidzianych dla tego organu. Część z nich nie wydaje się bowiem mieć wyłącznie „organizacyjno-wewnętrzny” charakteru i – wbrew zastrzeżeniom Autorów – wkracza w sferę praw i wolności sędziów (zob. np. art. 20 § 12; art. 34 § 4; art. 68 § 5; art. 70 § 6; art. 71 § 5; art. 77 § 2 (?); art. 98 § 1 i 2; art. 132 § 2; art. 156 § 2; art. 160 § 3; art. 171 § 7; art. 167 § 7; art. 275 § 2 projektu PrUstrSądPow).

Przy okazji problemu upoważnień zawartych w projekcie PrUstrSądPow trzeba jeszcze wytknąć błąd w art. 45 projektu PrUstrSądPow, w którym Minister Sprawiedliwości miałby tworzyć i znosić punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach cywilnych, handlowych oraz karnych zarządzeniem, a więc również aktem prawa wewnętrznego. Ponadto w treści art. 87 § 7 i art. 98 § 3 i 4 projektu PrUstrSądPow brak jest wytycznych w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości, co pozostaje w sprzeczności z wymogiem art. 92 zd. 2 Konstytucji RP. Z kolei przewidziane w art. 244 § 3 projektu PrUstrSądPow delegowanie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określania „szczegółowych zadań rady” sędziów obywatelskich jest upoważnieniem blankietowym, delegującym do uregulowania materię ustawową (względnie jest to blankiet co do określenia zakresu kompetencji rady), co również budzi wątpliwości na gruncie art. 92 Konstytucji RP. Jest to wprawdzie powielenie rozwiązania z aktualnie obowiązującego art. 175 § 3 PrUstrSądPow w odniesieniu do rady ławniczej, ale oczywiście w żadnej mierze nie sanuje to jego wadliwości.

Na aprobatę zasługuje natomiast hierarchiczne „przesunięcie w górę” (do poziomu ustawy) rozwiązań normatywnych związanych z ustrojem sądów powszechnych. Jak to słusznie zauważa się w uzasadnieniu, realizuje to (także w aspekcie *stricte* formalnym) prawo do sądu właściwego, ustanowionego w ustawie. Pamiętać jednak trzeba, że tak jak szkodliwy mógł być w tym zakresie wpływ organów egzekutywy, tak również oddziaływanie legislatywy niekoniecznie jest czymś gwarantującym brak dowolności i arbitralności; to jednak forma ustawy stwarza w tym zakresie najmocniejsze gwarancje. Niewątpliwie może też służyć większej stabilności struktury organizacyjnej sądów powszechnych.

#### 4. Uwagi do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu: „Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zarządza sądownictwem”. Zwraca uwagę okoliczność, że w stosun-

ku do charakterystyki Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) wynikającej z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP projektodawcy proponują rozszerzenie zakresu kompetencji KRS o zarządzanie sądownictwem, o którym – przynajmniej *explicite* – Konstytucja milczy. W Konstytucji bowiem ograniczono się w tej mierze do powierzenia KRS zadania w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nasuwa się zatem pytanie, czy dopuszczalne jest powierzenie KRS dodatkowych – innych niż wymienione w Konstytucji (art. 186 ust. 2, art. 179) – kompetencji na drodze ustawowej, a jeżeli tak, to pod jakimi warunkami. Należy opowiedzieć się za poglądem, w myśl którego regulacja konstytucyjna nie wyczerpuje dopuszczalnego zakresu kompetencji KRS, ale ustawą nie wolno wyposażyć KRS w kompetencje inne niż tylko służące realizacji konstytucyjnego zadania tego organu władzy publicznej, jakie stanowi stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Na tym tle pojawia się problem czy zarządzanie sądownictwem to kompetencja służąca realizacji zadania w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zarządzanie bowiem sądownictwem w zakresie dotyczącym sądów powszechnych dotąd należało, jako nadzór administracyjny nad sądami, do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości to organ władzy wykonawczej, tj. władzy politycznej. Można zatem zasadnie argumentować, że przekazanie istotnej części jego kompetencji w omawianym zakresie do organu, którego skład wprawdzie obejmuje także przedstawicieli władz politycznych (legislatywy i egzekutywy), ale udział tychże ma charakter wyraźnie mniejszościowy, stanowi krok w kierunku odpolitycznienia zarządzania sądownictwem. Co zaś za tym idzie, stwarza to większe szanse realizacji konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jednocześnie należy podkreślić, że bez zarządzania sądownictwem, tj. podejmowania czynności o charakterze administracyjnym w sferze organizacji sądownictwa, nie byłoby możliwe wykonywanie zadań o charakterze judykacyjnym przez sądy. Inaczej rzecz ujmując, działalność orzecznicza sądów, która – ze względu na obowiązywanie zasady niezależności i odrębności sądów od innych władz (art. 10, art. 173 Konstytucji RP) – jest wyłączona spod ingerencji KRS czy też jakiegokolwiek innego niż tylko sądy w ramach sprawowania kontroli instancyjnej organu władzy publicznej, jest uzależniona od zorganizowania i należytego funkcjonowania aparatu sądowniczego. Z tego powodu ostatecznie związek między zarządzaniem sądownictwem a staniem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest związkiem o charakterze ścisłym. Odpowiedni sposób zorganizowania sądownictwa i zarządzania nim warunkuje bowiem odpowiednie sprawowanie funkcji judykacyjnych.

W myśl art. 2 ust. 2 projektu: „Do właściwości Rady należą wszystkie sprawy, o których mowa w ust. 1, niezastrzeżone do właściwości innych organów”. Oznacza to, że do projektu wprowadzono domniemanie właściwości KRS w sprawach stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zarządzania sądownictwem. Tego rodzaju regulacja wydaje się być wzorowana na art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Należy uznać, że unormowanie tego typu posiada istotny walor porządkujący w procesie stosowania prawa, pozwalając w określony sposób rozstrzygnąć ewentualne wątpliwości w kwestii właściwości poszczególnych organów władzy publicznej. Można natomiast sformułować zastrzeżenie w odniesieniu do pierwszego z dwóch zakresów, do których nawiązuje projektowany art. 2 ust. 2 poprzez sformułowanie „wszystkie sprawy, o których mowa w ust. 1, niezastrzeżone do właściwości innych organów”. Odesłanie do ust. 1 oznacza zatem odesłanie zarówno do „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, jak i do „zarządzania sądownictwem”. W kontekście tego pierwszego nie bardzo wiadomo, dla właściwości jakich to innych organów mogłyby być zastrzeżone sprawy „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, skoro Konstytucja RP w art. 186 ust. 1 to właśnie KRS powierza to zadanie, a żaden inny przepis Konstytucji nie powierza go równolegle innemu organowi. Można zatem co najmniej zastanawiać się, czy aby częściowo odesłanie do ust. 1 w art. 2 ust. 2 nie ma charakteru odesłania pustego.

Na aprobatę zasługuje podkreślenie w art. 3 ust. 1 projektu znaczenia zasad efektywności i transparentności w wykonywaniu zadań przez KRS, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że musi to odbywać się „z poszanowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Wprowadzenie wymogu efektywności i transparentności w wykonywaniu zadań należy uznać za przejaw uwzględnienia w projekcie szczególnej mocy Konstytucji w aspekcie pozytywnym, ponieważ zmierza ono do realizacji wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Pełna realizacja tej zasady wymagała będzie w praktyce korzystania z konstytucyjnych i ustawowych kompetencji KRS w sposób uwzględniający ustawową dyrektywę efektywności i transparentności w wykonywaniu zadań.

Pewne wątpliwości wywołuje natomiast użycie w projektowanym art. 3 ust. 2 sformułowania o zapewnieniu „wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości”. Jeżeli projekt zostanie uchwalony i wejdzie w życie jako ustawa, to nie będzie możliwe wykorzystanie dotychczasowej praktyki ustrojowej, ponieważ jak dotąd ustawodawstwo nie operowało tego rodzaju sformułowaniem, nie można zatem przyjąć, że mamy do czynienia z pojęciem zastanym. Naturalnie wprowadzanie nowych terminów czy sformułowań do aktów normatyw-



nych jest dopuszczalne, wydaje się tylko, że to konkretne sformułowanie ma charakter na tyle ogólnikowy, że może być wypełniane niemal dowolną treścią. Można w związku z tym co najmniej zastanawiać się, czy taka sytuacja nie będzie prowadziła do naruszenia którejś z zasad szczegółowych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP (np. zasady pewności prawa). Ponadto wydaje się, że to na sądach, a nie KRS, spoczywa zasadniczy ciężar zapewniania „wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości”, bo to sądy, nie zaś Rada, wymiar sprawiedliwości sprawują. Zadaniem Rady jest natomiast stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Obszerny – bo aż 16-punktowy (przy czym w ramach niektórych punktów wyróżniono podpunkty) – katalog zadań i kompetencji KRS, proponowany w art. 7 projektu, nie nasuwa zastrzeżeń konstytucyjnych. Każda z tych kompetencji i każde z zadań służy staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów lub zarządzaniu sądownictwem. Nie mamy tu zatem do czynienia z oderwaniem się poszczególnych zadań czy kompetencji od tego, co wynika z konstytucyjnej roli przewidzianej dla KRS. Można natomiast zgłosić szczegółową uwagę terminologiczną: w pkt 9 lit. e mowa o współpracy z „ministrem właściwym do spraw reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą”. Jednak ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.) nie przewiduje działu administracji rządowej pn. „reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą”, tylko dział „sprawy zagraniczne” (art. 5 pkt 27). Dopiero ten dział (art. 32 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej) obejmuje m.in. sprawy „reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1 pkt 2”. Określając właściwość ministra w ustawie, należy wskazać dział, a nie część składową działu. Trzeba ponadto pamiętać, że współpracę z zagranicą wspólnie urzeczywistnia zdecydowana większość ministrów, a nie jedynie minister właściwy do spraw zagranicznych. Można więc rozważyć zmianę omawianego art. 7 pkt 9 lit. e projektu w kierunku uwzględniającym powyższe zastrzeżenie (wprowadzając większą elastyczność).

Inaczej niż art. 7 projektu, pewne wątpliwości wywołuje natomiast art. 8, wyliczający (np. na co wskazuje użycie sformułowania „w szczególności”) „inne zadania określone w przepisach odrębnych”. Większość wymienionych tam zadań i kompetencji wiąże się ze staniem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów lub też zarządzaniem sądownictwem, zarazem jednak można wskazać na takie, których związek z nimi jest wątpliwy. Tytułem przykładu należy tu wymienić kompetencje określone w art. 8 pkt 12–14, tj. kolejno: wybór sędziów – członków Państwowej Komisji Wyborczej, zgłaszanie kandydatów do składu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz zgłaszanie sędziów

do pełnienia funkcji komisarza wyborczego. Nie bardzo wiadomo, jaki związek miałyby mieć te trzy kompetencje ze staniem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów czy też zarządzaniem sądownictwem. Raczej należałoby przyjąć, że są to kompetencje służące zabezpieczeniu rzetelności procesów wyborczych poprzez wkomponowanie w skład poszczególnych organów wyborczych osób o statusie sędziego. Nie wiadomo również, dlaczego to właśnie KRS miałaby sprawować „nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy apelacyjne, w ramach prowadzonych przez nie postępowań” (art. 8 pkt 20 projektu) czy też sprawować „nadzór nad podmiotami, których zadaniem jest zapewnienie poprawności i jakości danych kadrowych rejestrowanych w systemach centralnych” (art. 8 pkt 21 projektu).

Odnosnie do art. 11–13 projektu pozytywnie należy ocenić wprowadzenie swoistej gradacji wymaganej do wyboru posłów i senatorów w skład KRS większości, począwszy od większości kwalifikowanej 3/5 głosów, poprzez większość bezwzględną, a skończywszy na większości zwykłej. Należy w tym kontekście przypomnieć, że w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji RP ustawa ma określić m.in. właśnie sposób wyboru członków Rady. Zatem możliwe są tu rozmaite rozwiązania w zakresie wymaganej większości głosów, ponieważ Konstytucja nie formułuje żadnych oczekiwań w kwestii tej większości. Zaproponowana regulacja wydaje się umiejętnie godzić potrzebę zapewnienia jak najsilniejszej legitymacji wybranym członkom KRS z koniecznością zagwarantowania pełnej obsady tego organu władzy publicznej, a więc – w razie, gdyby nie udało się osiągnąć we wcześniejszych głosowaniach większości 3/5 głosów ani większości bezwzględnej, niezbędne jest umożliwienie dokonania wyboru łatwiejszą do osiągnięcia większością głosów, czyli większością zwykłą.

Ze względu m.in. na wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadę sprawności działania instytucji publicznych pozytywnie należy także ocenić proponowany art. 13, zgodnie z którym „[c]złonkowie Rady wybrani przez Sejm i Senat pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków”. Prowadzi to bowiem do zagwarantowania pełnej ciągłości w zakresie możliwości wykonywania konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz kompetencji przez KRS.

Niefortunnie zredagowano art. 14 ust. 1 i 2 projektu. Mowa tam o „kandydacie na członka Rady wybranym przez Sejm i Senat oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Tymczasem z chwilą dokonania przez Sejm i Senat wyboru kandydat staje się od razu członkiem Rady, przestając być jedynie kandydatem. Zgodnie z terminologią konstytucyjną (art. 187 ust. 1 pkt 1 *in fine* Konstytucji RP) Prezydent nie „wybiera” osoby (tym bardziej – „kandydata”) w skład KRS, tylko powołuje daną osobę. Dlatego także w art. 14 ust. 2 należałoby wprowadzić zmianę brzmienia z: „Kandydatem na

członka Rady wybranym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie może być również osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego” na: „Osobą powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w skład Rady nie może być również osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego”.

Co do *meritum* art. 14 ust. 2 projektu, nie nasuwa ono zastrzeżeń konstytucyjnych, a nawet wręcz przeciwnie – wydaje się trafnie realizować zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantując, że wymóg posiadania obywatelstwa polskiego będzie w takim samym stopniu odnoszony do wszystkich członków KRS. W przypadku posłów i senatorów wybieranych do KRS taki wymóg wynika z art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. W odniesieniu do sędziowskich członków KRS wymóg posiadania (zresztą wyłącznie) obywatelstwa polskiego wynika z kolei z aktualnego brzmienia art. 61 § 1 pkt 1 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.; dalej: PrUstrSądPow), który stanowi, że na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie (w odniesieniu do sędziów sądu okręgowego i apelacyjnego zob. odpowiednio art. 63 § 1 i 2 PrUstrSądPow [„ten, kto spełnia wymagania określone w art. 61 § 1 pkt 1–4”] oraz art. 64 § 1 i 2 PrUstrSądPow [„ten, kto spełnia wymagania określone w art. 61 § 1 pkt 1–4”]). Także do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – zgodnie z art. 30 § 1 pkt 1 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.) – może być powołana osoba, która „posiada wyłącznie obywatelstwo polskie”. W przypadku sędziów sądów wojskowych rzecz reguluje analogicznie art. 22 § 1 pkt 1 ustawy z 21.8.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2250). Również do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto ma obywatelstwo polskie (art. 6 § 1 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.; dalej: pusa). Z kolei do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego „może być powołany ten, kto spełnia wymagania określone w art. 6 § 1 pkt 1–4 i 6” (art. 7 § 1 pusa).

Warto odnotować, że także w przedstawionym przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” projekcie z 18.12.2023 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych proponuje się uwzględnienie wymogu posiadania przez osoby powoływane na stanowisko sędziego (wyłącznie) obywatelstwa polskiego (zob. art. 124 § 1 pkt 1, art. 125 § 1 i 2, art. 126 § 1 i 2 projektu z 18.12.2023 r.).

Jeżeli zaś chodzi o merytoryczną warstwę art. 14 ust. 1 projektu ustawy o KRS, przewidującego wykluczenie określonych osób z możliwości zostania członkiem Rady, to ta regulacja nie nasuwa zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Ze względu m.in. na zasadę rzetelności działania instytucji pub-

licznych oraz troskę o właściwą realizację konstytucyjnego zadania w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów należy przyjąć, że nie tylko dopuszczalne, ale w pełni uzasadnione jest wprowadzenie ustawą pewnych ograniczeń możliwości kandydowania do KRS. Cel usprawiedliwiony konstytucyjnie stanowi bowiem takie ukształtowanie składu Rady, aby jej członkowie dawali rękojmię należytego wykonywania swoich obowiązków. Można jedynie zaproponować, aby okolicznością wykluczającą członkostwo w Radzie, obok prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, było także prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo skarbowe.

Proponowane brzmienie art. 15 ust. 1 projektu z dwóch powodów zasługuje na pełną aprobatę z perspektywy wymogów konstytucyjnych. Po pierwsze, projekt w tym zakresie przywraca zgodny z Konstytucją sposób wyboru sędziowskich członków KRS przez samych sędziów, pozbawiając tym samym tej kompetencji Sejm. Po drugie, projekt należyście realizuje dyspozycję art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym 15 członków KRS ma być „wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. W obecnym stanie prawnym (wynikającym z ustawy o KRS w jej aktualnym brzmieniu) ta dyspozycja nie jest zrealizowana, ponieważ w składzie KRS nie są reprezentowani sędziowie pochodzący ze wszystkich wymienionych w przytoczonym przepisie Konstytucji kategorii sądów. Projekt rozwiązuje ten problem, w kolejnych punktach art. 15 ust. 1 precyzyjnie określając liczebność reprezentantów poszczególnych kategorii sądów. Trafnie również, z uwagi na największą liczbę sędziów sądów rejonowych, liczebność ich reprezentantów jest największa (określona na poziomie 8 członków KRS).

W myśl art. 16 ust. 1 projektu prawo zgłoszenia kandydata na członka Rady wybieranego przez sędziów mają odpowiednio liczebne grupy sędziów, ale również Krajowa Rada Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych oraz grupa co najmniej 2000 obywateli, mających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. Jak się wydaje, projektodawca poprawnie realizuje tym samym dyspozycję z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym sposób wyboru członków KRS określa ustawa. Brak przepisów Konstytucji, które wykluczałyby możliwość zgłaszania kandydatów na sędziowskich członków KRS przez podmioty inne niż tylko sami sędziowie. Z naruszeniem Konstytucji (art. 187 ust. 1 pkt 2) mielibyśmy do czynienia wyłącznie wówczas, gdyby to ktoś inny niż sami sędziowie dokonywał wyboru sędziów w skład KRS. W pozostałym zakresie ustawodawca dysponuje znaczną swobodą regulacyjną, z jednym wyjątkiem: możliwość zgłaszania własnych kandydatów muszą mieć również sędziowie (co jednak projekt zachowuje).

Zgodnie z art. 23 ust. 3 projektu: „Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów, w składzie 3 sędziów (...)”. Projektowany przepis nie przesądza o tym, sędziowie której z izb Sądu Najwyższego są właściwi do rozpoznania protestu wyborczego. W związku z tym przynajmniej z perspektywy osoby zajmującej faktycznie stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obowiązywałaby regulacja ogólna z art. 26 § 1 pkt 11 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, w myśl której do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie innych spraw z zakresu prawa publicznego niezastrzeżonych do właściwości innych izb Sądu Najwyższego. Taki stan rzeczy jest niepożądany, jako że – co wyeksponowano również w uzasadnieniu do opiniowanego projektu – status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (złożonej w całości z sędziów powołanych przez Prezydenta RP na wniosek KRS, w której składzie znajdują się sędziowie wybrani przez Sejm, a nie przez sędziów) budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Ponadto w świetle orzecznictwa ETPC (zob. zwłaszcza wyrok w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* przeciwko *Polsce* oraz wyrok w sprawie *Wałęsa* przeciwko *Polsce*) orzekanie przez tę Izbę narusza art. 6 ust. 1 EKPC, natomiast zgodnie z orzecznictwem TSUE – w szczególności znajduje to potwierdzenie w wyroku TSUE z 21.12.2023 r. – nie ma ona statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o UE w zw. z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych. Należy przy tym zaznaczyć, że standard prawa do sądu wynikający z art. 6 ust. 1 EKPC, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit drugi KPP UE jest zbieżny ze standardem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z tego względu uprawnione jest stwierdzenie, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie stanowi sądu także z perspektywy polskiej Konstytucji. Dlatego też w projekcie należałoby odmiennie uregulować właściwość izby SN w kontekście rozpoznawania protestu wyborczego dotyczącego wyboru członka KRS – w taki sposób, aby sprawy tego rodzaju były kierowane do izby, której status prawny nie budzi zastrzeżeń.

Krytycznie należy ocenić regulację zawartą w art. 26 projektowanej ustawy. Wprawdzie niewątpliwie, zwłaszcza w przypadku, gdy *vacat* miały dotyczyć tylko jednego stanowiska członka KRS, Rada byłaby w stanie funkcjonować w niepełnym składzie, jednak stan ten jest niepożądany. Ciągłość pełnej obsady organów władzy publicznej, w szczególności tych mających status organów konstytucyjnych, jest wartością konstytucyjną, którą można wyprowadzić z wyrażonej w preambule do Konstytucji RP zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. W tym kontekście termin 3-miesięczny na dokonanie uzupełnienia składu

KRS w razie wygaśnięcia mandatu dotychczasowego członka Rady trzeba uznać za zbyt długi.

Artykuł 28 ust. 4, pozwalający Radzie na odwołanie członka Prezydium Rady „wyłącznie z ważnych powodów większością 3/5 głosów”, budzi istotne wątpliwości z uwagi na posłużenie się w nim całkowicie nieostrą, wręcz blankietową przesłanką „ważnych powodów”. Stwarza to właściwie nieograniczone pole decyzyjne Radzie. Co prawda chodzi tutaj jedynie o odwoływanie z członkostwa w Prezydium Rady, a nie pozbawienie mandatu członka Rady, ale mimo wszystko tak ogólnikowe uregulowanie zagadnienia wywołuje zastrzeżenia m.in. z perspektywy wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasad poprawnej legislacji. Przesłanka odwołania członka Prezydium Rady „wyłącznie z ważnych powodów” jest bowiem nadmiernie niedookreślona.

Proponowana w art. 62 ust. 2 projektu regulacja brzmi następująco: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może odmówić powołania jedynie w przypadku, gdy kandydat cofnął swój wniosek po uprawomocnieniu się uchwały Rady”. Można wprawdzie wskazać rozmaite argumenty na rzecz związania Prezydenta RP wnioskiem KRS (choćby na poziomie wykładni językowej art. 179 Konstytucji RP, gdzie mowa o tym, że sędziowie „są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” – a nie, że Prezydent „może powołać sędziego, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”), jednak należy pamiętać o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii (zob. postanowienie w sprawie Kpt 1/08 i wyrok w sprawie K 18/09). Orzecznictwo to warunkowo dopuściło zaś prezydencką odmowę uwzględnienia wniosków KRS, o ile tylko odmowa taka byłaby motywowana dążeniem Prezydenta RP do realizacji nałożonych na niego przez Konstytucję zadań. Zatem proponowana w projekcie regulacja zawarta w art. 62 ust. 2 jest niezgodna z art. 179 Konstytucji RP, przynajmniej w świetle orzecznictwa trybunalskiego.

## 5. Prawa stron i podmiotów zewnętrznych

### 5.1. Uwagi do projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Projektowane w art. 20 § 3–5 przepisy dotyczą procedury zgłaszania kandydatów na dyrektorów sądów i ich zastępców. Wątpliwości budzi oddanie do uregulowania w ogłoszeniu KRS wykazu niezbędnych dokumentów jakie mają przedłożyć kandydaci (§ 3). O ile oznaczenie stanowiska i kwalifikacje wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ustawy), to regulowanie zakresu obowiązku przedłożenia dokumentów w ogłoszeniu, czyli akcie niebędącym przepisem prawa powszechnie obowiązującego, nie będzie skuteczne wobec kandydatów, którzy na tym etapie są podmiotami



zewnątrznymi wobec sądów i KRS. Gdyby rozważać skuteczność tego przepisu, to naruszałby on normę wyrażoną w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, która wymaga do ujawniania informacji o osobie podstawy ustawowej, która co prawda może być uszczegóławiana w aktach podustawowych, ale jedynie o charakterze powszechnie obowiązującym.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi określenie w § 4, że wszystkie informacje o kandydatach stanowią informację publiczną. Niezależnie od tego, czy można zakwalifikować dyrektorów sądów i ich zastępców jako osoby pełniące funkcje publiczne, co by uzasadniało udostępnianie informacji o nich na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, to kandydaci na te stanowiska z pewnością osobami publicznymi (przynajmniej jeszcze) nie są i korzystają z silniejszej ochrony ich autonomii informacyjnej, wynikającej z art. 51 Konstytucji RP. Władze publiczne nie mogą udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP) i wątpliwe jest, aby udostępnianie wszystkich informacji o kandydatach, w tym szczegółowych danych osobowych, było z jakiegoś względu niezbędne. Te same wątpliwości dotyczą podawania miejsca zamieszkania kandydata w publicznie dostępnej liście kandydatów (§ 5).

Niezależnie od wątpliwości dotyczących możliwości regulowania działalności sądów aktami o charakterze wewnętrznym przez KRS, zawarte w art. 20 § 12 projektu upoważnienie dla KRS do określenia w drodze uchwały zakresu informacji udostępnianych osobie kandydującej narusza art. 93 ust. 1, bowiem reguluje prawo jednostki w akcie normatywnym, który może być skierowany tylko do jednostki organizacyjnie podległej.

Poważne zastrzeżenia dotyczące obniżenia standardu ochrony konstytucyjnych praw jednostki zawierają przepisy regulujące „środki służące zapewnieniu właściwego urzędowania sądów”, zawarte w art. 59–61 projektu. Rozpocząć należy od stwierdzenia, że kwestie te w znacznej mierze dotyczą sprawności postępowania sądowego. To z punktu widzenia norm Konstytucji oznacza regulację gwarancji rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co jest istotnym składnikiem efektywnego korzystania z prawa do sądu, w zakresie odnoszącym się do postępowania sądowego – jego sprawności, efektywności i szybkości (zob. np. wyroki TK w sprawach: Kp 3/08, SK 28/08, P 11/09), z czym Polska od lat ma istotne problemy, potwierdzone orzecznictwem strasburskim. Dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych regulują te kwestie m.in. w art. 37 § 3, zgodnie z którym prezes sądu uchyła czynności administracyjne niezgodne z prawem, naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowe. Jest to środek prawny służący zapewnieniu sprawności postępowania, uruchamiany z urzędu, a niejednokrotnie także na skutek interwencji podsądnych.

Środek ten przysługiwał prezesowi sądu także w przepisach PrUstrSądPow obowiązujących w momencie wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (art. 31 ust. 1 ustawy z 20.6.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.). Zatem regulacja konstytucyjna gwarantująca jednostkom prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki bazowała na pewnym zastanym, ugruntowanym standardzie ochrony istotnego elementu prawa do sądu, którego częścią była kompetencja prezesa sądu do szybkiej reakcji na nieprawidłowości w zakresie sprawności postępowania (podobnie w uchwale SN z 26.4.2023 r., III PZP 6/22, w odniesieniu do standardu orzekania w składach kolejalnych). O ile wyrugowanie z biegiem lat uprawnień Ministra Sprawiedliwości było uzasadnione ochroną niezależności sądów, o tyle uprawnienie to przysługujące prezesowi sądu (ewentualnie delegowane na innych sędziów – art. 58 § 5 projektu) nie narusza niezależności sądów i niezawisłości sędziego (w obecnym stanie prawnym wynika to dodatkowo wprost z art. 9b PrUstrSądPow, a w projekcie – z art. 6 § 4). Na aprobatę zasługują nowe elementy w postaci koncyliacji (art. 59 § 1 projektu) i działań nakierowanych ogólnie na poprawę urzędowania w przyszłości (art. 59 § 2 projektu). Jednak projekt zawiera uregulowania nadmiernie chroniące prawa sędziego w sporze z prezesem sądu na tle sprawności postępowania (co nie jest prawem konstytucyjnie chronionym), kosztem gwarancji konstytucyjnej zasady rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Projektowane regulacje wprowadzają procedury wydatnie ograniczające efektywność środków, którymi dysponuje prezes sądu lub przewodniczący wydziału. Uchybienia (które mogą być już rażące i których usunięcie może nie cierpieć zwłoki) mogą być usuwane dopiero po nieosiągnięciu porozumienia z sędzią, a w przypadku wyrażenia zastrzeżeń przez sędzię (art. 61 § 2 projektu) wykonanie zaleceń ulega zawieszeniu (art. 61 § 3 projektu). Prezes sądu lub inny sędzia stosujący te środki powinien dysponować narzędziem, które w sposób szybki i efektywny usunie naruszenia i skutki w nieprawidłowym urzędowaniu, co jest podyktowane wartością nadrzędną, jaką jest efektywna ochrona konstytucyjnego prawa do sądu. Obniżanie skuteczności tego narzędzia – jak wyżej wspomniano – byłoby wątpliwym konstytucyjnie obniżaniem poziomu tej ochrony. Z kolei ochronę praw sędziego w obrębie jego stosunku służbowego w wystarczający sposób zapewni tryb rozpatrywania zastrzeżeń bez zawieszania wykonalności czynności usuwających uchybienia.

Z tego samego względu chybiony jest projektowany przepis art. 60 § 3 projektu, który uniemożliwia podjęcie środków zaradczych w przypadku, gdy upłynął rok od dnia, w którym prezes sądu lub przewodniczący wydziału dowiedział się o uchybieniu, ponieważ koncentruje się na konsekwencjach dla stosunku służbowego sędziego, podczas gdy z punktu

widzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP środki te mają gwarantować prawa podsądnych.

Projektowany art. 62 § 4 ma stanowić, że skargi lub wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia. Prawo do składania skarg i wniosków gwarantuje każdemu art. 63 Konstytucji RP. Pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpatrzenia oznacza drastyczne ograniczenie konstytucyjnego prawa. Ograniczenie to winno spełniać standardy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a zatem może być wprowadzone ustawą tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a także ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wątpliwości budzi spełnienie przesłanki „konieczności” ochrony któregoś z podanych w przepisie konstytucyjnym dóbr, która oznacza „obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka” (wyrok TK z 26.3.2007 r., K 29/06). Taki automatyzm może prowadzić do faktycznego pozbawienia konstytucyjnych praw np. osób zaburzonych psychicznie, których skargi lub wnioski, pomimo zawierania niestosownych wyrażen, mogą być merytorycznie zasadne.

W projektowanym art. 72 zawarto regulację, zgodnie z którą „przydział spraw określonej kategorii może nie być równy i uwzględniać specjalizację sędziów, jeżeli w pisemnym oświadczeniu wyrazi na to zgodę większość dwóch trzecich sędziów uczestniczących w przydziale tych spraw”. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do uzyskania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki, pożądane byłoby dodanie zastrzeżenia, że taki nierówny przydział jest dopuszczalny tylko wtedy, jeśli nie będzie prowadził do powstawania opóźnień w rozpoznawaniu spraw.

Z punktu widzenia standardu ochrony konstytucyjnego prawa do sądu pozytywnie należy ocenić projektowane w art. 227 projektu uprawnienie stron do zażądania rozpoznania sprawy w składzie kolegialnym, tj. z udziałem sędziów obywatelskich. Zastrzeżenie budzi jednak regulacja art. 227 § 2, zgodnie z którą podmioty inne niż oskarżony w sprawach karnych, muszą taki wniosek złożyć zgodnie. Rodzi to wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP). Pomijając oczywisty brak zastosowania do oskarżycieli publicznych (prawo do sądu jest prawem jednostki, a nie organu państwa), rozwiązanie to faworyzuje oskarżonego względem innych stron postępowania karnego (oskarżyciele prywatni i posiłkowi, pokrzywdzeni, powodowie cywilni), a w przypadku innego rodzaju postępowań czyni uprawnienie iluzorycznym, bowiem uzależnionym od współdziałania z inną stroną, najczęściej pozostającą w konflikcie z wnioskującym.

Przyznawanie praw pozornych stanowi naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP (tak TK w wyroku K 18/10).

Projektowana regulacja art. 239 § 1 dotyczy zawieszenia wyznaczania sędziego do pełnienia obowiązku w przypadku:

- 1) ujawnienia okoliczności, które nie pozwalały na jego wybór;
- 2) wszczęcia postępowania o odwołanie sędziego obywatelskiego – do czasu podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie odwołania;
- 3) wszczęcia przeciwko sędziemu obywatelskiemu postępowania o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe – do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy.

Regulacja ta stanowi powtórzenie obecnie obowiązującej treści art. 167 § 1 pkt 1 PrUstrSądPow. O ile dwie ostatnie przesłanki nie budzą wątpliwości, to przesłanka pierwsza jest wątpliwa z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Przesłanka „ujawnienia okoliczności” jest nieostra i pozwala na faktyczne pozbawienie sędziego obywatelskiego prawa na nieokreślony czas, co stanowi naruszenie standardów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ujawnienie okoliczności niepozwalających na wybór powinno skutkować natychmiastowym wszczęciem postępowania, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 2 projektu, gdzie zainteresowany może korzystać z gwarancji proceduralnych ochrony jego prawa.

## 5.2. Uwagi do projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023

Uzasadniając projektowaną w art. 12 regulację przewidującą w postępowaniach w toku wiążący sąd zarzut wadliwej obsady sądu z udziałem tzw. neosędziów oraz podstawę do wznowienia postępowania w sprawach zakończonych, projektodawcy słusznie przyjęli, że środek ten należy ograniczyć czasowo, mając na uwadze zasadę stałości orzeczeń i trudne do przewidzenia perturbacje w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Niemniej wprowadzone ograniczenie podmiotowe, przyznające taki środek w zakresie postępowań zakończonych jedynie stronom, które w toku postępowania kwestionowały bezstronność lub status tzw. neosędziów, wydaje się być kryterium nieuzasadnionym, naruszającym zasadę równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP), poprzez wprowadzenie kryterium, które nie jest relewantne. Wyjść trzeba od stwierdzenia, że gwarantowane Konstytucją, EKPC oraz Kartą Praw Podstawowych UE prawo do sądu po stronie jednostki, posiada po stronie państwa korelat w postaci obowiązku zapewnienia sądu spełniającego konstytucyjne

wymogi niezależności i niezawisłości oraz sądu należycie obsadzonego. Państwo, które nie wykonało swojego obowiązku, powinno jest mu zadośćuczynić bez względu na to, czy strona w toku postępowania sądowego wytykała tę niezgodność. Jakkolwiek zacytowany w uzasadnieniu projektu *passus* z uzasadnienia uchwały składu trzech izb Sądu Najwyższego z 23.1.2020 r., BSA I-4110-1/20, wspomina o postawie stron, to z orzecznictwa luksemburskiego i strasburskiego nie wynika, że warunkiem uznania naruszenia prawa do sądu jest aktywne kwestionowanie obsady sądu przez stronę. Ponadto na państwie ciąży obowiązek wykonania wyroków ETPC, co powinno polegać właśnie na możliwości otrzymania orzeczenia od sądu spełniającego konwencyjne standardy. Zastrzeżenie prawa do wznowienia postępowania tylko dla stron aktywnie kwestionujących obsadę sądu będzie dyskryminowało strony nieporadne, które nie były

w stanie takiego zarzutu podnieść. Podobnie będzie w przypadku stron, które racjonalnie uznały, że podnoszenie takiego zarzutu jest bezsensowne, skoro tzw. test niezawisłości częstokroć był przeprowadzany przez innych tzw. neosędziów. Zbyt idealistyczne jest także podejście zakładające, że wszyscy podsądni śledzą orzecznictwo strasburskie i wiedzą jakie argumenty w toczących się postępowaniach mogliby podnieść w związku ze sprawą *Wałęsa przeciwko Polsce*. Stąd bardziej właściwe wydaje się przyjęcie uregulowania analogicznego do zawartego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, rozwinętego w poszczególnych ustawach procesowych, przewidującego np. możliwość wznowienia postępowania w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zasada skargowości zażegnałaby zagrożenie, o którym wspominają projektodawcy, dotyczące wzruszania wszystkich judykatów wydanych z udziałem tzw. neosędziów.

## REKLAMA



**Odwiedź nas!**  
**Zapraszamy do naszych 8 księgarni prawniczych C.H.Beck**

Chętnie odpowiemy na Twoje pytania i pomożemy dobrać odpowiednie publikacje.

<b>  GDAŃSK</b> Al. Grunwaldzka 75 ☎ +48 697 652 500 ✉ ksiegarnia.gdansk@beck.pl	<b>  WARSZAWA</b> ul. Krakowskie Przedmieście 20/22 ☎ 22 873 12 81 ✉ ksiegarnia.krakowskie@beck.pl	<b>  POZNAŃ</b> ul. Półwiejska 22 ☎ 61 661 84 55 ✉ ksiegarnia.poznan@beck.pl
<b>  KATOWICE</b> pl. Wolności 10A ☎ 32 206 89 96 ✉ ksiegarnia.katowice@beck.pl	<b>  WARSZAWA</b> Al. „Solidarności” 83/89 ☎ 22 250 59 04 ✉ ksiegarnia.solidarnosci@beck.pl	<b>  WROCŁAW</b> ul. Kiełbaśnicza 25 ☎ 71 786 41 10 ✉ ksiegarnia.wroclaw@beck.pl
<b>  KRAKÓW</b> ul. Bracka 2 ☎ +48 696 049 900 ✉ ksiegarnia.krakow@beck.pl	<b>  WARSZAWA</b> Pasaż handlowy Metro Rondo Daszyńskiego ☎ 22 718 33 90 ✉ ksiegarnia.daszynskiego@beck.pl	



# Opinia w sprawie projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023

dr hab. Sławomir Patyra\*

## I. Uwagi wstępne

Zmiany przyjęte w ustawie z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3) podważyły legitymację sądu złożonego z osób powołanych na wniosek obecnej KRS. Kryzys konstytucyjny oraz rażące naruszenia prawa krajowego oraz zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w toku kolejnych zmian w wymiarze sprawiedliwości zapoczątkowanych ustawą z 8.12.2017 r. były przedmiotem licznych postępowań przed sądami polskimi, Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz działań podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej, Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Skala i wyjątkowość tych naruszeń oraz ich skutku skłaniała część nauki prawa do opisywania postępującego w Polsce kryzysu praworządności jako grożącego stworzeniem systemu ewoluującego w stronę „konkurencyjnego autorytaryzmu”<sup>1</sup>.

W świetle powyższych ustaleń nie może budzić wątpliwości fakt, że KRS ukształtowana na podstawie przywołanej ustawy z 8.12.2017 r. nie jest organem tożsamym z organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja RP, w szczególności w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazał na to zarówno NSA (w wyrokach 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, 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), jak i SN (m.in. w postanowieniu III CZP 25/19, uchwale składu trzech połączonych Izb z 23.1.2020 r., BSA I-4110-1/20, oraz uchwale składu siedmiu sędziów SN z 2.6.2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, Nr 6, poz. 22).

Obecna Rada nie daje gwarancji niezależności od organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w proce-

durze powoływania sędziów. Wielokrotnie zwracano na to uwagę w orzecznictwie ETPCz, TSUE oraz sądów krajowych – SN i NSA (zob. np. w wyroki ETPCz z 22.7.2021 r., *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19; z 8.11.2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z 3.2.2022 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).

Jak wskazują Autorzy projektu, cyt. „Stwierdzenie, że obecna Rada nie jest organem tożsamym z Krajową Radą Sądownictwa jako organem konstytucyjnym, a jej udział w procedurze powoływania sędziów jest źródłem zasadniczych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności osób powołanych na urząd sędziego na jej wniosek, uzasadnia regulację skutków podjętych przez nią uchwał”<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 1 Projektu, przygotowana ustawa ma regulować skutki uchwał KRS, w których podjęciu brał udział sędzia wybrany na członka tej Rady na podstawie art. 9a ustawy z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>3</sup>. Nie przesądzając ostatecznych konkluzji przedmiotowej opinii należy zauważyć, że analiza rozwiązań proponowanych w Projekcie prowadzi do konstatacji, że proponowana formuła normatywna zmierza do przywrócenia standardów praworządności w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym zagwarantowaniu sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania władzy sądowniczej. Proponowane rozwiązania mają na celu realizację kluczowego – z punktu widzenia obywateli – prawa do sądu, w rozumieniu art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.<sup>4</sup>, a zarazem służą zagwarantowaniu stabilności prawomocnych orzeczeń.

W kontekście wskazanych celów, projektowana ustawa opiera się na następujących założeniach:

- 1) wobec utraty przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej, uchwały podjęte z udziałem sędziów wybranych na członków Rady przez Sejm RP w przed-

\* Autor jest profesorem UMCS w Lublinie, radcą prawnym, kierownikiem Zespołu do Spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości OBSiL KRRP.

<sup>1</sup> Zob. A. Bodnar, System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle teorii konkurencyjnego autorytaryzmu, w: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 146–147.

<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z 19.12.2023 r. o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023 (dalej: Projekt).

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja).

- miocie przedstawienia wniosku o powołanie na stanowisko sędziowskie są pozbawione skutków prawnych;
- 2) przywrócenie prawa do niezależnego i niezawisłego sądu ustanowionego na podstawie prawa wymaga ponownego przeprowadzenia postępowań w przedmiocie powołania na stanowiska sędziowskie zakończonych uchwałami obecnej Rady;
  - 3) w ponownie przeprowadzanych postępowaniach powinny móc wziąć udział osoby, które w ich wyniku objęły uprzednio stanowisko, o ile podtrzymają wniosek o powołanie; udział w tym postępowaniu umożliwia poddanie kontroli sądowej utrzymania lub utraty stanowiska zajmowanego w chwili wejścia w życie ustawy; w ponownie przeprowadzonych postępowaniach powinny móc ponadto wziąć udział osoby, które powstrzymywały się od udziału w postępowaniach przed obecną Radą;
  - 4) dla zachowania sprawnego funkcjonowania sądownictwa w okresie ponownie przeprowadzanych postępowań przewiduje się system delegacji sędziów sądów powszechnych do sądów, w których zajmowali stanowiska w dacie wejścia w życie ustawy, do czasu zakończenia sprawy, których prowadzenie rozpoczęli na tych stanowiskach, oraz na okres 2 lat;
  - 5) strony postępowań, które zgłaszały zastrzeżenia co do bezstronności lub niezawisłości sędziego wynikające z jego powołania na wniosek obecnej Rady, powinny mieć możliwość wzruszenia orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów. Szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie są konsekwencją powyższych założeń.

## II. Uwagi szczegółowe

### 1. Nawiązanie lub przekształcenie stosunku służbowego sędziego

Zgodnie z intencją wyrażoną w art. 2 ust. 1 Projektu, uchwały o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, sędziego SA, sędziego SO, sędziego SR, sędziego NSA, sędziego WSA, asesora sądowego w WSA, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego, podjęte przez KRS w składzie ukształtowanym w oparciu o przepisy niezgodne z Konstytucją są pozbawione skutków prawnych. W efekcie, stosunek służbowy na stanowisku sędziego SN, sędziego SA, sędziego SO, sędziego SR, sędziego NSA, sędziego WSA, asesora sądowego w WSA, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego uznaje się za nienawiązany lub nieprzekształcony, jeżeli powołanie do pełnienia urzędu na tym stanowisku nastąpiło na podstawie wniosku przedstawionego w uchwale KRS, jako organu ukształtowanego w sposób niezgodny z Konstytucją, tj. z udziałem sędziów wybranych do tego organu przez Sejm Rzeczypospolitej (art. 2 ust. 3 Projektu).

Należy podkreślić, że skuteczność uchwał nominacyjnych KRS stanowi istotny element procedury powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie powoływani są przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS. Podstawą powołania sędziego może być wyłącznie wniosek pochodzący od organu o określonej charakterystyce tak konstytucyjnej, jak i traktatowej. Tego wymagania obecna KRS nie spełnia. Konsekwencją nieskuteczności uchwał obecnej KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu jest uznanie, że na podstawie takich uchwał nie doszło do nawiązania lub przekształcenia stosunków służbowych na stanowisku sędziego SN, sędziego SA, sędziego SO, sędziego SR, sędziego NSA, sędziego WSA, asesora sądowego w WSA, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego (art. 2 ust. 3 Projektu).

Zgodnie z intencją projektodawców – którą należy ocenić jako absolutnie pozytywną, z punktu widzenia prawa dostępu do zawodu sędziego – powyższych przepisów nie będzie się stosować do uchwał KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie, na podstawie którego:

- 1) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SR została powołana osoba, o której mowa w art. 18 lub 20 ust. 1 ustawy z 11.5.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139);
- 2) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SR została powołana osoba będąca asesorem sądowym;
- 3) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego WSA została powołana osoba będąca asesorem sądowym w WSA, chyba że osoba ta została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego na podstawie wniosku przedstawionego w uchwale, o której mowa w ust. 1.

Jednocześnie projekt zakłada, że osoby, które przed powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SR nie zajmowały stanowiska asesora sądowego, będą podlegały ocenom okresowym. Umożliwi to w szczególności badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy oraz kultury urzędowania, obejmującej zwłaszcza poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań lub funkcji (art. 2 ust. 5 i 6 projektowanej ustawy). W ramach ocen okresowych możliwe będzie także uwzględnienie zachowania przez nie standardów bezstronności i niezawisłości.

### 2. Powtórzenie postępowań dotyczących powołania sędziów

Jak trafnie wskazują wnioskodawcy Projektu, stwierdzenie nieskuteczności uchwał KRS w przedmiocie przedstawie-

nia wniosku o powołanie powoduje konieczność ponownego przeprowadzenia postępowań (dalej również jako: „konkursów”) w odniesieniu do stanowisk, które zostały objęte mimo braku skutecznej uchwały KRS (art. 3 ust. 1 Projektu). Zasadność propozycji ujętych w Projekcie w tym zakresie wynika przede wszystkim z faktu, że próba indywidualnej oceny kwalifikacji osób, które objęły stanowisko na podstawie uchwał obecnej Rady, prowadziłaby ze względu na liczbę powołań do wieloletniego paraliżu postępowań sądowych, mogący tworzyć zarazem wrażenie, że sędziowie zajmują się wyłącznie swoimi sprawami, a nie rozstrzyganiem sporów, do czego wymiar sprawiedliwości jest powołany. W ramach takiej procedury niemożliwe do oddzielenia mogą okazać się okoliczności, które, z jednej strony, rzutują na ocenę niezawisłości i bezstronności sędziego, a z drugiej strony, wyczerpują znamiona deliktów dyscyplinarnych. Ponadto organ dokonujący weryfikacji musiałby mieć zarazem kompetencje śledcze, aby ustalić jakie czynniki pozamerytoryczne miały wpływ na uchwałę wadliwie ukształtowanej KRS, co wydaje się, jeszcze bardziej wydłużyłoby trwanie weryfikacji. Procedura indywidualnej weryfikacji niesie ze sobą także ryzyko rewanżyzmu. Powtórzenie konkursów na stanowiska sędziowskie objęte na podstawie uchwał obecnej Rady, które przewiduje opiniowany Projekt, pozwala uniknąć wskazanych wyżej zagrożeń.

Projektowane regulacje umożliwiają udział w konkursach nie tylko osobom, których stosunki służbowe uznaje się za nienawiązane lub nieprzekształcone, lecz także innym kandydatom, którzy spełniają wymogi do objęcia danego stanowiska – niezależnie do tego, czy brały udział w pierwotnych konkursach czy nie (art. 4 ust. 1). Pozwoli to na udział w konkursach tych osób, które powstrzymały się od uczestniczenia w postępowaniach z uwagi na utratę przez obecną Radę jej konstytucyjnej tożsamości. Nie można tracić z pola widzenia, że od 2018 r. do sierpnia 2023 r. w ponad 557 konkursach zgłosił się tylko jeden kandydat. Aż 45% takich konkursów przeprowadzono do sądów apelacyjnych (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Powołania w latach 2018–2023 na wniosek tzw. „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa, s. 7–8). Jedynie konkursy przeprowadzone w warunkach otwartej konkurencji pozwolą na przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów spełniających najwyższe kryteria do objęcia stanowiska sędziego.

W odniesieniu do osób, których stosunki służbowe uznaje się za nienawiązane lub nieprzekształcone, projekt pozwala na automatyczny ich udział w konkursie, o ile osoba ta złoży w terminie oświadczenie o podtrzymaniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego albo asesora sądowego w sądzie, w którym objęła to stanowisko (art. 4 ust. 2). W celu zagwarantowania uprawnień tych osób i swoistości ich sytuacji przyjęto, że w ich przypadku wymagania dotyczące długości stażu zawodowego koniecznego do

objęcia stanowiska podlegają ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu złożenia wniosku. Projekt gwarantuje zatem dostęp do konkursu, bez względu na zmiany w zakresie wymagań dotyczących objęcia urzędu. W przypadku niezłożenia oświadczenia w terminie – co jest uzależnione od woli osób uprawnionych – Krajowa Rada Sądownictwa umarza postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w stosunku do zainteresowanej osoby (art. 4 ust. 4 Projektu).

Należy zgodzić się z Autorami Projektu, że możliwość zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniach podlegających powtórzeniu zapewnia osobom, których stosunki służbowe uznaje się za nienawiązane lub nieprzekształcone, dostęp do sądu i skutecznego środka prawnego w ramach ponownie przeprowadzanych konkursów. Rozwiązanie to ma charakter gwarancyjny i daje podstawy dla sądowej kontroli przyjętego w ustawie trybu ponownej obsady stanowisk sędziowskich.

### **3. Status osób, których stosunek służbowy uznaje się za nienawiązany lub nieprzekształcony**

Nieskuteczności uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie na urząd sędziego SN, sędziego SA, sędziego SO, sędziego SR, sędziego NSA, sędziego WSA, asesora sądowego w WSA, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego sprawa, że do czasu rozstrzygnięcia ponownego postępowania w przedmiocie powołania na urząd sędziego, osoby, które bezpośrednio przed powołaniem nie zajmowały urzędu sędziego, pozbawione są wotum sędziego i nie mogą sprawować wymiaru sprawiedliwości. Wobec uznania ich stosunków służbowych za nienawiązane, projekt przewiduje w art. 9, że osoby te mogą nawiązać stosunek zawodowy, stosunek służbowy albo stosunek pracy, w którym wcześniej pozostawały, na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach.

W odniesieniu do osób, które bezpośrednio przed powołaniem zajmowały stanowisko sędziego, projekt przewiduje ich przywrócenie do pełnienia urzędu sędziego na tym stanowisku. Stosunek służbowy sędziego na przywróconym stanowisku uznaje się za nieprzerwany (art. 7 Projektu). W art. 8 Projektu przewidziano dla tej kategorii sędziów delegację do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie powszechnym, w którym objęły stanowisko sędziego sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z 8.12.2017 r., przez okres 2 lat od wejścia w życie ustawy. Delegacja taka może zostać przyjęta, ponieważ dotyczy osób, które zostały wcześniej powołane na urząd sędziego sądu powszechnego w prawidłowej procedurze, a zatem dysponują wotum sędziego. Projekt przewiduje za-



razem, że z delegacji może zwolnić prezes sądu apelacyjnego. Umożliwi to prezesom sądów apelacyjnych kształtowanie prawidłowej obsady sądów z obszaru apelacji w miarę rozstrzygnięcia konkursów.

Po upływie dwuletniej delegacji sędziego, który podtrzymał wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na wolnym stanowisku sędziowskim w sądzie powszechnym, może zostać delegowany, za swoją zgodą, przez prezesa sądu apelacyjnego do dalszego pełnienia czynności sędziowskich w tym sądzie (art. 8 ust. 4 Projektu). Przepis pozwala sędziom, którzy zdecydowali się na udział w powtarzanych postępowaniach, na dalsze orzekanie w sądzie, w którym objęli stanowisko, do czasu rozstrzygnięcia konkursu, o ile jest to uzasadnione potrzebami wymiaru sprawiedliwości i wolą samego sędziego.

Dążąc do zapewnienia sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie ponownego przeprowadzania postępowań projekt przewiduje ponadto, że sędzia delegowany do pełnienia czynności powinien zakończyć swoje sprawy nawet po upływie okresu delegacji. Przyjęto zatem, że po upływie tego terminu sędzia jest delegowany do pełnienia czynności w zakresie wszystkich spraw przydzielonych mu do rozpoznania aż do czasu ich zakończenia (art. 8 ust. 2 Projektu). Projektowane rozwiązania zasługują na pełną akceptację, gdyż z sukcesem wyważają podstawowe wartości, związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości – z jednej strony, zapewniają sprawność procesu orzekania, z drugiej zaś, wyraźnie czynią zadość aksjologii sądu niezależnego i niezawisłości sędziowskiej, zgodnie ze standardami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz aktów prawa międzynarodowego. Docelowo zmierzają bowiem do zagwarantowania uczestnikom obrotu prawnego prawa do rozpatrywania ich spraw przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

#### **4. Status osób w stanie spoczynku, których stosunek służbowy uznaje się za nienawiązany lub nieprzekształcony**

W odniesieniu do osób, które bezpośrednio przed objęciem tego stanowiska, zajmowały stanowisko sędziego albo prokuratora, Projekt przewiduje zachowanie prawa do stanu spoczynku. Uposażenie z tego tytułu podlega jednak obniżeniu do wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, które sędzia lub prokurator pobierałby w dniu przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku na poprzednio zajmowanym stanowisku (art. 10 Projektu). Odpowiada to symetrycznie przyjętemu w odniesieniu do sędziów w stanie czynnym założeniu o powrocie na wcześniej zajmowane stanowisko sędziowskie (art. 7 Projektu). Odmiennie rozwiązanie projekt przyjmuje w odniesieniu do osób, które nie zajmowały stanowiska sędziego albo prokuratora. Jest to grupa osób, które przed objęciem stano-

wiska w wyniku nieskutecznej uchwały obecnej Rady, nie nabyły uprawnienia do stanu spoczynku. Wobec uznania stosunków służbowych za nienawiązane lub nieprzekształcone, projektowana ustawa przewiduje wygaśnięcie prawa do stanu spoczynku i nabycie prawa do emerytury lub renty na zasadach ogólnych (art. 11 Projektu). W zamian zapewnia w przypadku tych osób uzupełnienie składek na ubezpieczenie społeczne w systemie ogólnym. Projektowana ustawa reguluje ponadto status osób powołanych do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, które zostały następnie przeniesione w stan spoczynku w związku z likwidacją tej izby na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z 9.6.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>. Potrzeba wprowadzenia odrębnej regulacji podyktowana jest szczególnym statusem tej Izby Sądu Najwyższego. W licznych orzeczeniach, zarówno sądów krajowych, jak i trybunałów międzynarodowych, przesądzono, że izba ta pozbawiona była statusu sądu. Powołania do niej nastąpiły wyłącznie na wniosek KRS ukształtowanej ustawą z 8.12.2017 r. Brak zatem jakichkolwiek powodów, aby osoby, które przeszły w stan spoczynku, zajmując stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej, traktować odmiennie od wcześniej wymienionych kategorii osób. Projekt przewiduje zatem, że z dniem wejścia w życie ustawy wygasa uprawnienie do stanu spoczynku osób, które zostały przeniesione w stan spoczynku na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z 9.6.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jeżeli w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje im uprawnienie do stanu spoczynku na podstawie przepisów odrębnych. Osoby, które bezpośrednio przed powołaniem zajmowały stanowisko sędziego, zostają przywrócone na te stanowiska. Pozostałe osoby mogą nawiązać stosunek zawodowy lub stosunek pracy na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach.

Proponowane rozwiązania zasługują na pełną akceptację, albowiem stanowią naturalną konsekwencję uznania Izby Dyscyplinarnej za organ niespełniający wymogów sądu, w rozumieniu prawa polskiego i standardów międzynarodowych. Jednocześnie, regulacja ujęta w projekcie czyni zadość zasadom sprawiedliwości społecznej, o których stanowi art. 2 Konstytucji.

#### **5. Wzruszanie orzeczeń, wydanych z udziałem sędziów, powołanych do pełnienia urzędu przez KRS niespełniającą wymogu organu konstytucyjnego, w rozumieniu art. 187 ust. 1 Konstytucji**

Opiniowany Projekt zawiera istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego obywateli i obrotu prawnego w ogólności rozwiązania, które mają na celu zapewnienie,

<sup>5</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1259.

że orzeczenia wydane przez sędziów powołanych z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS, co do zasady, pozostaną w mocy. Będzie je można wyjątkowo wzruszyć jedynie w razie spełnienia precyzyjnie określonych warunków. W ten sposób projekt godzi w stabilność orzeczeń sądowych z ochroną praw stron postępowań sądowych.

W odniesieniu do innych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w sprawach indywidualnych Projekt zakłada ponowne rozpatrzenie sprawy na wniosek uczestnika postępowania zgłoszony w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 13 Projektu). Projektowana regulacja przyznaje stronom lub innym uczestnikom postępowań sądowych szczególnie środek prawny umożliwiający wzruszenie orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych do pełnienia urzędu w związku z uchwałą Rady, w której podjęciu brał udział sędzia wybrany na członka tej rady przez Sejm RP. Projekt odnosi się zarówno do uchylecia wyroków lub postanowień orzekających co do istoty sprawy w toczących się postępowaniach, jak i postępowaniach prawomocnie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Przyjęto, że środek ten powinien przysługiwać stronom i innym uczestnikom, którzy przed dniem 31.12.2023 r. domagali się z tych przyczyn stwierdzenia niezgodności z prawem powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego uczestniczącej w składzie sądu osoby lub podnosili wynikające z tego zarzuty co do niezawisłości sędziego lub bezstronności sądu.

Z wyłączeniem spraw rozpoznawanych na podstawie ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego, ustawy z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, dla ochrony stabilności orzeczeń przyjęto, że jeżeli prawomocny wyrok lub postanowienie orzekające co do istoty sprawy wywołało nieodwracalne skutki prawne, sąd ogranicza się do stwierdzenia, że orzeczenia wydano z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie. W takim wypadku strona będzie jednak mogła domagać się odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie takiego orzeczenia, bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem.

### III. Konkluzje

Opiniowany projekt ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023 stanowi istotny element pakietu rozwiązań normatywnych, zmierzających do przywrócenia w Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnych standardów praworządności, dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ujętych w postanowieniach Konstytucji z 2.4.1997 r. (art. 2; 10 ust. 1; art. 45 ust. 1; art. 173; 186 ust. 1). Rozwiązania proponowane w Projekcie z powodzeniem wpisują się w formułę sanacji mechanizmów demokratycznego państwa prawnego w sposób umiarkowany, uwzględniający zarówno potrzebę przywrócenia prawidłowego modelu kształtowania statusu sędziego, współkreowanego przez zgodną z Konstytucją Krajową Radę Sądownictwa, jak i zabezpieczenia interesów prawnych obywateli, których sprawy rozpatrywane były przez sąd niewłaściwie obsadzony. Opiniowany Projekt zmierza ponadto do przywrócenia wartości państwa prawnego wyrażonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Przywraca gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie ustawy, uwzględnia potrzebę zapewnienia stabilności orzeczeń oraz stwarza sędziom powołanym z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w ramach ponownie przeprowadzanych konkursów.

Rozwiązania ujęte w Projekcie oparte są na podstawach konstytucyjnych, wyrażają nie tylko literę, ale przede wszystkim ducha prawa, w zakresie dotyczącym przeprowadzenia działań sanujących dotychczasowy, ugruntowany w ciągu ostatnich 8 lat wypaczony status wymiaru sprawiedliwości. Czynią to w sposób spójny i kompleksowy, ważący podstawowe wartości ustrojowe – w wymiarze instytucjonalnym, jak i odnoszącym się do gwarantowania w tym szczególnym czasie podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam jednoznacznie, że opiniowany Projekt zasługuje na pełne uwzględnienie w procesie przywracania praworządności w Rzeczypospolitej Polskiej, jako zdecydowanie najlepsza propozycja wdrożenia mechanizmów naprawy ustroju państwa w zakresie dotyczącym wymiaru sprawiedliwości.

REKLAMA

**Mobbing w sądach – zapobieganie, przeciwdziałanie,  
reagowanie. Planowane zmiany 2025**

24 lutego 2025 r. Prelegentka: Iwona Kordjak

**beckakademia**

SKOLENIE ONLINE

ZAPISY I SZCZEGÓŁY:

akademia.beck.pl • 81 / 46 13 305

# IUSTITIA

## PRZEGLĄD WYDARZEŃ

### SPRAWY BIEŻĄCE

## SSP „Iustitia” gra na XXX Pol’and’rock Festival

W tym roku graliśmy na Pol’and’rock po raz szósty.

Tym razem postawiliśmy na promowanie praw podstawowych, w tym art. 45 Konstytucji RP, czyli wyjaśnialiśmy na czym polega prawo do sądu, w którym sprawy są rozpatrywane bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Środa to Dzień Cywilny, w trakcie którego przeprowadziliśmy pokazową rozprawę dotyczącą tranzycji w procesie cywilnym oraz skupiliśmy się na prawach majątkowych kobiet i mężczyzn w związkach, z lekkim „przymrużeniem oka” w trakcie całkowicie nowego projektu „Rozmowy o zachodzie słońca”.

Oczywiście nie zabrakło zajęć dla najmłodszych „O ważeniu i sądzeniu spraw. Zabawa w Sąd”, gdzie przedstawiamy wszystkie zawody prawnicze i w przystępny sposób opowiadamy kim jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, kurator, komornik, mediator...

Czwartek to z kolei Dzień Karny. Zaczęliśmy grą terenową w całości wykreowaną i rozpisaną na role przez sędzię *Joannę Hetnarowicz-Sikorę*. Do tego o godzinie 15.00 odbyło się pierwsze w historii posiedzenie aresztowe, gdzie decyzję równocześnie podejmują sędzia, publika i AI. Do tego w „Rozmowach o zachodzie słońca” o odpowiedzialności karnej z nierozwagi wziętej opowiedzieli na kanwie prawdziwych spraw sędziowie karniści *Igor Tuleya*, *Katarzy-*

*na Wróbel*, *Tomasz Trębicki* i *Marzena Gregorczyk*.

Piątek był Dniem Praw Ucznia, w którym chcieliśmy przybliżyć młodym na czym polegają ich prawa i obowiązki, na czym polega odpowiedzialność za ich własne czyny. Rozmawialiśmy o bezpieczeństwie w sieci i unikaniu ryzykownych zachowań, jednocześnie „szczepiąc” młodych w każdym wieku przed cyberprzemocą, przeprowadzając warsztaty z udziałem *Przemka Staronia*, *Konrada Maja* i innych gości. Natomiast wieczorem w „Rozmowach o zachodzie słońca” odbyło się spotkanie z sędziami *Anną Marią Wesołowską* i *Igorem Tuleyą* w formule „100 pytań do...”.

Sobota to dzień gier i zabaw z kulminacyjną pierwszą oficjalną Olimpiadą Sądową, w trakcie której przeprowadziliśmy wiele zabaw i konkursów, a wszystko po to, by przybliżyć sąd, codzienne nasze zadania, zasady, według których działa wymiar sprawiedliwości oraz wynikające z nich prawa i obowiązki każdego obywatela.

Ponadto każdego dnia na naszym stoisku można było spotkać sędziów, porozmawiać o prawie i wartościach, poczęstować się krówką, Konstytucją oraz wyjść z festiwalowym tatuażem. Do tego w środę, czwartek i piątek odbywał się quiz z nagrodami oraz pokazy VR<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej na stronie <https://iustitia.pl/ssp-iustitia-gra-na-xxx-polandrock-festival/>.

## Coroczny Raport Komisji Europejskiej o stanie praworządności

Wolność mediów jest kluczowa, bo gwarantuje, że obywatele otrzymują pełne i rzetelne informacje – mówi sędzia *Monika Frąckowiak* z Iustitia Oddział Wielkopolski, wiceprezesa „MEDEL” Magistrats Europeens pour la Democratie et les Libertes w spocie promującym

Raport UE o praworządności. To już piąta edycja Raportu. Raport pozwala ocenić postęp w najważniejszych obszarach takich, jak niezależność sądownictwa, zaufanie do instytucji krajowych i unijnych, wolność mediów. Wskazuje wyzwania i umożliwia dzielenie się do-

brymi praktykami w ochronie praw nas wszystkich<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Z raportem zapoznać się można pod adresem [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_3864](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3864).



## Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” na Cieszanów Rock Festiwal

Po raz szósty Stowarzyszenie grało na Cieszanów Rock Festiwal. Od jesieni do wiosny spotykamy się z Wami w szkołach, w kafejkach i na salach rozpraw. Latem chcemy mówić o sądach i prawie również na wakacyjnych festiwalach.

15 sierpnia, 11.30–12.30 *Ewa Wróblewska* – Prezes Federacji Konsumentów w Rzeszowie mówiła o pułapkach czyhających na konsumentów:

Jakie macie prawa jako kupujący? Co zrobić, gdy towar ze zdjęcia w internecie wygląda inaczej niż ten, który otrzymaliście. Czy e-sąd jest taki straszny?

16 sierpnia, 10.00–11.00 odbyła się symulacja rozprawy w procesie o czary z udziałem publiczności. Przy tej okazji rozmowa też o tym, co to znaczy rzetelny proces.

17 sierpnia, 10.30–11.30 – Rozmowa o dezinformacji w czasie wojny i nie tylko: Czy szpiegdy są wśród nas? Goście: *Filip Hagenbeck* – emerytowany agent wywiadu, dr *Piotr Łubiński* i dr hab. *Marcin Marcinko* z Uniwersytetu Jagiellońskiego<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej informacji zob. <https://iustitia.pl/stowarzyszenie-sedziow-polskich-iustitia-na-cieszanow-rock-festiwal/>.

## Wspólne stanowisko Stowarzyszeń sędziowskich, prokuratorów i ławników z 28.8.2024 r.

„W państwie prawa decyzje władz powinny być roztropne i służyć dobru wspólnemu. Dobro wspólne to stabilność systemu prawa. Dzięki niej ludzie wiedzą, co jest dobrem, a co złem. Mogą spokojnie budować swoje życie i mieć pewność, że władza polityczna jest ograniczona prawem. Legalnie działający Sąd Najwyższy jest strażnikiem prawa. W okresie niszczenia praworządności po 2016 r. SN został przejęty przez wadliwie nominowane osoby, tzw. neo-sędziów. Głównym celem rządzących musi być teraz odbudowa rządów prawa. Jest to podstawowe zobowiązanie

rządzących wobec obywateli polskich i wspólnoty europejskiej. Polska zobowiązała się do tego w ramach struktur europejskich. Udzielona przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnata dla nominowania neo-sędziego na przewodniczącego zgromadzenia Izby w SN pogłębia chaos prawny i utrudnia przywrócenie państwa prawa. Kontrasygnata oznacza przejęcie odpowiedzialności przez Prezesa Rady Ministrów. Żaden cel polityczny nie może uzasadniać przejęcia odpowiedzialności za złamanie standardów konstytucyjnych i europejskich. Oświadczamy, że jesteśmy

tą decyzją Premiera głęboko poruszeni i rozczarowani. Będziemy nadal robić, co w naszej mocy, aby stać na straży praw Polek i Polaków. Jednak odbudowa państwa prawa bez współdziałania władzy wykonawczej i ustawodawczej z władzą sądowniczą będzie trudna i długotrwała. Społeczeństwo oczekuje nowych standardów działania polityków. Potrzeba dialogu i przejrzystości kluczowych decyzji dotyczących sądownictwa”<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Całość stanowiska zob. <https://iustitia.pl/wspolne-stanowisko/>.

## Uchwała Zarządu SSP IUSTITIA w sprawie statusu prokuratury

W uchwale z 2.9.2024 r. Zarząd Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA wskazał, iż z zaskoczeniem przyjął propozycję Ministra Finansów

zmierzącą do zmiany sposobu wynagradzania prokuratorów.

Zarząd przypomniał, że status i organizacja prokuratury są przedmiotem

kompleksowych prac legislacyjnych w ramach przygotowywanego pakietu ustaw przywracających praworządność w Polsce, opracowywanych przez Komii-

sję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury powołaną przez Prezesa Rady Ministrów, a częścią tych prac są regulacje dotyczące sposobu wynagradzania prokuratorów. W tym kontekście propozycje Ministra Finansów są przedwczesne i niezrozumiałe.

Niezależność prokuratury powinna realizować się zarówno w wymiarze instytucjonalnym (rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości), jak i finansowym, poprzez zapewnienie niezależnego budżetu. Wynagrodzenie prokuratorów

powinno odpowiadać godności urzędu i zapewniać im niezależność zarówno od władzy politycznej, jak i przełożonych<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Całość uchwały zob. <https://iustitia.pl/17069-2/>.

## Prace nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Parlament finalizuje prace nad ustawami, które mają naprawić Trybunał Konstytucyjny. Sejm uchwalił je 24 lipca, dzięki gotowym założeniom społecznych projektów i kilkuletniej pracy ekspertów Fundacji Batorego.

Projektowane zmiany przewidują m.in.:

- wyroki TK w składzie z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania mają być nieważne i niewywierające skutków;
- obecni członkowie TK mogą złożyć oświadczenia, że przechodzą w stan spoczynku. Obowiązki prezesa TK ma przejąć sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim, natomiast Zgromadzenie Ogólne ma przedstawić prezydentowi kandydatów na prezesa;
- sędziów trybunału ma wybierać indywidualnie Sejm na 9-letnią kadencję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – co ma gwarantować wybór autorytetów prawniczych, uznanych przez wszystkie siły polityczne;
- oprócz parlamentarzystów kandydatów może zgłaszać również prezydent, Prezydium Sejmu, Krajowa Rada Prokuratorów, zgromadzenia ogólne Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego;
- do TK można kandydować dopiero po 4 latach od pozostawania posłem, senatorem, posłem do Parlamentu Europejskiego, członkiem Rady Ministrów lub partii politycznych (po poprawkach Senatu dotyczy to również prezydenta i wiceministrów);
- kadencję prezesa TK skróconą do 3 lat, z prawem do powołania na drugą kadencję;
- prezydent ma 14-dniowy termin odebrania ślubowania od sędziów TK od dnia wyboru przez Sejm<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej na temat ustawy zob. <https://iustitia.pl/prace-nad-nowelizacja-ustaw-o-trybunale-konstytucyjnym-po-poprawkach-senackich/>.

## Apel do prezydenta *Andrzeja Dudy* o podpisanie ustaw o Trybunale Konstytucyjnym

„Szanowny Panie Prezydencie!

Zwracamy się do Pana z apelem o podpisanie ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, które zostały uchwalone przez Sejm w dniu 13 września br. Projekty te, poparte po przeprowadzeniu szerokich konsultacji przez kilkadziesiąt organizacji

społecznych, środowiska eksperckie i akademickie, mają na celu wprowadzenie rozwiązań, które przyczynią się nie tylko do rozwiązania kryzysu wokół działalności Trybunału Konstytucyjnego, ale również do zmniejszenia polaryzacji w polskim życiu publicznym”.

Z apelem o podpisanie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zwróciło się do Prezydenta RP SSP Iustitia oraz wiele innym organizacji społecznych i stowarzyszeń<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Całość apelu zob. <https://iustitia.pl/apel-do-prezydenta-andrzeja-dudy-o-podpisanie-ustaw-o-trybunale-konstytucyjnym/>.

## Pomoc dla powodzian!

– Walczymy. Idzie ku dobremu – tak Ola, Iustitiańska z Kłodzka mówiła o sytuacji w swoim ukochanym mieście.

Ludzi, zwierząt i miejsc w potrzebie jest wiele. Trzymajmy się razem i walczmy. Każdy tak jak najlepiej potrafi.

Jak może. Wtedy na pewno pójdzie ku dobremu.

Sędziowie Iustitii włączają się w pomoc powodzianom.

Nasza zbiórka już działa. Ważna jest każda złotówka. Do dzieła!

Adres, pod którym można wpłacać, biorąc udział w naszej zrzutce, znajdziecie na stronie: <https://iustitia.pl/pomoc-dla-powodzian/>. ■

## Joanna Hetnarowicz-Sikora została ekspertem w Departamencie Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy Komitecie Ministrów Rady Europy

Sędzia *Joanna Hetnarowicz-Sikora* ze słupskiego oddziału Iustitii, członkini zarządu głównego naszego Stowarzyszenia, Iustitiańska specjalistka od prawa europejskiego – została ekspertem w Departamencie Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy Komitecie Ministrów Rady Europy.

Asiu, ogromne gratulacje!

Departament jest „pośrednikiem” między krajem pozwanym a Komitetem Ministrów Rady Europy. Do Komitetu należy decyzja, że wyrok został wykonany w całości i że danemu państwu udało się zlikwidować naruszenia prawa. Sędziowie tam pracujący współpracują też z państwem pozwanym:

doradzają i oceniają, co jest wystarczające, aby nie dochodziło do kolejnych naruszeń<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej zob. <https://iustitia.pl/joanna-hetnarowicz-sikora-zostala-ekspertem-w-departamencie-wykonywania-wyrokow-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-przy-komitecie-ministrow-rady-europy/>.

## Delegacja Iustitii na dorocznym spotkaniu Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów w Kapsztadzie (RPA)

W połowie października 2024 r. w Kapsztadzie (RPA) odbyło się doroczne spotkanie Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów – największej organizacji sędziowskiej na świecie.

Uczestniczyła w nim delegacja Iustitii: Prezes Zarządu *Krystian Markiewicz*, Członkini Zarządu *Dorota Zabłudowska* i Przewodniczący Zespołu Międzynarodowego *Tomasz Połuszny*.

Po raz kolejny zdajemy sobie sprawę z kluczowego znaczenia międzynarodowego wsparcia ze strony Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów (IAJ), a także kluczowej roli, jaką odgrywa specjalna sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników *Margaret Satterthwaite*.

Polscy sędziowie stali się inspiracją dla sędziów z całego świata, a film

1000 Tóg autorstwa *Kacpra Lisowskiego*, wyprodukowany przez Lollipop Films jest pokazywany w czasie spotkań sędziów na różnych kontynentach<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej informacji zob. <https://iustitia.pl/delegacja-iustitii-na-dorocznym-spotkaniu-miedzynarodowego-stowarzyszenia-sedziow-w-kapsztadzie-rpa/>.



## Iustitia na konferencji w Zadarze

Czy można prosto, skutecznie i zrozumiale dla wszystkich mówić o rządach prawa? Można! Polscy sędziowie wiedzą to doskonale i chcą dzielić się tą wiedzą z sędziami z innych krajów Europy.

Sędziowie *Krzysztof Markiewicz*, *Barłomiej Przymusiński*, *Katarzyna Gajda-Roszczyńska* i *Karolina Rokita* byli gośćmi konferencji organizowanej przez

Stowarzyszenie Sędziów Chorwackich we współpracy z The CEELI Institute na Uniwersytecie w Zadarze.

Uczestnicy rozmawiali o naruszeniach praworządności i o tym, jak ważne jest propagowanie zagadnień dotyczących rządów prawa.

Sędziowie z Polski opowiadali o swoich doświadczeniach dotyczących

tego, jak aktywnie i skutecznie komunikować społeczeństwu rolę sądów w demokracji i reagować na zagrożenia dla niezależności sądownictwa<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej na ten temat zob. <https://iustitia.pl/czy-mozna-prosto-skutecznie-i-zrozumiale-dla-wszystkich-mowic-o-rzadach-prawa/>.

## Przedstawiciele Iustitii na konferencji w Sofii

Czy sędzia powinien oceniać decyzje polityków w zakresie wymiaru sprawiedliwości?

Czy sędzia ma prawo rozmawiać bezpośrednio ze społeczeństwem obywatelskim?

Czy może tłumaczyć obywatelkom i obywatelom, jakie są ich prawa, jak powinni z nich korzystać?

Wokół tych pytań toczyła się debata w czasie konferencji zorganizowanej

27 września w Sofii przez Bułgarskie Stowarzyszenie Sędziów przy współpracy z organizacją MEDEL Magistrats Europeens pour la Democratie et les Libertes

Wiceprezesa Medel oraz członkini Iustitii – Oddział Wielkopolski – sędzia *Monika Frąckowiak* zabrała głos w tej debacie.

