

Trzecia władza na rozdrożu

Ustawa - *Prawo o ustroju sądów powszechnych (usp)* nazywana inaczej *Biblią sędziów* reguluje status sędziego, prawa i obowiązki i odpowiedzialność dyscyplinarną, a także organizację sądów i organów sądów oraz nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Reguluje również status referendarzy sądowych, kuratorów, ławników, pracowników sądów i finansowanie sądów. Uchwalona 27 lipca 2001 r. była nowelizowana około 40 razy i nadal budzi kontrowersje i duże emocje.

W Konstytucji RP, zgodnie z europejskim standardami, nastąpiło wzmocnienie ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa, pełniącej funkcję strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów, która niejednokrotnie wyrażała pogląd, że silne i niezależne sądy oraz niezawisli sędziowie są gwarancją każdego demokratycznego państwa. W Polsce sądownictwo będzie trzecią władzą tylko wówczas, jeżeli w praktyce zostaną spełnione warunki i zasady określone w Konstytucji - dotyczące równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz te stanowiące, że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, przy czym są one władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Opiniując zgodnie z Konstytucją projekty aktów normatywnych w zakresie dotyczącym sądownictwa Rada często wykazywała, że w poważnym stopniu rozmiągają się one z naczelnymi zasadami konstytucyjnymi i wprowadzają na nowo elementy nadzoru władzy wykonawczej nad władzą sądowniczą, który tak fatalnie zaciążył nad stanem praworządności w Polsce w okresie rządów komunistycznych. Niektóre proponowane zmiany stanowiły wręcz niebezpieczeństwo powrotu ingerencji politycznych w sądownictwo. Niepokój w tej kwestii wyrażał również Rzecznik Praw Obywatelskich.

Czemu więc służą ciągle zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych?

Obecna ustawa uchwalona 27 lipca 2001 r. weszła w życie w dniu 1 października 2001 r. W okresie jej obowiązywania obecny Minister jest 9¹ Ministrem Sprawiedliwości. Łatwo, więc obliczyć, że co roku zmienia się osoba politycznie odpowiedzialna za wymiar sprawiedliwości, a tym samym w ramach nadzoru administracyjnego - ciągle zmieniają się wizje funkcjonowania i pomysły na organizację sądownictwa. Każdy Minister z założenia dokonywał zmian w przepisach tej ustawy - niestety głównie z powodów politycznych, populistycznych czy przedwyborczych, a cel przyświecał temu jeden – rozszerzenie swojej władzy i zakresu uprawnień w stosunku do sądów i sędziów - w efekcie podporządkowanie sądownictwa władzy wykonawczej.

Niektóre z proponowanych rozwiązań takie jak sądy 24 godzinne wyrażające zgodę na tymczasowe aresztowanie sędziów - Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją.

Nie stwierdził natomiast Trybunał w dniu 15 stycznia 2009 r. niekonstytucyjności przepisów w zakresie nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. W ustnym uzasadnieniu wyroku sędzia Mirosław Granat podkreślił, że z przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wynika jasno, że czynności nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nie mogą wkraczać w sferę niezawisłości sędziowskiej.

¹ Ministrowie Sprawiedliwości w latach 2001-2010

Lech Kaczyński, Stanisław Iwanicki, Barbara Piwnik, Grzegorz Kurczuk, Marek Sadowski, Andrzej Kalwas, Zbigniew Ziobro, Zbigniew Cwiąkański, Andrzej Czuma i Krzysztof Kwiatkowski.

W wyroku natomiast podkreślono, że stwierdzenie zgodności wymienionych przepisów ustawy z Konstytucją nie powinno zamykać dyskusji nad rozwiązaniem problemów związanych ze stosowaniem ich w rzeczywistości. Wręcz przeciwnie przykłady złej ich interpretacji, bądź niewłaściwej praktyki wykonywania nadzoru powinny skłonić ustawodawcę do podjęcia prac nad nowelizacją przepisów w tym zakresie w celu znalezienia odpowiedniego modelu nadzoru zwierzchniego.

Życie i praktyka pokazują, że podległe Ministrowi Sprawiedliwości służby sprawujące nadzór nad sądami bardzo często mylą klasyczny nadzór administracyjny nad jednostką organizacyjną - jaką jest sąd, z nadzorem judykacyjnym sprawowanym w drodze instancyjnej przez sądy wyższej instancji. Pojawiło się zasadnicze pytanie - czy osoby powołane do sprawowania nadzoru - począwszy od sędziów pracujących w Ministerstwie Sprawiedliwości, aż po najniższy szczebel nadzorczy w sądzie mają świadomość, że wielokrotnie na skutek niedookreśloności lub źle pojętego pojęcia nadzoru „wkraczają w orzecznictwo sędziów” oraz wątpliwość czy sędziowie mają wykonywać czynności administracyjne, czy orzecznicze i na czym tak naprawdę ma polegać sprawowanie nadzoru?

Korzystając ze sprzyjających warunków i poniekąd przyzwolenia Trybunału Konstytucyjnego wynikającego z ogłoszonego wyroku wyjątkowo szybko został przygotowany kolejny projekt zmiany usp, w którym sprawa nadzoru zwierzchniego została znacznie rozbudowana - czego należało się spodziewać. Zaproponowano wprowadzenie trzech kategorii nadzoru tj. nadzór bezpośredni, nadzór zwierzchni i nadzór zewnętrzny.

Zasada równowagi władz określona jest wyraźnie w Konstytucji RP i licznych orzeczeniach Trybunału. Jak równowaga władz widziana jest oczami rządu można zobaczyć zapoznając się z rozwiązaniami przyjętymi w jednej z niedawnych wersji projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, w których przewidziano:

- ograniczenie samorządności sędziowskiej poprzez zmniejszenie liczby sędziów okręgowych w zgromadzeniach i zupełne zmarginalizowanie reprezentacji sędziów sądów rejonowych;
- zmianę składu osobowego, trybu i sposobu wybierania członków Krajowej Rady Sądownictwa - ograniczenie reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego z dwóch do jednego członka;
- ograniczenie konstytucyjnych uprawnień KRS na rzecz Komisji Konkursowej w Ministerstwie Sprawiedliwości organu nadzorowanego, powoływanego i finansowanego przez Ministra Sprawiedliwości czyli organ władzy wykonawczej;
- uniemożliwienie sędziom specjalizacji poprzez łączenie wydziałów orzeczniczych i faktyczne ich wykluczenie z wydziałów wieczysto księgowych i rejestrowych;
- rozbudowę instytucji nadzoru i jego rozdzielenie na zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądu w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu oraz nadzór nad działalnością administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, przy czym ten ostatni miałby mieć charakter bezpośredni, zwierzchni i zewnętrzny;
- rozszerzenie kompetencji dyrektora sądu o zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami sądu;
- zmianę zakresu delegowania sędziów do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie;

- powstanie nowej instytucji zajmującej się kompleksowo kształceniem i doskonaleniem zawodowym sędziów, w której pełnię kompetencji przyznano władzy wykonawczej;
- proces szkolenia, w którym kluczową rolę odgrywa Dyrektor Szkoły powoływany przez członka Rządu, jakim jest Minister Sprawiedliwości;
- wyznaczanie patronów koordynatorów dla aplikantów na czas aplikacji sędziowskiej wg uznaniowej swobody Dyrektora Szkoły.

Czy te rozwiązania są zgodne z duchem czasu, rozwiązaniami przyjętymi w krajach europejskich i potrzebami wymiaru sprawiedliwości?

Proponowane zmiany w ocenie sędziów.

Rosnący niepokój i niezadowolenie ze stanu, w jakim znalazła się władza sądownicza w Polsce, beczynność decydentów oraz propozycje wprowadzenia zmian wbrew opinii sędziów były powodem zwołania przez Radę Nadzwyczajnego Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów - najwyższego organu samorządu sędziowskiego.