28 września odbyło się zaś kolejne zebranie Stowarzyszenia Medel, w czasie

którego sędzia *Łukasz Mrozek* z Iustitii – Oddział Warszawski raportował na temat postępów w przywracaniu rządów prawa i niezależnego sądownictwa w Polsce<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Całość relacji zob. <https://iustitia.pl/czy-sędzia-powinien-oceniac-decyzje-politykow-w-zakresie-wymiaru-sprawiedliwosci/>.

## Skład Izby Cywilnej SN z osobą powołaną przez niekonstytucyjną neo-Krajową Radę Sądownictwa nie jest sądem – wskazał TSUE

Dnia 7.11.2024 r. Trybunał odmówił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane osobą wybraną do Izby Cywilnej w wadliwej procedurze przed neoKRS.

TSUE stwierdził, że organ pytający nie jest sądem, a zatem zadane pytanie należy potraktować jako niedopuszczalne.

Warto zauważyć, że dotyczyło ono niedopuszczalności kwestionowania statusu sędziów, z uwagi na sposób ich powołania. Mogło zatem stanowić próbę legitymizacji neosędziów.

Trybunał obalił domniemanie prawidłowości powołania wszystkich neosędziów Sądu Najwyższego. Sedno problemu dotyczy bowiem powołania

sędziego w ramach danego systemu sądownictwa. W Polsce jest on zaś obecnie ukształtowany w sposób wadliwy<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Całość informacji o wyroku zob. <https://iustitia.pl/sklad-izby-cywilnej-sn-z-osoba-powolana-przez-niekonstytucyjna-neo-krajowa-rade-sadownictwa-nie-jest-sadem-wskazal-tsue/>.

## Apel Stowarzyszeń Sędziowskich do neosędziów

„Apelujemy do osób, które nieprawidłowo objęły kolejne stanowiska sędziowskie w wyniku postępowań przeprowadzonych przed Krajową Radą Sądownictwa obsadzoną z naruszeniem prawa, o samodzielne i niezwłoczne złożenie do Ministra Sprawiedliwości wniosków o powrót na poprzednio zajmowane stanowiska.

Samodzielna rezygnacja z nieprawidłowo uzyskanych kolejnych stanowisk sędziowskich pozwoli na podjęcie działań naprawczych już dziś, bez konieczności dalszego oczekiwania na zmiany legislacyjne. Wiele osób, kierując się różną motywacją, podjęło decyzje o skorzystaniu z wadliwych prawnie procedur awansowych. Ufa-

my jednak, że sędziowie ci pamiętają treść złożonego ślubowania i potrafią stanąć na straży prawa, wykonując służbę publiczną w interesie ogółu społeczeństwa”<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Całość apelu zob. <https://iustitia.pl/apel-stowarzyszen-sedziowskich-do-neo-sedziow/>.

## Anna Adamska-Gallant sędzią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Dr Anna Adamska-Gallant została wybrana przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy na sędzię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Dr Adamska-Gallant przez kilkanaście lat była sędzią, członkinią #Iustitii. Jako sędzia międzynarodowa rozstrzygała sprawy o zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości popełnione w byłej Jugosławii.

W 2015 r. została powołana na stanowisko sędzi Sądu Najwyższego Kosowa. Następnie została adwokatką. Pracowała jako ekspertka dla Rady Europy, Banku Światowego czy w Ukrainie. Gratulujemy! ■

## Iustitia autorytetem dla sędziów z Europy Środkowo-Wschodniej – jak przygotować się do obrony praworządności

Judicial Conference: Enhancing Judicial Accountability, Independence and Public Trust.

Kiedyś polski sędzia wyłącznie zakładał garnitur i wychodził na salę rozpraw, dziś ubiera również bluzę i w czasie wolnym spotyka się z ludźmi, by mówić jak ważna jest praworządność. Od tego czy mamy rządy prawa, zależy przecież czy politycy wydadzą pieniądze na lepsze drogi, dobrą edukację czy ochronę zdrowia. Kraje bez skutecznej kontroli

sądowej są skorumpowane. Musimy wszyscy nauczyć się jak opowiadać tę historię ludziom. Mamy taki obowiązek jako sędziowie – mówił Bartłomiej Przymusiński, rzecznik prasowy #Iustitii w czasie konferencji zorganizowanej przez The CEELI Institute, Radę Sądową Republiki Macedonii Północnej oraz Akademię dla Sędziów i Prokuratorów Publicznych (Skopje 19–20 listopada).

Sędzia Grzegorz Borkowski, również członek naszego Stowarzyszenia

oraz ekspert unijnego projektu Rule of Law dla Północnej Macedonii mówił o zagrożeniach dla sprawności działania sądów i publicznego zaufania do nich w sytuacji uruchomienia długotrwałych procedur vettingowych, polegających na powołaniu komisji weryfikacyjnych sędziów<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej na temat konferencji zob. <https://iustitia.pl/iustitia-autorytetem-dla-sedziow-z-europy-srodkowo-wschodniej-jak-przygotowac-sie-do-obrony-praworzadnosci/>.

## Komisja Wenecka potwierdza konieczność szybkiej weryfikacji powołań neosędziów

Według Komisji Weneckiej oceny powołań sędziów można dokonać w grupach. Weryfikacja jest niezbędna. Ten mechanizm ma być szybki. Musimy stworzyć skuteczny system – tak o opinii Komisji Weneckiej w sprawie neosędziów na antenie Radio TOK FM mówił Minister Sprawiedliwości prof. *Adam Bodnar*.

Opinia daje odpowiedź na moje cztery ogólne pytania (nie odnosi się do konkretnych projektów ustaw – red.) To kolejny krok w debacie – zaznaczył.

Komisja podkreśla, że mechanizm weryfikacji ma być szybki. Nie możemy się tym zajmować latami. Musimy stworzyć skuteczny system. W większo-

ści przypadków będzie to m.zd. oznaczało powrót na poprzednie stanowiska – podkreślił minister<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej zob. <https://iustitia.pl/komisja-wenecka-potwierdza-koniecznosc-szybkiej-weryfikacji-powolan-neosedziow/>.

## Iustitia uhonorowana Nagrodą im. *Janiny Paradowskiej* i *Jerzego Zimowskiego* za dzielność obywatelską!

Fundacja *Janiny Paradowskiej* i *Jerzego Zimowskiego* przyznała to wyróżnienie sędziom Iustitii jako wyraz uznania za „konsekwentną, odważną obronę praworządności, tropienie wszelkich przejawów jej łamania oraz prób obchodzenia”.

Finansową część nagrody w kwocie 20 tys. zł przeznaczamy na pomoc powodzianom.

Dziękujemy Kapitulie i profesorowi *Mirosławowi Wyrzykowskiemu* za wzruszającą laudację.

To wielki zaszczyt, wyróżnienie i wielkie zobowiązanie do dzielności na każdy czas<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Więcej informacji zob. <https://iustitia.pl/iustitia-uhonorowana-nagroda-im-janiny-paradowskiej-i-jerzego-zimowskiego-za-dzielnosc-obywatelska/>.

## Relacja z symulacji rozprawy w procesie *Gwiazdora* i *Świętego Mikołaja*

Gwiazdor czy św. Mikołaj? Który ma przynosić prezenty w Wielkopolsce?

Bardzo, bardzo trudny spór, i pod względem prawnym i pod względem faktycznym. I trzeba było go rozstrzygnąć jeszcze przed Świętami!

Sąd w Poznaniu wyznaczył więc szybko rozprawę, jako publiczność za prosił dzieci, wezwał świadków i biegłego.

Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego dla wszystkich stało się jasne, że najlepiej spór zakończyć zawarciem ugody, na której zyskają wszyscy – i Gwiazdor, i św. Mikołaj, a przede wszystkim dzieci, bo w razie potrzeby

panowie będą sobie pomagać w dostarczaniu prezentów.

Obsada: Św. Mikołaj – *Zbigniew Grochal*, Gwiazdor – *Adam Machalica*, Gwiazdka – *Malina Goehs*, Anioł – *Julia Rybakowska*, Elf – *Julia Starzec*, Renifer – *Eliasz Niewiadomski*, Sąd 1, Przewodniczący – sędzia *Michał Olszewski*, Sąd 2 – sędzia *Anna Begier*, Sąd 3 – sędzia *Wioletta Janicka*, Pełnomocnik powoda Św. Mikołaja – radca prawny *Andrzej Pieścik*, Pełnomocnik pozwanego Gwiazdora – adwokatka *Monika Małecka-Mrozewska*, Biegły – *Witold Przewoźny* (etnograf), Protokolantka – *Dominika Dziel-Sawarzyńska*

Scenariusz: *Anna Begier, Piotr Ruszkiewicz, Małgorzata Rozmiarek-Brzezińska, Agata Podemska, Paulina Skorupska, Julia Szmyt*

Opieka artystyczna: *Agata Podemska, Małgorzata Rozmiarek-Brzezińska*.

Współpraca: *Polski Teatr Tańca*

Organizatorzy: *Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia Oddział Wielkopolski, Okręgowa Rada Adwokacka w Poznaniu, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu*<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Relacja z wydarzenia zob. <https://iustitia.pl/proces-gwiazdor-vs-swiety-mikolaj-zakonczony/>.



## Stan reform sądownictwa, wyzwania i zagrożenia dla rządów prawa

Stan reform sądownictwa, wyzwania i zagrożenia dla rządów prawa. O tym rozmawialiśmy z przedstawicielami Komisji Monitoringowej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – *Azadeh Rojhan* i *Pieterem Omtzigt*.

W spotkaniu wzięli udział sędziowie Iustitii *Urszula Żółtak*, *Piotr Raczkowski* oraz *Łukasz Mrozek*, którzy szczegółowo przedstawili obecny stan wymiaru sprawiedliwości, w tym potrzeby skutecznej ochrony niezawisłości

sędziowskiej oraz realizacji zasady praworządności<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> O spotkaniu zob. <https://iustitia.pl/stan-reform-sadownictwa-wyzwania-i-zagrozenia-dla-rzadow-prawa/>.

## 10. jubileuszowy Pomorski Tydzień Edukacji Prawnej

Pomorski Tydzień Edukacji Prawnej to mnóstwo wizyt dzieciaków w sądzie, udział młodzieży w prawdziwych rozprawach, symulacje rozpraw na tak ważne tematy jak nękanie w Internecie,

przemoc domowa. To także warsztaty o hejcie, mediacji, przeciwdziałaniu przemocy, prawach majątkowych. To wreszcie debaty oksfordzkie, prezentacje

zawodów prawniczych, konkursy i wiele więcej<sup>1</sup>. ■

<sup>1</sup> Informacje na temat wydarzenia zob. <https://iustitia.pl/10-jubileuszowy-pomorski-tydzien-edukacji-prawnej/>.

Na podstawie materiałów SSP „Iustitia” i doniesień medialnych przygotował *Tomasz Klimko*.

REKLAMA



beckakademia SZKOLENIE ONLINE

### Nowelizacja prawa spadkowego

4 marzec 2025 r.

Prelegentka: Monika Biała



ZAPISY I SZCZEGÓŁY: [akademia.beck.pl](https://akademia.beck.pl) • 81 / 46 13 305