Uczestnicy obrad wezwali Ministra Sprawiedliwości do rzetelnego uwzględnienia głosów środowiska sędziowskiego w realizacji projektu zmian usp, które nie powinny być wprowadzane na zasadzie dyktatu władzy wykonawczej, a koncyliacyjnych ustaleń przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa i organizacji sędziowskich. Dotychczasowe doświadczenia wskazywały, że obowiązujący model nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości nie sprawdził się pomimo jego formalnej zgodności z Konstytucją. Na bazie doświadczeń sądownictwa administracyjnego, spełniającego swoją rolę bez nadzoru władzy wykonawczej zgłoszono postulat przekazania nadzoru nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Zgromadzenie postulowało zmianę ustrojową polegającą na wyposażeniu Rady w inicjatywę ustawodawczą i wносиło o powierzenie jej w całości nadzoru nad szkoleniami zarówno sędziów, jak i kandydatów do zawodu sędziowskiego oraz apelowało o nowelizację ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z dnia 23 stycznia 2009 r.

Nowy projekt zmiany usp został przedłożony Radzie do zaopiniowania po wielu miesiącach. Rada uznała, że zmiany ustawy ustrojowej, jeśli już muszą nastąpić, powinny zmierzać w kierunku poprawienia jakości orzecznictwa sądów, sprawności postępowania, czy też niezależności sądów czyli służyć realizacji fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji takich jak: prawo Obywatela do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu czy do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Rada zauważyła, że przedstawione propozycje oznaczają regres w stosunku do każdego z tych praw. Zapelowała o podjęcie poważnej dyskusji przy udziale całego środowiska sędziowskiego nad tak ważnym zagadnieniem ustrojowym, jakim jest nadzór zwierzchni Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. W proponowanym wzmocnieniu nadzoru widziała niebezpieczeństwo permanentnej reorganizacji przy jednoczesnym zmarginalizowaniu prezesów sądów i pozbawieniu sędziów wpływu na zarządzanie sądami.

Za niedopuszczalne Rada uznała ograniczanie jej kompetencji poprzez powołanie do życia Komisji Konkursowej przy Ministrze Sprawiedliwości, która uchwalaby listy kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Krytycznie odniosła się do ograniczenia samorządności sędziowskiej, zmian w zakresie nadzoru, rozdziału kompetencji pomiędzy prezesa sądu a dyrektora sądu, czy też pozbawienia jej prawa opiniowania programu szkoleń. Pozostawienie uprawnień do kształtowania struktury organizacyjnej sądów w gestii Ministra budziło obawy

arbitralnego działania i ciągłych zmian wizji osób piastujących to stanowisko (często odmiennych), co widać na przykładzie niedawno powołanych, a już likwidowanych wydziałów grodzkich. Rada oceniła, że przewidywany system okresowych ocen pracy sędziów w znacznym stopniu obciążałby sędziów wizytatorów dodatkową pracą, a przecież obowiązujące obecnie przepisy przewidują cykliczną ocenę pracy sędziów poprzez wizytacje i lustracje sędziów bądź wydziałów.

Podczas II Kongresu Sędziów Polskich (22-23 październik 2008 r.) Premier Donald Tusk w liście skierowanym do uczestników wyraził pogląd, że „tylko takie reformy, które zyskają poparcie ich adresatów, które uwzględniają ich słuszne postulaty, mają szanse powodzenia.” Czy nowy Minister Sprawiedliwości też jest tego zdania i czy uwzględni poglądy środowiska sędziowskiego, które wyraziło sprzeciw wobec proponowanych zmian w ustawie – *Prawo o ustroju sądów powszechnych – to pokaże czas.*

Uczestnicy kongresu zwrócili się do najwyższych władz w państwie o wypracowanie trwałych rozwiązań zapewniających społeczeństwu właściwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Tak się nie stało. Obecnie należy apelować o odejście od takich propozycji, które są niezgodne z Konstytucją i szkodzą wymiarowi sprawiedliwości.

W dniu 15 marca 2010 r. Przedstawiciele Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów ponownie zaapelowali do Ministra Sprawiedliwości o niezwłoczne wstrzymanie wszelkich prac związanych z przedstawioną w maju 2009 roku kolejną nowelizacją usp. Zmiany ustawy ustrojowej powinny bowiem zmierzać w kierunku doskonalenia realizacji fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji, a nie być dokonywane w oparciu o przeczący idei demokracji dyktat Ministerstwa Sprawiedliwości.

Warszawa, luty 2010 r.

Marek Celej

Sędzia Sądu Apelacyjnego w Sądzie Okręgowym w Warszawie
Dyrektor Wydziału Prawnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa