

**GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?**



# GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

Warszawa  
18–19 stycznia 2016 r.

Pod redakcją  
*dr. Grzegorza Borkowskiego*

Warszawa–Toruń  
2016

Współpraca redakcyjna  
*Alicja Seliga*

**ISBN 978-83-7285-802-3**

Printed in Poland

Wydawca  
Krajowa Rada Sądownictwa  
Warszawa

Przygotowanie do druku i druk  
TNOiK „Dom Organizatora” Toruń

## SPIS TREŚCI

Wstęp – Grzegorz Borkowski .....	7
----------------------------------	---

### GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

#### WYSTĄPIENIA OTWIERAJĄCE

■ Dariusz Zawistowski.....	13
■ Małgorzata Gersdorf.....	15

#### WYSTĄPIENIA ZAPROSZONYCH GOŚCI

■ Jerzy Stępień .....	23
■ Bohdan Zdziennicki.....	27
■ Ewa Łętowska.....	35
■ Mirosław Wyrzykowski.....	43
■ Łukasz Piebiak.....	47
■ Dariusz Sałajewski.....	51
■ Andrzej Zwara.....	53

### PERSPEKTYWA EUROPEJSKA NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW

■ Gerhart Holzinger.....	57
■ Lord Geoffrey Vos.....	63
■ Orlando Afonso .....	69
■ Vigintas Višinskis.....	75
■ Horațius Dumbravă.....	81
■ Wiggo Storhaug Larssen.....	89

**PERSPEKTYWA KRAJOWA NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW – UJĘCIE KONSTYTUCYJNE**

■ Lech Garlicki.....	101
■ Adam Bodnar.....	113
■ Dariusz Dudek.....	119
■ Ryszard Piotrowski .....	129

**PERSPEKTYWA KRAJOWA NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW – UJĘCIE ETYCZNE**

■ Krzysztof Strzelczyk.....	139
■ Antoni Górski.....	145
■ Paweł Skuczyński.....	149

**WYSTĄPIENIA SPECJALNE**

■ Andrzej Rzepliński.....	169
■ Irena Kamińska.....	179

**PREZENTACJE RAPORTÓW**

■ Sławomir Pałka.....	185
■ Grzegorz Borkowski .....	201
■ Anna Machnikowska .....	219
■ Grzegorz Wiaderek.....	225

**NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI**

■ Małgorzata Gersdorf.....	233
■ Andrzej Zoll.....	237
■ Jarosław Gwizdak.....	247
■ Tomasz Wardyński .....	251

\* \* \*

Autorzy .....	257
---------------	-----



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

## GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

### WSTĘP

Niniejsza publikacja jest efektem międzynarodowej konferencji „Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?” zorganizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa w Warszawie w dniach 18–19 stycznia 2016 roku. Uniwersalny charakter poruszanych podczas konferencji zagadnień sprawił, że Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowała się wydać materiały pokonferencyjne drukiem, z tłumaczeniem na język angielski.

Uczestnikami konferencji byli prezesi i sędziowie sądów apelacyjnych i okręgowych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych z całej Polski, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, jak również przedstawiciele nauki, innych zawodów prawniczych i mediów. Pierwszego dnia konferencji odbyły się trzy panele dyskusyjne:

1. „Perspektywa europejska niezawisłości sędziów i niezależności sądów” moderowany przez sędziego dr. Grzegorza Borkowskiego – Szefa Biura Krajowej Rady Sądownictwa z udziałem brytyjskiego sędziego Lorda **Geoffrey’a Vosa** – Przewodniczącego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), sędziego Sądu Najwyższego Portugalii **Orlando Afonso** – byłego Przewodniczącego Europejskiej Rady Konsultacyjnej Sędziów (CCJE) oraz Stowarzyszenia Sędziowie Europejscy dla Demokracji i Wolności (MEDEL), sędziego Sądu Apelacyjnego prof. **Vigintasa Višinskisa** – członka litewskiej Rady Sądownictwa, sędziego Sądu Apelacyjnego **Horatiusa Dumbravy** – członka

- rumuńskiej Najwyższej Rady Sądownictwa oraz sędziego Sądu Apelacyjnego Gulating w Bergen **Wiggo Storhaug Larssena** z Norwegii. Panel ten poprzedzony był wykładem prof. **Gerharta Holzinger**a – Prezesa austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, byłego Przewodniczącego Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych.
2. „Perspektywa krajowa niezawisłości sędziów i niezależności sądów – ujęcie konstytucyjne” moderowany przez sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Janusza Drachalę, członka Krajowej Rady Sądownictwa z udziałem prof. **Lecha Garlickiego** sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, byłego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dr. **Adama Bodnara** Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. **Ryszarda Piotrowskiego** z Uniwersytetu Warszawskiego.
  3. „Perspektywa krajowa niezawisłości sędziów i niezależności sądów – ujęcie etyczne” moderowany przez sędzię Sądu Najwyższego Katarzynę Gonere, członka Krajowej Rady Sądownictwa, którego uczestnikami byli sędziowie Sądu Najwyższego **Krzysztof Strzelczyk** i **Antoni Górski**, prof. **Andrzej Mączyński** z Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku oraz dr **Paweł Skuczyński** z Uniwersytetu Warszawskiego, Prezes Instytutu Etyki Prawniczej.

Drugiego dnia konferencji przedstawione zostały raporty związane z główną tematyką konferencji: sędzia SR **Sławomir Pałka** – członek Krajowej Rady Sądownictwa przedstawił raport z badań nad niezawisłością sędziowską Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), sędzia SR dr **Grzegorz Borkowski** – Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa zaprezentował 18 wydanych dotychczas opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), dr hab. **Anna Machnikowska**, prof. Uniwersytetu Gdańskiego, omówiła wyniki ankiety przeprowadzonej wśród sędziów na temat niezawisłości sądownictwa, zaś **Grzegorz Wiaderek** – Prezes Instytutu Prawa i Sprawiedliwości (INPRIS) przedstawił raport dotyczący relacji pomiędzy niezależnością sądownictwa a działaniami organizacji obywatelskich.

Pomysł na zorganizowanie konferencji dotyczącej granic niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów narodził się na początku 2015 roku. Z uwagi jednak na wydarzenia z końca 2015 roku związane z działalnością Trybunału Konstytucyjnego okazało się, że sformułowa-



nie tematu konferencji „Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?” jako pytania stało się wysoce uzasadnione. Tematyka relacji pomiędzy władzami w kontekście kryzysu związanego z sytuacją wokół Trybunału Konstytucyjnego powracała zatem w wypowiedziach zarówno panelistów, jak również zaproszonych gości, tj. **Jerzego Stępnia** – byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, dr. **Bohdana Zdziennickiego** – byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prof. **Ewy Łętowskiej** – sędziego TK w stanie spoczynku, prof. **Mirosława Wyrzykowskiego** – sędziego TK w stanie spoczynku, sędziego **Łukasza Piebiaka** – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, radcy prawnego **Dariusza Sałajewskiego** – Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych i adwokata **Andrzeja Zwary** – Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej.

Z uwagi na zbliżoną tematykę oraz aktualność wypowiedzi w niniejszym tomie opublikowano wybrane materiały z konferencji „Niezależność sądownictwa gwarancją praw i wolności jednostki”. Została ona zorganizowana w Warszawie w dniu 24 listopada 2015 r. przez Krajową Radę Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich i Stowarzyszenie Sędziów „Themis”. Są to wypowiedzi prof. SSN **Małgorzaty Gersdorf** – Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, prof. **Andrzeja Zolla** – byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i byłego Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziego **Jarosława Gwizdaka** – Prezesa Sądu Rejonowego Katowice-Zachód oraz adw. **Tomasza Wardyńskiego**.

Ponadto książka zawiera wystąpienia prof. **Andrzeja Rzeplińskiego** – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz SNSA **Ireny Kamińskiej** – Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis”.

Życząc przyjemnej lektury wyrażamy jednocześnie obawę, że poruszone w niniejszej publikacji problemy, dotyczące zarówno relacji pomiędzy poszczególnymi władzami, jak i zagrożeń związanych z zawężaniem granic sędziowskiej niezawisłości i niezależności sądów, długo jeszcze pozostaną aktualne. Co więcej, są to problemy aktualne nie tylko w aspekcie krajowym, lecz – jak wynika z wypowiedzi zaproszonych gości zagranicznych – uniwersalne dla całego sądownictwa. Aby jednak zakończyć zaproszenie do lektury pozytywnym akcentem, można z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że stale aktualna będzie również wartość merytoryczna wypowiedzi zawartych w niniejszej książce.

*Sędzia dr Grzegorz Borkowski*  
*Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa*





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



WYSTĄPIENIA OTWIERAJĄCE





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dariusz Zawistowski***

*Sędzia Sądu Najwyższego  
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa*

W nawiązaniu do przedmiotu konferencji, chciałbym podkreślić, że tematyka niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma podstawowe znaczenie dla działalności Krajowej Rady Sądownictwa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 186 nakłada bowiem na Krajową Radę Sądownictwa obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Problematyka ta jest zatem dla Rady szczególnie ważna.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów należą do podstawowych zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego, co wymagało wprowadzenia odpowiednich gwarancji dla takiego sposobu funkcjonowania władzy sądowniczej na poziomie norm konstytucyjnych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera szereg takich przepisów:

- art. 10 dotyczący zasady podziału władz;
- art. 173 podkreślający odrębność i niezależność sądów od innych władz;
- art. 178 ust 1 odnoszący się wprost do zasady niezawisłości sędziowskiej;
- art. 180 przewidujący nieusuwalność ze stanowiska sędziego.

W tym kontekście można także przywołać z pewnością art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 181 Konstytucji. Mogłoby się zatem wydawać,

że niezależność sądów i niezawisłość sędziów, jako zasady ustrojowe, zostały zagwarantowane w dostatecznym stopniu i w sposób trwały. Powstaje jednak poważna wątpliwość czy tak jest w rzeczywistości, i czy władza ustawodawcza oraz wykonawcza w swoich działaniach w sposób właściwy honoruje odrębność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów, choć obrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest także obowiązkiem tych władz. Już okres, w którym organizowana była konferencja dostarczył kilku przykładów, które te wątpliwości w sposób zasadniczy potęgują.

Istnieje także pytanie o sposób postrzegania niezależności sądów i niezawisłości sędziów w odbiorze społecznym. Pojawiają się bowiem wypowiedzi, prezentowane także w środkach masowego przekazu, w których wyrażane są opinie, że niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów jest przywilejem dla osób zajmujących stanowiska sędziowskie i stanowi przeszkodę dla poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Są to poglądy głęboko nieuprawnione, a ich autorzy nie dostrzegają, bądź nie chcą dostrzec, że odrębność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów są środkami zapewniającymi realną ochronę praw jednostki i możliwość prowadzenia uczciwego procesu sądowego. W literaturze podkreśla się zasadnie, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów są ściśle powiązane z prawem do sądu, a ich gwarancje ustrojowe mają służebną rolę wobec przysługującego każdej osobie prawa do rozpatrzenia jej sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, prawa wysłowionego w art. 45 Konstytucji. Mam nadzieję, że dyskusja w ramach konferencji przyniesie odpowiedzi na te między innymi pytania.

Na koniec chciałbym podziękować wszystkim osobom zaangażowanym w zorganizowanie konferencji. Jej idea powstała wiosną ubiegłego roku, jako wynik dyskusji toczącej się w gronie członków Krajowej Rady Sądownictwa. Przez kilka miesięcy organizowaniem konferencji kierował ówczesny Przewodniczący Rady prof. Roman Hauser, któremu z tego miejsca serdecznie dziękuję za te prace. Dziękuję także wszystkim członkom Krajowej Rady Sądownictwa i pracownikom Biura uczestniczącym w tych pracach.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf***

*Sędzia Sądu Najwyższego  
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego*

Dziękując za możliwość wygłoszenia słowa wstępnego na dzisiejszej konferencji, chciałabym odnieść się do zagadnień, które ostatnio stają się bardziej aktualne, niż kiedykolwiek w ciągu ostatnich 26 lat. Podzielię się z Państwem moimi refleksjami na temat zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W szczególny zaś sposób interesuje mnie, gdzie leżą ich „linie graniczne”, których w trosce o konstytucyjną tożsamość Rzeczypospolitej przekroczyć nie wolno.

Od kilku miesięcy podkreślałam w swoich publicznych wystąpieniach mój niepokój o stan nastrojów społecznych nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie. Doświadczamy kolejnego w historii – i to bardzo głębokiego – kryzysu demokracji. Bez cienia satysfakcji konstatuje, że bardzo szybko potwierdziła się moja teza o władzy sądowniczej jako pierwszej ofierze zmian na „politycznym firmamencie” RP. Sędziów i sądy wciąga się dzisiaj do samego epicentrum sporu, stawia pod pręgierzem jako rzekomo przewodzących opozycji, utrudniających rządy, uwikłanych w zależność od partii lub wręcz skorumpowanych. To nie są jedynie przypadkowe wypowiedzi pojedynczych osób sprawujących władzę, lecz skrajnie nielojalna wobec społeczeństwa strategia erystyczna. Sądy nigdy nie będą stroną w partyjnych rozgrywkach, chociaż mogą

być – i niestety na naszych oczach stają się – igraszką w rękach niczym (we własnym pojęciu) nieograniczonej egzekutywy. Jest to niebezpieczna gra. Władze zostały rozdzielone po to, aby zapobiec braku ich równowagi czy wręcz tyranii, która ostatecznie obraca się przeciwko interesom zarówno społeczeństwa, jak i nieświadomych podejmowanego ryzyka rządzących. Pełne i bezdyskusyjne poszanowanie zasad zapisanych w art. 10 i 173 Konstytucji stanowi klucz do utrzymania stabilności naszego Państwa i zabezpieczenia kondycji jednostek.

Dyskutując o niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nie sposób nie przypomnieć znaczenia obu pojęć. Jak wszyscy wiemy, nie są one tym samym, chociaż pozostają nierozdzielnie ze sobą sprzężone. Niezależność jest cechą instytucji, niezawisłość – osób sprawujących władzę sądowniczą. Zakotwiczeniem obu zasad w polskim systemie prawnym jest Konstytucja, a w jej ramach odpowiednio m.in. art. 173 i 178, jednak w doktrynie i orzecznictwie – szczególnie Trybunału Konstytucyjnego (wspomnę jedynie o postanowieniu z dnia 30 października 2006 r. o sygn. S3/06) – wielokrotnie zwracano uwagę na ich aspekt międzynarodowy, wynikający z uregulowań zarówno Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak i ONZ-owskiego Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Są to zatem wartości nie do przecenienia, bowiem państwo, które należy do obu tych aktów i aspiruje do miana demokratycznego, po prostu nie może pozbawić obywateli dostępu do sądu, który jest niezależny i orzeka w składzie niezawisłych sędziów.

W publicznym dyskursie ostatnich lat zwracano uwagę na formalne gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ich referowanie nie jest moim celem, ponieważ na pewno będzie to przedmiot wielu pogłębionych wystąpień w trakcie naszego dzisiejszego spotkania. Chciałabym zatem zwrócić uwagę na trzy wybrane elementy składowe omawianych zasad.

**Po pierwsze, wielką troską wszystkich uczestników publicznej debaty na temat kondycji sądownictwa powinien być jego ustrój.** Nie jest rzeczą obojętną ani nadzór nad sądami, ani struktura organizacyjna sądów. Decyzje ustawodawcy oraz orzecznictwo TK przesądziły – prawdopodobnie na bardzo długie lata – istnienie tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego po stronie Ministra Sprawiedliwości. Nie wyznaczono jednak czytelnie jego definicji ani granic. Zaowocowało



to już kilkoma sporami konstytucyjnymi, m.in. o likwidację „małych” sądów oraz dostęp ministra do akt spraw sądowych. Teoretycznie nadzór oznacza jedynie kontrolę wspartą ograniczoną interwencją na podstawie oraz w granicach prawa. Tymczasem władza ministra nad sądami idzie coraz dalej i oznacza już bezpośrednie administrowanie (np. zarządzanie zasobami rzeczowymi sądów oraz obsługą procesów pozaorzeczniczych i rozbudowywanie ogólnosądowych systemów informatycznych), nie mówiąc o możliwości nader elastycznego kształtowania struktury władzy sądowniczej jedynie za pomocą aktów podustawowych (choćby forma ustawy byłaby tutaj jak najbardziej na miejscu). Widzę w tym niebezpieczeństwo niedostrzegalnego dla opinii publicznej wywierania presji na sądy, np. poprzez zmianę ich siedzib oraz okręgów czy też wgląd do akt spraw bez formalnego zarządzania lustracji. Nie twierdzę, że takie działania aktualnie są podejmowane, ale jestem też w stanie wyobrazić sobie odmienny scenariusz. Kompetencje prezesów sądów – przecież i tak powoływanych i odwoływanych przez ministra – w mojej ocenie są słabe i będą coraz słabsze. W obliczu coraz częściej powtarzanego sloganu, jakoby to Minister Sprawiedliwości „ponosił całą odpowiedzialność za funkcjonowanie sądów”, stajemy wobec perspektywy utraty przez sądy już nie tylko zewnętrznych znamion, ale wręcz jakiegokolwiek niezależności.

**Z tym, co powiedziałam, łączy się bardzo delikatna kwestia niezależności finansowej sądów.** Dzisiejszy stan rzeczy jest taki, że prezesi sądów powszechnych nie dysponują sami środkami finansowymi na ich działalność. Dysponentami są dyrektorzy sądów podlegli Ministrowi Sprawiedliwości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zależność finansowa sądów od innych władz jest do przyjęcia pod warunkiem, że zabezpieczona zostanie wystarczająca ilość środków publicznych do wykonywania normalnych funkcji orzeczniczych (wyrok z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05). Pozostaje jednak niepokój, że w tym obszarze pomiędzy egzekutywą a sądownictwem równowaga jest zachwiana, a to z kolei może w przyszłości odbić się negatywnie na kondycji sądów powszechnych. W jednym z moich ostatnich wystąpień publicznych podkreślałam, że mają one faktycznie tak wiele niezależności, jak wiele dobrej woli ma rząd. Uwzględniając obecny stan uregulowań prawno-finansowych tej części sądownictwa, z którą jako Pierwszy Prezes oraz sędzia SN mam stałą styczność, trudno byłoby mi się z tych słów wycofać.

Wreszcie po trzecie, w związku z niezawisłością sędziów trzeba podkreślić ogromne znaczenie gwarancji niezawisłości sędziów w postaci niezależnego sądownictwa dyscyplinarnego. Konstytucja przyznaje sędziom dość silną ochronę ich pozycji koniecznej dla nieskrępowanego wymierzania sprawiedliwości, bowiem stanowi o potrzebie wydania orzeczenia w przedmiocie niektórych sankcji dyscyplinarnych (art. 180 ust. 2 Konstytucji), a także pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia sędziego wolności (art. 181 Konstytucji). Problemem okazuje się jednak brak dostatecznej precyzji tych przepisów. My prawnicy słusznie uważamy, że odpowiedzialność dyscyplinarna oraz immunitet sędziowski nie istnieją w interesie sędziego lecz w interesie sprawowanego przezeń urzędu. Obawiałabym się jednak instrumentalnego wykorzystania przez polityków żywej w społeczeństwie niechęci do gwarancji niezawisłości, które są traktowane jako nieuzasadniony przywilej. Istnieje więc prawdopodobieństwo ich stopniowego rozmywania poprzez ustanowienie norm przewidujących na przykład powierzenie prokuratorom funkcji oskarżycielskich przed sądami dyscyplinarnymi. A że nie są to obawy bezpodstawne, świadczyć mogą projekty ustaw składane zarówno w V, jak i w VII kadencji Sejmu. Mam nadzieję, że tego rodzaju rozwiązania nie są obecnie dyskutowane w kręgach poselskich i rządowych, gdyż ich wprowadzenie bez żadnej przesady stanowiłoby symboliczny koniec niezawisłości sędziowskiej.

Skoro poruszyłam wątek formalnego zagwarantowania niezawisłości, to rozwinę nieco kwestię materialnego znaczenia tej zasady. Co ona konkretnie oznacza? Otóż niezawisły jest taki sędzia, który orzeka zgodnie z prawem i własnym sumieniem, a więc nie jest przymuszony – choćby tylko w warstwie zewnętrznych deklaracji – dopasować się do abstrakcyjnie pojętego „sumienia” zbiorowości czy wręcz aktualnego obozu rządzącego. Cechą niezawisłego sędziego jest odwaga, nonkonformizm i gotowość ważenia przeciwstawnych wartości. Naród jako suweren wyposaża sędziego w mandat zaufania, wierząc, że jego prawidłowo ukształtowane sumienie podyktuje mu takie rozstrzygnięcie, które będzie się mieściło w granicach prawa oraz pozostanie sprawiedliwe. Śmiertelnym zagrożeniem dla niezawisłości sędziowskiej jest więc taki moment dziejowy, kiedy zaczyna się mówić o potrzebie zbliżenia władzy sądowniczej do narodu poprzez uczynienie sędziego depozyta-

riuszem „ludowego poczucia sprawiedliwości”. Zazwyczaj towarzyszy temu podsycanie nieufności do sądów i sędziów.

Momentów, kiedy do takich zjawisk dochodziło, niestety nie brakowało w dziejach ludzkości, przy czym może zbyt trywialne byłoby odwoływanie się do bliskich nam przykładów tzw. demokracji ludowej. Są jednak i inne kazusy.

Pragnę zatem zwrócić uwagę na korelację jaka zachodzi pomiędzy kryzysem demokracji a hasłami fizycznego i duchowego uzależnienia sędziów od tzw. czynnika pozaprawnego (ludowego).

W ostatnich miesiącach jesteśmy nie tylko świadkami dezawuowania sędziów jako rzekomo oderwanych od społeczeństwa (słynny kazus orzeczenia Sądu Rejonowego w Nisku, w którego sprawie Krajowa Rada Sądownictwa zajmowała stanowisko)<sup>1</sup>, lecz również stale powraca, zasługujący na jak najsurowszą krytykę, pomysł utworzenia „Izby Najwyższej” Sądu Najwyższego. Czyż taki „SN w SN” – podobno obsadzany częściowo przez osoby niebędące sędziami zawodowymi – nie byłby właśnie najjaskrawszym przykładem absolutnego przekroczenia granic niezależności sądów i niezawisłości sędziów? Gdyby taki projekt miał stać się obowiązującym prawem, mielibyśmy do czynienia z sytuacją jak najdaleszą od standardów trójpodziału władz, a niepokojąco bliską stanowi prawnemu w państwie autorytarnym. Mam nadzieję, że ta dotąd niepotwierdzona oficjalnie pogłoska nie jest i nie będzie przedmiotem poważnych dyskusji. W oczekiwaniu na ewentualne oświadczenie w tej sprawie za Aleksandrem Górczakowem powtórzę, iż nie wierzę w informacje niezdentowane.

Na koniec mojego wystąpienia przypomnę kolejny raz słowa samego twórcy idei trójpodziału władz, Monteskiusza, który pisząc *O duchu praw* słusznie zauważa: „W państwach despotycznych władca może sądzić osobiście. Nie jest to możliwe w monarchii; naruszałoby to jej ustroj: skoro by ten sposób poddano w zależność i unicestwiono pośrednie władze, niebawem zanikłyby wszelkie formalności sądenia; lęk

---

<sup>1</sup> Sprawa dotyczyła decyzji sędzi Sądu Rejonowego w Nisku o odebraniu trójki dzieci i umieszczeniu ich w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Europeoseł J. Wojciechowski, opierając się na jednostronnych, niesprawdzonych informacjach, zaczął atakować na swoim blogu sąd za decyzję o odebraniu i rozdzieleniu dzieci. To doprowadziło do kampanii nienawiści przeciwko sędzi i całemu wymiarowi sprawiedliwości (przyp. red).

ogarnąłby wszystkie umysły; wszystkie twarze okryłyby się bledością; znikłyby zaufanie, honor, miłość, bezpieczeństwo, słowem monarchia”. Słowa te, pisane na długo przed rewolucją przez francuskiego arystokratę marzącego o zaprowadzeniu monarchii konstytucyjnej, dzisiaj trzeba odnosić bezpośrednio do demokracji, w której suwerenem jest naród. Niech więc słowa barona de Montesquieu będą i dla nas współczesnych przestrożą. Sędzia „ludowy” nie będzie bowiem ani sędzią prawnym, ani moralnym. Nie będzie w ogóle niezawisły.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



**WYSTĄPIENIA  
ZAPROSZONYCH GOŚCI**





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Jerzy Stępień***

*Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku  
Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006–2008*

Jestem w trudnej sytuacji – szczególnie, że mam przemawiać bezpośrednio po wstępnym, znakomitym wystąpieniu. Co mogę powiedzieć w tak niezwykłej sytuacji? Może zacznę od refleksji, która towarzyszyła pułkownikowi Adamowi Korwin-Sokołowskiemu, jednemu z adiutantów Marszałka Piłsudskiego, z którym przeszedł cały szlak bojowy Legionów. Gorzko pisał w latach 70. XX w. w swoich wspomnieniach, umierając w Warszawie, że w 1920 roku był wraz z towarzyszami ówczesnej walki przekonany po zwycięstwie nad bolszewikami, że niepodległość i wolność odzyskaliśmy wówczas trwale. My też – jak sądzę – jeszcze chyba we wrześniu, a nawet w październiku tego roku mogliśmy być przekonani, że sytuacja ustrojowa, którą stworzyliśmy w ciągu tych 25 lat, ma cechy trwałości, że może czasami będziemy się cofali o jeden krok, ale zawsze potem pojawią się kolejne kroki do przodu i będą tworzyły jednak rzeczywistość pewnie osadzoną w tradycji europejskiej, na którą wszyscy obywatele będą się godzili. Myślę, że podobnie jak płk Korwin-Sokołowski także i my dziś czujemy się zawiedzeni, a przynajmniej ja należę do tych osób, które uważają, że byliśmy po prostu łatwowierni. Byliśmy naiwni, nie przewidzieliśmy takiego obrotu rzeczy – wymykało się to bowiem z bezpośredniego, ale powierzchownego oglądu rzeczywistości.

Co się zatem w tej chwili dzieje? Myślę, że na sali jest wielu prawników, którzy potrafią dokonać precyzyjnej analizy tej sytuacji z punktu widzenia czysto legalistycznego, konstytucyjnego, czy z pozycji prawa międzynarodowego, w odniesieniu do różnego rodzaju konwencji. Ja jednak uparcie myślę, że ta sytuacja wymaga jeszcze jakiejś innej analizy. Nie czuję się, co prawda, w pełni uprawniony do prowadzenia tutaj jakiegoś dyskursu, czy ukazania w pełni, co tak naprawdę w Polsce dziś się dzieje, bo na to trzeba spojrzeć z wielu stron, z punktu widzenia wielu dyscyplin, ale myślę, że każdego prawnika, czy raczej obywatela, stać jest chyba na taką analizę fenomenologiczną tego, z czym mamy w tej chwili do czynienia.

Wydaję mi się, że momentem zwrotnym, istotnym z punktu widzenia tego, co w tej chwili obserwujemy, jest zachowanie się Pana Prezydenta, który dokonał tak zwanego „ułaskawienia” jednego z członków obecnego rządu. Jak wiadomo, tego rodzaju precedensu nigdy nie było. To się nigdy nie zdarzyło. Wszyscy byliśmy uczeni i wychowywani w przekonaniu, że ułaskawić można tylko osobę skazaną prawomocnie. Niedawno w Warszawie odbyła się premiera opery Mozarta *Łaskawość Tytusa*. Ten problem zawsze pojawiał się w tradycji europejskiej, ale nie mieści się w głowie, że można ułaskawiać osobę niewinną. W końcu operowy Tytus ułaskawia skazanego już wcześniej przez rzymski senat.

Prezydent dokonując aktu „ułaskawienia” jednocześnie dodał, że postanowił „uwolnić sąd od tej sprawy” poprzez umorzenie postępowania sądowego. Aktem tym, a raczej nie-aktem, wkroczył niewątpliwie w przestrzeń władzy zastrzeżoną dla trzeciej władzy, czyli władzy sądowniczej. Wypowiedziane to zostało w tak jednoznaczny sposób, że należy to odczytać jako sygnał, że oto w Polsce rozpoczyna się jakaś zupełnie inna rzeczywistość, którą charakteryzuje jakaś inna procedura niż dotychczas nam znana. Od tego momentu bardzo szybko następowały kolejne niepokojące fakty, które zmuszają do zadania pytania, co jest istotą procesu, na który te fakty się składają. Co jest zatem istotą, w rozumieniu fenomenologicznym, tego wystąpienia Pana Prezydenta? Moim zdaniem, było to wyraźne zasygnalizowanie, że jest pewna grupa ludzi w tym państwie, precyzyjniej rzecz ujmując: grupa polityków, którzy w tej konkretnej sytuacji stawiają się ponad prawem. Ten sygnał ma za zadanie nadto poinformować, że jeśli nawet naruszone zostanie prawo przez osoby związane z obozem władzy, to na końcu ewentual-



nej procedury karnej jest jeszcze zawsze ktoś, kto niekorzystne skutki takiej procedury ostatecznie uchylili. I w tym dopiero kontekście trzeba patrzeć na to, co się działo dalej, a przede wszystkim na to, co jest związane z atakiem na Trybunał Konstytucyjny, który jest podstawowym gwarantem zachowania praw i wolności obywatelskich. Nie tylko praw różnego rodzaju mniejszości, ale i każdej jednostki, również tej, która jest związana z większością parlamentarną czy większością polityczną. Dowiadujemy się, że będą jakieś komisje parlamentarne – to jest wiadomość z ostatniej chwili. Jakieś komisje śledcze, a może nawet jakaś izba ludowa w Sądzie Najwyższym. Pachnie to wprost jakąś zupełnie inną rzeczywistością. Otóż, sumując te wszystkie zaskakujące fakty i wypowiedzi, mamy – moim zdaniem – dzisiaj do czynienia w Polsce z próbą wzniesienia rewolucji. Rewolucje zawsze dzieją się w parlamentach, chyba że w danym kraju nie ma parlamentu – tak jak w Rosji. Mamy wypaczony obraz rewolucji, bo kiedy słyszymy słowo „rewolucja”, w pierwszej chwili widzimy atak na Pałac Zimowy. Ale tak naprawdę rewolucje dzieją się w parlamencie. Jeśli prześlędzi się rewolucję francuską, angielską lub niemiecką, to bardzo wyraźnie widać, że one się działy w parlamentach. Ich instrumentem było bieżące ustawodawstwo. Natomiast to, co się działo na zewnątrz parlamentu, na ulicy, było co najwyżej jakąś zainspirowaną akcją sankiulotów, którzy mieli do spełnienia jakieś inne jeszcze cele. Każda władza tak daleko postępuje i zagarnia coraz większe przestrzenie, jak długo nie natrafi na opór – pisał Monteskiusz. Normalna władza, w normalnych warunkach, jest skłonna zawierać kompromisy. Jeśli po drugiej stronie politycznego sporu pojawi się siła manifestująca opór polityczny, to ta „normalna” władza zawiera z przeciwnikiem jakiś kompromis. Jeśli popatrzymy na poczynania obecnej większości rządowej, to bardzo wyraźnie widać, że nie ma z jej strony chęci zawarcia jakiegokolwiek kompromisu. Świat polityki żyje kompromisem, negocjacją, dialogiem, poszukiwaniem wspólnego rozwiązania, a tutaj mamy do czynienia ze stanowiskiem całkowicie bezkompromisowym w świecie polityki. To jest, moim zdaniem, drugi argument za tezą, że mamy do czynienia z takim właśnie rewolucyjnym zapałem ludzi, którzy chcą radykalnie przemienić nasze państwo na własną modłę, według niejasnych projektów i celów. Co w tej sytuacji możemy zrobić? Jak możemy się, jako prawnicy, temu rewolucyjnemu zamachowi przeciwstawić? Nie możemy, oczywiście, sięgać po jakiegokol-

wiek inne metody niż te, które wynikają z systemu prawa. Jestem osobiście zresztą przekonany, że mamy wystarczająco dużo instrumentów prawnych, żeby jednak prezentować zdecydowane stanowisko oporu przed zakusami tej władzy, która zmierza właśnie w tym rewolucyjnym zapale do przewartościowania i do zmiany całego naszego porządku konstytucyjnego i państwowego. Oczywiście, nie możemy odwoływać się tutaj do działań pozaprawnych, nie możemy wykraczać poza te podmioty, które związane są ze światem systemu prawnego, ale nie jesteśmy też jako prawnicy osamotnieni. Szczęśliwie znajdujemy się w sprzyjającej atmosferze międzynarodowej – wiele dowodów na to już zostało przedstawionych. Można również zaobserwować, że także społeczeństwo nie śpi i nie będzie biernie czekało na rozwój sytuacji.

Proszę Państwa, wydaję mi się, że szczególny okres, nie wiem jak długo on będzie trwał, musimy odpowiednio ocenić i wykorzystać. Myślę, że czekają nas jeszcze wcale niemniejsze niespodzianki. W pewnym momencie jednak ten proces się zatrzyma. Jeśli jest prawdą to, co mówię, że mamy właśnie do czynienia z próbą uruchomienia sił rewolucyjnych, a może nawet już z rewolucją w pełni tego słowa znaczenia, to przecież wiemy, że każde rewolucje kiedyś się kończą, że każda w pewnym momencie prowadzi do niesłychanego chaosu i wołania o silną władzę, o silną władzę jednostki. Tak się kończyły wszystkie rewolucje. Mam nadzieję, że ten okres bardzo trudny dla Polski, a szczególnie dla takich osób jak ja, którzy przeszli całą drogę „Solidarności”, znacznie trudniejszy nawet niż stan wojenny, zapamiętamy jako czas sumowania doświadczeń – doświadczeń, które w przyszłości – mam nadzieję nieodległej – pozwolą nam stworzyć system, który lepiej niż dotychczas będzie organizował Rzeczpospolitą i będzie lepiej niż dotychczas bronił praw i wolności obywatelskich oraz praw i wolności człowieka. Sądzę, że właśnie teraz musimy wszystko bardzo szczegółowo dokumentować. Musimy też cierpliwie odpowiadać na wszystkie kłamliwe zarzuty i reagować na te wszystkie gry, które wymykają się normalnemu dyskursowi. Po to właśnie, żeby przyszła Rzeczpospolita – jak wierzę – została w nieodległym czasie niejako na nowo zbudowana, na nowo skonstruowana, żeby była lepszym państwem.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Dr Bohdan Zdziennicki**

*Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku  
Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2008–2010*

**ROLA SĘDZIÓW FUNKCYJNYCH  
W KSZTAŁTOWANIU USTROJU SĄDOWNICZEGO  
I DBANIA O NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW**

I

1. Prezesi oraz wiceprezesi są powoływani spośród sędziów (art. 23 § 1 i § 6 oraz art. 24 § 1 i § 3 oraz art. 25 § 1 i § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych).

2. Stąd prezesi kontynuują własną sędziowską działalność orzeczniczą.

3.1. Niezależnie od czynności orzeczniczych prezesi i wiceprezesi zarządzają procesem orzeczniczym w swoich sądach.

3.2. Rozdzielają wpływające sprawy, wyznaczają składy i terminy rozpraw, wzywają świadków, zawiadamiają strony itp.

3.3. Badają też tok i sprawność postępowania oraz nadzorują działalność sekretariatów obsługujących proces orzeczniczy.

3.4. Na orzecznictwo sądowe przekłada się też proponowanie przez prezesów sędziom stanowisk przewodniczących wydziałów, ustalanie obsady tych wydziałów, przenoszenie sędziów między wydziałami itp.

3.5. To wszystko jest nierozłącznie związane z władzą sądowniczą, a więc z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów.

## II

1. Prezesi tworzą w sądach atmosferę, która powinna sędziom umożliwiać spokojne wykonywanie zadań. Nie mogą być więc wyobcowani, a wręcz odwrotnie muszą być akceptowani przez środowisko sędziowskie. Stąd zupełnie niezrozumiałe są poglądy mówiące, że prezesi powinni pełnić rolę specjalnego nadzorca (stereotypowego „pańszczyźnianego” ekonoma), który ma się nie identyfikować z sędziami i przeciwstawiać „zamkniętemu kręgowi decyzyjnemu w środowisku sędziowskim”.

2. Jaki więc powinien być prezes (wiceprezes) sądu. Ma być „pierwszym między równymi”, czyli mądrym, przywódcą niezawisłych sędziów. Jak wiadomo, nasza wiedza na temat istoty przywództwa nie posunęła się zbyt od początków ludzkiej refleksji nad społeczeństwem i dlatego jest po prostu zgodna ze zdrowym rozsądkiem. Ciągle więc trafne są słowa napisane około 600 roku przed naszą erą przez chińskiego mędrca Sun Tzu<sup>1</sup>: „Jeżeli dowódca jest mądry, potrafi zareagować odpowiednio do zmieniających się warunków.

Jeżeli jest szczerzy jego podwładni (żołnierze) nie mają kłopotu ze zrozumieniem jego intencji i nie odczuwają lęku.

Jeśli jest humanitarny, to kocha ludzi, potrafi współczuć innym, dbać o ich interesy [...].

Jeżeli jest odważny, osiąga zwycięstwo, łamiąc bez wahania opór przeciwników (wroga).

Jeżeli jest wymagający, jego podwładni (oddziały) są zdyscyplinowani ponieważ czują przed nim należyty respekt (obawiając się kary)”.

Konieczne decyzje sędziów funkcyjnych powinny być pozbawione kunktatorstwa, bezstronne i absolutnie uczciwe.

Sam styl działania jest już sprawą indywidualną, gdyż „populacja prezesów i przewodniczących wydziałów” może być zróżnicowana, niezawisła

---

<sup>1</sup> Sun Tzu, *Sztuka Wojny*, Warszawa 1994, za: SSA K. Koźmiński, *Ograniczone przywództwo*, 2013, s. 15.

leżnie od stylu działania, jak każda populacja ludzka. Trzeba być jednakże zawsze menadżerem (uosobieniem dyscypliny), „artystą” (kreatywnym inspiratorem) i kapłanem – strażnikiem zasad i wartości konstytucyjnych, które powinny realizować sędziowie, wymierzając sprawiedliwość.

Ocena prezesa sądu powinna odwoływać się do „siły” jego kompetencji i zdolności do przewycięzania ograniczeń i zagrożeń dla niezależności kierowanego przez niego sądu i niezawisłości pracujących w nim sędziów.

### III

Spośród wszystkich zadań sędziów funkcyjnych (prezesów, przewodniczących wydziałów i rzeczników prasowych) najważniejsza jest obrona niezależności sądu i niezawisłości orzekających w nim sędziów<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 8 – Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej i ma być stosowana bezpośrednio. Nie przyznaje ona żadnych uprawnień administracyjnych połączonych z nadzorem w stosunku do niezależnych sądów<sup>3</sup> ani dla Ministra Sprawiedliwości, ani dla żadnego innego członka Rady Ministrów. Stąd nie ulega wątpliwości, że Minister Sprawiedliwości (zgodnie z art. 149 Konstytucji RP minister resortowy) nie ma konstytucyjnego upoważnienia do kierowania „sprawami administracyjnymi sądownictwa”. Zarówno ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 141 poz. 943 ze zm.) w części mówiącej, że Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej „sprawiedliwość”, jak i ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z 27 lipca 2001 r. (gdzie w prawie 200 przepisach pojawia się „Minister Sprawiedliwości”) budzą zasadnicze wątpliwości, co do ich konstytucyjności. Co więcej, kolejne nowelizacje u.s.p. stale wzmacniają pozycję Ministra Sprawiedliwości wobec niezależnej władzy sądowniczej. Jesteśmy skansenem rozwiązań

---

<sup>2</sup> Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski zawsze uważał, że odrębność i niezależność od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej to istota sądownictwa. Stąd zamachy na tę niezależność zawieszają sędziów w instytucjonalnej i formalnej próżni pozbawiającej ich niezawisłości. Nie ma niezależności funkcjonalnej (orzeczniczej) bez niezależności w sprawach.

<sup>3</sup> Nie ma niezależności funkcjonalnej (orzeczniczej) bez niezależności w sprawach organizacyjnych i finansowych.

otrzymanych przez II Rzeczpospolitą w spadku po państwach zaborczych – b. monarchiach absolutnych (u.s.p. z 1928 r.), przejętych potem przez PRL (u.s.p. z 1928 r. obowiązywało nowelizowane do 1985 r., kiedy zostało zastąpione przez oparte na tych samych założeniach u.s.p. z 1984 r.), a teraz nie tylko kontynuowanych, ale jeszcze „rozwijanych” przez zwiększanie zależności władzy sądowniczej od Ministra Sprawiedliwości (władzy wykonawczej) w III Rzeczypospolitej (u.s.p. z 2001 r. nowelizowane już 69 razy).

Tymczasem w Radzie Europy i w Unii Europejskiej mówi się o „Europie sędziów” a nie „Europie Ministrów Sprawiedliwości”. Nie trzeba też chyba przypominać wiodącej roli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w budowaniu zjednoczonej Europy.

Przy stosowaniu u.s.p. i rozporządzeń wykonawczych Ministra Sprawiedliwości do u.s.p. sędziowie funkcyjni mają więc obowiązek stosowania wykładni (art. 8 Konstytucji) tylko prokonstytucyjnej. W razie poważniejszych wątpliwości odpowiednie składy orzekające powinny zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności określonej normy z Konstytucją gwarantującą w ramach podziału władz (art. 10) odrębność i niezależność sądów (art. 173) i niezawisłość sędziów (art. 178 Konstytucji RP).

Mając oparcie i legitymację w przyjętej przez narodowe referendum Konstytucji (nie mniej „mocną” legitymację jak akt wyborczy dla dwóch pozostałych władz) należy przeciwstawiać się z całą mocą takiej władzy ustawodawczej, która wbrew obowiązującej Konstytucji widzi sędziów jako „mechaniczne usta” uchwalonych przez nią ustaw. To samo należy czynić, jeśli władza wykonawcza optuje za „swoimi prawnikami-realistami”, którzy będą stanowić „pas transmisyjny” poglądów rządzącej klasy politycznej.

#### IV

Sędziowie funkcyjni w swojej działalności zarówno orzeczniczej jak i w zarządzaniu procesem orzeczniczym powinni realizować zasady i wartości zawarte w Konstytucji RP. W każdej trudnej sprawie (*hard case*) bezpośrednio lub pośrednio odwołujemy się do wartości. Najważniejszą z nich, obok prawdy, dobra i piękna, jest sprawiedliwość (Pre-

ambuła Konstytucji). Z art. 45 Konstytucji wynika wprost obowiązek wydawania sprawiedliwych wyroków. Jest to więc obowiązek nie tylko etyczny, ale prawno-ustrojowy. Chodzi o realizację przez sędziów praworządności nie tylko w sensie formalnym (przestrzeganie językowego brzmienia prawa), ale materialnym (realizację konstytucyjnych wartości i zasad leżących u podstaw każdego przepisu). Sędzia jest związany prawem ustawowym, ale tylko jeżeli jest ono zgodne z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Stosując *lex* (prawo ustawowe) trzeba więc dokonywać takiej jego wykładni, aby nie było ono sprzeczne z *ius* (Konstytucją). Dopiero wtedy może zapaść sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Stosowanie zasad i wartości konstytucyjnych nie jest jednak łatwe, gdyż wchodzą one ze sobą w kolizje i konflikty. Powstają różne napięcia między wartościami liberalnymi a wartościami wspólnotowymi, indywidualizmem a solidaryzmem, równością a wolnością, realizacją dóbr jednostkowych a realizacją dóbr kolektywnych, efektywnością a sprawiedliwością społeczną.

Stąd sędziowie funkcyjni nie tylko poprzez własne „wzorowe” orzecznictwo, ale i tematykę organizowanych konferencji, narad i szkoleń powinni wskazywać, że nie zawsze są wystarczające klasyczne metody pozytywizmu prawniczego, a często jest konieczne sięganie do dyskursywnego modelu stosowania prawa. Na oparty na precyzji używanych pojęć, logice i tzw. topikach prawniczych tradycyjny (subsumpcyjny) model stosowania prawa trzeba nałożyć tak zwane „ważenie wartości”, kiedy trzeba wybierać między przeciwstawnymi, w danym kontekście sytuacyjnym, wartościami, zgodnie z zasadą proporcjonalności lub przyjmując – jeśli to możliwe – rozwiązanie kompromisowe.

Dyskursywny model stosowania prawa w *hard case* wymaga pełnej niezależności sądu i stworzenia przez sędziów funkcyjnych odpowiedniej atmosfery dla realizacji przez niezawisłych sędziów misji wymiaru sprawiedliwości. Trzeba więc przeciwstawiać się wszelkim polityczno-ideologicznym akcjom reprivatyzacyjnym, restauracyjnym czy „czystkom kadrowym”, niezgodnym z zasadami prawa pracy, robionym po wygranych wyborach dla obejścia prawa pod pozorem różnych „reorganizacji”. Powinna to być jedna z naczelných zasad, którymi powinni się kierować prezesi i inni sędziowie funkcyjni przy zarządzaniu procesem orzecznictwem w swoich sądach.



V

1. Właściwy wymiar sprawiedliwości mogą zapewnić tylko sędziowie o najlepszym przygotowaniu prawniczym (zawodowym), wysokim morale i odpowiednich cechach osobowości, takich jak odwaga cywilna, umiejętność podejmowania decyzji, umiejętność samodzielnej organizacji pracy, roztropność, empatia, właściwy stosunek do współpracowników, szacunek do godności (art. 30 Konstytucji) każdego człowieka, jeżeli znajduje się w sądzie, nawet jeżeli jest on oskarżony o popełnienie ciężkiego przestępstwa. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski pisał, że od sędziego należy wymagać niemal tyle, ile od świętego<sup>4</sup>. R. Dworkin wymaga od sędziego, aby był „Herkulesem”, sędzią, który oprócz głoszenia wzniosłych zasad i wartości ma niezmienną wolę – wbrew różnym naciskom – ich rzeczywistego realizowania. Wybiera zawsze zasady i wartości ważniejsze od partykularnego interesu, politycznej poprawności czy swoich, tylko ściśle osobistych, preferencji.

2. Rolą sędziów funkcyjnych jest dawanie osobistego przykładu, jak powinien się zachowywać sędzia w różnych sytuacjach życiowych i zawodowych, kultywowanie pamięci o wybitnych sędziach danego sądu, stawianie ich za wzór oraz bronienie przed atakami polityków i prasy tych sędziów – „Herkulesów”, którzy w trudnych sprawach wykazali nie tylko znakomitą znajomość prawa, ale także wielką odwagę. Tylko z najnowszej historii należy przypomnieć, że początkowo polscy sędziowie *in gremio* odmówili kandydowania na sędziów lustracyjnych, wskazując że lustracja narusza podstawowe zasady Konstytucji, fundamentalne zasady prawa karnego i wprowadza fikcję procesu sądowego, mimo że w grudniu 1997 r. Krajowy Zjazd Solidarności w Poznaniu przyjął uchwałę, że w związku z „bojkotem lustracji przez sędziów” zobowiązuje swoich posłów do nowelizacji ustawy lustracyjnej, aby najpierw objęła wymiar sprawiedliwości.

Niedawno w związku z zupełnie nieprzemyślaną likwidacją sądów, z której potem się wycofano, sędziowie wstrzymali się od orzekania, co było wydarzeniem bez precedensu w historii polskiego sądownictwa.

---

<sup>4</sup> S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, [w:] *Aurea praxis, aurea teoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora T. Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011.



Pan sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie Igor Tuleya wydał wymagający olbrzymiego profesjonalizmu znany wyrok w sprawie słynnego kardiochirurga, za co publicznie go znieważano i lustrowano jego rodzinę oraz pozbawiono funkcji Rzecznika Prasowego Sądu Okręgowego. Sąd I instancji II Wydział Karny Sądu Rejonowego w Warszawie-Śródmieście w składzie 3 sędziów zawodowych skazał Mariusza Kamińskiego (obecnie mianowanego Ministrem koordynatorem wszystkich służb specjalnych) na 3 lata więzienia za przekroczenie uprawnień na uprzednio zajmowanym stanowisku szefa CBA. W przypadku wyroku sędziego Tulei, wyroku SR w Warszawie-Śródmieści w sprawie Mariusza Kamińskiego sędziowie byli i są atakowani przez prasę i wypowiedzi polityków. Osoby pełniące ważne funkcje w organach władzy wykonawczej i ustawodawczej podważały w publicznych wypowiedziach (i to personalnie!) autorytet, profesjonalizm i kwalifikacje moralne sędziów orzekających, co jest nie do pomyślenia w żadnym demokratycznym państwie prawnym, gdyż wypełnia znamiona deliktów konstytucyjnych.

Sędziowie funkcyjni mają obowiązek bronić sędziów przed tymi atakami, bronić przed bezprawną ingerencją w działalność władzy sądowniczej i łamanie konstytucyjnej wyłączności sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji).

Nie wolno pozbawiać obywateli jednego z najważniejszego przynależnego im prawa – prawa do obrony przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 45 Konstytucji). Co więcej, sędziowie funkcyjni mają obowiązek nie tylko bronić odważnych, niezawisłych sędziów, ale powinni ich stawiać za wzór dla innych.

Stałe bezprawne delegitymizowanie władzy sądowniczej wyrządza niepowetowaną szkodę Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Napaści na sądy i sędziów nie można uznawać za dozwoloną krytykę działania władzy publicznej. Te napaści świadczą o zupełnym upadku kultury prawnej i politycznej, co zapoczątkowała przed laty, za prezydentury Lecha Wałęsy, słynna „falandyzacja prawa”.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Prof. dr hab. Ewa Łętowska**

*Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku  
Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 1987–1992*

## ZWIĄZEK MIĘDZY PODZIAŁEM WŁADZ A NIEZAWISŁOŚCIĄ SĘDZIOWSKĄ. OSIEM UWAG

1. **Temat<sup>1</sup> pozostaje w ścisłym związku z miejscem, jakie w podziale władz (art. 10 Konstytucji 97<sup>2</sup>) zajmuje judykatura.** Tej relacji, niedostatecznie zrozumianej w Polsce – i przez polityków, i media, a także niestety, prawników – poświęcam wystąpienie.

Znamienne, że także TK analizie i gwarancyjnej roli podziału władz w ogólności, nie poświęcił dostatecznej uwagi w swym orzecznictwie. Powołania na nią w orzecznictwie tego organu ma **charakter dekora-**

---

<sup>1</sup> W opracowaniu, w warstwie dokumentacyjnej, wykorzystuję moje inne, wcześniejsze opracowania.

<sup>2</sup> Art. 10.1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i RÓWNOWADZE władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (podkr. E.Ł.).

cyjnej *lip service*; w szczególności zapoznany jest związek o charakterze *iunctim* między art. 10 i art. art. 173, 178 i 186 Konstytucji, a w konsekwencji lekceważy się specyfikę judykatury w podziale władz, a zakusy na jej sferę władztwa – widzi na zasadzie pojedynczych objawów, a nie zakłóceń funkcjonowania gwarancyjnego mechanizmu<sup>3</sup>. Inaczej jest w państwach o bardziej zaawansowanych tradycjach nowoczesnej demokracji i zakorzenionym koncepcie państwa prawa. Unia Europejska państwo prawa i jego instytucje (do których niewątpliwie zalicza się szczególną pozycję judykatury<sup>4</sup>) uznaje za jedną z podstawowych wartości Unii (art. 2 TUE<sup>5</sup>).

2. Antonin Scalia, bodajże najbardziej konserwatywny w zespole SN USA, niesprzyjający poglądom liberalnym, jest autorem lapidarnej wypowiedzi, godnej przytoczenia. Oto relacja „Justice Scalia expounded on what sets the United States apart from other countries: **not the Bill of Rights**, which ‘every banana republic has,’ **but the separation of powers**. Americans ‘**should learn to love the gridlock**,’ he said. ‘It’s there for a reason, so that the legislation that gets out will be good legislation’”<sup>6</sup>. (podkr. E.Ł.). W jego ujęciu bez podziału władz – nie ma przyzwoitej legislacji prawa. Natomiast **w wypadku istnienia podziału władz – nieuchronne w tym mechanizmie jest spowolnienie prawa**: zarówno procesu jego tworzenia, jak i aplikowania. To nic innego jak tak chętnie u nas przywoływany jako przykład zjawiska określanego w wysoce pejoratywny sposób: prawnego imposybilizmu i panoszącego się sędziowskiego mandarynizmu. Tu w oczach amerykańskiego kon-

<sup>3</sup> O kwestiach tych piszę obszernie w innym opracowaniu. Por. E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 124–165.

<sup>4</sup> Por. Study Nr 711/2013, z 7.12.2015, CDL-RoL (2015)001 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Draft Checklist on the Rule of Law.

<sup>5</sup> Art. 2. Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, PAŃSTWA PRAWNEGO, jak również poszanowania praw człowieka, w tym PRAW osób należących do MNIEJSZOŚCI. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn (podkr. E.Ł.).

<sup>6</sup> E. Huetteman, *Breyer and Scalia Testify at Senate Judiciary Hearing*, „New York Times”, 6.10.2011, s. A21.

serwatysty – nieuchronne spowolnienie na skutek wykorzystania prawa jako bezpiecznika i gwaranta – okazuje się być wartą ścierpienia niedogodnością w imię jakości prawa.

3. Kluczowe stwierdzenie, że podział władz równa się wolniejsze, lecz lepsze kształtowanie prawa – wymaga wyjaśnienia. **Kształtowanie prawa to nie tylko jego tworzenie, ale i wypracowywanie standardu stosowania: ogólnego poziomu ochrony praw podmiotowych, których ochronie służy prawo stanowione.** W zakresie tworzenia prawa rola bezpiecznika przypada przede wszystkim sądom konstytucyjnym. W USA funkcję tę pełni Sąd Najwyższy. Na tym kryteria oceny „dobroci” mogą kształtować się szerzej lub wężiej (tylko treść czy także tryb przygotowania i stanowienia – np. konsultacje, opinie, efektywność procedury konsultacyjnej itd.). Jest oczywiste, że w takim wypadku ocena sędziowska interferuje z oceną ocenianego ustawodawcy, a pole konkurencji jest tym szersze, im więcej czynników oceny konstytucyjności wchodzi w grę. Na tym etapie niezawisłość sędziowska jest gwarantem tego, aby decyzyjne centrum oceny nie przesunęło się ku innym władzom (w tym wypadku kontrolowanym przez judykaturę).

4. **Trzecia władza jest rozproszona i zdekoncentrowana; działa wyłącznie poprzez rozstrzygnięcia konkretne.** Kształtuje konkretne stosunki prawne, a zarazem decyduje w ten sposób pośrednio, o standardzie prawa. Wykonywanie przez judykaturę jej codziennej pracy (orzekanie w konkretnych sprawach), niezależnie od rozstrzygnięcia konkretnej, pojedynczej sprawy, jest kształtowaniem standardu. Jak się on kształtuje, jaki poziom osiąga, czy jest on stabilny, czy nie, czy sądy mają „duży rozrzut” w podobnych sprawach, czy są przewidywalne – to wszystko zależy od orzecznictwa sądów powszechnych, od działania judykatury jako całości. Standard natomiast jest drugą stroną, rewersem treści prawa stanowionego abstrakcyjnie. W tym aspekcie działanie judykatury, jej działanie jako całości, jest niczym innym jak sprawowaniem władzy w ramach tej jej części, która jej przypadła w podziale władzy. Z tego punktu widzenia działanie judykatury nie jest tylko rozwiązywaniem konkretnych sporów czy wymierzaniem konkretnych sankcji. Ważne jest natomiast, aby kształtowanie standardu następowało w sposób zdekoncentrowany, poprzez powtarzalne orzeczenia indywidualne.

alne. To także wymaga niezawisłości orzekających, aby to ich aksjologia i wrażliwość, a nie aksjologia i wrażliwość pozostałych władz, generowała decyzje orzecznicze.

5. Nie będąc władzą ani sakiewki, ani miecza, judykatywa jest relatywnie słaba w porównaniu z legislatywą i egzekutywą, dysponującymi wobec judykatywy środkami kształtowania warunków jej działania. Legislatywa „kroi” ramy prawne – także dla judykatywy. Egzekutywa stwarza warunki (organizacyjne, finansowe) dla jej funkcjonowania. **Judykatywa** ma za to inny rodzaj władzy, traktowany przez dwie poprzednie – jako konkurencyjny i zagrażający im – **dzierży władzę nad prawem, nad jego znaczeniem**. Ona decyduje o jego interpretacji, o odczytaniu tekstu, któremu nadaje znaczenie dzięki wykładni i stanowieniu reguł jego aplikowania. Judykatywa bowiem ma w ten sposób w swym ręku broń decydowania o znaczeniu prawa – czasem w sposób wysoce niewygodny dla pozostałych władz. Zjawisko jest znane socjologii prawa<sup>7</sup>, która podkreśla przy tym niechęć judykatywy do ujawniania zawartości swego arsenału<sup>8</sup>. Jest to zresztą strategia racjonalna. Niejednokrotnie, w czasach większych napięć między władzami, to judykatywa okazywała się obrońcą wartości demokratycznych. Wtedy judykatywa poszukiwała bezpiecznych zatok (*safe harbour*) właśnie w celu obrony własnej integralności przed niedemokratyczną aksjologią i znajdowała ją w obszarze umiejętności nadawania prawa (pochodzącemu od legislatywy) znaczenia, dzięki fachowym i dogmatycznym umiejętnościom sędziów<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> P. Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*, „Hastings Law Journal”, July 1987, s. 805–838. Por. także H.P. Graver, *Judges Against Justice. On Judges When the Rule of Law is Under Attack*, Berlin–Heidelberg 2015.

<sup>8</sup> H. Dębska, *Władza. Symbol. Prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 50 i n.

<sup>9</sup> Z. Kühn, *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?*, „Law in Eastern Europe”, no. 61, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2011. Zdaniem tego autora kultura prawna państw realnego socjalizmu jest zdominowana przez sędziowski formalizm, charakteryzując się nadmiernym przywiązaniem do wykładni literalnej tekstu, kosztem wykładni systemowej i celowościowej. Ów „ultraformalizm” był obroną przed traumą epoki stalinowskiej, kiedy to odformalizowane i upolitycznione metody interpretacji doprowadziły do wypaczenia także sądowego stosowania prawa. W tej sytuacji dla prawników w okresie tzw. odwilży, formalizm, demonstrowany i obecnie, ma historyczne uwarunkowania, ponieważ stawał się „bezpieczną przystanią”,

6. „Przyjazna współpraca” czy „kooperacja” między władzami wymienionymi w art. 10 Konstytucji (gdzie mowa o zachowywaniu równowagi między władzami, w obrębie podziału władzy), **jest raczej założeniem idealizującym, niż opisem rzeczywistości.** (Podobnie zresztą, jak ma to miejsca na tle art. 25 ust. 3 w zakresie „współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego” w relacjach podziału władzy między państwem a kościołami). Widoczne to jest na tle aktualnego kryzysu konstytucyjnego i aspiracji legislatywy do honorowego miejsca w podziale władz, co zaowocowało zakwestionowaniem konstytucyjnej pozycji Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup>. Ta sama perspektywa (rzeczywistość jako walka o władzę, także symboliczną, na polu prawnym), przemawiałaby za nieuchronnością znanego sporu między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym<sup>11</sup>, a także wyjaśniałaby dlaczego relacje (na innym subpolu władzy) państwo–Kościół zbudowane na modelu przyjaznej współpracy okazują się modelem trudniejszym w obsłudze, niż model separacyjny. Napięcia między trzecią władzą a legislatywą oraz egzekutywą nie są więc niczym nadzwyczajnym. Można tu wymienić chroniczne w Polsce spory między egzekutywą (minister sprawiedliwości) a sądownictwem o zakres i formy nadzoru administracyjnego nad sądami, a sięgając do historii<sup>12</sup> „wybijanie się na niepodle-

---

chroniącą przed nadmiernym wpływem władzy politycznej, pozwalając na wygospodarowanie minimum zawodowej autonomii w posttotalitarnym państwie autorytarnym.

<sup>10</sup> H. Dębska, dz. cyt., s. 296–297, 299 pokazuje z tej perspektywy załążki politycznego konfliktu wokół TK, który miał się ujawnić z całą siłą na przełomie lat 2015–2016, podkreślając (s. 282) – nieuchronność opozycji TK – ustawodawca: „Trybunał Konstytucyjny jest zmuszony występować w dyskursie (i w ten sposób budować i podtrzymywać swą tożsamość) jako przeciwnik ustawodawcy, który w rzeczywistości uosabia pole polityczne”.

<sup>11</sup> SN może uchylać abstrakcyjne uchwały, nie będące rozstrzygnięciem konkretnego sporu, lecz nadające przepisom sens interpretacyjny (i to także na tle zwrotów niedookreślonych czy klauzul generalnych, a więc skądinąd w sferze zorientowanej sytuacyjnie) a jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uważa stałą, powszechną i powtarzalną praktykę nadawania znaczenia przepisom prawa za podstawę do wniosku, że przepis w tym znaczeniu obowiązuje i jako taki podlega kontroli konstytucyjności (TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU 2011, nr 7A, poz. 71), wówczas istnieje strefy wspólnej i spornej między jurysdykcjami jest immanentnie zaprogramowane w systemie prawnym.

<sup>12</sup> W USA sprawa *Marbury v. Madison*, 1803; sprawa ta dopiero po 50 latach stała się podstawą przyznania sądownictwu kompetencji oceny konstytucyjności ustaw przez sąd.

głość sądownictwa” lub przeciwnie, jego zwijanie (pod wpływem zmian politycznych w Austrii w latach 30. XX w.<sup>13</sup>), trudności, jakie przeszły wszystkie kraje transformujące się w latach 90. XX w.: znane wypadki ograniczania i paraliżowania pracy sądów konstytucyjnych (Rosja, Białoruś, Węgry<sup>14</sup>, Rumunia, obecnie Polska). W tej perspektywie należy widzieć zresztą pozornie tylko doktrynalny spór na temat aktywizmu sędziowskiego i granic jego dopuszczalności, a także kwestię inwencyjności interpretacyjnej sądów. Wyjaśnianie rzeczywistości poprzez wizję walki o władzę: władzę nad prawem ma ten, kto decyduje o wykładni i regułach stosowania prawa oraz jego interpretacji – ujawnia przyczyny idealizmu założenia harmonijnej współpracy między władzami.

7. **Trzecia władza jest rozproszona i zdekoncentrowana. Działając wyłącznie poprzez rozstrzygnięcia konkretne**, bezpośrednio kształtuje konkretne stosunki prawne; **pośrednio natomiast decyduje w ten sposób, o standardzie prawa, czyli o tym, jaki kształt przyjmie prawo ustanowione przez parlament**. W zakresie kształtowania prawa w ogóle trzecia władza z natury rzeczy jest bliższa obywatelom niż legislatura czy nawet egzekutywa. To zarazem jednak oznacza, że jej rozstrzygnięcia stwarzają więcej problemów legitymizacyjnych: szerzej, szybciej i bezpośrednio dostrzeganych i lokowanych. Powolność judykatury, jej znieczulica czy nadmierny formalizm, brak wrażliwości na potrzebę legitymizacji poprzez transparencję i zrozumiałość owocuje nie tylko niezadowoleniem strony konkretnego sporu, ale przekłada się na nadwyrężenie zaufania do władzy w ogóle, osłabia jej społeczną legitymizację. Sama trzecia władza w tym zakresie jest nie dość wyczulona na potrzebę legitymizowania „się” w ramach wydawania wyroku, myśląc istnienie *ex lege* własnej kompetencji do wydawania wyroków z legitymizacją społeczną – która wymaga ustawicznego potwierdzania, a w każdym razie nie dopuszczenia do utrwalenia się obrazu judykatury jako władzy lekceważącej taką potrzebę.

---

<sup>13</sup> L. Garlicki, *Jak w latach 1933–38 likwidowano austriacki Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989.

<sup>14</sup> E. Świętochłowska, *Węgierski prawnik: nie idźcie tą drogą*, „Infor-Bussiness”, 5.12.2015.



**8. Współczesna demokracja i jej legitymizacja a cechy judykatywy.** Współczesna demokracja działa w świecie znacznie bardziej skomplikowanym niż w XIX stuleciu. Globalizacja i integracja gospodarcza (UE) powodują zgęszczenie regulacji prawnej (wielowarstwowość prawa, multicentryczność stanowienia, nowe problemy relacji zakresowych i kolizyjnych). Jurydywizacja dokonuje się na wielu płaszczyznach, w wielu dziedzinach o znacznym stopniu skomplikowania i angażowania kolidujących interesów. Z tej przyczyny także mechanizmy demokracji stały się bardziej skomplikowane, „nie do ogarnięcia” dla jednego ośrodka sprawowania władzy. Ponadto, „krótki oddech” demokracji (od wyborów do wyborów) nie zapewnia strategicznych możliwości długoterminowej realizacji ogólnego interesu społeczeństwa, gdy idzie o klasyczną władzę polityczną, wyłanianą poprzez wybory. Dotyczy to w równej mierze legislatywy (wyłanianej w drodze wyborów, jak i egzekutywy). Demokracja większościowa, z natury rzeczy krótkoterminowa, realizowana przez większość parlamentarną może nie tyle ustępuje, ile jest uzupełniana (przynajmniej w Europie Zachodniej) przez instytucje demokracji deliberacyjnej. Stąd rozczłonkowanie procesów i procedur przygotowawczych, konsultacyjnych, a także dekoncentracja i decentralizacja demokracji między różne instytucje i poziomy jej wykonywania (dzielenie się ryzykiem władzy, poszukiwanie w konsultacjach i procedurach konsensu i legitymizacji). Tej ostatniej nie może już zapewnić wyłącznie odwołanie do formalnej kompetencji udzielonej przez prawo. Dlatego pojawiają się próby<sup>15</sup> innego **legitymizowania władzy** – poprzez **bezstronność** (kreacja organów i procedur wyposażonych w gwarancje utrzymania tej właśnie cechy), **refleksyjność** (m.in. organy posługujące się procedurami wazenia kolidujących wartości), wreszcie **poprzez bliskość** władzy wobec obywatela. Z tego punktu widzenia, **sądy i sposób realizowania przez nie posiadanej władzy w ramach jej podziału (niezależne sądy; niezawisli sędziowie „wymierzający” sprawiedliwość, a więc „ważący” w sytuacji kolizji interesów; używający przyznanej im władzy nad prawem w sposób zdekoncentrowany, poprzez rozstrzygnięcie konkretnych sporów w sprawach obywateli) ujawnia szczególnie cenne właściwości „legitymizacyjne”, właściwe**

---

<sup>15</sup> P. Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris 2008.

dla nowoczesnej demokracji. Problemem jest jednak korzystanie z nich w praktyce<sup>16</sup>, przez samą trzecią władzę i ku pożytkowi wspólnemu, i ku własnej społecznej legitymizacji<sup>17</sup>, wzmacniającej – *nota bene* – pozycję judykatury względem pozostałych władz. Tu można mieć wiele zastrzeżeń krytycznych – jest to jednak temat wymagający odrębnej i to obszerniejszej, wypowiedzi.

---

<sup>16</sup> O niektórych kwestiach z tym związanych piszę szerzej w: *Wirtualizacja sądowej ochrony słabszych*, [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016, s. 73–91.

<sup>17</sup> Studium H. Dębskiej (dz. cyt.) piszącej krytycznie o kształtowaniu się społecznej legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. Dramatyczny epilog dopisał do tych konstatacji kryzys konstytucyjny na przełomie 2015 i 2016 roku.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski***

*Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku*

*Dla niektórych ludzi przychodzi taka godzina,  
Kiedy muszą powiedzieć wielkie TAK albo wielkie NIE  
Od razu widać, kto z nich w sobie ma gotowe TAK. Wypowiedziawszy je, coraz  
wyżej się wspina.  
Wzrasta i w ludzkiej czci, i w zaufaniu do samego siebie.  
Ten, kto powiedział NIE – nie żałuje.  
Gdyby zapytali go, czy chce odwołać je, nie odwoła.  
Ale właśnie to NIE – to słuszne NIE  
na całe życie go grzebie.*

Konstantinos Kawafis, *Che fece ... il gran rifiuto*

Granice niezawisłości i niezależności wyznaczone są przez kontekst, w którym funkcjonują sądy i sędziowie. Kontekst przygotowania tej konferencji był inny aniżeli kontekst, w którym konferencja się odbywa.

Mamy do czynienia z nadzwyczajną sytuacją konstytucyjną. Powstały bowiem sytuacje i zdarzenia, które powodują, że naruszane są reguły państwa prawa, naruszany jest porządek konstytucyjny, kwestionowana jest zasada podziału władzy, niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Uchwalane są ustawy, które uniemożliwiają kontrolę konstytucyjności prawa, znosząc efektywność ochrony obowiązującego porządku konstytucyjnego. Konstytucyjnie niedopuszczalna jest ustawa, która ogranicza ustrojową pozycję Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Ustawodawca ma obowiązek rozwijania zasad i wartości konstytucyjnych z jednej strony. Z drugiej strony, w demokracji konstytucyjnej na ustawodawcę nałożony jest zakaz podejmowania jakichkolwiek działań, których efektem byłaby degradacja zasad konstytucyjnych.

Nowela grudniowa o TK zmienia ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej. Zmiana ustroju jest sytuacją nadzwyczajną i wymaga reagowania przy zastosowaniu adekwatnych środków. Takim środkiem jest podejmowanie rozstrzygnięć przez TK bezpośrednio w oparciu o konstytucję, bo jest to odwołanie się do konstytucji w obronie konstytucyjnej aksjologii obejmującej zasadę dobra wspólnego, demokratycznego państwa prawnego, nadrzędności konstytucji, podziału władzy. Bezpośrednie stosowanie konstytucji jest w takiej sytuacji obowiązkiem sędziego konstytucyjnego. Rzecz dotyczy konfliktu między czystym legalizmem – więcej, legalistycznym oportunizmem, a istotą konstytucjonalizmu – w szczególności nadrzędnej roli konstytucji. Obrona statusu Trybunału jest w istocie obroną Konstytucji III Rzeczypospolitej, która dla obywateli jest świecką biblią całego narodu.

Swoją drogą TK znalazł się w sytuacji, zachowując stosowną miarę, dramatu Antygony. Z jednej strony u Antygony prawo najwyższe – boskie, a w przypadku kontroli noweli ustawy o TK – Konstytucja. Z drugiej strony, zakaz Kreona, a omawianym przypadku – ustawa nowelizująca TK dodatkowo. I w Tebach, i w Warszawie – wszystko dzieje się w ciągu dwudziestu czterech godzin.

I jeszcze druga uwaga związana z istotą demokratycznego państwa prawnego. Wszystkie ustawy uchwalone w ósmej kadencji wchodzi w życie następnego dnia po ogłoszeniu. *Vacatio legis*, jako istota demokratycznego państwa prawnego, została zapomniana. Tempo, tryb, treść uchwalanych ustaw powodują, że sami się dziwimy, że pamiętamy jeszcze pojęcie „przyzwolita legislacja”.

To także odmowa bezzwłocznej publikacji wyroku TK, ale również odmowa wykonania wyroku Trybunału i nieprzyjęcie ślubowania od sędziów. Lista jest długa. Dzieje się to formalnie rzecz biorąc w warunkach państwa i w warunkach porządku zwyczajnego. Konstytucja zna

sytuacje nadzwyczajne. Jest to stan wojny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Obawiam się, że możemy znaleźć się na prostej drodze do sytuacji, w której będziemy mówili o stanie klęski demokratycznego państwa prawnego.

Mamy bowiem do czynienia z narastającym kryzysem dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego.

Kryzys konstytucyjny ma miejsce (powstaje) wówczas, gdy co najmniej dwa organy konstytucyjne państwa włączone są w problem (zwykle spór). Spór ma związek z funkcjonowaniem mechanizmu konstytucyjnego w taki sposób, że następuje zakłócenie działania tego mechanizmu.

Wszystkie zdarzenia, które stworzyły kryzys konstytucyjny, miały swój początek w nadużyciu kompetencji. Z tym związana jest na ogół zmiana rozumienia fundamentalnych zasad, reguł oraz znaczenia i treści norm konstytucyjnych. A przypomnijmy – przestrzeganie granic kompetencyjnych przez organy władzy jest nie tylko nakazem konstytucyjnym, jest istotą porządku konstytucyjnego każdego państwa i społeczeństwa.

Pewne zasady były traktowane jako aksjomaty, jako niezamienialne, a tym bardziej nienaruszalne. Nie było zatem potrzeby tworzenia mechanizmu rezerwowego, odwoławczego, naprawczego. Nie było potrzeby tworzenia mechanizmu rozwiązywania kryzysu.

Każdy kryzys zostaje jednak kiedyś rozwiązany. Spełnione powinny być jednak warunki brzegowe procedury rozwiązywania konfliktu konstytucyjnego.

Po pierwsze, demokracja liberalna, ale także społeczeństwo otwarte (by nawiązać do koncepcji Karla Poppera) uznaje i szanuje nienaruszalność konstytucyjnego ładu prawnego. Konstytucja jest nie tylko gwarantem praw jednostki i wspólnoty. Konstytucja jest również fundamentalną ideą moralną.

Po drugie, kryzys spowodowany decyzjami politycznymi – działaniami i zaniechaniami – może być rozwiązany poprawnie jeżeli punktem wyjścia będzie konstytucja. Kryzys konstytucyjny nie może być rozwiązany poza ramami konstytucji czy wręcz wbrew konstytucji.

Po trzecie, kryzys konstytucyjny ma swoje źródło w nadużyciu kompetencji przez organy państwa. Rozwiązaniem kryzysu konstytucyjnego nie może być zatem nowelizacja konstytucji. Otworzyłoby to drogę do tworzenia permanentnego kryzysu konstytucyjnego jako mechani-

zmu wymuszonej zmiany konstytucji. A wszystko w sytuacji, w której twórcy kryzysu nie mają kwalifikowanej większości parlamentarnej dla podjęcia skutecznej inicjatywy normalnej zmiany konstytucji.

Po czwarte, kryzys może być szansą. Kryzys konstytucyjny jest jednak słabą szansą dla konstytucji. Jest *sui generis* testem konstytucji. Konstytucja jest wartością zbyt cenną, dla społeczeństwa i racji stanu, by być przedmiotem testowania. Konstytucja wyznacza granice kompromisu politycznego rozwiązującego kryzys konstytucyjny.

Model demokracji liberalnej pozwala na optymalny kompromis. Optymalny kompromis daje maksimum korzyści i do minimum redukuje straty. Kompromis konstytucyjny umacniać powinien model współczesnego konstytucjonalizmu czyli koncepcję ustrojową, która gwarantuje więcej wolności, więcej demokracji, więcej rządów prawa i praw jednostki.

*Nie jesteś jednak tak bezwolny,  
A choćbyś był jak kamień polny, Lawina bieg od tego zmienia,  
Po jakich toczy się kamieniach.  
I, jak zwykł mawiać już ktoś inny, Możesz, więc wpłynąć na bieg lawiny.  
Łagodź jej dzikość, okrucieństwo, Do tego też potrzebne męstwo...*

Czesław Miłosz, *Traktat moralny*



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Łukasz Piebiak**

*Sędzia*

*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości*

Niezawisłość sędziów oraz powiązana z nią niezależność sądów stanowią fundament demokratycznego państwa prawnego. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli. Natomiast art. 173 stwierdza, że Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

W kontekście etycznym temat konferencji zdaje się prowokować pytanie, czy niezawisłość oraz niezależność winny być w ogóle delimitowane? W sferze legalistycznej skłania ku refleksji, czy w obrębie tych konstytucyjnych zasad demarkacja jest możliwa do zrealizowania poprzez zapisy normatywne?

Przyjmuje się, że niezawisłość sędziowska to zasada wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z którą sędzia rozstrzygając sprawę podlega wyłącznie Konstytucji i ustawom. Kluczowym zagadnieniem pozostaje tutaj wymiar sfery judykacyjnej, w której sędziów ograniczają wyłącznie ustawy. Niechybnie dochodzi tutaj do konfliktu wartości w ramach oddziaływania tzw. nadzoru administracyjnego. Nadzór ten sprawuje m.in. Minister Sprawiedliwości, lecz w codziennym funkcjonowaniu sądów ważniejszy okazuje się zwykły nadzór prezesów oraz przewod-

niczących wydziałów. Sposób i forma sprawowanej przez nich kontroli będzie w decydujący sposób determinować rzeczywisty charakter samodzielności przedstawicieli Temidy. Oznacza to, że w tym miejscu można by poszukiwać wspomnianych w temacie konferencji punktów granicznych. Pokazuje to, jak ważne jest precyzyjne zdefiniowanie administracji sądowej, by wykluczyć przenikanie jej do jurysdykcji czyli władzy sądowej. Celem winien być model sędziego, który dysponując własnym aparatem pracy, kieruje nim, a zarazem odpowiada za wyniki swojej pracy. Chodzi więc o to, by ograniczyć do niezbędnego minimum wpływ czynników zewnętrznych, a zarazem zapewnić sprawny i efektywny system wymiaru sprawiedliwości z gwarancjami, że jego podmioty nie zostaną oderwane od ich podstawowej misji, to jest służby obywatelom. Takie zagrożenie istnieje wtedy, gdy pewna grupa zawodowa umyka kontroli społecznej, odznaczając się przymiotami niedostępnymi dla pozostałych. Występuje więc realne niebezpieczeństwo alienacji sędziów, którzy korzystając z atrybutu niezawisłości mogą postrzegać swą rolę jako swoistej klasy, wyemancypowanej ze społeczeństwa. Ważne jest przeto, by istniały mechanizmy kontrolne, przeciwdziałające takim tendencjom.

W tym aspekcie można też mówić o granicach niezależności sądów. Pryncypium to zakotwiczone jest w Monteskiuszowskim trójpodziale władzy, a swoją normatywną formę przybrało w normie art. 10 Konstytucji RP. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada *check and balance* ma gasić pokusy którejkolwiek z władz do dominacji nad pozostałymi. Istotny jest wszelako problem współdziałania poszczególnych władz tak, by zamiast nieuchronnych konfliktów przeważała współpraca dla dobra ogólnego. Ukształtowanie relacji pomiędzy tymi władzami wpływać będzie bezpośrednio na formę, w jakiej sądy korzystać będą ze swojego dominium. Od strony praktycznej najważniejsze wydają się relacje pomiędzy administracją rządową, której organem jest Minister Sprawiedliwości wraz z jego aparatem pracy w postaci ministerstwa, a poszczególnymi sądami oraz sądownictwem w ogólności. Chodzi tutaj o takie uformowanie wzajemnych stosunków, by z jednej strony sądy nie występowały w roli petentów wobec Ministra, z drugiej, by Minister, który odpowiada politycznie za stan wymiaru sprawiedliwości dysponował narzędziami,



pozwalającymi korygować te działania sądownictwa, które w odbiorze społecznym budzą sprzeciw.

O ile bowiem niezawisłość sędziów możemy odnosić do sfery judykacyjnej, o tyle sądy, jako samodzielna i niezależna władza, rozpościerają zakres swojego oddziaływania znacznie szerzej. Władza sądów obejmuje nie tylko wspomnianą już administrację sądową, ale też sferę organizacji pracy sędziów i ich aparatu pomocniczego, wykorzystanie i rozdysponowanie ogromnych nakładów finansowych, samorządność czy wreszcie odpowiedzialność sędziów za przewinienia dyscyplinarne. Występuje tutaj szerokie spectrum działań, które wymagają sprawdzania i balansowania przez pozostałe władze. Tym bardziej jeśli uświadomimy sobie, że decyzje sądów w tym zakresie dotykać będą wielu tysięcy podmiotów. Należy przeciwdziałać alienacji tej władzy od społeczeństwa. Zarazem trzeba zapewnić, by władza ta nie fraternizowała się z administracją rządową.

Kiedy mówimy o niezależności sądów powinniśmy pamiętać, że sądy też mają swoje władze. Są to zgromadzenia sędziów, kolegia, prezesi, przewodniczący wydziałów. Władze te podlegają takim samym mechanizmom jak wszystkie pozostałe. Dlatego należałoby zastanowić się nad zapewnieniem systemu kontroli i równowagi wewnątrz tej władzy. To powinno zapewnić, że faktyczna niezależność spłynie na sądy, a nie ich organy.

Powracając zatem do pytania o granice niezawisłości i niezależności trzeciej władzy, wydaje się, że jak każda władza, również i ta winna być limitowana. Wymaga tego jej służebna rola społeczna. Zarazem jednak nie można zapominać, że to samo społeczeństwo oczekuje bezstronnego i suwerennego rozpoznania każdej sprawy, która wpływa do sądu. Trzeba zatem chronić sędziów przed wpływami tak z zewnątrz jak wewnątrz struktur administracyjnych. Trzeba także strzec ich przed pokusami władzy, zapewniając transparentność procedur awansowych czy dyscyplinarnych. Temu zadaniu poświęci się Ministerstwo Sprawiedliwości.

Nie wszystkie linie graniczne da się wyznaczyć za pomocą norm prawnych. Każda władza składa się z ludzi, którzy swoją postawą etyczną zaświadczyają o walorach urzędu. Od sędziów wymaga się nieskazitelnego charakteru. Klauzula generalna, którą próbuje się wypełnić treścią za pomocą kodeksów etyki lub zbioru zasad. Ideałem pozostaje

stan, w którym żadne tego rodzaju wytyczne nie są potrzebne. Mówi się, że autorytet obroni się sam w opinii społecznej. Trzeba jednak ten autorytet zbudować, a później wytrwale go chronić. Dlatego ważnym elementem dyskursu pozostaje edukacja. Edukacja nie tylko w zakresie znajomości przepisów prawnych, lecz jako szeroko pojęta wiedza odnośnie do ustrojowej pozycji sędziego i sądów, odnośnie do społecznych oczekiwań i wyzwań.

Tym większe znaczenie niniejszej konferencji, której temat inspiruje do przemyśleń o rozwoju sądownictwa w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Wydaje się, że globalizacja i wynikające z niej konsekwencje nie ominą trzeciej władzy. Każę to zastanowić się jak, w obliczu szeregu nowych wyzwań, zapewnić sprawnie funkcjonujący aparat wymiaru sprawiedliwości, który w dalszym ciągu odznaczać się będzie cechami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ufam, że dyskusja i wypływające z niej wnioski służyć będą dalszym pracom reformatorskim, a także staną się zarzewiem dalszej ożywionej debaty społecznej.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dariusz Sałajewski***

*Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych*

Chciałem bardzo serdecznie podziękować organizatorom konferencji za zaproszenie. Sam fakt uczestnictwa przeze mnie w tym jakże ważnym dla środowiska prawniczego spotkaniu jest już wielkim zaszczytem i okazją do tego, aby sformułować swoją opinię. W sytuacji, kiedy jestem już którymś z kolei mówcą, kierując się pewnym komponentem godności, jaka winna cechować zawód, który reprezentuję, a więc skromnością, ciężko by mi było powtarzać pewne opinie już tu wypowiedziane. Nie daj Boże się jeszcze do nich zbyt pochopnie odnosić. Dlatego też muszę się oderwać od tego, co sobie przygotowałem wcześniej i zacząć od metafory, którą wymyśliłem sobie na użytek tego wystąpienia słuchając moich znamienitych poprzedników.

Już w swoim wystąpieniu Pani Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego mówiła o konstytucyjnej kotwicy, jaką są przytaczane później wielokrotnie przez wielu z Państwa normy Konstytucji, mówiące o niezależności sądów i niezawisłości sędziego. Mogło by się wydawać, że ta kotwica gwarantuje stabilność tych zasad i zapobiega ich ignorowaniu. Jeżeli zaś te zasady są też wielkimi – wręcz fundamentalnymi – wartościami, zapobiega poniewieraniu nimi. Gdyby tak było, odbywająca się dziś konferencja nie nosiłaby tytułu rozpoczynającego się od słowa: „grani-

ce”, tylko mówilibyśmy o niezależności sądów i niezawisłości sędziego. W sytuacji, kiedy tytuł konferencji i agenda jest sformułowana w ten sposób, rozumiem, że ta kotwica nie jest wystarczająca, że nie jest ona mocno wbita w akwen, przy którego nabrzeżu powinien być przycumowany statek jakim jest wymiar sprawiedliwości, władza sądownicza. Może być natomiast postrzegana jako balon, który pływa nieco pod powierzchnią wody, a statek zamiast być przycumowany jest narażony na kaprysy pogodowe. Jeżeli tak, to zadaniem wszystkich, którzy tych zasad i tych wartości nie kwestionują, a nie usłyszałem przecież żadnej wypowiedzi w tym zakresie i nie spodziewam się, że gdziekolwiek mógłbym taką wypowiedź usłyszeć, powinniśmy jednakowo rozumieć te pojęcia.

Byli tu już cytowani i wspniali wybitni prawnicy, i poeci. To powiem też, że powinniśmy może jeszcze zacytować, choćby na użytek tej refleksji, Tuwima, który pisał, że „Nade wszystko słowo naszym zmienionym chytrze przez krętaczy jedyności przywróć i prawdziwość. Niech prawo zawsze, prawo znaczy, a sprawiedliwość – sprawiedliwość”.

Rozumiem, że jesteście w takim okresie, i nie mówię, że to się stało tak zupełnie ostatnio, aczkolwiek nie sposób też nie zauważyć pewnych ostatnich trendów wskazujących na to, że ta kotwica jest tylko balonem.

Jako środowiska prawnicze wszyscy mamy interes, aby ona stała się kotwicą, byśmy ją odlali w jakieś solidnej odlewni i powiesili na bardzo solidnych linach, czy wręcz łańcuchach.

Środowiska profesjonalnych pełnomocników, radców prawnych, adwokatów były, są i będą za praktycznym zakotwiczeniem obu wartości. I tej ustrojowej normatywnej jaką jest niezależność władzy sądowniczej, i tej drugiej, jak tutaj wspomniano, bardziej istniejącej w sferze postaw i zachowań ludzi prawa i polityki niż w sferze regulacji prawnych. Robimy to i będziemy to robić. Dajemy tego przykłady również w ostatnim czasie. One są formą symboli i gestów. Wchodząc do sali, rozmawialiśmy z jednym z kolegów, że żyjemy w rzeczywistości symboli i gestów, ale być może nawet historycy te symbole i te gesty zapamiętają i odnotują. Chcę powiedzieć, że robimy to nie we własnym interesie, tj. w interesie samorządu i zawodu. Robimy to, chcielibyśmy to robić, i będziemy to robić, przede wszystkim w interesie naszych klientów. To jest nasza misja. To przecież oni, nasi klienci, chcą tego niezawisłego sędziego, niezależnego sądu i dzięki temu, bezstronnego orzeczenia. Nie chcieliby doznawać lęku i niepewności, o czym wspominał Monteskusz, a którego cytowała Pani Profesor Ewa Łętowska.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Andrzej Zwara**

*Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej*

*Streszczenie wystąpienia Prezesa Zwary, w którym podkreślił, że:*

Proces demokratyczny jest procesem czysto politycznym, w którym liczy się wynik arytmetyczny – większość, która wygrywa przejmuje ster władzy, a reszta musi się temu podporządkować. Żyjemy w demokratycznym państwie prawnym, w którym istnieją dwa przeciwstawne fenomeny – z jednej strony, demokratyczny proces polityczny jako element walki o władzę, a z drugiej, autonomiczna wartość prawa, o której mowa w Konstytucji RP. Konflikt między tymi fenomenami obserwujemy w Polsce już od dawna. Nie od dzisiaj władza testuje, jak daleko może umniejszyć autonomię prawa. Jako przykład instrumentalnego traktowania ustroju sądów wystarczy przywołać ingerencję w pracę małych sądów. Ta sytuacja – w której politycy testowali, gdzie leży granica dla działań władzy – miała miejsce całkiem niedawno.

Adwokatura Polska już w kwietniu 2015 roku przestrzegała przed działaniami polityków. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej podjęło wówczas uchwałę, w której został zawarty apel o rozważne i ponadpartyjne wskazywanie kandydatów do Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, nikt nie słuchał wówczas adwokatów, którzy mówili, że należy spodziewać się silnych napięć między procesami politycznymi a koniecznością zachowania autonomii prawa. Adwokatura Polska postulowała, aby

środowiska prawnicze i wydziały prawa mogły zgłaszać kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, gdyż przy ich wyborze czynnikiem decydującym nie może być interes partyjny lecz autorytet, dorobek i pozycja zawodowa kandydatów, które będą gwarantować niezawisłość orzekania. Ta propozycja została odrzucona przez parlament poprzedniej kadencji, a nowa siła polityczna przyznała słuszność takiemu podejściu do zagadnienia.

Napięcia między prawem, procesami demokratycznymi i czystą polityką narastały od lat. Jednak środowiska prawnicze nie zachowały należytej czujności. Trzeba mieć tego świadomość. Adwokatura od 1918 roku staje w imieniu praw i wolności jednostki – świadczy o tym historia polskiej Palestry. Prawo ma chronić człowieczeństwo. We współczesnym świecie globalizacji i technokracji, etyka i prawo są ostatnimi wartościami, które chronią nasze człowieczeństwo. W tym konflikcie instytucjonalna niezależność sądów i niezawisłość sędziów w wymiarze indywidualnym są legalistycznymi narzędziami walki w obronie prawa *per se*. Każdy polski sędzia jest również sędzią unijnym, a każde rozstrzygnięcie musi mieć oparcie również w prawie europejskim. To również narzędzie, które może służyć ochronie jednostki – obywatela – przed jakąkolwiek klasą polityczną. Działania podejmowane przez sędziów mają dać obywatelowi bezpieczeństwo prawne, sprawiedliwość i ochronę jego ludzkiej godności. Sędziowie mają w rękach odpowiednie legalistyczne narzędzia i muszą mieć również odwagę je stosować. Świętej pamięci sędzia Stanisław Dąbrowski powiedział, że w pracy sędziego najważniejsze jest sędziowskie sumienie.

Zasada trójpodziału władzy miała na celu zbudowanie balansu w ustroju monarchistycznym. Dziś królem jest dla nas prawo, na co wskazał Thomas Paine podczas dyskusji nad amerykańską konstytucją.

Adwokatura zawsze będzie stawać po stronie prawa, chroniąc jednostkę. Będzie również wspierać sądownictwo, mając nadzieję, że sędziowie będą zawsze pamiętali o podstawowych wartościach, o tym, że prawo powinno być celowe, powinno dawać bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Adwokatura postępuje i będzie postępować legalistycznie, aby wyrazić, jakie powinno być prawo i jakie granice niezawisłości sędziowskiej. Adwokaci nie istnieją bez sądów, a sala sądowa byłaby bardzo pusta bez adwokatów.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



**PERSPEKTYWA EUROPEJSKA  
NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW**







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Prof. dr Gerhart Holzinger***

*Prezes Sądu Konstytucyjnego Republiki Austrii*

## NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW W UJĘCIU KONSTYTUCYJNYM

Niezawisłość sędziów i niezależność sądów jest najważniejszą cechą charakterystyczną oraz fundamentem systemów opartych na zasadach praworządności. Koncepcję tę wyraźnie odzwierciedla art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także art. 47 Karty Praw Człowieka Unii Europejskiej.

Stwierdzenie czy dany sąd można uznać za „niezależny” wymaga wzięcia pod uwagę, między innymi, sposobu powoływania jego członków oraz definiowania ich kadencji, istnienia gwarancji ochrony przed naciskami zewnętrznymi ze strony innych organów państwa, w szczególności mających na celu usunięcie sędziów z urzędu, a także uwzględnienia odpowiedzi na pytanie, czy organ ten daje widoczne świadectwo niezawisłości, w myśl zasady: „nie wystarczy, by sprawiedliwości stało się zadość, musi być także widoczne, że sprawiedliwości stało się zadość”. Wszystkie te kryteria budują zaufanie, jakie sądy muszą budzić w demokratycznym społeczeństwie, a przede wszystkim wśród stron

postępowania. Odnosi się to w szczególności do sądownictwa konstytucyjnego i jego szczególnych zadań.

Idea sprawiedliwości konstytucyjnej, którą zawdzięczamy przede wszystkim słynnemu austriackiemu teoretykowi prawa Hansowi Kelsenowi, zasadniczo opiera się na założeniu, że po pierwsze wszystkie działania państwa – w tym prawodawstwo parlamentarne – muszą być oparte na konstytucji i zgodne z konstytucją jako aktem normatywnym najwyższej rangi w danym porządku prawnym, po drugie zaś, że w związku z tym spory konstytucyjne, tj. dotyczące wykładni i wykonania konstytucji, mają nie tylko charakter polityczny, lecz także prawny, a zatem mogą być poddane pod rozstrzygnięcie szczególnego sądu, jakim jest sąd konstytucyjny, w oparciu o prawo, nie zaś wyłącznie o względy polityczne.

W tym sensie prawdą jest, że sądy konstytucyjne są – jak pisał Hans Kelsen w swoich pracach – najważniejszym strażnikiem konstytucji. Z tego względu sprawnie działający system sprawiedliwości konstytucyjnej stanowi nie tylko istotny element państwa prawa, lecz także ważny czynnik jego stabilności politycznej.

Nie jest przypadkiem, że po II wojnie światowej w bardzo wielu krajach europejskich sądy konstytucyjne powstawały w procesie demokratyzacji reżimów uprzednio opartych na dyktaturze – w pierwszej kolejności w Niemczech i we Włoszech, następnie w Hiszpanii i Portugalii, na koniec zaś, w Europie Środkowej i Wschodniej. Celem ich ustanowienia było oczywiście przewyciężenie dziedzictwa poprzednich reżimów i ochrona łamanych przez nie praw człowieka. Zamiast zasady jednolitości władzy, szczególnie charakterystycznej dla byłych państw socjalistycznych, wprowadzono system podziału władzy. Nowy system został oparty na zasadzie kontroli i równowagi pomiędzy różnymi organami państwa. W konsekwencji nawet parlament musi respektować nadrzędność Konstytucji, a tym samym jego działalność może podlegać kontroli sądu konstytucyjnego. System sprawiedliwości konstytucyjnej jest zatem, jak już wspominałem wcześniej, kluczowym elementem kontroli i równowagi w demokracji konstytucyjnej. Jest katalizatorem w demokratycznym społeczeństwie zdecydowanym chronić prawa człowieka i rządy prawa, które – według znanego szwajcarskiego teoretyka prawa Wernera Kägi – są „porządkiem, w którego ramach politycznie dojrzały naród rozpoznaje swoje granice”.

Nieporozumieniem byłoby postrzegać tak określoną funkcję kontrolną systemu sprawiedliwości konstytucyjnej jako sprzeczną z zasadą demokracji. Wręcz przeciwnie, sądowa kontrola norm sprawowana przez sąd konstytucyjny w rzeczywistości służy jako narzędzie do realizacji zasad demokracji: jak wskazał Hans Kelsen, nawet demokratyczne rządy większości będą znośne jedynie wtedy, gdy wykonywane będą zgodnie z prawem, tj. przede wszystkim w zgodzie z konstytucją. W związku z powyższym sąd konstytucyjny sprawuje funkcję demokratyczną również w sytuacji, gdy poddaje kontroli konstytucyjność działań parlamentu.

Funkcje sprawowane przez sąd konstytucyjny, w szczególności powierzone mu uprawnienie do kontroli konstytucyjności ustaw, podkreślają jego znaczenie polityczne. Biorąc pod uwagę jego specyficzny mandat, sąd konstytucyjny działa na pograniczu prawa i polityki. Z jednej strony, jest to sąd w ścisłym, konstytucyjnym znaczeniu tego słowa, czyli instytucjonalnie autonomiczny organ państwowy, niezależny od parlamentu i rządu. Jego wyroki mają swój fundament wyłącznie w prawie, szczególnie w konstytucji jako akcie normatywnym najwyższej rangi w krajowym porządku prawnym. Z drugiej jednak strony, wyroki sądu konstytucyjnego niemal nieuchronnie niosą ze sobą istotne znaczenie polityczne.

Stwierdzenie to okazuje się prawdziwe w szczególności, gdy mowa o jego uprawnieniu do kontroli konstytucyjności ustaw, tj. aktów ustanawianych przez demokratycznie umocowanego ustawodawcę. Pod tym względem sąd konstytucyjny sytuuje się w opozycji do parlamentu i rządu lub partii politycznych tworzących rząd, jak również większości parlamentarnej. W przypadku stwierdzenia przez sąd konstytucyjny niezgodności przepisu prawa z konstytucją, określony przepis musi zostać uchylony jako niekonstytucyjny, nawet jeśli jego utrzymanie może się wydawać politycznie uzasadnione. Może to oczywiście prowadzić do napiętych stosunków z innymi organami państwa, niemniej jednak nawet w przypadku orzekania w sprawach o znaczeniu politycznym, sąd konstytucyjny nie powinien nigdy zapominać o swojej misji, jaką jest zapewnienie prymatu konstytucji.

Powyższe dowodzi, że zgodność z prawem systemu sprawiedliwości konstytucyjnej i jego skuteczność zależą głównie od jego niezależności. Tylko ona pozwoli sądowi konstytucyjnemu zyskać zaufanie

społeczeństwa, które jest niezbędne dla jego pracy. W rzeczywistości możliwość działania w atmosferze zaufania obywateli jest najcenniejszym aspektem cechującym sąd konstytucyjny, dzięki któremu może on wypełniać swoje funkcje w sposób prawidłowy i niezakłócony, bez ulegania wpływom czynników zewnętrznych.

Innym istotnym aspektem niezawisłości sądownictwa jest brak możliwości usunięcia sędziego z urzędu inaczej niż decyzją samego sądu. Zasada ta jest zbyt cenna, aby poświęcać ją ze względów politycznych – podważenie zasady nieusuwalności sędziów może z łatwością doprowadzić do podważenia zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości w ujęciu ogólnym, powodując w ten sposób nieodwracalne szkody w systemie praworządności. W tym kontekście maksyma dziewiętnastowiecznego francuskiego polityka Laboulaye'a „suspensio inamovibilitatis est suspensio virginitas” jest nadal prawdziwa i aktualna.

Na koniec wystąpienia chciałbym wyrazić swoje ogromne zadowolenie z dobrych relacji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym RP a Sądem Konstytucyjnym Austrii, które sięgają początków lat 90. I właśnie ze względu na nasze bardzo dobre stosunki austriacki Sąd Konstytucyjny jest poważnie zaniepokojony zmianami i wydarzeniami, jakie można obserwować ostatnio w polskim systemie sądownictwa konstytucyjnego.

Trwałe osłabienie polskiego systemu sprawiedliwości konstytucyjnej w wyniku tych zmian byłoby godne najwyższego ubolewania. W ciągu 30 lat swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny RP odegrał niezrównaną rolę w obronie demokracji i praworządności, a także skutecznie chronił prawa człowieka w Polsce. Dzięki swoim niezwykłym zasługom cieszy się on ogromnym szacunkiem wśród europejskich i międzynarodowych sądów konstytucyjnych oraz jest postrzegany jako wpływowy model sądownictwa konstytucyjnego na całym świecie.

To nie moja rola, by wypowiadać się na temat sytuacji politycznej w Polsce. Niemniej jednak jako członek Sądu Konstytucyjnego jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej chciałbym podzielić się następującą opinią: system sprawiedliwości konstytucyjnej jest jednym z fundamentów europejskiej praworządności. Zaprzepaszczenie przez Polskę tak znaczącego osiągnięcia mogłoby spowodować ogromne straty uderzające we wszystkie zaangażowanych w ideę demokracji i praworządności.

*Gerhart Holzinger*

---

Dlatego mam nadzieję, że obecny kryzys sądownictwa konstytucyjnego w Polsce zostanie przezwyciężony. Byłbym bardzo zadowolony, gdyby moje słowa i mój udział w tej konferencji, które mogą być postrzegane jako wyraz solidarności z wymiarem sprawiedliwości w Waszym kraju, w szczególności z członkami Trybunału Konstytucyjnego, mogły choć w niewielkim stopniu przyczynić się do osiągnięcia tego celu.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Lord Geoffrey Vos**

*Sędzia Sądu Apelacyjnego Anglii i Walii (Wielka Brytania)  
Przewodniczący Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)*

1. Przede wszystkim chciałbym podkreślić, że zaproszenie do wygłoszenia przemówienia na konferencji organizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa w tym kluczowym momencie dla sądownictwa w Polsce to dla mnie ogromny zaszczyt. Jestem niezwykle wdzięczny Przewodniczącemu Rady, sędziemu Dariuszowi Zawistowskiemu, za zaproszenie mnie do Warszawy. W Warszawie byłem już wcześniej, ale bardzo dawno temu – w 1970 r. – i zapewniam, że byłem wtedy zbyt młody, żeby wypowiadać się na temat tak ważki, jak ten, który poruszam dzisiaj!

2. Jak pewnie Państwo wiedzą, badania nad „niezawisłością i odpowiedzialnością sądownictwa” stanowią centralną część projektu ENCJ (Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa). Już trzeci rok prowadzimy ten projekt i myślę, że nikt nie będzie miał nic przeciwko, jeśli powiem, że część wykonanej przez nas pracy została uznana za przełomową. Na przykład przeprowadziliśmy ankietę, w której spytaliśmy prawie 6 000 sędziów z 20 krajów o ich opinię na temat ich własnej niezawisłości. Jej wyniki są zadziwiające i są warte dalszych badań na stronie internetowej ENCJ.

3. W tym kontekście uważam, że z punktu widzenia przedstawicieli sądownictwa jestem szczególnie dobrze zorientowany w temacie „granic niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Sędziowie muszą być niezawisli z jednego, bardzo prostego powodu – ponieważ decydują oni o kwestiach związanych z praktycznie każdą przestrzenią prawną, od kwestii związanych z obywatelami, do tych dotyczących całego państwa. Dlatego też muszą być niezależni od państwa, działając za pośrednictwem albo władzy wykonawczej, albo ustawodawczej, jeśli społeczeństwo ma wierzyć, że podejmują oni decyzje w sposób bezstronny.

4. Jednakże nie jestem pewny, jak się zapewne niektórym sędziom wydaje, że nie ma i nie może być granic niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Dzieje się tak dlatego, że władza sądownicza jest jednym z trzech filarów, na których opiera się państwo. Podobnie jak praworządność, niezawisłość sędziowska jest raczej czymś, do czego dążymy, niż konkretnie zdefiniowanym pojęciem. Sędziowie mogą i powinni być funkcjonalnie i praktycznie wolni od wpływów władzy wykonawczej i ustawodawczej, jednak nie mogą funkcjonować w konstytucyjnej próżni.

5. Politycy do powyższego dodają często słowa „w procesie podejmowania decyzji”, tzn. że „sędziowie mogą i powinni być funkcjonalnie i praktycznie wolni od wpływów władzy wykonawczej i ustawodawczej w procesie podejmowania decyzji”. Warunek ten wyjaśnia się, mówiąc, że niemożliwa jest całkowita wolność sędziów od nawet najmniejszego wpływu decyzji rządowych, jeśli w rzeczywistości sądy muszą być finansowane przez rząd, a najwyżsi funkcjonariusze sądownictwa w praktyce muszą współpracować z rządem, aby zagwarantować działanie wymiaru sprawiedliwości w ramach innych struktur państwowych w celu zapewnienia wysokiej jakości służby wymiaru sprawiedliwości wszystkim osobom zaangażowanym w spory wymagające rozstrzygnięcia.

6. Moim zdaniem taka kwalifikacja może stanowić potencjalne zagrożenie, szczególnie jeśli odczytywałoby się ją w sposób wskazujący na to, że rząd może robić w kwestii sędziów i wymiaru sprawiedliwości, co uważa za stosowne, dopóki nie wpływa na poszczególne orzeczenia sędziowskie. Oczywiście wiele decyzji rządowych może pośrednio wpły-



wać na postanowienia sądu. Warto tutaj przytoczyć znany przykład ze Stanów Zjednoczonych, gdzie sędziowie Sądu Najwyższego są wybierani w procesie politycznym. Jeśli jeden z prawicowych sędziów Sądu Najwyższego zostanie zastąpiony sędzią o lewicowych poglądach – jak podpowiada historia – będzie to miało bardzo duży wpływ na decyzje podejmowane w wysoce kontrowersyjnych sprawach związanych z konstytucją, np. w kwestiach aborcji lub segregacji.

7. Analogicznie, w 2012 r., kiedy to Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych utrzymał w mocy kontrowersyjne reformy dotyczące opieki zdrowotnej ogłoszone przez prezydenta Obamę w imieniu Rządu Federalnego, mające na celu wprowadzenie i ściąganie podatków, Sędzia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Roberts powiedział: „Członkowie tego Sądu posiadają uprawnienia do interpretowania prawa; nie mamy ani wiedzy, ani uprawnień do dokonywania ocen natury politycznej. Decyzje te zostały powierzone przywódcom wybranym przez nasz naród, których można odwołać z urzędu, jeśli naród przestanie się z nimi zgadzać. Ochrona ludzi przed konsekwencjami ich politycznych wyborów nie jest naszym zadaniem”.

8. Słowa te sparafrazowano jako „wybory mają konsekwencje”. W takim razie zatem, gdzie szukać równowagi w omawianej kwestii? Co do zasady, kiedy sędziom wypada narzekać, że ich niezawisłość jest naruszana w wyniku reform wprowadzonych przez wybrany rząd? To jedno z najtrudniejszych pytań naszych czasów. Wierzę jednak, że można na nie odpowiedzieć, odnosząc się do dobrze znanych i utrwalonych zasad szerzonych przez ENCJ.

9. Trzy najważniejsze z tych zasad można ująć w skrócie:

- Każdy obywatel demokratycznego społeczeństwa jest uprawniony do korzystania z usług niezależnej, samorządnej władzy sądowniczej, która musi być niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz być postrzegana jako taka, i która powinna być uznana przez polityków, obywateli i sędziów.
- Sędziowie oraz Krajowa Rada Sądownictwa powinny być ściśle zaangażowane w tworzenie i realizację planów reform władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości.

- Sędziowie powinni być wyznaczeni wyłącznie na podstawie ich osiągnięć zawodowych i umiejętności.

10. Zasady te określają granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Po pierwsze sędziowie i Rady muszą być ściśle zaangażowani w przygotowanie reform wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie nie powinni być stawiani w tej kwestii przed faktem dokonany, jednak – jak przypomniał sędzia Roberts – nie mogą również sprzeciwiać się woli rządu wybranego w wolnych, demokratycznych wyborach. Zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w wybór sędziów jest jednym z rozwiązań, które mogą pomóc zmniejszyć niedobór ich legitymacji demokratycznej. Jest to kwestia, którą ENCJ bada w ramach jednego z jej projektów.

11. Zasady, o których wspominałem ukazują również, że sędziowie nigdy nie powinni być wybierani wyłącznie z powodów politycznych. Powinni być nominowani za umiejętność podejmowania bezstronnych decyzji na podstawie prawa i dowodów oraz bez strachu i faworyzowania.

12. W niektórych sytuacjach sędziowie mogą być postrzegani jako wrogowie modernizacji i reformowania wymiaru sprawiedliwości. To nie powinno mieć miejsca, pod warunkiem że reformy mają na celu poprawę jakości wymiaru sprawiedliwości na rzecz osób, którym ma on za zadanie służyć. Zaangażowanie sędziów w proces wprowadzania reform powinno zapewniać równowagę pomiędzy zamiarami wybranego rządu a potrzebą utrzymania bezstronności sędziów i sądów oraz praworządności.

13. W całej Europie nastał czas pełen wyzwań dla wymiaru sprawiedliwości. W większości krajów musi on stawić czoło cięciom budżetowym oraz rosnącemu obciążeniu pracą. Sędziowie nie mogą odciąć się od rzeczywistości ekonomicznej, z którą mierzą się wszyscy inni obywatele. Mogą natomiast i powinni zabierać głos w kwestiach dotyczących tego, jak ulokować ograniczone zasoby, aby jak najlepiej służyły one zapewnieniu obywatelom wysokiej jakości służby wymiaru sprawiedliwości.

12. Być może moglibyśmy trochę bardziej zgłębić temat możliwych do przyjęcia, konkretnych warunków ograniczenia niezawisłości sędziów

i niezależności sądów. Ja osobiście nie widzę żadnego usprawiedliwienia dla jakichkolwiek granic nakładanych na potrzebę całkowicie niezależnego procesu mianowania sędziów, jak również dla jakiegokolwiek ograniczania bezwzględnej potrzeby, aby decyzje podejmowane przez konkretnych sędziów w konkretnych sądach były nienaruszalne – muszą być oni wolni od jakichkolwiek niestosownych wpływów z zewnątrz: polityków, mediów oraz wszelkich innych grup nacisku. „Sprawiedliwość telefoniczna” rozpowszechniona w niektórych częściach byłego bloku socjalistycznego jest powszechnie postrzegana jako temat do kpin.

13. Wyłania się tu jednak pewna szara strefa. Niektórzy sędziowie jako naruszenie swojej niezawisłości postrzegają ponaglenia prezesa swojego sądu dotyczące szybszego rozpatrywania spraw lub rozpatrywania większej ich liczby. Nie zgadzam się z takim podejściem. A to dlatego, że sędziowie nie mogą być niezawisli, jeśli jednocześnie nie są odpowiedzialni. Odpowiedzialność to *quid pro quo* niezawisłości, a sędziowie nie mogą po prostu stwierdzić, że są ostatecznymi arbitrami tego, co robią, i w jaki sposób to robią. Muszą wyraźnie przyczyniać się do sprawnego działania skutecznego wymiaru sprawiedliwości. Częścią tej współpracy jest – jak już wspomniałem – kooperacja z innymi jednostkami rządowymi, które są wybierane w celu zagwarantowania sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

14. Z drugiej strony sędziowie mają prawo do funkcjonalnej niezależności. Nie powinni być pozbawiani narzędzi niezbędnych do wykonywania ich pracy. Każdy działający system do efektywnego działania potrzebuje pomieszczeń, systemów informatycznych oraz personelu. Nie oznacza to, że sędziom, bardziej niż innym przedstawicielom sektora usług publicznych, należą się większe udogodnienia. Oznacza to jednak, że trzecie ramię państwa musi mieć do dyspozycji odpowiednie pomieszczenia i zasoby.

15. Wtrącę tutaj historię z mojego kraju zawierającą ostrzeżenie. Przechodzimy właśnie (w Anglii i Walii) przez proces ważnej reformy Służby Sądowej, która zajmuje się zarządzaniem sądami oraz rozlokowywania sędziów. Skutkiem reformy będzie mniejsza liczba sądów, większa liczba sądów internetowych oraz prawdopodobnie niższa liczba sędziów. Re-

forma taka stwarza potencjał do naruszania niezawisłości sądownictwa. Jednak sama zmiana już niekoniecznie. Wydaje mi się, że najważniejsze w procesach tego typu jest rozsądne zaangażowanie w nie sędziów oraz Rady Sądownictwa.

16. Spróbuję zatem zebrać wszystkie wątki. Władza wykonawcza we wszystkich krajach musi naprawdę zrozumieć to, co pociąga za sobą niezawisłość i odpowiedzialność sędziów. Dlatego też praca wykonywana przez ENCJ na tym polu jest tak ważna. Zachęcam wszystkich zainteresowanych tym tematem do zapoznania się z dwoma naszymi sprawozdaniami z lat 2014 i 2015.

17. Sędziowie również muszą to zrozumieć oraz zdać sobie sprawę z faktu, że idea niezawisłości sędziów i niezależności sądów nie jest pojęciem bezwzględnym. Sędziowie są odpowiedzialni za skuteczne wymierzanie sprawiedliwości, co jest ogromną odpowiedzialnością. Aby osiągnąć ten cel, muszą współpracować ze swoimi rządami, aby zrozumieć konieczność istnienia rozgraniczeń pomiędzy filarami państwa. Celem nadrzędnym jest jednak zagwarantowanie tego, co niezbędne do funkcjonowania każdego państwa – sprawiedliwego i bezstronnego procesu podejmowania decyzji cieszącego się bezwarunkowym zaufaniem obywateli ze wszystkich sfer społeczeństwa. Sytuacja taka zaistnieje tylko i wyłącznie wtedy, gdy władza sądownicza z jednej strony, i wykonawcza i ustawodawcza z drugiej strony, w dużym stopniu będą szanować się nawzajem.

18. Nie mam cienia wątpliwości, że dzisiejsza debata zejdzie na temat kwestii, które w obecnej chwili stanowią przedmiot dyskusji tutaj w Warszawie. Chciałbym jednak zasugerować, że niemal każdą kwestię sporną da się rozwiązać, biorąc pod uwagę podstawowe zasady. Zasady te starałem się podkreślić w moim dzisiejszym przemówieniu.

19. Jestem pewny, że konferencja okaże się wielkim sukcesem. Jestem zaszczycony, że zostałem zaproszony, aby wziąć w niej udział.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

### **Orlando Afonso**

*Sędzia Sądu Najwyższego (Portugalia)*

*były Przewodniczący Rady Konsultacyjnej (CCJE)*

*były Przewodniczący Stowarzyszenia*

*Sędziowie Europejscy na Rzecz Demokracji i Wolności (MEDEL)*

## **NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW I JEJ GWARANCJE A KWESTIA PRAWORZĄDNOŚCI**

1. Pierwszym z problemów, jaki należy rozważyć, są kwestie językowe. Pojęcie praworządności jest zbliżone znaczeniowo do „État de droit”; „Rechtstadt” lub „Stato di diritto”, jednak nie jest ono tożsame. Dotyczy to również takich pojęć jak „sędzia pokoju” i „prokurator”. Pojęcia te nie są odpowiednikami „magistrats” czy „ministère public”. Mimo to staramy się poruszać w tej samej rzeczywistości.
2. Drugim problemem są rozbieżności między teorią a praktycznym zastosowaniem tych pojęć w poszczególnych państwach.  
W teorii każde współczesne państwo głosi niezależność władzy sądowniczej, a niezależność sędziów i podział władz są gwarantowane w konstytucji. Problem dotyczy jednak strony praktycznej.

Mówi się, że sędziowie są niezawisli, ponieważ w momencie podejmowania decyzji nikt nie wywiera na nich nacisku – mogą ją podjąć swobodnie. To oczywiście ważne, ale nie wystarczające.

3. Musimy doprecyzować pewne kwestie – zazwyczaj bezstronność (subiektywna i obiektywna) i niezawisłość są rozumiane jednakowo. Mówiąc o niezawisłości, mamy na myśli obydwa te pojęcia. Jednak w rzeczywistości są to dwie odrębne kwestie.

Sędziowie nie są sprawiedliwi dlatego, że są sędziami, ale są sędziami po to, aby czynić sprawiedliwość.

Pierwszym z elementów sprawiedliwości jest bezstronność – wobec siebie, swoich upodobań i antypatii oraz zobowiązań wobec kogokolwiek (bezstronność subiektywna). Sędziowie muszą również zachować bezstronność obiektywną – nie mogą mieć żadnych powiązań ze stronami w sprawie. Sędziowie nie mogą kierować się znajomościami. Bezstronność obiektywna lub proceduralna jest gwarancją bezstronności subiektywnej. Aby zachować bezstronność, sędziowie muszą być niezawisli – niezależni od pozostałych władz państwowych (ustawodawczej i wykonawczej) oraz od innych władz w społeczeństwie (gospodarczych, społecznych, religijnych oraz prasy).

W tym znaczeniu niezawisłość jest gwarancją bezstronności sędziów – nie jako przywilej dla nich, ale gwarancja dla społeczeństwa. Dlatego można ją określić jako gwarancję polityczną.

Przy rozumieniu niezawisłości jako gwarancji dochodzimy do wniosków wskazanych zdanie powyżej: gwarancja niezawisłości sędziów zawarta w konstytucji jest ważna, ale równie ważne jest jej zagwarantowanie w praktyce.

4. Niezawisłość sędziowska jest warunkiem praworządności i podstawową gwarancją sprawiedliwego procesu sądowego. Na sędziach „spoczywa odpowiedzialność za ostateczne decyzje dotyczące życia, wolności, praw, obowiązków i własności obywateli” (preambuła Podstawowych Zasad Narodów Zjednoczonych dotyczących Niezawisłości Sądownictwa, podkreślona również w deklaracji pekińskiej oraz w art. 5 i 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Zgodnie z powyższym, uzasadnienie potrzeby niezależności władzy sądowniczej stanowi podstawowy czynnik oceny jej implikacji praktycznych, tj. warunków nie-

zbędnych do jej zabezpieczenia i środków, za pomocą których można ją osiągnąć na poziomie konstytucyjnym lub na niższym poziomie, jak również w codziennej praktyce poszczególnych państw.

Sędziowie nie są niezawisli w swoich decyzjach (przed i po ich podjęciu), jeżeli nie mają zagwarantowanej niezawisłości na różnych poziomach: kształcenia, powoływania i awansowania, nieusuwalności i dyscypliny, wynagrodzenia, przechodzenia w stan spoczynku oraz wykonywania decyzji pozostałych władz państwowych.

5. Niezawisłość musi gwarantować ochronę przed niewłaściwym wpływem z zewnątrz – z politycznego punktu widzenia oznacza to, że sędziowie muszą być niezależni od władzy wykonawczej i ustawodawczej (są jedynie zobowiązani do przestrzegania prawa). W tym celu wymiar sprawiedliwości powinien podlegać nadzorowi niezależnego organu (Opinia CCJE nr 12). Organ ten powinien również mieć wpływ na ścieżkę zawodową sędziów – w Opinii nr 1 CCJE wydało zalecenie, że organy odpowiedzialne w państwach członkowskich za mianowanie i rekomendację kandydatów na sędziów oraz do awansów sędziowskich powinny wprowadzić, ogłosić i stosować obiektywne kryteria, których celem jest zapewnienie, aby wybór sędziów i ich awanse zawodowe opierały się „na podstawach merytorycznych, z uwzględnieniem takich kryteriów jak kwalifikacje, uczciwość, umiejętności i skuteczność”. W ten sposób organy odpowiedzialne za powoływanie lub awansowanie sędziów będą zobowiązane do podejmowania spójnych działań, a ponadto możliwe będzie szczegółowe przeanalizowanie przyjętych kryteriów i ich skutków praktycznych.

Taka sama gwarancja niezależności powinna obowiązywać w kwestiach dyscyplinarnych – interwencja niezależnego organu, którego procedury gwarantują pełne prawo do obrony, ma szczególne znaczenie w kontekście dyscypliny. Przydatne mogłoby się okazać opracowanie standardów określających nie tylko zachowania, które mogą prowadzić do usunięcia sędziego z urzędu, ale również wszelkie zachowania mogące prowadzić do podjęcia działań dyscyplinarnych lub zmiany statusu sędziego, z uwzględnieniem przeniesienia do innego sądu lub obszaru.

Powołanie dożywotnie, czyli do czasu przejścia w stan spoczynku, oraz nieusuwalność stanowią silną gwarancję niezawisłości. Podstawo-

wą zasadą niezawisłości sędziów jest gwarancja trwania kadencji do osiągnięcia wieku, w którym sędzia obowiązkowo przechodzi w stan spoczynku, lub wygaśnięcia wyznaczonej kadencji.

Nieusuwalność powinna być gwarancją dla każdego sędziego. Powołanie lub przeniesienie sędziego do innego sądu lub obszaru bez jego zgody albo przydzielenie mu innych obowiązków może odbywać się wyłącznie w ramach sankcji dyscyplinarnych.

Występowanie wyjątków w zakresie nieusuwalności, w szczególności w związku z sankcjami dyscyplinarnymi, prowadzi bezpośrednio do rozważań na temat organów uprawnionych do działań dyscyplinarnych wobec sędziów i metod takich działań.

6. Należy zagwarantować niezależność od niewłaściwych wpływów zewnętrznych.

Kwestią fundamentalną jest to, że sędzia w realizacji swoich obowiązków nie jest nikomu podległy, ale sprawuje urząd państwowy, podlegając wyłącznie przepisom prawa. Warunkiem oczywistym jest to, że sędzia orzekający w danej sprawie nie działa z polecenia żadnego podmiotu władzy sądowniczej lub zewnętrznej.

Sądy niższej instancji odpowiadają wyłącznie przed sądami wyższej instancji w przypadku apelacji.

CCJE stwierdziła, że potencjalne zagrożenie niezależności sądów może wynikać z wewnętrznej hierarchii wymiaru sprawiedliwości. Rada uznała, że niezależność sądów polega nie tylko na wolności od niewłaściwych wpływów zewnętrznych, ale również od niewłaściwych wpływów, jakie w niektórych sytuacjach mogą wynikać z podejścia innych sędziów. „Sędziowie, zgodnie z zaleceniem nr R (94) 12, powinni mieć nieograniczoną swobodę bezstronnego orzekania w sprawach, zgodnie z własnym sumieniem i interpretacją faktów oraz w zgodzie z obowiązującym prawem”. Sformułowanie to nie wyklucza takich doktryn jak precedens w krajach, w których obowiązuje prawo precedensowe.

Prawo hierarchiczne, obowiązujące w wielu systemach prawnych, wyróżniające sądy wyższej instancji może w praktyce podważać indywidualną niezawisłość sędziów. Jednym z możliwych rozwiązań jest przeniesienie wszelkich właściwych uprawnień na Wyższą Radę Sądownictwa, która zapewniałaby niezależność w ramach wymiaru sprawiedliwości i poza nim (Opinia CCJE nr 1).



7. Podobnie jak w przypadku wolności i swobód, nie można mówić o połowicznej niezawisłości. Sędziowie są niezawisli lub nie. Oczywiście niezawisłość nie jest synonimem wolnej woli.

Władza sądownicza musi być odpowiedzialna.

Mowa tu o odpowiedzialności przed społeczeństwem, byciu osobą, której obywatele mogą zaufać ze względu na jej kompetencję, zasady etyczne, bezstronność i niezawisłość.

Odpowiedzialność nie oznacza konieczności wyjaśniania decyzji i różni się od odpowiedzialności w znaczeniu prawnym.

Odpowiedzialność cywilna, karna lub dyscyplinarna występuje wyłącznie w przypadku poważnego naruszenia ze strony sędziego.

Obecnie obserwuje się tendencję do traktowania sądów i trybunałów jak przedsiębiorstw, których zadaniem jest zarządzanie sprawiedliwością, a sędziów uważa się za urzędników, którzy są zobowiązani do realizacji celów technokratycznych. W nowoczesnych koncepcjach społeczeństwa ważne jest szybkie rozwiązywanie konfliktów, a sprawiedliwość rozstrzygnięcia schodzi na dalszy plan.

Jest to przeciwieństwo rządów sędziów. Szczególnym celem pracy sędziów jest wydawanie sprawiedliwych orzeczeń w rozsądnym czasie.

Sądy i trybunały nie są fabryką, której grozi upadłość, mającą do rozpatrzenia wiele spraw bez środków na ich rozstrzygnięcie.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Prof. Vigintas Višinskis***

*Sędzia Sądu Apelacyjnego  
Członek Rady Sądownictwa (Litwa)*

NIEZALEŻNOŚĆ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI  
I JEJ ZWIĄZEK Z WŁADZĄ USTAWODAWCZĄ  
I ADMINISTRACYJNĄ  
– DOŚWIADCZENIA LITEWSKIE

Dziękuję za zaproszenie na dzisiejszą konferencję.

Relacje między organami administracyjnymi odgrywają niezwykle ważną rolę w społeczeństwie demokratycznym. Wielu z nas pamięta okres komunizmu, gdy funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze były ze sobą ściśle powiązane. Trójpodział władzy jest natomiast systemem uznawanym i stosowanym przez wszystkie kraje demokratyczne.

Z drugiej jednak strony każdy dotychczasowy rząd starał się wywierać wpływ na organy wymiaru sprawiedliwości, jako że mógł w ten sposób zapewnić sobie przewagę polityczną (kwestionowanie wyników wyborów, procedury usuwania z urzędu przywódców politycznych itd.).

**Niezależność systemu sędowniczego w Republice Litewskiej oraz jego związek z innymi organami władzy opiera się na trzech**

**filarach prawnych: konstytucji, doktrynie Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz przepisach prawa.**

Konstytucja stanowi, że:

Władzę państwową na Litwie sprawuje Sejm, prezydent oraz rząd, a także organy sądownicze.

Zakres nadanych im uprawnień określa konstytucja.

W konstytucji wprowadzono szereg środków kontroli poszczególnych organów władzy względem pozostałych, celem zapewnienia ich równowagi. Dzięki temu niemożliwa jest dominacja żadnego z tych organów. Podobny mechanizm równowagi władzy stosowany jest w większości krajów.

## REGULACJE USTAWOWE

Ustawa o sądach powszechnych odzwierciedla zapisy konstytucji, stanowiąc, że w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądy są niezależne względem innych instytucji rządowych, urzędników państwowych, partii politycznych, organizacji politycznych i publicznych oraz wszelkich innych podmiotów. Zarówno cały wymiar sprawiedliwości, jak i poszczególni sędziowie, mają być niezależni od stron postępowania, administracji sądowej, innych sędziów, instytucji rządowych, urzędników państwowych oraz innych osób. Ustawa zakazuje także wywierania nacisku na sędziów celem wpłynięcia na decyzje podejmowane przez nich w toku postępowania.

Kodeks karny Republiki Litewskiej nakłada odpowiedzialność karną na każdego, kto dopuści się publicznej obrazy sądu lub sędziego, bądź też zakłóca sędziemu wykonywanie jego obowiązków w toku postępowania.

## DOKTRYNA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (TK)

Najistotniejszą z doktryn sformułowanych przez TK jest niezależność wymiaru sprawiedliwości. Należy podkreślić, że TK na Litwie jest bardzo wpływowym i poważanym organem, który cieszy się ogromnym poparciem wśród społeczeństwa. TK zyskał szacunek i autorytet również dzięki temu, iż orzekając, zawsze pozostaje wierny określonym zasadom, nawet jeśli wiąże się to z podejmowaniem niepopularnych decyzji.

W ostatnich latach TK rozstrzygał w kwestiach stanowiących przedmiot gorącej debaty, tj. koncepcja rodziny i kwestie związane z zawieraniem małżeństw przez osoby tej samej płci, przysługujące rządowi prawo do zmniejszania wielkości wynagrodzeń i emerytur oraz obowiązek ich przywracania itd.

Inne organy władzy, z wyjątkiem organów sądowniczych, często negatywnie komentują rozstrzygnięcia TK. Niemniej jednak decyzje TK są zasadniczo wykonywane, choć od tej reguły zdarzają się odstępstwa. Obecnie istnieje 12 aktów prawnych, które zostały uznane przez TK za niezgodne z konstytucją, a mimo to nie zostały zmienione. W przyszłym tygodniu minie 10 lat od momentu, w którym zapisy jednego z nich, ustawy w sprawie wniosków, uznano za sprzeczne z konstytucją (26 stycznia 2006 r.), a mimo to ustawa ta pozostaje w mocy.

Doktryna TK zdecydowanie wpływa na niezależność wymiaru sprawiedliwości i służy jego umocnieniu. O jej wyjątkowości stanowi fakt, że ustawy uchwalane przez Sejm (litewski parlament) lub uchwały rządowe mogą ulec zmianie w dowolnym momencie. Trybunał Konstytucyjny ma interpretować zapisy konstytucji. Na Litwie proces wprowadzania zmian/modyfikowania konstytucji jest bardzo złożony. Sejm nie podejmuje się tego zadania. W chwili, gdy TK uzna, że dany zapis prawny jest sprzeczny z konstytucją, natychmiast traci on prawomocność. Nowo przyjęte przepisy mają być zgodne z wytycznymi i wymogami TK oraz konstytucją.

Chciałbym przedstawić kilka tez pochodzących z uchwał TK, dotyczących relacji między władzą sądowniczą a innymi gałęziami władzy:

Konstytucja zabrania władzy wykonawczej ingerowania w wymiar sprawiedliwości, wpływania na sądy „lub dokonywania oceny pracy sądu podczas postępowania, a przede wszystkim wskazywania, w jaki sposób należy wymierzać sprawiedliwość. W myśl konstytucji działalność sądowniczej nie należy postrzegać jako obszaru podlegającego nadzorowi jakiegokolwiek organu władzy wykonawczej. Instytucje władzy wykonawczej mogą być tworzone i posiadać moc wyłącznie w zakresie umożliwiania sądom realizacji funkcji sądowniczych. Sądy nie odpowiadają za swoje działania przed jakimikolwiek innymi organami władzy czy urzędnikami państwowymi” (uchwała TK z dnia 21 grudnia 1999 r.).

Podobne oświadczenie zostało wydane przez TK w Polsce. Decyzją z dnia 9 listopada 1993 r. polski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zasada niezależności wymiaru sprawiedliwości powinna odzwierciedlać zarówno podział organizacyjny, jak i kompetencje, a także wolność od jakichkolwiek ingerencji ze strony organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w realizację funkcji sądowniczych. Wymiar sprawiedliwości nie może pozostawać pod jakimkolwiek wpływem władzy wykonawczej, przy czym jego administracja może być nadzorowana przez ministra sprawiedliwości.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego na Litwie w kwestii roli ministra sprawiedliwości jest nieco odmienne. Ustawa o sądach powszechnych w uprzednio przyjętym kształcie nadawała ministrowi sprawiedliwości szerokie uprawnienia. TK uznał jednak, że jest ona sprzeczna z zapisami konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał przyjętą w 1999 r. Ustawę o sądach powszechnych za niezgodną z konstytucją oraz naruszającą zasadę niezależności wymiaru sprawiedliwości, w związku z tym, że w myśl jej zapisów liczbę sędziów okręgowych oraz sędziów Sądu Apelacyjnego orzekających w sprawach cywilnych i karnych miał określać minister sprawiedliwości.

TK uznał za niezgodne z konstytucją te zapisy, w myśl których minister sprawiedliwości mógł wyznaczać sędziów Sądu Honorowego, wszczynać postępowanie dyscyplinarne względem sędziów, zapewniać wsparcie finansowe sądom, a także monitorować działalność administracyjną sądów i sędziów.

Obecnie minister sprawiedliwości posiada w zasadzie jedno zadanie związane z funkcjonowaniem sądów, a mianowicie zatwierdza roczne plany szkoleń sędziowskich.

Możemy zatem zadać pytanie: kto nadzoruje administrację sądów i kto zapewnia ich niezależność, skoro nie znajdują się one pod niczym zarządem?

Odpowiedź brzmi: samorząd sędziowski.

Artykuł 186 ust. 1 polskiej konstytucji stanowi: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. W konstytucji litewskiej nie ma podobnego, wyraźnie sformułowanego artykułu, lecz interpretacja TK jest podobna. W litewskiej Ustawie o sądach powszechnych, w jej obowiązującym kształcie, zawarto zapis,

w myśl którego niezależność sądów implikuje ich organizacyjną samowystarczalność, którą należy realizować poprzez samorządność. Rada Sądownictwa jest jednostką wykonawczą samorządnego organu, która zapewnia niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Zgodnie z interpretacją TK powołana została Krajowa Służba ds. Sądów, instytucja finansowana z budżetu państwa, której zadaniem jest wspieranie samorządności sądowniczej.

Do roku 2006 członkami Rady Sądownictwa na Litwie mogli być nie tylko sędziowie, ale także przedstawiciele innych władz państwowych (w tym upoważnieni przedstawiciele prezydenta oraz przewodniczący Sejmu, przedstawiciele sejmowych komisji prawnych i budżetowych oraz ministrowie sprawiedliwości i finansów). Procedura ustanawiania składu Rady Sądownictwa została jednak uznana za niezgodną z konstytucją mocą uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2006 r. W zapisach uchwały uznano, że takie instytucje, jak organ władzy sądowniczej winny być tworzone wyłącznie przez sędziów, tj. zgodnie z wykonywaną profesją, a nie na zasadach uwarunkowanych politycznie. Obecnie więc w skład Rady Sądownictwa wchodzi wyłącznie sędziowie.

Finansowanie – które stanowi niezwykle istotną kwestię – opiera się na tym samym modelu obowiązującym wszędzie i wszyskich. Na Litwie kwestię tę reguluje następujący zapis sporządzony przez TK: „Zasada niezależności wymiaru sprawiedliwości przewiduje model finansowania niezależny od władzy wykonawczej. W normach prawnych można ująć zasadę, która zapewni model ustalania budżetu i określania kwoty wydatków dla poszczególnych sądów w sposób zapewniający odpowiednie warunki administrowania wymiarem sprawiedliwości”. Decyzją z dnia 12 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny doprecyzował zapisy uchwały poprzez podkreślenie, że wszelkie pozycje w budżecie Państwa muszą być określone odrębnie dla każdego sądu. Środki finansowe muszą być następnie przyznawane bezpośrednio poszczególnym sądom. W procesie tym nie bierze udziału minister sprawiedliwości, który nie pełni funkcji zarządcy finansami sądowymi, a zatem nie może decydować o sposobie, w jaki poszczególne sądy powinny korzystać ze środków budżetowych przyznanych im na realizację ich funkcji.

Na jakie obszary w największym stopniu wpływają pozostałe organy rządowe na Litwie? Mianowanie sędziów i przyznawanie awansów

zgodnie z zapisami konstytucji leży w gestii prezydenta, zaś wyznaczenie sędziów Sądu Najwyższego i Trybunału Apelacyjnego należy do Sejmu. Mianowanie, przenoszenie lub zwalnianie sędziów może odbywać się za zgodą Rady Sądownictwa, lecz wyłącznie prezydent ma prawo do przejmowania inicjatywy w tym zakresie. Uprawnienia Rady Sądownictwa w tym względzie ograniczają się wyłącznie do prawa veta, które jest bardzo ograniczone.

Komisja GRECO zwróciła w swych zaleceniach uwagę na brak przejrzystych procedur mianowania i awansów sędziowskich. **W świetle powyższego GRECO zaleca, aby Radzie Sądownictwa przypisać bardziej istotną rolę w procesie wyboru sędziów.**

W zeszłym roku kilku kandydatów do Sądu Najwyższego nie zostało zatwierdzonych przez Sejm w głosowaniu jawnym, lecz nie wiadomo z jakiego powodu. Z drugiej strony, odwołanie lub przeniesienie sędziego nie jest możliwe bez uzyskania zgody Rady Sądownictwa.

Bardziej odpowiednie finansowanie umożliwiłoby lepszą organizację pracy wymiaru sprawiedliwości. Sądy litewskie (z wyjątkiem Sądu Najwyższego) nie posiadają żadnej ochrony (w tym policyjnej), co oznacza, że każdy może wejść na teren sądu, bez jakichkolwiek ograniczeń. W mniejszych sądach możliwy jest wręcz bezpośredni dostęp do gabinetu sędziego. Aby uzyskać dodatkowe środki finansowe, konieczne jest przekonanie do tego ministra finansów.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Horățiu Dumbravă***

*Sędzia Sądu Apelacyjnego  
Członek Najwyższej Rady Sądownictwa (Rumunia)*

GRANICE NIEZALEŻNOŚCI  
WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI.  
DOŚWIADCZENIA RUMUŃSKIE  
– STUDIUM PRZYPADKU

*Zostajesz upokorzony, jeśli ktoś inny  
podejmuje za ciebie decyzję w kwestii,  
o której powinieneś i mogłeś zadecy-  
dować sam*

Gabriel Liiceanu (rumuński filozof)

Działań państwa prawa nie można rozpatrywać w oderwaniu od faktycznej niezależności wymiaru sprawiedliwości. Współzależności i relacje między tymi koncepcjami znalazły potwierdzenie w międzynarodowych dokumentach instytucji, które analizowały tę kwestię: „Niezawisłość sędziowska stanowi zasadniczy warunek państwa prawa oraz podstawową gwarancję sprawiedliwego procesu... Niezawisłość sędziów nie jest uprawnieniem ani przywilejem nadanym w celu ochrony in-

teresów sędziów, lecz interesów państwa prawa i osób dochodzących i oczekujących sprawiedliwości”<sup>1</sup>.

Nie jestem politologiem ani socjologiem – jestem sędzią. Dlatego też w tym kontekście nie jestem w stanie przeprowadzić dogłębnej analizy sposobów, za pomocą których władza polityczna – głównie w Europie Wschodniej będącej częścią Unii Europejskiej – stosująca stosowne środki demokratyczne może przywłaszczyć sobie państwo prawa, w tym wymiar sprawiedliwości.

Nie mogę jednak nie zauważyć, nie jako sędzia, lecz prosty obywatel Unii Europejskiej, podobieństw jakie w tym regionie (obejmującym Rumunię, Słowację, Węgry, Bułgarię, a może nawet i Polskę) istnieją w metodach stosowanych przez siły polityczne w celu zawłaszczenia prawa. Występują również pewne specyficzne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami wynikające z lokalnej historii i metod stosowanych przez elity w sferze polityki, inteligencji i sprawiedliwości w celu przestrzegania zasad demokracji.

Powiązania między przedstawicielami tych elit istniały i na pewno będą istnieć nadal. Są to powiązania oparte na interesach osobistych i grupowych, które już często umożliwiały różnym siłom politycznym realizację ich celów. Jednocześnie jednak podejmowano zdecydowane działania zapobiegające zawłaszczeniu państwa prawa przez daną frakcję polityczną.

Można bez końca dyskutować na temat znaczenia państwa prawa, niezależności wymiaru sprawiedliwości, sposobu w jaki ta niezależność umożliwia funkcjonowanie państwu prawa (poprzez kontrolę ewentualnych nadużyć ze strony innych władz) oraz sposobu w jaki państwo prawa chroni wymóg niezależności wymiaru sprawiedliwości.

Jest to ekscytujący i wspaniały temat omawiany na seminariach i wykładach uniwersyteckich. Jednak zasady te należy „wyciągnąć” poza izolowane środowisko akademickich zajęć i wykładów. Istota tych zasad dotyczy nie tylko ich definicji i granic pojęciowych, ale także skutecznego egzekwowania w prawdziwym życiu. Rzeczywistość często jednak znacznie różni się od realiów akademickich. Dlatego też należy przywołać postanowienia europejskiego dokumentu podkreślającego, że:

---

<sup>1</sup> Opinia nr 1 (2001) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) przedłożona Komitetowi Ministrów Rady Europy dotyczącej norm niezawisłości i nieusuwalności sędziów, punkt 10.

„najważniejsze nie jest doskonalenie zasad czy ujednolicanie instytucji, tylko stosowanie w pełni tych zasad, które zostały już wypracowane”<sup>2</sup>.

Moim zamiarem nie jest wyliczanie międzynarodowych i europejskich dokumentów, lecz podkreślenie wagi definicji i granic ich rzeczywistego zastosowania ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Rumunii.

1. W roku 2012 w Rumunii można było zaobserwować kilka ważnych wydarzeń. Rząd – nie parlament jako władza ustawodawcza, lecz rząd jako władza wykonawcza – w drodze nadzwyczajnego rozporządzenia wprowadził zmiany do istotnych uprawnień przysługujących Trybunałowi Konstytucyjnemu. Były to uprawnienia związane z kontrolą konstytucyjności decyzji uchwalanych przez parlament.

Z samym Trybunałem Konstytucyjnym również wiąże się ważne wydarzenie: mianowicie Trybunał wydał decyzję ws. niekonstytucyjności nadzwyczajnego rozporządzenia rządu, w związku z czym do ww. uprawnień dla Trybunału nie wprowadzono żadnych zmian.

Również w 2012 r. większość parlamentarna podjęła decyzję o tymczasowym usunięciu z urzędu prezydenta Rumunii. Odkonstytucyjnym referendum w sprawie usunięcia prezydenta z urzędu. Wniosek większości parlamentarnej nie zdobył jednak poparcia społeczeństwa i prezydent wrócił na stanowisko.

W gruncie rzeczy zapoczątkowanie omawianych zdarzeń i następująca w 2012 r. polityczna walka były umotywowane chęcią przejęcia kontroli nad państwem prawa. Równowaga została tymczasowo zachwiana przez osoby wywierające nacisk na władzę polityczną (większość parlamentarną lub osoby zasiadające w rządzie).

Aby osiągnąć ww. cel, planem sił politycznych w latach 2011–2014 (kiedy to po władzę sięgnęło kilka frakcji pozornie pozostających w konflikcie) była zmiana konstytucji. W 2011 r. projekt zmiany został nakreślony przez byłego prezydenta Rumunii (zawieszono go w 2012 r. przez większość parlamentarną), a w roku 2014 został zgłoszony przez większość parlamentarną (tę która doprowadziła do usunięcia prezydenta z urzędu w 2012 r.).

Wymiar sprawiedliwości był jedną z istotnych zmian branych pod uwagę przez obie strony polityczne, a zmiany te obejmowały także

---

<sup>2</sup> Tamże, punkt 6.

funkcjonowanie i skład Najwyższej Rady Sądownictwa (która zgodnie z obowiązującą konstytucją Rumunii jest gwarantem niezależności wymiaru sprawiedliwości).

Projekt zaproponowany przez byłego prezydenta Rumunii nie przeszedł w 2011 r. testu zgodności z konstytucją i został odrzucony przez Trybunał Konstytucyjny po oficjalnej i stanowczej reakcji Najwyższej Rady Sądownictwa. Projekt ten nigdy nie został zgłoszony przez opcję polityczną, którą reprezentował prezydent Rumunii.

W 2013 r. prezydent ponownie podjął pomysł zmiany konstytucji. W lutym 2014 r. do parlamentu wpłynął kolejny projekt zmian. Wiele z tych propozycji zostało uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją a Komisja Wenecka również zidentyfikowała wiele poważnych problemów w treści projektu.

Projekt zmiany konstytucji z lat 2013–2014 również jest istotny w tym kontekście, jako że niektóre ze zmian wiążą się z władzą sądowniczą i funkcjonowaniem Najwyższej Rady Sądownictwa.

Ponownie, tak jak w roku 2011, zareagowała Najwyższa Rada Sądownictwa, wnioskując do parlamentu o udzielenie jej prawa do udziału w debatach nt. procesu wprowadzania zmian, odbywających się w ramach komisji parlamentarnych. Miało to miejsce po spotkaniu przedstawicieli Komisji Weneckiej z przewodniczącymi izb parlamentu oraz przedstawicielami Najwyższej Rady Sądownictwa.

Obecność i interwencje Rady pozwoliły przedstawić jej opinie nt. paragrafów konstytucji dotyczących wymiaru sprawiedliwości, które miały zostać zmienione.

Ponadto omawiany projekt również nie przeszedł pomyślnie testu na zgodność z konstytucją. Należy wspomnieć, że wśród kilku tekstów odrzuconych decyzją Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r. znajdował się również dokument odnoszący się do zmiany składu Najwyższej Rady Sądownictwa.

Istotny jest również opis poczyniony w celu śledzenia postępów w procesie nowelizacji rumuńskiej konstytucji, nakreślony przez Komisję Europejską w sprawozdaniu sporządzonym na potrzeby mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW)<sup>3</sup>, które zostało przekazane do Par-

---

<sup>3</sup> Mechanizm współpracy i weryfikacji został ustanowiony podczas przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 r. w drodze decyzji Komisji z dnia 13 grudnia

lamentu Europejskiego 28 stycznia 2015 r.: „Proces nowelizacji konstytucji ma znaczenie dla MWiW, ponieważ niektóre poprawki dotyczą wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa. Do tej pory krytykowano brak ciągłości tego procesu ze względu na brak przejrzystości, zarówno w odniesieniu do ram czasowych, jak i procesu konsultacji. Zaangażowanie Komisji Weneckiej pomogło jednak w ukierunkowaniu tego procesu, a pełne uczestnictwo najważniejszych instytucji, takich jak Najwyższa Rada Sądownictwa, da pewność, że wszelkie zmiany będą w pełni uwzględniać niezależność sądów”<sup>4</sup>.

2. W tym okresie (lata 2011–2015) wymiar sprawiedliwości podjął zadanie „oczyszczenia” rumuńskiego życia publicznego poprzez zintensyfikowanie walki z korupcją. Walka ta była wymierzona głównie w polityków, ale również sędziów i prokuratorów. Wzrosła liczba sankcji dyscyplinarnych nakładanych przez Najwyższą Radę Sądownictwa.

Jasny obraz sytuacji w ww. okresie przedstawiają statystyki dot. sędziów i prokuratorów:

- Najwyższa Rada Sądownictwa nałożyła sankcje na 98 sędziów i prokuratorów za wykroczenia dyscyplinarne (należy wspomnieć że Rada posiada kompetencje gwarantujące niezawisłość zarówno sędziów, jak i prokuratorów). Wszystkie te sankcje pozostały w mocy po rozpatrzeniu odwołań od nich przez Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości;
- ponad 60 sędziów i prokuratorów, z których niektórzy zajmowali stanowiska kierownicze, skazano na kary pozbawienia wolności za korupcję.

Jednakże władza sądownicza przeprowadziła wspomniany proces oczyszczania wyłącznie w ramach wymiaru sprawiedliwości. Nawet w trudnych warunkach, kiedy to władza polityczna chciała podporządkować sądownictwo swoim własnym interesom, w latach 2011–2015 wymiarowi sprawiedliwości udało się zaprowadzić przed oblicze sądu

---

2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (C (2006) 6569 wersja ostateczna). Decyzja została przyjęta przez Radę Europejską dnia 17 października 1996 (13339/06).

<sup>4</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2015\\_35\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_35_en.pdf), strona 5.

wielu wysokich rangą urzędników, z których znaczna liczba została skazana surowymi wyrokami więzienia:

- 11 senatorów i deputowanych;
- 5 ministrów i byłych ministrów;
- były premier (kolejnego premiera oskarżono o korupcję podczas sprawowania urzędu);
- 1 poseł do Parlamentu Europejskiego;
- ponad 35 prezydentów miast i przewodniczących rad gmin (przedstawicieli władz lokalnych).

W takich okolicznościach zrozumiałe staje się, że ataki na sądownictwo, pochodzące zwłaszcza ze sfer politycznych, rosły w tempie wykładniczym.

Władza polityczna wciąż wykorzystuje swą obecność w mediach do własnych celów (w wielu przypadkach politycy są właścicielami spółek rynku medialnego). Dlatego też wymiar sprawiedliwości był atakowany zarówno przez pośredników, dziennikarzy, jak również bezpośrednio, a także stał się przedmiotem niezwykle agresywnych kampanii w prasie.

Zgodnie z ustawą powołującą Najwyższą Radę Sądownictwa jedynym zadaniem tego organu jest ochrona niezależności wymiaru sprawiedliwości. Zadanie to polega na określaniu czy w danej sprawie doszło do naruszenia niezależności wymiaru sprawiedliwości (w oświadczeniu prasowym, uwadze poczynionej w mediach społecznościowych czy też wypowiedzi polityka lub innej powszechnie znanej osoby).

Ponownie istotne okazują się statystyki: w 2014 r. Najwyższa Rada Sądownictwa odnotowała 12 takich naruszeń, a w roku 2015 – 28 (wzrost o przeszło 100%).

To z kolei bezpośrednio przekłada się na wzrost zaufania obywateli Rumunii do wymiaru sprawiedliwości: z ok. 20% w 2011 r. do 44% w roku 2014.

Pierwsza uwaga w kwestii tej tendencji: Rada nie posiada narzędzi do nakładania sankcji za naruszenie niezawisłości sędziowskiej. A mówiąc dokładniej, jedynym instrumentem, jaki Rada ma do dyspozycji, jest możliwość wydania własnej decyzji w danej sprawie, w przypadkach naruszenia niezawisłości sędziowskiej.

Poniżej przedstawiono komentarz Komisji Europejskiej z tego samego sprawozdania na temat MWiW z 28 stycznia 2015 r., który na-

kreśla procedurę, z której Rada może korzystać, oraz jej wady: „Jednym z zadań NRS jest zagwarantowanie niezależności wymiaru sprawiedliwości. Od 2012 r. NRS stosuje procedurę, obejmującą inspekcję sądową, w obronie niezależności wymiaru sprawiedliwości i reputacji zawodowej, niezawisłości i bezstronności sędziów. Liczba wniosków o wszczęcie tej procedury składanych do NRS wzrosła w 2014 r. w porównaniu z 2013 r. – choć jest to prawdopodobnie wynikiem większej wiarygodności systemu niż wzrostu liczby problemów. [...] Uznając korzyści płynące z procedury ustanowionej przez NRS, organizacje pozarządowe i przedstawiciele środowiska prawniczego zwrócili uwagę na trudności w zapewnianiu równoważnego zakresu oświadczeń NRS w porównaniu do pierwotnej skargi”<sup>5</sup>.

Ocena dynamiki w krótkim i średnim okresie oraz tego, czy wymiar sprawiedliwości zachowa niezależność to trudne zadanie.

Na rozwój sytuacji z pewnością wpłynie seria wydarzeń:

- Wybory lokalne (do władz miejskich i rad gminnych) w lecie 2016 r. oraz wybory parlamentarne na jesieni 2016 r. Z doświadczeń lat ubiegłych można wyciągnąć wniosek, że wymiar sprawiedliwości będzie tematem przewodnim kampanii wyborczych. Niektórzy politycy skupili ataki na domniemanych nadużyciach w wymierzaniu sprawiedliwości, natomiast inni próbowali bronić sędziów, aby zdobyć więcej głosów. Należy także zauważyć, że jeśli establishment polityczny nauczył się czegoś z wcześniejszych doświadczeń, nie będzie już próbował zbijać kapitału politycznego, wykorzystując wymiar sprawiedliwości jako temat kampanii i zaniedbując inne ważne tematy, z którymi mierzy się rumuńskie społeczeństwo (oświata, ochrona zdrowia, gospodarka itd.).
- Wyznaczanie osób do objęcia najwyższych stanowisk sędziowskich – prokuratora generalnego i jego zastępcy (dwa stanowiska) oraz prokuratora naczelnego Krajowej Dyrekcji Antykorupcyjnej. W obecnej sytuacji władza wykonawcza odgrywa zasadniczą rolę, ponieważ mianuje, poprzez ministra sprawiedliwości, kandydatów na te stanowiska. Najwyższa Rada Sądownictwa wydaje opinie wyłącznie w celach doradczych, a poszczególne osoby mianuje prezydent Rumunii.

---

<sup>5</sup> Tamże, strona 4.

- Mianowanie na stanowiska prezesa i wiceprezesa Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości. W porównaniu do mianowania prokuratorów na stanowiska kierownicze, w tym przypadku rozmowy prowadzone są przed sekcją sędziowską Najwyższej Rady Sądownictwa. Sekcja przedkłada indywidualne wnioski prezydentowi, który dokonuje mianowania (prezydent może odmówić Radzie w kwestii danej osoby tylko raz). Należy zauważyć, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma takiej samej roli, co ta pełniona w kwestii mianowania funkcjonariuszy Prokuratury Generalnej oraz Krajowej Dyrekcji Antykorupcyjnej, lecz jako członek *ex officio* sekcji sędziowskiej, uczestniczy i głośuje wraz z innymi członkami w sprawach wniosków przedkładanych do prezydenta. Dlatego też wydaje się, że Rumunia nie stanowi tutaj wyjątku pośród innych państw regionu. Mimo to należy podkreślić, że poprzez mechanizm współpracy i weryfikacji, warunek przyjęty przez Rumunię w celu przystąpienia do Unii Europejskiej, sytuacja w państwie podlega monitoringowi prowadzonemu wspólnie z Komisją Europejską. Dzięki temu instrumentowi udało się zapobiec przyszłym niepowodzeniom. Można uznać, że, z niewielkimi wyjątkami, Rumunia podąża właściwą drogą, jeśli chodzi o ochronę państwa prawa oraz gwarantowanie niezależności wymiaru sprawiedliwości.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Wiggo Storhaug Larssen**

*Sędzia Sądu Apelacyjnego Gulating w Bergen (Norwegia)*

**NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW  
I NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW.  
PODEJŚCIE SKANDYNAWSKIE**

PREZENTACJA

**Niezależność sądów i niezawistość sędziów**

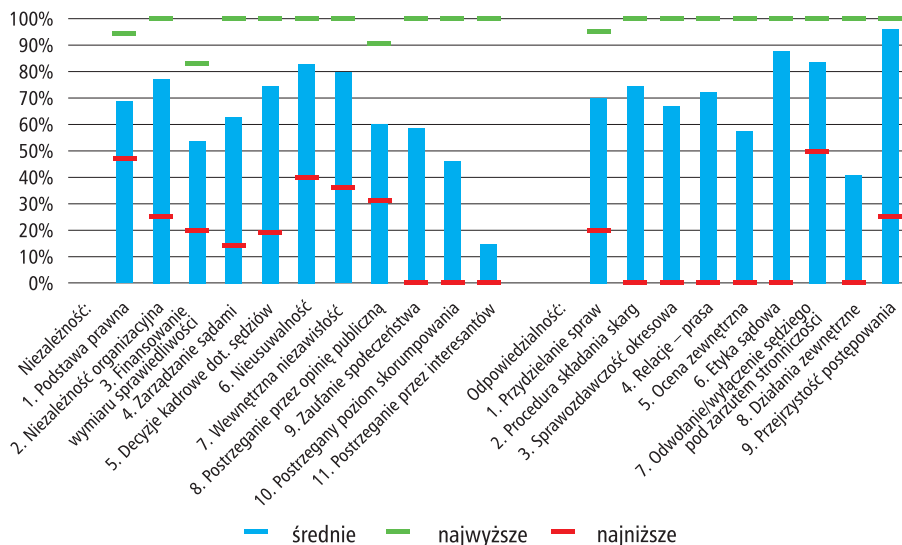
**Podejście skandynawskie**

- Trzy kraje – trzy podobne systemy prawne.
- Wspólna historia i kultura.
- Ale również istotne różnice.
- Bieżąca sytuacja w zakresie niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości w krajach skandynawskich. Raport z projektu ENCJ 2014–2015:
- Po pierwsze – wyniki dla Europy:

## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podejście skandynawskie

#### Wyniki ogółem

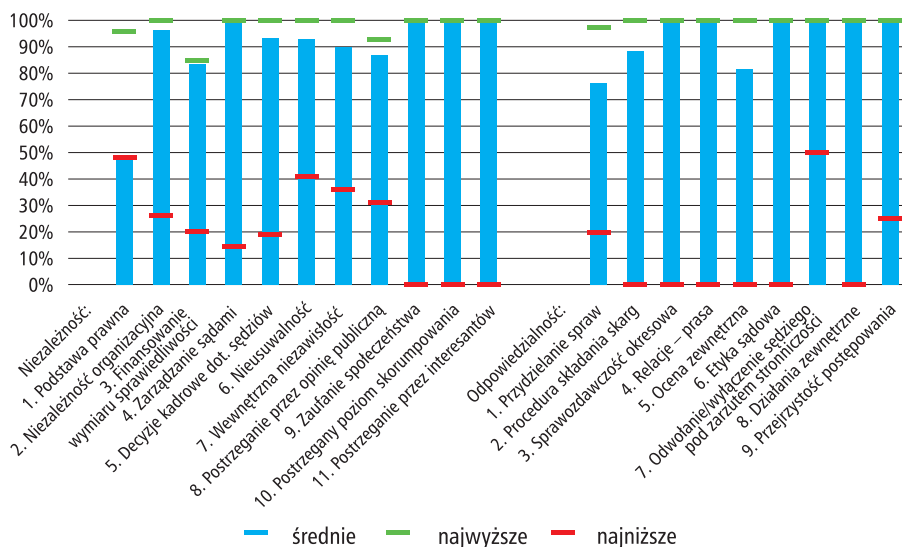


## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podejście skandynawskie

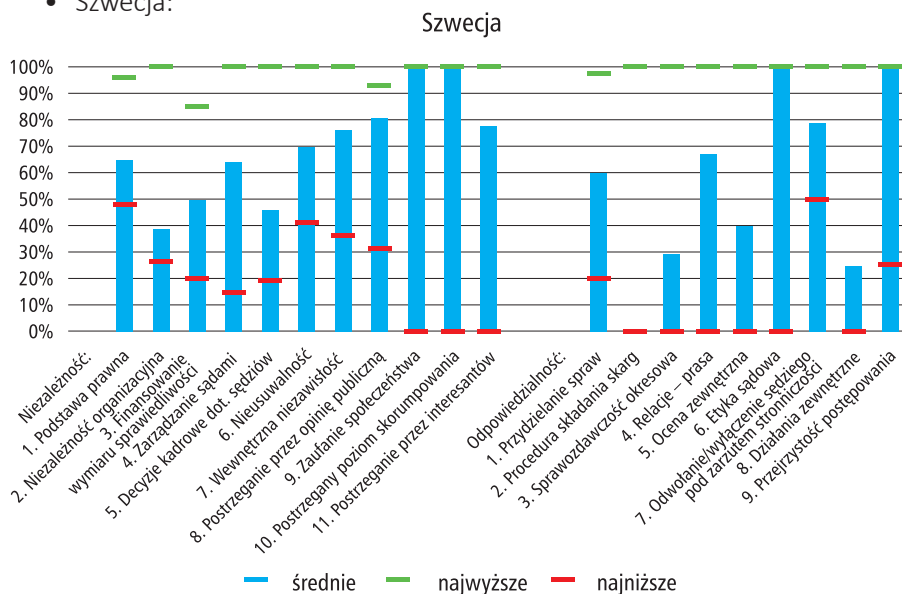
- Dania:

#### Dania



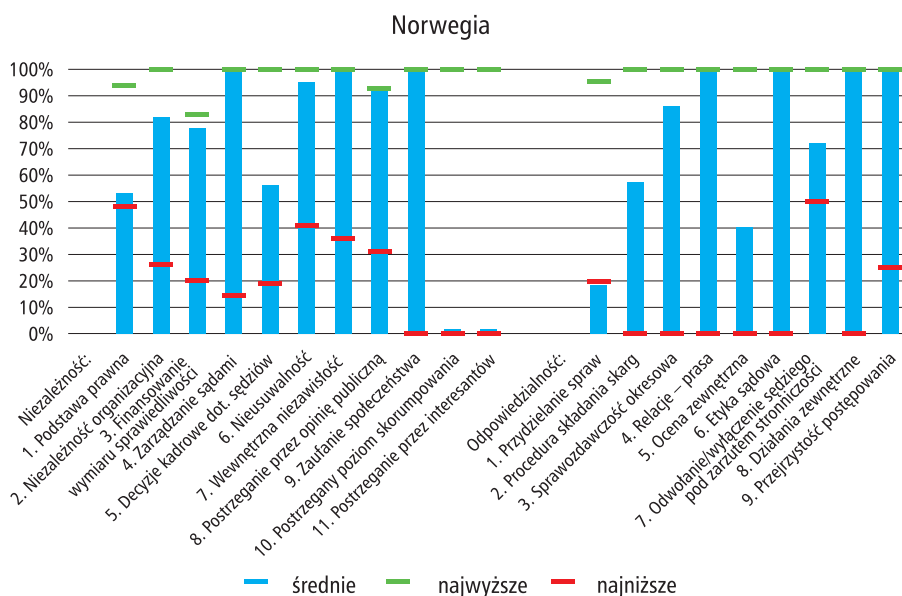
## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

- Szwecja:



## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

- Norwegia



## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podójście skandynawskie

- Wnioski:
  - Kraje skandynawskie – wysoka punktacja w przypadku więszości wskaźników
    - Wszystkie wskaźniki powyżej minimalnej wartości, za wyjątkiem przypadków braku danych, kategorii korupcji i badań klientów (Norwegia)
    - Wysoki poziom zaufania społeczeństwa we wszystkich trzech krajach
    - Stosunkowo niska punktacja sądownictwa w kategorii niezależności organizacyjnej i podstawy prawnej
    - Do słabych stron należą również przydzielanie spraw (Norwegia) i procedura składania skarg (Szwecja)

## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podójście skandynawskie

- Wyniki badania ENCJ 2014-14 dotyczącego sędziów zawodowych
- Opinie 5878 sędziów z 22 krajów europejskich
- Wskaźniki odpowiedzi różnią się w poszczególnych krajach, jednak wyniki pozostają istotne

## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

Wskaźnik odpowiedzi według krajów



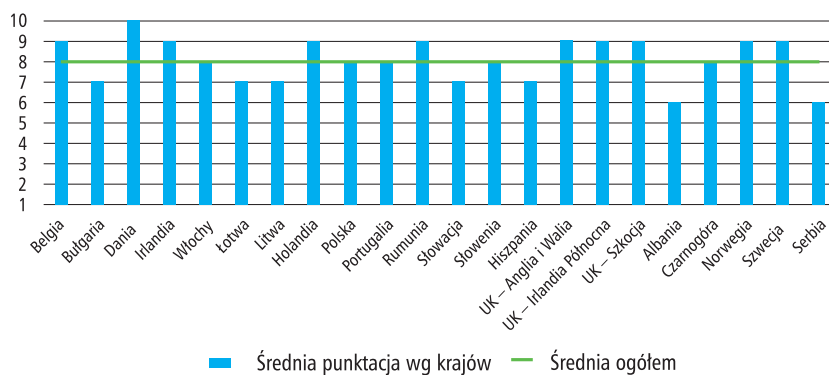
## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

Ogólny zarys sytuacji:

W skali o d 0 do 10

(gdzie 0 oznacza „całkowity brak niezawistości”, a 10 „najwyższy możliwy poziom niezawistości”).

Sędziowie zawodowi w moim kraju są:



## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podjęcie skandynawskie

- Badanie pilotażowe 2015 ENCJ dotyczące sędziów niezawodowych w krajach skandynawskich:
  - Norwegia: 300 sędziów niezawodowych, Szwecja i Dania: 200, Szwecja: 100
  - Wskaźnik odpowiedzi: Norwegia: 160, Dania: 111, Szwecja: 52
  - Ankieta uproszczona

## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podjęcie skandynawskie

W skali od 0 do 10 (gdzie 0 oznacza „całkowity brak niezawistości”, a 10 odpowiada „najwyższemu możliwemu poziomowi niezawistości”).  
Jako sędzia niezawodowy jestem



## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podejście skandynawskie

- Wnioski z badania – Skandynawia:
  - Sędziowie skandynawscy uważają, że stopień ich niezawistości jest wysoki (9 i 10 punktów w skali).
  - Przeważająca większość uważa, że sędziowie nie otrzymują korzyści majątkowych mających wpłynąć na orzeczenie w danej sprawie.
  - Prawie żaden sędzia nie spotkał się z naciskami, aby wydać określone orzeczenie.
  - Prawie wszyscy sędziowie skandynawscy uważają, że ich niezawistość jest respektowana przez rząd, parlament i media.
  - Sędziowie niezawodowi i zawodowi wyrażają bardzo zbliżone opinie.
  - W porównaniu z sędziami zawodowymi sędziowie niezawodowi byli mniej pewni swych odpowiedzi; nie uważają oni jednak, że stopień ich niezawistości jest niższy niż w przypadku sędziów zawodowych.

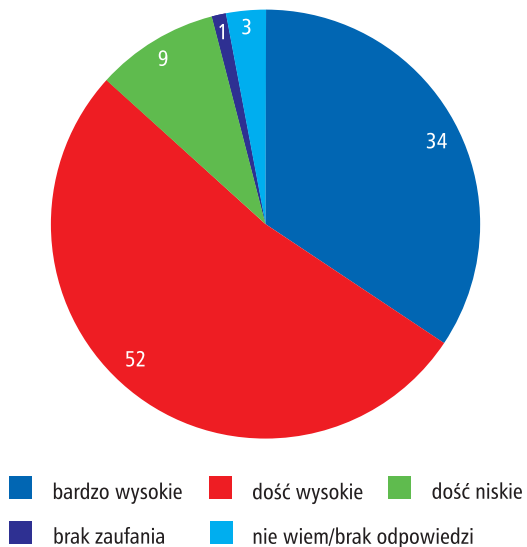
## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podejście skandynawskie

- Od 1996 r. w Norwegii prowadzone są badania zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości.
- Generalnie poziom ten jest wysoki – wyższy niż w przypadku parlamentu, rządu i policji.
- Poziom zaufania społecznego rośnie.

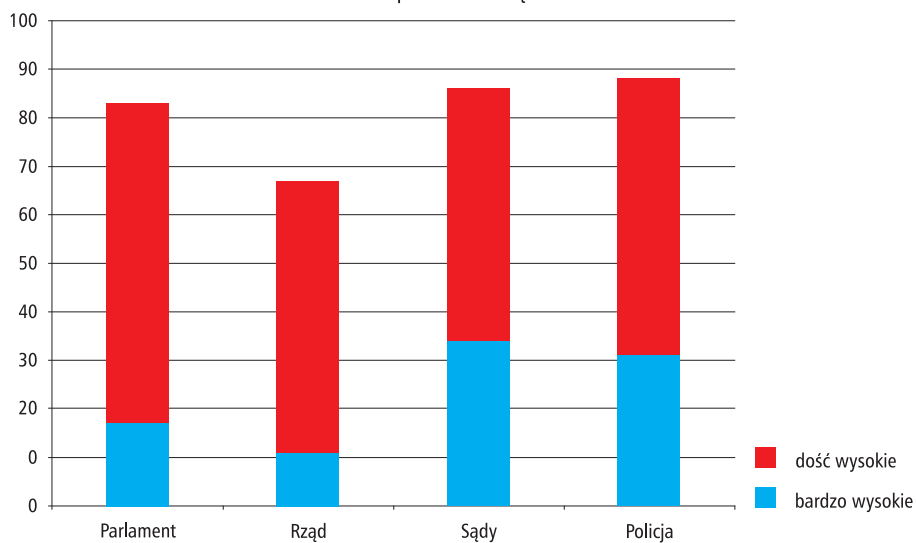
## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

Zaufanie społeczne do sądów w 2015 r.



## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

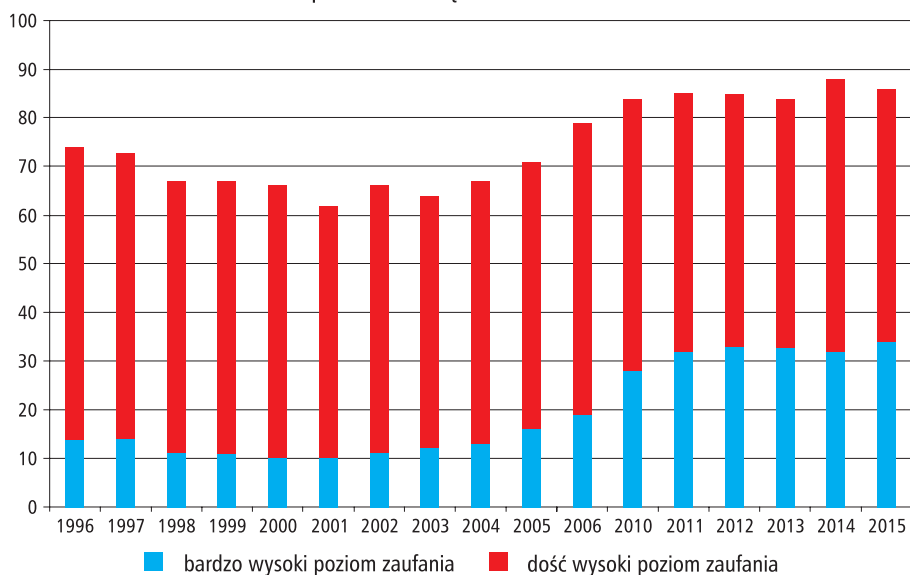
Zaufanie społeczne do sądów 2015





## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

Zaufanie społeczne do sądów w latach 1996–2015



## Niezależność sądów i niezawistość sędziów Podejście skandynawskie

- Skąd tak wysoki poziom zaufania wobec wymiaru sprawiedliwości?
- Przejrzystość działania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich krajach skandynawskich.
- Częsty udział sędziów niezawodowych w sprawach karnych przyczynia się do wysokiego poziomu zaufania.
- Historycznie ugruntowana tradycja prawna.

## Niezależność sądów i niezawistość sędziów

### Podejście skandynawskie

- Przyszłe wyzwania dla skandynawskiego wymiaru sprawiedliwości
  - Niewystarczające struktury formalne.
    - Dania i Norwegia – administracja sądowa kierowana przez radę sądownictwa, większość sędziów w Danii, nie w Norwegii. Sędziowie nie są powoływani przez innych sędziów.
    - Szwecja – sądy zarządzane przez dyrekcję ds. wymiaru sprawiedliwości. Brak wybieranej rady sądownictwa.
  - Dotyczy Norwegii, a prawdopodobnie również Danii i Szwecji: sądowe organy administracyjne mają niewielki wpływ na budżet wymiaru sprawiedliwości.
  - Organizacja wymiaru sprawiedliwości nie jest dla rządów tych krajów kwestią o zasadniczym znaczeniu.
  - Dobra opinia o funkcjonowaniu i skuteczności systemu sądownictwa przyczynia się do słabej pozycji negocjacyjnej wymiaru sprawiedliwości.
  - Potrzeba modernizacji wymiaru sprawiedliwości. Do kluczowych kwestii należą cyfryzacja, nagrania wideo rozpraw (Norwegia) i nowe budynki sądów.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



**PERSPEKTYWA KRAJOWA  
NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW  
– UJĘCIE KONSTITUCYJNE**





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Prof. dr hab. Lech Garlicki***

*Uniwersytet Warszawski*

*Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku,  
były Sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)*

**GRANICE NIEZAWISŁOŚCI:  
PODPORZĄDKOWANIE SĘDZIEGO  
„KONSTYTUCJI I USTAWIE”**

1. Nie ma tu potrzeby wgłębiać się w definicje i elementy zasady niezawisłości sędziowskiej; przedmiotem moich rozważań jest tylko jeden jej aspekt, mianowicie podporządkowanie sędziego prawu. Jak wiadomo, jest to tradycyjnie ujmowane w formułę, iż „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko ustawom” (art. 77 Konstytucji z 17 marca 1921 r. zwanej marcową). Niemniej, Konstytucja z 1997 r. częściowo wyszła poza tę tradycję, bo jej art. 178 ust. 1 powtórzył tę formułę, z jednym wszakże istotnym uzupełnieniem, bo wskazał, że „sędzia podlega tylko Konstytucji oraz ustawom”.

Znaczenie prawne tego przepisu jest od dawna ugruntowane zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Mówiąc ogólnie, wyraża on zasadę podporządkowania sędziego prawu, rozumianego jako wyznaczenie ram (granic) dla jego niezawisłych rozstrzygnięć. Wyraźnie zastrzega się przy tym, że podporządkowanie to ogranicza się tylko

do prawa najwyższej rangi. W tym sensie, podporządkowanie sędziego prawu ma charakter szczególny, więc – na tle aktualnego porządku konstytucyjnego – art. 178 ust. 1 należy rozumieć jako konkretyzację i partykularyzację art. 7, który wyraża ogólną zasadę, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zarazem jednak, niezależnie od blisko już stuletniej obecności takiego ujęcia niezawisłości w polskim porządku konstytucyjnym, proces jego wykładni nie może odrywać się od kontekstu poszczególnych konstytucji. Innymi słowy, wykładnia ta musi uwzględniać podejście systemowe, a to istotnie odróżnia kolejne polskie konstytucje. Skoro bowiem zasada niezawisłości jest łączona z podległością sędziego prawu (ustawie), to ustalenie zakresu i charakteru tej podległości wymaga uprzedniego ustalenia materialnej charakterystyki systemu prawa, tak jak go ujmuje i rozumie aktualna konstytucja.

Truizmem jest przypomnienie, że konstytucyjne ujęcie systemu prawa opiera się, w szczególności, na zasadzie hierarchiczności i zróżnicowania mocy prawnej poszczególnych jego elementów. Gdy chodzi o prawo powszechnie obowiązujące, to Konstytucja z 1997 r. wskazała cztery zasadnicze kategorie aktów normatywnych (Konstytucja, prawo międzynarodowe i ponadnarodowe, ustawy oraz rozporządzenia), układając je w formę piramidy i ustalając zasadę, że akty (przepisy) niższego rzędu muszą być zgodne z przepisami wyższego rzędu. Brak zaś takiej zgodności skutkuje materialno-prawną wadliwością aktu niższego, odbiera mu więc przymiot legitymowanego i legalnego wykonywania kompetencji prawodawczej. Stwierdzanie tej wadliwości i jego skutki należą do dziedziny instytucjonalnej (podmioty właściwe do wydawania rozstrzygnięć) i proceduralnej (sposób inicjowania i podejmowania tych rozstrzygnięć), ale – jak wszelkie instytucje i procedury, musi to być rozpatrywane na tle zasad prawno-materialnych i służyć ich skutecznej realizacji i ochronie. Tak należy też odczytywać ujęcie zasady niezawisłości w art. 178 ust. 1, bo sposób działania sędziego oraz jego kompetencje muszą być konstruowane na tle ogólnego, konstytucyjnego ukształtowania systemu prawa.

Trzy uwagi – odnośnie tego ukształtowania – wydają się potrzebne.

Po pierwsze, Konstytucja nie tylko przypisuje sobie najwyższą moc prawną, ale też (w art. 8 ust. 2) przyznaje swoim przepisom przymiot bezpośredniej stosowności. Oznacza to, że – w miarę potrzeby – prze-

pisy konstytucyjne mogą i powinny być stosowane przez sądy i sędziów w sposób bezpośredni, a nie tylko poprzez stosowanie ustawodawstwa zwykłego. W przeciwnym razie nie miałyby sensu oddzielne przywoływanie konstytucji w art. 178 ust. 1.

Po drugie, w hierarchii systemu źródeł prawa ustawy nie znajdują się już bezpośrednio „pod” Konstytucją, bo pojawił się szczebel pośredni, mianowicie umowy międzynarodowe (o ile należą do kategorii wskazanej w art. 91 ust. 1) oraz prawo Unii Europejskiej. Normy w nich zawarte usytuowane są powyżej ustaw zwykłych (ale – poniżej Konstytucji), przysługuje im przymiot bezpośredniej stosowalności oraz (co wyraźnie wskazuje art. 91 ust. 2 i 3) pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Tym samym, choć nie ma o tym mowy w art. 178 ust. 1, niezawisłość sędziego nie wyłącza jego podległości prawu międzynarodowemu (ponadnarodowemu). Zarazem sędziowie i sądy mogą i powinny stosować bezpośrednio przepisy tego prawa, gdy tylko jest to konieczne.

Po trzecie, takie rozumienie zasady konstytucjonalizmu oraz roli prawa międzynarodowego (ponadnarodowego) nadało ustawom pozycję znacznie skromniejszą niż w klasycznych ujęciach doktrynalnych. Ustawa musi być zgodna z aktami wyższego rzędu, brak tej zgodności skutkuje wadliwością ustawy (jej przepisów), co musi znajdować odzwierciedlenie w rozwiązaniach instytucjonalnych i proceduralnych zabezpieczających poszanowanie hierarchii systemu prawa. Pojawia się tu konieczność balansowania odrębnych wartości. Z jednej bowiem strony, ustawę nadal chciałoby się traktować jako rozstrzygnięcie prawodawcze podejmowane przez przedstawicielstwo narodowe, więc cechujące się szczególną legitymizacją. Z drugiej strony, dzisiejsze rozumienie zasady konstytucjonalizmu poważnie ogranicza swobodę działania ustawodawcy i odbiera nietykalność jego decyzjom. Jest to dylemat występujący we wszystkich współczesnych systemach demokratycznych i rzutować musi także na działania sędziów i sądów.

2. Rozwiązanie tego dylematu wymaga przeniesienia się do sfery instytucjonalnej i proceduralnej. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że realizacja – materialnoprawnej – konkluzji o wadliwości ustaw sprzecznych z konstytucją lub innymi aktami wyższego rzędu wymaga określenia podmiotów i procedur właściwych do podejmowania stosownych rozstrzygnięć.

Nie trzeba przypominać, że rozwiązaniem dominującym we współczesnych demokracjach jest powierzenie określonych kompetencji władzy sądowniczej. Tradycyjne podporządkowanie sędziego ustawie przybiera więc charakter pełny tylko pod warunkiem, że ustawa ta nie jest dotknięta wadliwością wynikającą z jej niezgodności z aktami wyższego rzędu.

W większości państw Europy kontynentalnej oddziela się jednak sędziego od kontroli konstytucyjności prawa, w tym sensie, że stosowne kompetencje zostają powierzone, na zasadzie monopolu, sądom konstytucyjnym, którego rozstrzygnięcia są ostateczne i skutkują usunięciem wadliwej ustawy z systemu obowiązującego prawa. Rola sądów pozostałych jest ograniczona do analizowania kwestii konstytucyjności oraz, gdy pojawią się wątpliwości, do inicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że ta – proceduralnie wstępna – forma kontroli konstytucyjności jest koniecznym elementem orzecznictwa wszystkich sądów. Domniemanie prawidłowości (konstytucyjności) ustawy nie zwalnia sędziego od obowiązku rozważania jej konstytucyjności i – w miarę potrzeby – uruchomienia procedur jej kontroli. Charakter absolutny domniemanie to przybiera dopiero wtedy, gdy brak wadliwości ustawy zostanie potwierdzony przez rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego.

Taki model przyjęła też Konstytucja z 1997 r. Kontrolę konstytucyjności skoncentrowano w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, orzeczeniom tego Trybunału przyznano ostateczność i moc powszechnie obowiązującą, a sądom stworzono możliwość kierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

Model ten zakłada, iż sędzia ma kompetencję do rozważania kwestii konstytucyjności stosowanych ustaw, inaczej zresztą nie miałoby sensu odrębne wskazanie „Konstytucji” w art. 178 ust. 1. Kompetencja ta obejmuje też incydentalne decydowanie, że ustawa jest zgodna z konstytucją, więc można ją zastosować przy rozstrzygnięciu sprawy. Zarazem, w doktrynie i orzecznictwie, zawsze dominowało stanowisko, że sędziemu nie przysługuje kompetencja do samodzielnego rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności ustawy i do odmowy jej zastosowania w sprawie. Formułowane też jednak były poglądy przeciwne (odnoszone zwłaszcza do sytuacji, gdy niekonstytucyjność przepisu ustawowego ma „oczywisty” charakter), zdarzały się również (choć sporadycznie) wypowiedzi orzecznicze idące w tym kierunku.



Nawet jednak uznanie, że sądy nie mają samodzielnej kompetencji do stwierdzania niezgodności ustawy z konstytucją, nie oznacza dzisiaj całkowitego wyłączenia ustaw spod kontroli sądów. W sferze prawa Unii Europejskiej przyjęta jest, jak wiadomo, zasada, iż każdy sąd ma kompetencję do odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego, który pozostaje w kolizji z prawem UE. Raz jeszcze przypomnieć należy, że art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji przyznają prawu unijnemu pierwszeństwo wobec ustaw krajowych, co stwarza materialną podstawę dla incydentalnej kontroli tych ustaw przez sądy. Innymi słowy, podporządkowanie sędziemu „ustawie” doznaje tu istotnego ograniczenia, choć nie znalazło to wyrazu w sformułowaniu art. 178 ust. 1.

Nie ma natomiast jasności, czy podobne kompetencje można przyznać (każdemu) sądowi w odniesieniu do sytuacji, gdy zachodzi kolizja pomiędzy ustawą a normami zawartymi w prawie międzynarodowym. Przeciwno takiemu przyznaniu może przemawiać sformułowanie art. 188 pkt 2 Konstytucji, który ustala właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi najwyższej rangi. Z drugiej jednak strony, prawo międzynarodowe (odmiennie niż konstytucja) pozostaje poza szczególną wiedzą sądu konstytucyjnego. Co więcej, skoro sądy mogą samodzielnie odmawiać stosowania ustaw sprzecznych z traktatami składającymi się na prawo UE, to powstaje pytanie, dlaczego należałoby im odmawiać takiej kompetencji wobec pozostałych umów międzynarodowych, zwłaszcza umów dotyczących praw człowieka. Orzecznictwo sądowe nie podjęło dotąd próby autorytatywnego rozstrzygnięcia tego pytania.

3. Powracając do kwestii badania konstytucyjności ustaw, należy raz jeszcze przypomnieć dominującą rangę stanowiska odmawiającego sądom kompetencji do samodzielnego stwierdzania niekonstytucyjności ustawy i odmowy jej zastosowania w sprawie. Oparciem tego stanowiska było uznanie, że decyzja ustrojodawcy o utworzeniu odrębnego Trybunału Konstytucyjnego i wyposażenie tego Trybunału w odpowiednio rozbudowane instrumenty prawne, czyni go dostatecznym gwarantem eliminowania niekonstytucyjnych ustaw z systemu prawa. Instytucjonalno-proceduralny model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności traktowano jako wystarczający dla należytej realizacji materialnego modelu hierarchii źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny stanowił zaś zasadniczy zwornik tego systemu.

Ani twórcy Konstytucji z 1997 r., ani jej komentatorzy nie zakładali, że może dojść do zakłócenia funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Niezależność władzy sądowniczej i samodzielność sądu konstytucyjnego uważano za tak oczywiste elementy państwa demokratycznego, że ich istnienie miało być wolne od zagrożeń. Wydawało się, że przepisy konstytucyjne, mimo swej ogólnikowości, mają dostatecznie szczelny charakter, więc nie przewidziano i nie proponowano żadnych dalszych gwarancji na wypadek zaistnienia takiego zagrożenia.

Rzeczywistość polityczna wykroczyła jednak poza te założenia. Nie ma potrzeby wdawać się w szczegółowe prezentacje faktograficzne, sytuacja nadal zresztą cechuje się znaczną dozą dynamizmu. Niemniej, dziś można stwierdzić, że doszło już do istotnego zakłócenia funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, czy – mówiąc inaczej – doszło do prawnego rozchwiania prawnych przesłanek tego funkcjonowania. Pojmowanie tych przesłanek przez poszczególne organy konstytucyjne państwa stało się bowiem dalekie od jednolitości. Z jednej strony, dotyczy to składu Trybunału, bo pewna minimalna zgodność dotyczy tylko statusu 12 sędziów, zaś obsada pozostałych trzech miejsc pozostaje przedmiotem sporu. Z drugiej strony, dotyczy to ustawowych podstaw działania Trybunału, bo zmiany wprowadzone przez nowelę z 22 grudnia 2015 r. do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym praktycznie uniemożliwiają sprawowanie kontroli abstrakcyjnej i poważnie ograniczają rozpoznawanie pytań prawnych i skarg konstytucyjnych. Co więcej, zarysowała się rozbieżność co do zakresu, w jakim grudniowa nowelizacja znajduje już dziś pełne zastosowanie. Nie bez racji bowiem wskazuje się, że skoro konstytucyjność tej noweli budzi wątpliwości i jest przedmiotem badania przez Trybunał, to badania tego nie można prowadzić przy pełnym zastosowaniu przepisów tejże noweli. Trybunał musi więc odnaleźć prawne ramy swej procedury albo bezpośrednio w przepisach konstytucyjnych, albo w nawiązaniu do tekstu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętego w lecie 2015 roku.

Konstytucja zakłada, że wyjaśnienie tych rozbieżności powinno być – w sposób ostateczny i powszechnie wiążący – dokonane przez rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Nie sposób jednak przewidzieć, czy założenie to znajdzie potwierdzenie w obecnej rzeczywistości politycznej. Można wyobrazić sobie różne scenariusze – nakreśliam je tutaj tylko po to, żeby postawić pytanie, co wynika z nich dla pozostałych

elementów władzy sądowniczej. Nie podejmuję natomiast pytania, czy i w jakim stopniu niektóre działania wskazane w tych scenariuszach stanowiłyby pogwałcenie obowiązującej konstytucji.

Jeżeli – w scenariuszu pierwszym – Trybunał orzeknie o zgodności noweli grudniowej z konstytucją lub w inny sposób zgodność tę zaakceptuje, to dojdzie do uzgodnienia stanu obowiązującego prawa. Nie rozwiąże to jednak problemu personalnego składu Trybunału i obsadzenia trzech spornych mandatów. W tej sytuacji stosowanie proceduralnych przepisów noweli grudniowej doprowadzi do zasadniczego ograniczenia roli kontroli abstrakcyjnej. Kombinacja wymagań rozpoznawania wszystkich spraw („wniosków”) w pełnym składzie, obradowania tego składu z udziałem przynajmniej trzynastu sędziów, przestrzegania kolejności wpływu spraw oraz uzyskania kwalifikowanej większości dla wydania orzeczenia może w praktyce doprowadzić do sparaliżowania możliwości działania Trybunału w pełnym składzie. Utrzymana zostanie natomiast zdolność Trybunału do rozstrzygania spraw, dla których nowela przewiduje skład siedmioosobowy, a więc pytań prawnych i skarg konstytucyjnych oraz wniosków dotyczących zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi.

Jeżeli Trybunał – orzekając w dwunastoosobowym składzie i przywołując zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji – uzna, że nowela grudniowa została wydana z naruszeniem trybu ustawodawczego (jest więc w całości niekonstytucyjna), to nie można z całą stanowczością wykluczyć, że nie dojdzie do zignorowania tego orzeczenia i odmowy jego publikacji w Dzienniku Ustaw. Taka odmowa naruszyłaby Konstytucję, ale – w wymiarze realiów – utrzymałoby się rozchwianie stanu prawnego. Uznanie bowiem, że nowela grudniowa jest niekonstytucyjna oznaczałoby – dla Trybunału – przywrócenie pełnego obowiązywania ustawy z czerwca 2015 r. Można jednak mieć wątpliwości, czy dalsze orzeczenia wydawane w takich ramach prawnych także nie napotykałyby problemów jeśli chodzi o ich publikację i wykonanie. Istotnie ograniczyłyby to efektywność kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał.

Jeżeli Trybunał – orzekając w dwunastoosobowym składzie – ograniczy się do badania materialnej konstytucyjności noweli grudniowej i uzna niekonstytucyjność niektórych jej przepisów, to także może pojawić się problem zignorowania takiego orzeczenia. Zwłaszcza

więc w odniesieniu do procedury kontroli abstrakcyjnej utrzymałaby się sytuacja rozchwiania prawnego, co znacząco ograniczyłoby możliwość i skuteczność orzekania o konstytucyjności ustaw. Najprawdopodobniej nie dotknęłoby to natomiast przepisów noweli grudniowej dotyczących orzekania przez siedmioosobowe składy, bo ich materialna zgodność z konstytucją nie została zaskarżona. W tym zakresie mogłoby dojść do uzgodnienia stanu prawnego, co dałoby Trybunałowi możliwość „normalnego” rozpoznawania pytań prawnych, skarg konstytucyjnych oraz wniosków dotyczących zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi.

W każdym z tych scenariuszy zaniknie – całkowicie lub częściowo – zdolność Trybunału do bieżącego sprawowania kontroli konstytucyjności ustaw. Byłaby to sytuacja antykonstytucyjna, bo skoro naruszeniu uległby zasadniczy zwornik modelu hierarchii źródeł prawa, to poszanowanie tej hierarchii stanęłoby pod znakiem zapytania. Tym samym, problem przeniesie się z płaszczyzny instytucjonalno-proceduralnej także na płaszczyznę materialną, bo możliwe stanie się pozostawanie w systemie prawa niekonstytucyjnych ustaw, a więc aktów wadliwych, których wprowadzenie do porządku prawnego neguje rangę konstytucji jako najwyższego prawa RP (art. 8 ust. 1).

4. Powstaje pytanie, jak wykładnia konstytucji powinna reagować na tak szczególną sytuację. Wprawdzie sytuacja ta wykroczyła już częściowo poza ramy obowiązującej konstytucji, nie może to jednak zwalniać od poszukiwania konstytucyjnych odpowiedzi na pojawiające się problemy. Raz jeszcze trzeba przy tym podkreślić, że problemy te dotyczą także materialnych podstaw hierarchii źródeł prawa. Utrzymanie i ochrona tej hierarchii wymaga istnienia skutecznych procedur i remediów. Jeżeli więc – w sferze instytucjonalno-proceduralnej – dochodzi do ich zaniku, to legitymowane staje się poszukiwanie takich interpretacji konstytucji, które choć w części służyć będą przywróceniu hierarchii źródeł prawa. Sądy mogą i powinny odgrywać widoczną rolę w tym zakresie, bo charakter i sposób ich działalności daje im zdolność do bezstronnego (apolitycznego) rozstrzygnięcia sporów prawnych.

Trzy propozycje wydają się, z tej perspektywy, zasługiwać na rozważenie. Na tle każdej z nich jawi się m.in. problem interpretacji (a może też – reinterpretacji) zakresu podporządkowania sędziego

„Konstytucji i ustawie”. Wspólnym tłem tych propozycji jest założenie, że, po pierwsze, zakłócenie normalnej działalności Trybunału tworzy konstytucyjną lukę wymagającą wypełnienia, a – po drugie – że wypełnieniu tej luki może służyć szersze zwrócenie się sądów ku przepisom o ponadustawowej randze.

Po pierwsze, jeżeli doszłoby do uzgodnienia stanu prawnego w odniesieniu do spraw rozstrzyganych przez Trybunał w składach siedmioosobowych, to – wobec jednoczesnego zakłócenia procedury kontroli abstrakcyjnej („wniosków”) – na rozważenie zasługiwałoby bardziej aktywne posługiwanie się mechanizmem pytań prawnych kierowanych przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnijmy, że mechanizm ten jest dostępny dla każdego sądu, w każdej sprawie i na każdym etapie postępowania sądowego, w żadnym stopniu nie pozostaje więc zastrzeżony dla orzekania na szczeblu Sądu Najwyższego czy NSA. Może dziś pojawić się sytuacja, w której pytania te będą musiały w znacznym stopniu zastąpić procedury kontroli abstrakcyjnej, które dotąd realizowały się poza udziałem władzy sądowniczej. Intensyfikacja wykorzystania pytań prawnych wymagałaby zwiększenia gotowości sądów do rozważania pytań, czy poszczególne przepisy ustawowe są zgodne z konstytucją. Wymagałaby też reorientacji dotychczasowego, nadmiernie restrykcyjnego podejścia Trybunału do kwestii dopuszczalności i relewantności pytań prawnych.

Po drugie, zastanowić się należy czy znacznie skuteczniejszą drogą wypełnienia wspomnianej wyżej luki nie byłoby uznanie, że sądy mogą i powinny samodzielnie rozstrzygać o konstytucyjności przepisów ustawowych, które mają stanowić podstawę ich orzeczeń. Uznanie niekonstytucyjności przepisu ustawowego nie może mieć, oczywiście, skutku *erga omnes* (i stąd – nie jawiłby się też problem publikacji orzeczenia sądu w Dzienniku Ustaw), ale prowadziłoby do odmowy zastosowania takiego przepisu w konkretnej sprawie i – w zależności od rangi orzekającego sądu – mogłoby też zyskiwać rangę precedensu. Prawda, że taka propozycja oznaczałaby odejście od dotychczasowej interpretacji zakresu kompetencji sądów w kwestiach konstytucyjnych. Ale, co raz jeszcze trzeba podkreślić, interpretacja ta opierała się na założeniu, że ochrona konstytucyjności jest efektywnie sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli założenie to ulega osłabieniu, to pojawia się konieczność poszukiwania nowych rozwiązań.

Proponowane rozwiązanie nie wykracza, moim zdaniem, poza ramy ustalone przez art. 178 ust. 1 Konstytucji. Skoro sformułowanie tego przepisu łączy niezawisłość sędziowską z podporządkowaniem zarówno ustawom jak i konstytucji, to można to odczytywać jako nakaz oparcia decyzji sądowej na obu tych aktach. Jeżeli jednak pomiędzy ustawą a konstytucją zachodzi sprzeczność, której nie da się usunąć w drodze wykładni, to zastosowanie ustawy oznaczałoby pominięcie konstytucji, a na to nie pozwala charakter konstytucji jako „najwyższego prawa RP”. Tym samym, gdy zbraknie innych skutecznych procedur kontroli konstytucyjności, konieczne może stać się zastosowanie konstytucji, a pominięcie sprzecznego z nią przepisu ustawy.

Istotną wskazówką dla sądowego stosowania konstytucji mogłoby nadal pozostawać orzecznictwo Trybunału, zarówno gdy chodzi o rozstrzygnięcia wcześniejsze (których autorytet prawny nie podlega zakwestionowaniu), jak i orzeczenia wydawane w obecnym stanie prawnym. Nawet bowiem, gdyby pojawiły się problemy z uznaniem mocy wiążącej tych orzeczeń, zawarta w nich interpretacja konstytucji stanowiłaby fakt prawny, wskazujący sądom właściwą treść i znaczenie poszczególnych przepisów konstytucyjnych.

Incydentalna kontrola konstytucyjności byłaby przedsięwzięciem trudnym, w wielu wątkach wykraczającym poza codzienność pracy sędziego, a także – odłożonym w czasie, bo wymagającym pojawienia się sprawy sądowej. Traktować ją należy jako swego rodzaju *ultima ratio*, ale pozostające w sferze kompetencji sądów i uruchamiane poprzez niezawisłe decyzje poszczególnych sędziów.

Po trzecie, nadszedł już może czas na ustalenie pełnego zakresu, w jakim sędzia może podejmować kontrolę zgodności ustawy z postanowieniami prawa ponadnarodowego i międzynarodowego. Zwłaszcza w sferze ochrony praw podstawowych postanowienia te w znacznym stopniu pokrywają się z uregulowaniami konstytucyjnymi i – wobec swej ponadustawowej rangi – mogą służyć jako zastępczy wzorzec kontrolny przy stosowaniu ustawy. Wspominałem już, że niesporna – zarówno w świetle prawa UE, jak i przepisu art. 91 Konstytucji – jest kompetencja każdego sądu do odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym. Odnosi się to także do gwarancji praw podstawowych zawartych w tym prawie, nie można jednak pomijać ograniczeń, jakie wynikają z tzw. Protokołu polsko-brytyjskiego,

przyjętego wraz z podpisaniem Traktatu z Lizbony. Polskie sądy nie wyjaśniły jeszcze w pełni tej kwestii.

Nie ulega natomiast wątpliwości pełne związanie Polski gwarancjami praw podstawowych zawartymi w Europejskiej Karcie Praw Człowieka (dalej: EKPCz) oraz innych umowach międzynarodowych. Ustaliło się też już w orzecznictwie, że przy stosowaniu tych gwarancji sądy polskie „biorą pod uwagę” orzecznictwo sądów ponadnarodowych, przede wszystkim – ETPCz. Obecnie sądy mogą stanąć przed koniecznością rozważenia, czy – w razie pojawienia się sprzeczności między polską ustawą zwykłą a postanowieniami EKPCz – ograniczać się muszą tylko do ewentualnego skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Można chyba zachęcać sądy do zastosowania analogicznego rozumowania, jak proponowanego odnośnie incydentalnej kontroli konstytucyjności ustaw, więc do przyjęcia, że każdy sąd może odmówić zastosowania postanowienia ustawy, które jest niezgodne z przepisem EKPCz lub innej umowy międzynarodowej tej rangi.

5. Być może jest jeszcze zbyt wcześnie, by przesądzać przyszłość polskiego sądownictwa konstytucyjnego i rozważać konkretne propozycje. Propozycje te, jak wszelkie remedia odnoszone do sytuacji antysystemowych, muszą być dalekie od doskonałości i mogą rodzić uzasadnione zastrzeżenia. Dwie konkluzje wydają się jednak możliwe do przedstawienia już dzisiaj.

Po pierwsze, konstytucyjne ujęcie hierarchii źródeł prawa przybierze charakter pozorny, jeżeli nie będą mu towarzyszyły adekwatne gwarancje instytucjonalno-proceduralne. W sytuacji, gdy rola Trybunału Konstytucyjnego ulega w tym systemie osłabieniu, konieczne jest poszukiwanie takich rozwiązań zastępczych, które mieszczą się w uregulowaniach Konstytucji z 1997 roku.

Po drugie, w procesie tego poszukiwania należy rozważyć wszystkie aspekty zasady podporządkowania sędziów „Konstytucji i ustawom” wyrażone w art. 178 ust. 1 i zastanowić się, jakie granice wyznacza ona niezawisłym decyzjom sędziów w samodzielnym podejmowaniu kontroli konstytucyjności i „konwencyjności” ustaw.







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Dr Adam Bodnar**

*Rzecznik Praw Obywatelskich*

## W POSZUKIWANIU ZAGUBIONEGO ZNACZENIA WARTOŚCI KONSTITUCYJNYCH

*Kryzysy są nieodłączną częścią życia państwowego. Nie usprawiedliwia to ich sprawców, zwłaszcza gdy kierują się przede wszystkim interesem partyjnym i żądzą władzy. Nie usprawiedliwia to ich kiedy wykorzystują nieporozumienia, brak efektywności, uczucie niezadowolenia czy frustracji do bieżących zysków politycznych. Ale można też uczyć się na kryzysach, wyciągać wnioski i szukać rozwiązań, które będą w przyszłości ograniczały ich przyczyny. Dotyczy to również obecnych problemów związanych z polskim systemem prawnym i sądownictwem.*

### DLA KOGO WAŻNA JEST NIEZAWISŁOŚĆ I NIEZALEŻNOŚĆ?

Nie ulega wątpliwości, że niezawisłość sędziów i niezależność sądów są istotnymi wartościami z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki. Bez niezawisłych sędziów trudno wyobrazić sobie korzystanie z prawa do sądu, które przecież powinno opierać się na bezstronności. Wszelkie ograniczenia niezawisłości sędziego oraz

niezależności sądów zakłócają tę bezstronność, a w konsekwencji podstawową funkcję sądów czyli wymierzanie sprawiedliwości. Taki jest sens gwarancji wynikających z art. 45 Konstytucji RP czy art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Warto jednak zauważyć, że w codziennym życiu obywateli brakuje powszechnego zrozumienia, czym jest niezawisłość sędziego, na czym ona faktycznie polega, dlaczego tak ważne jest jej zagwarantowanie, na czym powinna polegać niezależność sądów od innych rodzajów władz? Jestem przekonany, że dla wielu obywateli są to idee abstrakcyjne, które nie mają przełożenia na rzeczywistość – czyli na istnienie swobodnego poczucia sprawiedliwości wymierzonej przez bezstronnego sędziego, kierującego się wyłącznie prawem, działającego w ramach struktury charakteryzującej się pełną niezależnością. Być może zachodzi tutaj podobny proces myślowy jak w przypadku wolności osobistej. Tak długo, jak możemy swobodnie podejmować decyzje o swoim życiu, dokonywać suwerennych wyborów, rozstrzygać indywidualne dylematy, nie dostrzegamy wolności, uważamy ją za oczywistość. Jeśli więc sądy przez lata spełniają standardy niezależności a sędziowie standardy niezawisłości, przestajemy dostrzegać wagę tych konstytucyjnych wartości, ich znaczenie dla naszego codziennego życia. Dopiero kryzys i zagrożenia budzą nas z tego swobodnego letargu.

Obrona abstrakcyjnych idei przychodzi z trudem. Pojęcia takie jak niezawisłość sędziego, niezależność sądów to wciąż wiedza trochę tajemna, elitarna, podobnie zresztą jak pojęcie sądownictwo konstytucyjne. Na szczęście historia III Rzeczypospolitej pozwoliła na to, aby ci, którzy taką wiedzę tajemną posiadli, konsekwentnie wykuwali gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Warto wspomnieć choćby dorobek doktryny (prof. Andrzej Rzepliński, *Sądownictwo PRL*<sup>1</sup>), ale także dzieła fundamentalne dla kształtowania etosu sędziego (Adam Strzembosz, Maria Staniewska, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981–1988*<sup>2</sup>). To właśnie strażnicy pamięci historycznej nauczyli nowe pokolenia sędziów jak z tych gwarancji korzystać, jak je przekuć w literę konstytucyjnych gwarancji, w język naszego obowiązującego prawa.

---

<sup>1</sup> A. Rzepliński, *Sądownictwo PRL*, Londyn 1990.

<sup>2</sup> A. Strzembosz, M. Staniewska, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981–1988*, Warszawa 2005.

Powstaje jednak pytanie, czy owo wykuwanie standardów prawnych i praktycznych reguł postępowania przełożyło się na powszechną świadomość tego, jakie znacznie mają one dla życia państwa i społeczeństwa oraz dla ochrony naszych praw? Czy w codziennej gonitwie i nawale spraw nie skoncentrowaliśmy się zanadto na kwestiach dotyczących efektywności pracy sądów, uznając wpojenie standardów konstytucyjnych niezawisłości za zbędny wysiłek?

### RÓWNIE ABSTRAKCYJNA IDEA SĄDOWNICTWA KONSTYTUCYJNEGO

Podobnie jest z Trybunałem Konstytucyjnym. Czy zdajemy sobie sprawę, jaką wartość ma na co dzień dla obywatela sądownictwo konstytucyjne, co dla niego w praktyce oznaczają kolejne wnioski bądź skargi konstytucyjne? Ten problem znalazł trafne odzwierciedlenie w słowach młodej polityczki Marceliny Zawiszy: *Wszyscy ci, którzy teraz krzyczą, że zabierają nam wolność, że niszczą demokrację. Chciałabym się was uprzejmie zapytać – gdzie byliście jak łamali nasze prawa pracownicze? Jak zatrudniali nas na umowy o dzieło pozbawiając prawa do ubezpieczenia zdrowotnego? Gdzie byliście jak wywalali nas z prac za zakładanie związków zawodowych? Gdzie byliście kiedy rządzący robili wszystko żebyśmy byli jeszcze bardziej elastyczni i rozregulowani?*<sup>3</sup>

Powyższe słowa nie były najbardziej trafne jeśli chodzi o ich aspekt prawny. Można bowiem wskazać na kilka istotnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których opowiadał się on za ochroną szeroko rozumianych praw socjalnych. Ale w wypowiedzi M. Zawiszy nie o to chodziło, lecz raczej o gorycz porażki jeśli chodzi o ogólne funkcjonowanie państwa, co przekłada się na postrzeganie jego poszczególnych instytucji przez młode pokolenie.

Czas zatem postawić kolejne pytania: czy nie została zaniedbana lub wręcz porzucona elementarna edukacja i budowanie świadomości prawnej obywateli? Czy jesteśmy dzisiaj w stanie – jako prawnicy

---

<sup>3</sup> A. Gaafer, *Marcelina Zawisza krytykuje liberałów*, portal natemat.pl, 27.11.2015, <http://natemat.pl/163341,marcelina-zawisza-krytykuje-liberalow-gdzie-bylicie-gdy-lamali-nasze-prawa-pracownicze> [data pobrania: 30.03.2016].

– zejść z piedestałów, zniżyć się z naszych szczytów wiedzy tajemnej i poświęcić czas na tłumaczenie, po co są te wszystkie zasady, dlaczego są ważne dla rozwoju państwa, a przede wszystkim – dlaczego są nieodłączną częścią demokratycznego porządku?

## LEKCJA POKORY

Moim zdaniem, lekcja zimowych miesięcy 2015/2016 to nie tylko walka o praworządność. To także lekcja pokory środowisk prawniczych w stosunku do społeczeństwa. Powinniśmy cierpliwie informować, tłumaczyć, wyjaśniać czym są powyższe wartości konstytucyjne, najlepiej za pomocą jasnych przykładów i spójnego przekazu. Bo bez takiej pracy u podstaw następuje alienacja tych wartości, wyobcowanie od życia w społeczeństwie.

Weźmy przykład odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Przyzwyczailiśmy się, że sądy – stosunkowo często – stwierdzają odpowiedzialność państwa za działania niezgodne z prawem. Mamy wątpliwości co do szczegółów funkcjonowania tego systemu, na seminariach, konferencjach czy w publikacjach spieramy się o modele dochodzenia odpowiedzialności, pojęcie winy, skuteczność poszczególnych mechanizmów. Jednak, co do zasady, system funkcjonuje i stwarza realną gwarancję ochrony praw jednostki (art. 77 Konstytucji).

Ale czy zawsze tak będzie? Czy jeśli pojawią się wypowiedzi polityków, że zasądzenie odszkodowań od państwa nie służy racji stanu, to sędziowie będą orzekać tylko i wyłącznie na podstawie ustaw i Konstytucji? Co sędziowie zrobią ze wskazówkami, że sędzia powinien szczególnie brać pod uwagę interes państwa w warunkach kryzysu finansowego? Idąc dalej: czy groźba wyrażona pod adresem konkretnego sędziego lub grupy sędziów – bałamutnie nazwana „transparentnością procedur awansowych oraz dyscyplinarnych” – nie będzie miała wpływu na ich orzecznictwo? Lub czy asesor sądowy – oczekujący na nominację prezydencką – będzie niezawisły w sprawach odszkodowawczych w sytuacji, gdy Prezydent będzie nie tyle „notariuszem” powołał sędziowskich, co aktywnym orędownikiem jednej z opcji politycznych? Na końcu straci na tym obywatel – pozbawiony słusznego odszkodowania, potraktowany niesprawiedliwie, wyrzucony poza nawias ochrony prawnej w sytuacji, kiedy dotknęła go oczywista krzywda.

To może się stać w wyniku tzw. „mrożącego skutku” – kiedy różne czynniki zewnętrzne (powiązane z brakiem powszechnego sprzeciwu oraz niejasnymi przepisami umożliwiającymi arbitralność władzy) będą powoli, stopniowo wpływały na poziom niezawisłości. W konsekwencji obywatele będą kończyć tak jak bohaterowie rosyjskiego filmu *Lewiatan* Andrieja Zwiagincewa<sup>4</sup>. Będzie sąd, będzie prawo, będą formułki, będzie nawet pełnomocnik procesowy, tylko końcowy rezultat będzie katastrofalny dla poczucia sprawiedliwości i niezwykle dotkliwy dla obywatela i jego praw.

Musimy zejść poziom niżej – nie tylko mówić, że warto walczyć o niezawisłość sędziów i niezależność sądów, ale tłumaczyć na czym te wartości polegają. Jakie jest ich zastosowanie w codziennej pracy sądu i co się stanie, jeśli sędzia utraci niezawisłość. Jakie to będzie miało konsekwencje dla jednostki, jej praw i relacji z władzą? A także konkretnie – jakie to będzie miało skutki dla wniesionej przez obywatela sprawy karnej czy pozwu odszkodowawczego.

Aby być uczciwym, nie możemy powtarzać, że niezawisłość jest jedyną gwarancją ich praw i wolności. Bo cóż po niezawisłości, skoro sąd postępuje przewlekle, nieefektywnie, a całkowite rozpoznanie sprawy rozkłada się na wiele lat. Gwarancje art. 45 Konstytucji (*każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*) powinny być odczytywane łącznie, a nie osobno. Niezawisłość nie może być postrzegana jako wartość samoistna, lecz jako wartość, która może znaleźć pełną realizację jedynie w sprawnie działającym sądownictwie. I tutaj mamy kolejną lekcję pokory – przewlekłości i pomyłki sądowe. Każda źle rozpoznana sprawa stanowi swoistą zadrę podważającą legitymację sądownictwa. Przyczyny są oczywiście różne, nie zawsze zależą od samych sądów (niewydolny system, zła organizacja pracy, problemy z biegłymi sądowymi etc.), ale liczby i statystyki w tym zakresie muszą budzić najwyższą troskę.

Paradoks sytuacji polega na tym, że sądy chętnie by się „pozbyły” wielu problemów systemowych i organizacyjnych, ale same z siebie nie

---

<sup>4</sup> M. Gessen, *Russia: Man vs. System*, New York Review of Books, 26.12.2014, recenzja filmu dostępna na stronie <http://www.nybooks.com/daily/2014/12/26/leviathan-russia-man-vs-system> [data pobrania: 30.03.2016].

mają wystarczającej siły oraz możliwości politycznych i realizacyjnych. Muszą polegać w tym zakresie na Ministerstwie Sprawiedliwości, na jego woli zmian i zdolności do przeprowadzenia niezbędnych reform. Niestety, doświadczenie pokazuje, że jest to w praktyce układ nieefektywny, dysfunkcyjny, czasami wręcz upokarzający, bo prowadzi do traktowania sądów jak petentów, a nie partnerów.

Może to zatem najlepszy czas, aby zacząć poszukiwać rozwiązań alternatywnych dla naszego systemu prawnego i sądownictwa? Jak również wypracować nową formułę współpracy całego środowiska prawniczego: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, wykładowców prawa czy działaczy organizacji pozarządowych?

Obrona demokracji powinna oznaczać także gotowość wzięcia odpowiedzialności za jej przeszłość. Jeśli dzisiaj ograniczymy się tylko do powstrzymania ataków na niezależność Trybunału Konstytucyjnego czy na niezawisłość sędziów oraz niezależność sądów, to nie uzyskamy pewności, że kryzys szybko się nie powtórzy, bowiem jego istotne przyczyny wciąż będą istnieć. Spróbujmy więc wykorzystać szansę i pokusić się o nową jakość, wizję systemu prawnego w Polsce, który będzie nie tylko bardziej sprawny i efektywny, ale również bardziej odporny na wichry politycznych zmian. I któremu towarzyszyć będzie powszechna edukacja obywatelska z prawdziwego zdarzenia. Bo nikt skuteczniej nie obroni naszych wartości i naszej demokracji niż sami obywatele.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dr hab. Dariusz Dudek***

*Profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*

Podejmowanie dyskusji na temat granic niezawisłości sędziów i niezależności sądów wymagałoby w pierwszym rzędzie zdefiniowania obu kluczowych pojęć, stanowiących niewątpliwie fundamentalne atrybuty władzy sądowniczej w państwie współczesnym. Atrybuty zarówno wyznaczające pozycję ustrojową tzw. trzeciej władzy, jak i profesjonalny status „kapłanów Temidy”, a wreszcie – co integralnie związane i niemniej doniosłe – kondycję podmiotowego prawa do sądu. To ostatnie ma przy tym wieloraki wymiar: jest nie tylko jednym z wielu praw człowieka (por. art. 45 Konstytucji RP i art. 6 EKPC), ale też zarazem podstawowym, pierwotnym bądź ostatecznym środkiem ochrony praw człowieka i obywatela, i w związku z tym właśnie stanowi tak ważny komponent ustrojowy władzy sądowniczej.

Jak wiemy, oba pojęcia, niezależność i niezawisłość, mają najwyższą, bo konstytucyjną rangę prawną, ale – co oczywiste – na gruncie ustawy zasadniczej pozostają bliżej niezdefiniowane. Stąd właśnie ogromna przestrzeń dla refleksji i dokonań na polu doktrynalnym i orzecznictwym. Próba miarodajnego przeglądu dorobku nauki i judykatury w tym zakresie byłaby bezcelowa, bowiem pochłonęłaby zbyt dużo miejsca, a są to ustalenia dość dobrze znane.

Rozważanie *granic* niezależności i niezawisłości suponuje, iż są to zjawiska wymierne, dające się ustalić i wyraźnie wskazać. Wszak w pierwszym wymiarze pojęcie „granic” powinno być rozumiane lekсыkalnie, czyli jako: linia zamykająca lub oddzielająca pewien określony obszar, kraniec, kontur, zarys. Co ciekawe, dalsze słownikowe desygnaty pojęcia „granica” odnoszą się do pewnego ograniczonego zasięgu, miary czegoś dozwolonego, przyjętego, końca, kresu, możliwości<sup>1</sup>.

Rzecz jasna, w toku tej konferencji chodzi nam raczej o wskazanie definicyjnych kryteriów, czyli *granic*, jako linii podziału, bądź czynników przydatnych dla wyróżnienia obu pojęć niezależności i niezawisłości, niż o traktowanie ich jako kres możliwości sądów czy sędziów. Ale ważne jest, że podkreślają one ujęcie „zakresowe”, czyli pewien zasięg danych zjawisk, bowiem w ujęciu logicznym zakres to po prostu zespół desygnatów, które może oznaczać dany wyraz, denotacja<sup>2</sup>.

A jednak, poniekąd wbrew tym założeniom semantyczno-logicznym, skłonny jestem twierdzić, że *niezależność* sądów jest z konieczności względna, zmienna i stopniowalna, natomiast *niezawisłość* sędziów ma charakter nieredukowalny, absolutny. Ponadto, obie one nie muszą wcale występować zawsze w koniunkcji, co rozumiem w ten sposób, że nawet przy braku (z różnych przyczyn) pełnej niezależności sądu jako organu możliwa jest postawa niezawisłości sędziego i *vice versa*: nawet w ramach całkowicie niezależnego sądu wyobrażalne jest sprzeniewierzenie się przez konkretnego sędziego wymogom niezawisłości. Czyżby zatem, wyliczone „jednym tchem” wśród konstytucyjnych atrybutów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jego niezależność i niezawisłość – odnoszone do „sądu” jako organu, a zarazem składu orzekającego – wcale nie miały jednorodnej natury i nie stanowiły one jednakowo doniosłych oraz solidnych fundamentów wymiaru sprawiedliwości i ochrony praw człowieka? Tego nie twierdzę, uważam natomiast, że o ile naiwnością byłoby absolutyzowanie niezależności sądów, o tyle nie może być żadnych koncesji, ustępstw, wyjątków czy ograniczeń w sferze personalnej niezawisłości sędziowskiej. Wolno obecnie zapytać, czy takie podejście znajduje potwierdzenie w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego?

---

<sup>1</sup> Por. W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1965 (reprint 1996), s. 1286–1287.

<sup>2</sup> Tamże, t. X, Warszawa 1968 (reprint 1997), s. 571.



W jednym z nowszych wyroków<sup>3</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż istota władzy sądowniczej w sensie konstytucyjnym zakłada, że jest ona wykonywana przez sądy jako organy jurysdykcyjne, przy czym Trybunał podkreślił (za prof. L. Garlickim), że pozycja sądownictwa w ramach zasady podziału władz w znacznej mierze opiera się na separacji, a nawet izolacji władzy sądowniczej, ponieważ do podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego należy wyłączność sądowego wymiaru sprawiedliwości. Zachodzi tu zupełnie inny model relacji, niż w ramach stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą, gdzie pewne „przecięcia kompetencyjne są nie tylko możliwe, ale nawet niezbędne”. Zdaniem Trybunału, tak ujmowany podział władz nie eliminuje zupełnie powiązań między różnymi władzami; przejawem tego jest fakt, że podstawy działalności sądów stanowią akty parlamentu czyli władzy ustawodawczej, sędziów do pełnienia urzędu powołuje Prezydent jako organ władzy wykonawczej, zaś Minister Sprawiedliwości, czyli członek głównego organu egzekutywy, sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi. Powiązania te nie mogą jednak naruszać odrębności władzy sądowniczej, co według TK oznacza, że pozostałym władzom nie można powierzać wymiaru sprawiedliwości.

W tym samym judykacie Trybunał wyłożył (znów opierając się na poglądach L. Garlickiego) swe rozumienie niezawisłości sędziowskiej, która aby mogła być urzeczywistniona, musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Jej gwarancje Trybunał ujmuje dualistycznie: w aspekcie personalnym i merytorycznym. Pierwszy dotyczy praw i obowiązków sędziego, obejmując: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 1 i 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami (w tym zakresie TK nie wskazał konstytucyjnej podstawy prawnej – przyp. D.D.), niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3) oraz status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Natomiast aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu, tj. Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1), może być w rozstrzygnięciu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym

---

<sup>3</sup> Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU 2005/7A/81.

w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur. Dodajmy jednak, że niezawisły sędzia polski podlega nie tylko Konstytucji i ustawom, lecz w rzeczywistości także ratyfikowanym umowom międzynarodowym i prawu pochodnemu Unii Europejskiej, stosowanym z pierwszeństwem przed ustawami (art. 178 ust. 1 w zw. z art. 9 i art. 91 Konstytucji). Według Trybunału, zasada niezawisłości odnosi się tylko do jurysdykcji właściwej, przy czym (podzielając pogląd K. Piaseckiego) podstawą niezawisłości sądownictwa jest niezależność wymiaru sprawiedliwości w zakresie jego funkcji jurysdykcyjnych.

Powyższe zdaje się oznaczać, że zdaniem TK chociaż niezależność sądów nie ma charakteru absolutnego, w istotny sposób determinuje kondycję i realny kształt niezawisłości sędziowskiej.

Myśl tę odnajdujemy również w znanym wyroku dotyczącym asesorów sądowych<sup>4</sup>, gdzie Trybunał rozwijając i uzupełniając swą dotychczasową linię orzeczniczą stwierdził, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje nie tylko prawo do uruchomienia postępowania sądowego, do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności oraz do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia<sup>5</sup>, ale też czwarty, bardzo ważny element. Mianowicie, prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy sądowe, albowiem „nie może być niezawisłego sądu składającego się z osób, które nie są niezawisłe”. Podkreślone, oczywiste *iunctim* obu wartości, bynajmniej nie ułatwia ich ścisłej rekonstrukcji.

Trybunał Konstytucyjny w kontekście zasady podziału władz zaakcentował<sup>6</sup> konieczność zachowania przez wszystkie władze „jądra kompetencyjnego”, w które inne władze nie mogą wkraczać, co oznaczałoby przekreślenie zasady ich podziału. Co więcej, mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej, nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględną zasadą

---

<sup>4</sup> Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU 2007/9A/108.

<sup>5</sup> Tak m.in. w wyroku TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU 1998/4/50 i z 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK ZU 2006/7A/84.

<sup>6</sup> W wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU 2004/2A/8.

niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i musi mieć dostateczne uzasadnienie merytoryczne. Jest interesujące, że w tej właśnie sprawie Trybunał analizował problem niezawisłości sędziów w kontekście wymienionej w Konstytucji jako pierwsza jej gwarancja, czyli odpowiednio ukształtowanego poziomu wynagrodzeń sędziowskich. Dodajmy tylko, że chociaż według naszego sądu konstytucyjnego materia ta jest warunkiem właściwego działania sądownictwa i ma swój wymiar funkcjonalny, budujący autorytet władzy sądowniczej, związany zawsze z interesem państwa i z dobrem wymiaru sprawiedliwości, a nie z realizacją interesu zawodowego, czy grupowego sędziów, nieuprawnione byłoby wnioskowanie, że bez względu na sytuację finansową państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone. Przeciwnie: znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych może nawet usprawiedliwiać proporcjonalne obniżanie tych wynagrodzeń, „wyjątkowo silnie konstytucyjnie chronionych”, ale jedynie w razie konieczności uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji).

Wspominam o tym z dwóch przyczyn. Po pierwsze, faktem jest, że kwestia wynagrodzeń sędziowskich to materia nader „wrażliwa” i nie bez powodu jeszcze w okresie prowizorium ustrojowego (przed 1997 r.) stanowiła ona przedmiot kilku sądowych inicjatyw kontroli konstytucyjności ustaw. Po drugie jednak, może ważniejsze, właśnie sfera finansów, czyli braku pełnej autonomii budżetowej, może stanowić zarazem istotny element wyznaczenia granic niezależności sądów, albo ujmując inaczej: płaszczyznę i mechanizm potencjalnych jej zagrożeń ze strony władzy parlamentu i rządu, mających decydujący wpływ na kształt budżetu państwa, w tym sądów. Rzecz w tym, iż oczekiwanie, by funkcja wymiaru sprawiedliwości realizowana była na zasadzie „samofinansowania”, tak by z kosztów ponoszonych przez strony i uczestników postępowań sądowych pokrywano wszelkie koszty i wydatki działania trzeciej władzy (w tym może i wynagrodzenia sędziów) – grzeszyłoby oczywistym absurdem! Podobnie należałoby zakwalifikować postulaty prywatyzacji wymiaru sprawiedliwości i w ogóle wszelkie pomysły radykalnego oszczędzania w tym obszarze. Mówiąc wprost: w państwie demokratycznym, na serio traktującym i szanującym prawa człowieka, nie opłaca się oszczędzać na wymiarze sprawiedliwości. Analogicznie,

nieopłacalne byłoby na przykład powierzenie funkcji prawodawczych wyłącznie amatorom-politykom, z eliminacją profesjonalnych legislatorów, a to w myśl hasła o potrzebie uszanowania wyboru dokonanego przez suwerena, czyli Naród.

I jeszcze jedna wypowiedź Trybunału, zawarta w niedawnym, głośnym orzeczeniu dotyczącym nowej ustawy o TK<sup>7</sup>. Trybunał podkreślił, że w pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych, niż tylko wymagania wynikające z prawa. Niezawisłość wszystkich sędziów (także samego Trybunału), ma obejmować wiele elementów: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność od organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych, niezależność od czynników politycznych, a także wewnętrzną niezależność sędziego. Jednocześnie Trybunał podkreślił (z powołaniem na swój wyrok z 24 czerwca 1998 r.<sup>8</sup>), iż „niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego”.

Najcenniejsze jest to ostatnie zdanie z wypowiedzi Trybunału, stanowiąc *clou* problemu (do czego jeszcze powrócę), natomiast widoczne są mankamenty definiowania samej niezawisłości sędziowskiej, łączone czy wręcz wymieszane z pojęciami niezależności i bezstronności. Wydaje się, że można zaproponować znacznie prostsze rozumienie tych pojęć, a zarazem wartości konstytucyjnych.

*Niezależność sądu* jest oczywistym wymogiem państwa prawa, wynika z zasady podziału władz, a następnie jest potwierdzona w art. 173 Konstytucji, w świetle którego wszystkie sądy (i Trybunały) są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność dotyczy zarówno organizacji, jak i funkcji sądów, stanowiących wydzielony segment władzy publicznej i sprawujących na zasadzie wyłączności wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1). Natomiast sedno niezależności sądów polega na prawnej niedopuszczalności ingerowania w treść rozstrzygnięć sądowych, tj. ich zmiany, bądź uchylania przez jakiegokolwiek organy pozasą-

---

<sup>7</sup> Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU 2015/11A/185.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 1998/4/52.

dowe, a jedyną uprawnioną metodą weryfikacji i modyfikacji orzeczeń sądowych jest rozstrzygnięcie sądu wyższego rzędu, zapadłe w wyniku kontroli instancyjnej lub w trybie wzruszenia prawomocnych orzeczeń z powodu ich niezgodności z prawem. Jednocześnie sądy pozostają zasadniczo zależne od normatywnych podstaw swego funkcjonowania. Wyznaczenie granicy swobody ustawodawcy w zakresie reglamentacji struktury sądów, ich właściwości czy procedury nie jest proste, z pewnością jednak inflacja przepisów oraz eksperymenty prawodawcze w tym obszarze (np. z modelem procesu karnego i rolą w nim sędziego) nie zasługują na akceptację.

Nie można utożsamiać odrębnych (także na gruncie Konstytucji) pojęć „bezstronność” i „niezawisłość sędziego”, chociaż pozostają one we wzajemnej zależności. „Bezstronność” oznacza nieuprzedzoną, zobiektywizowaną postawę sędziego jako arbitra w konkretnym procesie (postępowaniu) sądowym, nieuczestniczącego w samym sporze, a zatem wolnego od osobistego zainteresowania oraz postaw faworyzujących bądź dyskwalifikujących kogokolwiek. Natomiast „niezawisłość” to bezwzględna, niepodlegająca stopniowaniu czy limitowaniu wolność sędziego od wpływu (w każdej postaci ingerencji, np.: presji, groźby, prośby, zachęty, korupcji czy sugestii) na jego decyzję w rozpatrywanej sprawie ze strony jakichkolwiek czynników zewnętrznych, poza obowiązującym prawem i sumieniem sędziego oraz poza wnioskami, dowodami i argumentami, prezentowanymi w ramach danego procesu przez jego uczestników.

Obie te wartości pozostają w widocznej korelacji: sprzeniewierzenie się przez sędziego zasadzie niezawisłości wyklucza jego bezstronność w orzekaniu, natomiast niekoniecznie odwrotnie. Brak bezstronności może bowiem być zarówno pochodną naruszenia niezawisłości, tego skutkiem zamierzonym przez strony „kontraktu” deliktualnego, bądź nawet działania lub współdziałania przestępnego, jak i efektem „własnego” uprzedzenia sędziego, nieinspirowanego przez ingerencję z zewnątrz. Niezawisłość sędziowska nie stanowi tylko materii konstytucyjnej, jest także przedmiotem unormowania ustawowego, Prawa o ustroju sądów powszechnych. Natomiast zagadnienie bezstronności stanowi domenę regulacji procedur sądowych, przewidujących dwa rodzaje przyczyn wyłączenia sędziego od udziału w rozpoznaniu sprawy: *iudex inhabilis* oraz *iudex suspectus*. Ustawodawca reaguje dwojako na

zagrożenie dla bezstronności sędziowskiej: eliminując je i ich skutki *a priori* w drodze wyłączenia z mocy prawa, bądź na wniosek. *Nota bene*: w praktyce działania profesjonalnych prawników w postępowaniu sądowym jedynie sporadycznie spotykane są wnioski o wyłączenie P.T. Sędziów, co może wynikać z kilku odmiennych przyczyn: braku realnych i prawnych przesłanek dla takiego wniosku, z braku dostrzeżenia bądź docenienia problemu, ze swoiście pojmowanej kurtuazji personalnej, a nawet z „kalkulacji” praktycznej, pokazującej, że, niezależnie od podstaw, złożenie przez prawnika (wyjątkowego przecież) wniosku o wyłączenie sędziego, jedynie sporadycznie może liczyć na uwzględnienie, a za to niemal zawsze pociąga za sobą swoisty ostracyzm i „śmierć zawodową” wnioskodawcy.

Niezawisłość i bezstronność sędziego jest materią nader delikatną, ale i taką, która powinna być traktowana bardzo rygorystycznie, bowiem w przypadku naruszenia któregośkolwiek z tych wymogów sędzia traci konstytucyjnie przyznaną kompetencję do sprawowania władzy sądowniczej. Jednak, o ile w sytuacji naruszenia samego wymogu bezstronności, sędzia powinien być wyłączony od udziału w danej sprawie, to w razie sprzeniewierzenia się zasadzie niezawisłości – powinien generalnie tracić prawo pełnienia służby sędziego. Wynika to z istoty prawa do sądu, które jest przecież skonstruowane dla ochrony wolności i praw człowieka, czyli najcenniejszych wartości jego egzystencji. A rzecz w tym, że prawo do sądu to nie prawo do „byle jakiego”, ale takiego sądu, który zachowuje najwyższe standardy prawne i etyczne.

I tu dochodzimy do konkluzji. Chociaż stanowione prawo w sposób przemożny warunkuje kondycję wymiaru sprawiedliwości jako takiego i służby sędziowskiej, w szczególności tworząc szereg gwarancji i czynników sprzyjających dochowaniu niezawisłości, nie ono w ostatecznym rozrachunku decyduje o tym, jak faktycznie zachowują się indywidualni sędziowie. Sędzia nie może bowiem przez prawo, ministra, prezesa, lubianego lub nie polityka, stronę, osobę najbliższą czy kogokolwiek innego ani być zmuszony do bycia niezawisłym, ani wbrew swojej woli pozabawiony, wyzuty z teź niezawisłości. To wyłącznie jego własny wybór moralny, dokonywany nie tyle w majestacie prawa, co zgodnie z głosem prawnego sumienia. A przy tym sumienie sędziego jest kategorią prawną, bowiem w świetle ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju*

sądów powszechnych<sup>9</sup>, przy powołaniu sędziego składa ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej według następującej rotacji: *Ślubuję uroczyście jako sędzia sądu powszechnego służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości*; składający ślubowanie może dodać na końcu zwrot: *Tak mi dopomóż Bóg* (art. 66). Złożenie ślubowania jest konstytutywną (choć nie konstytucyjną) przesłanką, warunkującą nabycie statusu sędziego.

Ostatecznie zatem, prawdziwą granicę niezależności sądu stanowi niezawisłość sędziego, a jej filar i tarczę, nie miecz w ręku i opaska na oczach mitycznej Temidy, ale dobra wola i wolność sumienia człowieka, pełniącego służbę publiczną w tożsamość sędziego.

---

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dr hab. Ryszard Piotrowski***

*Uniwersytet Warszawski*

Ustrojowe znaczenie sądów wzrosnie dodatkowo, jeżeli rola Trybunału Konstytucyjnego ulegnie zmniejszeniu, co może nastąpić także wskutek zmian przewidzianych w projekcie nowelizacji Konstytucji wniesionym w Sejmie. W tym kontekście należy podkreślić znaczenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów jako wartości konstytucyjnej. Niestety, także w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, ta właśnie wartość nie była należycie doceniana i nie dostrzegano jej fundamentalnego znaczenia dla realizacji zasad ustrojowych, a zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady podziału władz. Trybunał Konstytucyjny uznał zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych za jedno z rozwiązań konstytucyjnie akceptowalnych, ale tym samym zwolnił ustawodawcę z obowiązku poszukiwania formuły organizacyjnej w większym stopniu sprzyjającej niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a więc bliższej konstytucji aniżeli istniejący model, niemal nieustannie przecież korygowany od 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych nowelizowano ponad 50 razy. Art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz został w praktyce przekształcony w sposób prowadzący do zredukowania tej niezależności i odrębności wyłącznie do orzekania.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej na władzę sądowniczą, wymaga analizy w kontekście konstytucyjnej zasady zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy sądów i trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy, co niejednokrotnie miało miejsce w praktyce.

Aktywność władzy wykonawczej w sferze sądownictwa spotykała się od dawna z przyzwoleniem niezrozumiałym w świetle Konstytucji. Czyni ona przecież niezależność sądów i niezawisłość sędziów kamieniem węgielnym demokracji konstytucyjnej, którą Trybunał Konstytucyjny zdefiniował jako ograniczenie władzy większości parlamentarnej dla uniknięcia historycznie znanego doświadczenia. Brakowało wyobraźni – także prawnikom – pozwalającej przypuszczać, że problem granic władzy większości stanie się aktualny.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów są szczególnie narażone na ignorowanie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Wartości te są współlistotne prawu rozumianemu jako sztuka sądenia o tym, co dobre i słuszne. Zarazem jednak są one zasadniczo przeciwne naturze władzy politycznej przejawiającej się w stałym dążeniu do ekspansji, do koncentracji, a jednocześnie do destrukcji wszystkiego, co się owemu dążeniu przeciwstawia. Tendencja ta była obecna w naszej kulturze politycznej i prawnej, zwłaszcza w okresie II Rzeczypospolitej, ale także w minionym dwudziestopięcioleciu. Obecnie przejawia się ona

w postaci zasadniczego kwestionowania obowiązującej Konstytucji RP, nawet przez tych, którzy ślubowali uroczyście wierność jej postanowieniom, ale złożyli przysięgę po to, by zyskać mandat do kwestionowania ustawy zasadniczej. Z tego względu niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest zagrożona.

Warto zwrócić uwagę na wspomniane podczas dzisiejszej konferencji doświadczenia duńskie, w świetle których okazuje się, że przekonanie o niezawisłości sędziów wiąże się z wysokim poziomem satysfakcji z życia, znaczeniem kapitału społecznego, rolą społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli – jak myślano zwłaszcza w XVIII wieku – celem ustroju jest zapewnienie szczęścia obywateli, to może warto chronić niezawisłość sędziów i niezależność sądów.

Jeśli jednak uznajemy, że konstytucja i prawa człowieka nie ograniczają suwerena, to w takim razie w ustroju opartym na tego rodzaju założeniu nie ma miejsca dla niezawisłych sędziów, a także dla sądownictwa konstytucyjnego, które prowadzi do odrzucenia w koncepcji demokracji założenia o nieograniczonym zakresie woli suwerena, podobnie jak niezawisłość sędziowska.

We współczesnych państwach demokratycznych rola władzy sądowniczej wzrasta. Mamy do czynienia ze zjawiskiem określanym jako demokracja sędziowska.

Jedną z głównych przyczyn wzrostu znaczenia władzy sądowniczej w Polsce pozostaje zjawisko przenikania się kultury prawnej prawa stanowionego i prawa sędziowskiego związane z procesem integracji europejskiej. Znaczenie tej władzy rośnie także dlatego, że coraz mniej jednoznaczne i coraz bardziej skomplikowane prawa wymagają jej interwencji. Ustawodawca powierza sądom legitymizowanie poczynań władzy wykonawczej w sferach szczególnie wrażliwych z punktu widzenia praw i wolności jednostki. Sędziowie stają się reprezentantami interesów, które nie są reprezentowane lub są reprezentowane wadliwie.

Paradygmatem ustroju demokratycznego staje się prawo do posiadania praw. Prawo to jest bezskuteczne bez niezawisłych sędziów.

Zarazem też niemal każda sprawa publiczna może stać się przedmiotem oddziaływania władzy sądowniczej. Wyroki nie są obojętne dla władzy ustawodawczej i wykonawczej. Apolityczni sędziowie podejmują rozstrzygnięcia, które mogą wpływać na wynik wyborów, a także na finansowanie partii politycznych ze środków publicznych. Politycy nie

są w stanie zaakceptować tego, że apolityczni sędziowie podejmują polityczne rozstrzygnięcia. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów oznacza istnienie władzy, na którą politycy nie mają wpływu. I oznacza możliwość, że ta władza nagle stanie się reprezentantem niereprezentowanych – a więc np. tych wszystkich, którzy nie czują się reprezentowani przez parlament, w którym większość ma za sobą poparcie dwudziestu procent uprawnionych do głosowania. Nasz system wyborczy tak został pomyślany, że mniejszość obywateli staje się większością w obu izbach parlamentu i utożsamia się z suwerenem. Zarazem jednak owa większość postrzega istniejące przed wyborami państwo jako niemal wroga, skoro członek rządu powołanego w wyborach stwierdza w wypowiedzi dla prasy: wygraliśmy demokratyczne wybory, w sytuacji bardzo niekorzystnej, nie mając żadnego wpływu na instytucje państwa, wobec bardzo tendencyjnych najsilniejszych mediów, niechętnego zmianom otoczenia zagranicznego i skierowania właściwie całego aparatu państwa przeciwko nam. Ci, którzy rządzą przed wyborami traktowali niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako istotne zagrożenie dla państwa. Jeden z poprzednich premierów wzywając w Sejmie do głosowania przeciwko ustawie o okręgach sądowych, mającej nieco wzmocnić niezależność sądownictwa wobec władzy wykonawczej ostrzegł, *ani dziś, ani za rok, ani za 5 lat nie zmienimy polskiego sądownictwa jeśli w tak stosunkowo drobnej sprawie ulegniemy presji zrozumiałej, ale nieadekwatnej do rzeczywistego problemu, który chcemy rozwiązać. Nie uda się nam to być może dlatego, że większość ulegnie, skapituje pod presją, ale zobaczycie Państwo, że konsekwencje tego będą odczuwane przez długie, długie lata. Nikt z was już nigdy nie podejmie skutecznej próby reformowania sądownictwa, bo ona będzie wymagała wyraźnie większej odwagi niż ten skromny pierwszy krok. Jeśli tu zabraknie Wysokiej Izbie i klubom odwagi, to znaczy, że przegraliście tę szansę na długie, długie lata. Dlatego też, ten bój jest dużo poważniejszy niż tylko prestiż kilkudziesięciu środowisk lokalnych*<sup>1</sup>. Nie jest jasne, jakie jeszcze nowe reformy sądownictwa – i to wymagające tak znacznej odwagi, a więc budzące potencjalny sprzeciw już w samym zamyśle – planował rząd w okresie poprzedniej kadencji Sejmu. Warto zauważyć, że w sprawie tworzenia

---

<sup>1</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu w dniu 10 maja 2013 roku, VII kadencja, s. 288.

okręgów sądowych w drodze rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny podzielał punkt widzenia rządu i tym samym podtrzymał koncepcję wyrażoną w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1944 r. Niezależność sądów i niezawistość sędziów jako wartość konstytucyjna nie odegrała w tej sprawie istotnej roli.

Na podkreślenie zasługuje ponadustrojowa użyteczność, stanowiącego dziedzictwo zaborów, modelu powierzenia rządowi administrowania wymiarem sprawiedliwości, zakładającego dopuszczalność swego rodzaju rządzenia sądownictwem. Model ten znajdował zastosowanie w warunkach podziału władz i jedności władzy. Dekret PKWN z 4 listopada 1944 r. w art. 1 stanowił, że *do czasu wytyczenia nowych granic okręgów sądowych na terenie całego Państwa, Kierownik Resortu Sprawiedliwości może zarządzić w drodze rozporządzenia tworzenie i znoszenie sądów [...], ustalanie nowych siedzib sądów i zmianę granic ich okręgów*, co przekreślało reguły obowiązujące w okresie międzywojennym, w myśl których tworzenie i znoszenie sądów następowało w drodze ustawy. Rozwiązanie wprowadzone przez PKWN respektowano w warunkach jedności władzy w Polsce Ludowej i po 1989 roku. Podtrzymywano w ten sposób model ustrojowy trudny do pogodzenia z aksjologią demokratycznego państwa prawnego znajdującą oparcie w postanowieniach ustawy zasadniczej.

Konstytucja RP nie przewiduje oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji RP) czy premiera (art. 148 Konstytucji RP), ani też z postanowień Konstytucji dotyczących Ministra Sprawiedliwości (art. 187 Konstytucji RP stanowi, że Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa; jako członek tej Rady ma stać na straży niezależności sądów i niezawistości sędziów, co jest jego konstytucyjnym zadaniem). Z perspektywy art. 173 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalną taką wykładnię ustawy zasadniczej, która w drodze domniemania stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Wydobywanie uprawnień wobec władzy sądowniczej z zastanego pojęcia Ministra Sprawiedliwości oznacza, że obowiązująca Konstytucja ma być interpretowana z punktu widzenia wartości całkowicie jej obcych, związanych z zupełnie innymi systemami ustrojowym aniżeli demokratyczne

państwo prawne. Sejm poprzedniej kadencji stworzył Ministrowi Sprawiedliwości szczególne możliwości nadzoru nad działalnością sędziów ze względu na jego rolę administratora systemów informatycznych. Być może uważano to za istotne dla realizacji koncepcji stworzenia swego rodzaju korpusu sędziów. Przeprowadzone w obecnej kadencji połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego istotnie zmienia możliwości korzystania z prawa do sądu. Kiedy w 2009 roku rozdzielano te funkcje, to Minister Sprawiedliwości nie dysponował jeszcze tak znaczącymi narzędziami oddziaływania na sądy, jak obecnie. Moim zdaniem Konstytucja RP nie pozwala na połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zwłaszcza obecnie, kiedy ten, kto ma w swoim ręku prokuraturę, ma też istotny wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, co budzi wątpliwości dotyczące relacji między stronami w procesie. Zwierzchnik prokuratorów jest niemal zwierzchnikiem sędziów. Ma przecież do dyspozycji w Prokuraturze Krajowej specjalny wydział spraw wewnętrznych, właściwy do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych czynów przestępczych sędziów i prokuratorów. O patologiach w wymiarze sprawiedliwości świadczą orzeczenia Trybunału w Strasburgu. Kiedy czytamy niektóre rozstrzygnięcia pojawia się pytanie, jak to było w Polsce możliwe? Niestety, było to możliwe także dlatego, że kształcimy, przygotowując do egzaminów na rozmaite aplikacje, a więc kształcimy przede wszystkim pamięć, a nie wyobraźnię i charakter. I potem tak wykształceni absolwenci wydają wyroki, ze względu na które wydawane są orzeczenia Trybunału w Strasburgu. W rezultacie, w społeczeństwie, w którym 46% badanych ufa sądownictwu, a 39% deklaruje brak zaufania, kształtuje się ruch obywatelski pokrzywdzonych przez wymiar sprawiedliwości. Zasadniczym celem tego ruchu, formułowanym na niedawnej konferencji zorganizowanej w Sejmie, jest spowodowanie, by sędziowie nie stawali po stronie silnych przeciwko słabym. Wspomniany wydział spraw wewnętrznych odpowiada tym oczekiwaniom, ale nie stanowi rozwiązania pozwalającego usunąć patologie w wymiarze sprawiedliwości.

Niezawisłość oparta na strachu jest niewiele warta. Jednak w Prawie o ustroju sądów powszechnych mamy w istocie do czynienia z kulturą kooperacji negatywnej, która zagraża niezawisłości sędziowskiej. Podobne zagrożenie wiąże się z konsekwencjami swoistego totalitary-

zmu informacyjnego, w warunkach coraz pełniejszej inwigilacji wskutek rozwoju cyfrowych technologii informacyjnych i wobec zwiększonej troski o bezpieczeństwo. Konsekwencje te, na które zwraca uwagę Fundacja Panoptykon, w tym wynikające ze znowelizowanej ustawy o policji i odnoszące się do monitorowania oraz inwigilacji za pośrednictwem Internetu, dotyczą także sędziów. Poszanowanie prywatności sędziów jest ważną gwarancją ich niezawisłości stanowiącej podstawę zaufania do władzy sądowniczej. Prywatność należy do fundamentów godności jednostki. Konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziów i niezależności sądów, w pełni respektowane przez wszystkie władze, nie zastąpią tej umiejętności, o której mówi Salomon, kiedy we śnie prosi Boga o dar rozstrzygania spraw sądowych – prawdziwie boską zdolność rozróżniania dobra od zła. I wtedy Bóg daje mu serce pełne rozsądku.







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



**PERSPEKTYWA KRAJOWA  
NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW  
– UJĘCIE ETYCZNE**





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Krzysztof Strzelczyk**

*Sędzia Sądu Najwyższego  
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa  
w latach 2004–2006*

## ZACHOWANIE SĘDZIEGO A JEGO ODBIÓR SPOŁECZNY

Sędziowie z racji sprawowanych funkcji muszą spełniać najwyższe standardy. Powinni kierować się zasadami uczciwości, godności, honoru, poczuciem obowiązku oraz przestrzegać dobrych obyczajów. Jak słusznie zwróciła uwagę Pani Profesor Ewa Łętowska: *Pełnienie urzędu sędziego to nie tylko przywileje, to szczególne obowiązki i ograniczenia.*

Dlatego zdolność do respektowania tych wymagań, poza przygotowaniem merytorycznym, ma istotne znaczenie na etapie obsadzania stanowisk sędziowskich. Do tych zagadnień odniósł się w swoim wystąpieniu Pan sędzia Orlando Afonso. O tym, jaką wagę przypisuje się właściwemu doborowi kadry sędziowskiej świadczą przyjęte rozwiązania ustawowe.

Według art. 57 i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>1</sup>, przy ocenie kwalifikacji kandydata na wolne

---

<sup>1</sup> Jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm. – dalej: u.s.p.

stanowisko sędziowskie uwzględnia się predyspozycje osobowościowe kandydata do zawodu sędziego oraz przestrzeganie zasad etyki wykonywanego zawodu. Sędzia powinien kierować się tymi zasadami w czasie pełnienia swej funkcji jak i po przejściu w stan spoczynku. Natomiast według art. 57 b § 1 u.s.p. ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu administracyjnego i sędziego sądu wojskowego obejmuje badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności, realizacji procesu doskonalenia zawodowego, a także kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy oraz poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji.

Oczywiście bez względu na przyjęty sposób wyboru sędziów, jak w każdej grupie społecznej, zdarzają się nominacje osób niespełniających odpowiednich wymagań. Jak powiedział Pan Profesor Ryszard Piotrowski: *Patologie są wszędzie; nie ma idealnego świata.*

Swoje stanowisko w tym zakresie przedstawię z perspektywy sędziego orzekającego ponad trzydzieści lat, z perspektywy działania Krajowej Rady Sądownictwa, której byłem wiceprzewodniczącym i przewodniczącym w latach 2002–2006.

W tym czasie istotne znaczenie miało przyjęcie w dniu 19 lutego 2003 r. „Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów”. Przyjęte regulacje mają na celu zwrócenie uwagi sędziów na ich zachowanie w kontekście obowiązku budowania autorytetu urzędu sędziego, budowania autorytetu sądów. Sędziowie przez swoje zachowanie przy sprawowaniu urzędu, a także w życiu prywatnym, odgrywają najważniejszą rolę w kształtowaniu opinii społecznej o sądownictwie.

Cieszy mnie powrót do praktyki wręczania „Zbioru Zasad Etyki...” sędziom przy okazji nominacji na stanowiska sędziowskie. Zawiera on 22 paragrafy i dzieli się na rozdział ogólny oraz rozdziały regulujące zasady pełnienia służby oraz zasady postępowania sędziego poza służbą:

- 1) **zachowania sędziego podczas pełnienia służby**, które można podzielić na:
  - a) zachowanie w odniesieniu do uczestników postępowania na posiedzeniach;
  - b) wykonywanie obowiązków w zakresie administracji sądowej;
- 2) **zachowania sędziego poza służbą.**

**Ad. 1a)** Oceny społeczne mogą odnosić się do zachowania sędziego w toku posiedzenia jak i orzeczeń wydawanych w jednoosobowych lub wieloosobowych składach.

Według „Zbioru Zasad Etyki...” sędzia powinien dbać o porządek i właściwy przebieg oraz odpowiedni poziom stosowania procedur. W odniesieniu do stron powinien zachować godną postawę, cierpliwość, grzeczność oraz powinien takiego zachowania wymagać od uczestników postępowania. Zachowanie sędziego na sali posiedzeń, w budynku sądu obserwują przede wszystkim strony i ich pełnomocnicy. Opinie o jego pracy mogą także wyrażać inne osoby obecne na sali posiedzeń. Rolą sądu jest rozstrzyganie konfliktów społecznych jakie mogą powstać na tle wykładni i stosowania norm prawnych. Dlatego rzadko obie strony tego konfliktu są zadowolone z końcowego rozstrzygnięcia. Istotne jest, aby to niezadowolenie miało jedynie jurydyczne podłoże, aby nie było wynikiem negatywnej oceny zachowania sędziego i działalności sądu wywołujące poczucie krzywdy, niesprawiedliwości. Bardzo ważne są opinie o pracy sędziego i sądu pochodzące od osób, które są bezpośrednimi uczestnikami tych zdarzeń. W obecnym stanie prawnym nagrywanie posiedzeń w istotny sposób przyczynia się do respektowania zasad procedowania.

Nie można również pomijać roli przedstawicieli prasy, radia i telewizji coraz częściej obecnych podczas rozpraw sądowych, którzy relacjonują ich przebieg, prezentują i wyjaśniają motywy rozstrzygnięć. Media mają istotny wpływ na kształtowanie opinii społecznej o sądach. Niestety, nie zawsze relacje te są obiektywne, oparte na faktach. Nie zawsze sprawdza się powiedzenie „Jak cię widzą, tak cię piszą”. Zdarzały się też skrajne reakcje dziennikarzy podejmowane pod pozorem wadliwej rozumianej wolności słowa. Z takim spektakularnym odbiorem środowiska dziennikarskiego na orzeczenie o krótkotrwałym pozbawieniu wolności dziennikarza w związku z jego odmową wykonania innego orzeczenia sądowego, był publiczny protest w obronie tego rzekomo

tylko prześladowanego dziennikarza, polegający na zamykaniu się przez protestujących w klatce.

Opinię o działalności sędziów i sądów kształtują nie tylko media. Ważną rolę odgrywają politycy. Na tym polu zawsze było i jest wiele do zrobienia, albowiem w dalszym ciągu dochodzi do kontestowania roli sądów ze strony przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tymczasem niezawisłość sędziowska powinna być dla pozostałych władz wartością, którą trzeba szanować i chronić. Przypominają się w związku z tym wypowiedzi polityków wprost zapowiadających, że nie będą respektować wydanych przeciwko nim orzeczeń, poszukujących innych, pozaprawnych motywów, jakimi kierował się sąd wydając określone orzeczenie. Niektóre z tych wypowiedzi sięgają dziś jeszcze dalej. Odwołują się do życiorysów sędziów. Zawierają bezpodstawne groźby wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

Taki stosunek do władzy sądowniczej potwierdzają obecne działania skierowane przeciwko Trybunałowi Konstytucyjnemu, próby odmowy publikacji jego orzeczeń, wypowiedzi wprost deklarujące nieuwzględnianie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Działania te podważają nie tylko autorytet Trybunału Konstytucyjnego, ale także autorytet władzy sądowniczej; osłabiają zaufanie do sędziów i sądów. Trudno zatem zgodzić się z Panem sędzią Łukaszem Piebiakiem – podsekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, że kwestia niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego to tylko sprawa samego Trybunału, pozostająca poza tematem dzisiejszej konferencji.

Sędzia sprawując wymiar sprawiedliwości powinien dbać o autorytet swojego urzędu. Nie może ulegać jakimkolwiek wpływom, naruszającym jego niezawisłość (§ 9 ust. 1 „Zbioru Zasad Etyki...”). Właściwe rozumienie tego obowiązku ilustruje przykład sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie, którego w dniu 31 maja 2004 r. w charakterze świadka przesłuchiwał prokurator. Przesłuchanie dotyczyło rozpatrywania przez sędziego zażalenia na zatrzymanie osoby podejrzanej. W trakcie przesłuchania prokurator pouczył sędziego o odpowiedzialności karnej za odmowę udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące tajemnicy narady. Sędzia, odmawiając odpowiedzi, o wszystkim zawiadomił Krajową Radę Sądownictwa, która w dniu 20 października 2004 r. zajęła zdecydowane stanowisko wobec tego bezprecedensowego zamachu na niezawisłość sędziowską.

**Ad. 1b)** W miejscu pracy sędziowie współpracują ze sobą oraz z pracownikami administracji sądowej, z przedstawicielami innych zawodów prawniczych. Sędziowie powinni wymagać od innych sędziów nienaganego zachowania i kierowania się zasadami etyki zawodowej oraz powinni odpowiednio reagować na naganne zachowania w ich otoczeniu (§ 6 „Zbioru Zasad Etyki...”).

Tak związane regulacje nie wyczerpują oczywiście wszystkich sytuacji przewidzianych w „Zbiorze Zasad Etyki...”. Dlatego w § 7 dopuszczono zmiany lub uzupełnienia jego postanowień, a także dokonywanie ich wykładni. W dniu 16 września 2004 r. Krajowa Rada Sądownictwa przyjęła wykładnię uznającą za niewłaściwe nabywanie przez sędziów jakichkolwiek ruchomości lub nieruchomości na licytacjach przeprowadzonych przez komorników. Sędziowie powinni też dołożyć starań, by takie działania nie były udziałem osób im najbliższych.

**Ad. 2)** Sędziowie powinni przestrzegać dobrych obyczajów, powinni stanowić wzór postępowania zgodnego z prawem. W wyroku z dnia 11 grudnia 2011 r.<sup>2</sup> w sprawie sędziego zatrzymanego przez patrol policji w związku z przekroczeniem szybkości, który zachowywał się arogancko wobec kontrolującej funkcjonariuszki policji, Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny podkreślił, że sędzia powinien w każdej sytuacji zachowywać się kulturalnie, uprzejmie, bez lekceważenia, unoszenia się i emocjonalnych wypowiedzi, tym bardziej, kiedy sam swoim zachowaniem naruszającym prawo wymusił interwencję funkcjonariuszy policji.

Sędziowie powinni unikać kontaktów osobistych i jakichkolwiek związków ekonomicznych z innymi podmiotami, jeśli mogłyby one wzbudzać wątpliwości co do bezstronnego wykonywania obowiązków, bądź podważać prestiż i zaufanie do urzędu sędziowskiego (§ 17 „Zbioru Zasad Etyki...”).

Jednocześnie, według § 18 „Zbioru Zasad Etyki...”, sędzia powinien wykazywać niebudzącą wątpliwości rzetelność w swoich sprawach finansowych oraz skrupulatność w wypełnianiu wynikających stąd obowiązków. Obowiązki sędziego w tym zakresie łączą się z wypełnianiem oświadczeń majątkowych, które podlegają szczególnej, podwójnej weryfikacji: przez kolegium sądu apelacyjnego i właściwy urząd skarbowy

---

<sup>2</sup> Sygn. akt SNO 60/14.

(art. 87 § 3 i 8 u.s.p.). Z tą procedurą wiąże się podjęta w 2005 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli próba kontroli oświadczeń majątkowych sędziów. Sprzeciwiła się temu Krajowa Rada Sądownictwa w uchwale z dnia 17 czerwca 2005 r. ze względów konstytucyjnych i ustawowych upoważnień określonych podmiotów do przeprowadzania tych kontroli. Do tej kwestii wraca się obecnie przez przygotowywanie projektu aktu prawnego zezwalającego na upublicznienie oświadczeń majątkowych wszystkich sędziów. Mam obawy, czy tak należy rozumieć transparentność majątkową sędziów w sytuacji i tak wzmożonych kontroli ich oświadczeń majątkowych.

Do postępowania sędziego poza służbą odnosi się wyrażony w § 21 „Zbioru Zasad Etyki...” zakaz świadczenia usług prawniczych i interpretacja tego zapisu uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 kwietnia 2003 r. zezwalająca sędziom w stanie spoczynku na udzielanie bezpłatnych porad prawnych na zasadach charytatywnych osobom, których nie stać na korzystanie z usług prawniczych.

W podsumowaniu trzeba jeszcze raz podkreślić jak istotną rolę w kształtowaniu opinii społecznej o władzy sądowniczej spełniają dziennikarze i politycy. Poza odpowiednim reagowaniem na oceny niesprawiedliwe należy w każdym czasie, w każdej sytuacji dbać o godne zachowanie sędziów. Jednym ze środków, który służy realizacji tego celu, jest możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu. Mając jednak na uwadze dane statystyczne Krajowej Rady Sądownictwa, dotyczące postępowań dyscyplinarnych wszczynanych corocznie wobec sędziów, trudno znaleźć usprawiedliwienie dla planów utworzenia specjalnej jednostki w ramach Prokuratury czy Ministerstwa Sprawiedliwości do spraw walki z nadużyciami w środowisku sędziowskim.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Antoni Górski**

*Sędzia Sądu Najwyższego  
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa  
w latach 2010–2014*

**UWAGI O ZAGROŻENIU WEWNĘTRZNYM  
DLA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

Zagrożenia niezawisłości sędziowskiej płyną przede wszystkim z zewnątrz i są słusznie podnoszone i wskazywane jako szczególnie niebezpieczne, zwłaszcza jeśli pochodzą od przedstawicieli pozostałych władz i od prasy. Ostatnio mówi się o tym w naszym kraju bardzo dużo, w znacznej mierze poświęcona jest też temu ta konferencja. Jednakże nie można pomijać tego, że pewne zagrożenia istnieją także wewnątrz samego sądownictwa, przybierając postać określaną jako nadużycia władzy sędziowskiej. Proszę pozwolić, że właśnie temu zagrożeniu wewnętrznemu poświęcę nieco uwagi. Nie podzielam bowiem poglądu, że wobec niesprzyjającej atmosfery dla sądownictwa, nie powinno się mówić o naszych niedociągnięciach w pracy i w postawach sędziowskich.

Zacznę od cytatu, zmieniając tylko jego ujęcie gramatyczne. Brzmi on tak: *Sędziowie, zwłaszcza w wielkich miastach stają się bardziej anonimowymi funkcjonariuszami niż sędziami. Niektórzy z nich uznają, że pozostając bezkarni, mogą odraczać rozprawy w sprawach nadających się*

*do wyrokowania, bezzasadnie zawieszać postępowanie czy odrzucać pozwy nadające się do rozpoznania. Takie postępowanie jest nadużyciem niezawisłości sędziowskiej, stanowiącym eksces prowadzący do zwyrodnienia wymiaru sprawiedliwości.*

Te gorzkie i surowe słowa nie pochodzą od kogoś z nieprzychylnych nam polityków ani od dziennikarza. Wypowiedział je przed czterema laty na tej sali podczas konferencji o podobnej tematyce prezes Stanisław Dąbrowski. Powszechne uznanie, jakim się cieszył, wynikało m.in. z tego, że przy całej ogromnej życzliwości wobec sędziów, nie idealizował nas, lecz bywał krytyczny. Uznawał, że wymaga tego sprawiedliwość ocen, a mądra krytyka ma sens i walor sanacyjny. Nie możemy więc skwitować jego uwag stwierdzeniem, że dotyczą one tylko marginesu naszej działalności i usprawiedliwiać wytknięte uchybienia notorycznym przeciążeniem pracą.

Wydaje się, że niebezpieczeństwo nadużywania władzy kryje się w niewłaściwym sposobie interpretowania, a zwłaszcza praktykowania, wyjątkowego i słusznie uprzywilejowanego statusu ustrojowego urzędu sędziego, ukształtowanego konstytucyjnie przez fundamentalne zasady niezawisłości i niezależności. Polega to na braku równowaznego traktowania przez niektórych z nas dwóch podstawowych przepisów, które statuują istotę urzędu sędziego i określają jego obowiązki, czyli art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z nich gwarantuje nam niezawisłość, a więc podstawowe nasze prawo, bez zapewnienia którego nie może być mowy o wymierzaniu sprawiedliwości. Drugi formułuje wymagania zarówno co do sposobu, jak i co do jakości wykonywania przez nas pracy, a więc jak nasza niezawisłość ma być realizowana. Konstrukcja tego przepisu jest taka, że wymienia się w nim usprawiedliwione oczekiwania i wymagania obywateli w stosunku do sądów i sędziów. Należy go jednak rozumieć i odczytywać także jako jednoczesne wskazanie naszych sędziowskich obowiązków, które odpowiadają tym uprawnieniom i oczekiwaniom. Uwzględnienie treści obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustrojodawca w odniesieniu do sędziów starał się zachować równowagę między prawami naszego stanu a obowiązkami, czego niektórzy z nas zdają się nie dostrzegać. Mówiąc skrótowo i w uproszczeniu, koledzy ci rozumują tak: To ja, sędzia, jestem emanacją osobową władzy sądowniczej. Skoro art. 178 ust. 1 Konstytucji gwarantuje mi niezawisłość w sprawowaniu urzędu, ograniczając ją

tylko do podległości ustawie zasadniczej i ustawom zwykłym, to żaden z przełożonych nie ma jakichkolwiek uprawnień w stosunku do mnie w kwestiach należących do zakresu mojego urzędowania. W szczególności nie może decydować czy sprawa nadaje się do wyznaczenia na termin, badać i oceniać zasadności odroczenia rozprawy lub zawieszenia postępowania oraz czy ustały przyczyny tego zawieszenia, nie mówiąc już o zwracaniu mi uwagi na niestosowność zachowania.

Taki sposób pojmowania zasady niezawisłości sprawia, że wykorzystuje się ją jako swoisty parawan, za którym chce się niekiedy ukryć bylejąkość pracy czy niewłaściwe postępowanie. To m.in. w dużym stopniu z takimi postawami boryka się Pani Sędzia Katarzyna Gonera, przewodnicząca komisji Krajowej Rady Sądownictwa ds. etyki sędziowskiej. W jej trudnej pracy, dotyczącej delikatnej materii, w opracowywanych przez nią pismach z reguły nie wystarcza powołanie się na przepisy prawa o ustroju sądów stanowiące podstawę prawną uprawnienia prezesa sądu do kontrolowania sprawności postępowania. Trzeba bowiem nieraz dokonywać prawdziwej ekwilibrystyki stylistycznej, aby nie urazić sędziego, którego postawa czy zachowanie budzą uzasadnione zastrzeżenia. Brak samokrytycyzmu i nadwrażliwość niektórych kolegów na jakiegokolwiek negatywne uwagi nadzorcze idzie bowiem tak daleko, że w Sądzie Najwyższym znalazły się sprawy o naruszenie godności osobistej z powodu udzielenia sędziemu wytyku judykacyjnego.

Mówi się, że przypadki niewłaściwego stosunku do praw i obowiązków sędziowskich dotyczą przede wszystkim kolegów o najkrótszym stażu pracy. Jeśli tak jest, to należałoby zbadać, jakie są przyczyny tego stanu rzeczy oraz podjąć odpowiednie działania naprawcze i zapobiegawcze. Już teraz pozwolę sobie zgłosić uwagę na ten temat. Otóż w czasie niedawnej mojej pracy w Radzie zaobserwowałem z pewnym zaskoczeniem i zaniepokojeniem zjawisko rozluźnienia, a nawet zerwania relacji mistrz–uczeń, która od zawsze była fundamentem kształtowania właściwych postaw w każdym środowisku, także w sędziowskim. W moim pokoleniu było rzeczą naturalną i powszechnie praktykowaną, że asesor czy początkujący sędzia zwracał się o konsultację prawną do bardziej doświadczonego kolegi, najczęściej przewodniczącego wydziału lub wizytatora. Do dzisiaj z wdzięcznością wspominam tych moich nauczycieli i przewodników w zgłębianiu trudnej sztuki wymierzania sprawiedliwości. Wystarczy przywołać tu jednego z najwybitniejszych

z nich, sędziego wizytatora śp. Antoniego Filcka, późniejszego sędziego Sądu Najwyższego i prezesa Izby Cywilnej oraz sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Bywało tak, iż u tego wspaniałego człowieka i prawnika niemal mijaliśmy się w drzwiach, a każdy wychodził z poradą i rozjaśnieniem przedstawianych problemów. W nagłych przypadkach zwracaliśmy się do Niego telefonicznie; niektórzy z odległych sądów przyjeżdżali z aktami sprawy. Nikomu nie przychodziło do głowy, że mogło to w czymkolwiek uchybić niezawisłości sędziowskiej. Choć upłynęło tle lat, pamięć o naszym Mistrzu przetrwała. Przed dwoma laty w Sądzie Apelacyjnym w Białymstoku odbyła się z inicjatywy Jego uczniów i dzięki wsparciu oraz zaangażowaniu pana prezesa Bogusława Dobrowolskiego uroczystość nadania sali konferencyjnej Jego imienia.

Chciałbym podkreślić, że ci z ówczesnych starszych kolegów, którzy cieszyli się w naszym środowisku rzeczywistym autorytetem osobistym i zawodowym, dzielili się z nami nie tylko swoim doświadczeniem. Przekazywali nam też coś bardziej cennego: wzór postawy sędziowskiej, co powodowało, że po prostu nie wypadało postępować w sposób, który mógłby naruszać zasady etyki sędziowskiej. Wydaje się, że obserwowana dzisiaj atomizacja środowiska sędziowskiego jest jedną z przyczyn uchybień w postępowaniu niektórych z nas. Stąd też rodzi się postulat podjęcia zadania przywrócenia i odbudowy takich dobrych relacji współpracy i pomocy, o których tu wspominałem. Będzie to niełatwe, zwłaszcza w dużych ośrodkach. Podjęty trud powinien się jednak opłacić, gdyż może być jednym ze sposobów na poprawę zarówno poziomu pracy, jak i etosu postaw sędziowskich.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dr Paweł Skuczyński***

*Uniwersytet Warszawski*

*Prezes Instytutu Etyki Prawniczej*

POSTAWY PRAWNIKÓW  
WOBEK KRYZYSU KONSTITUCYJNEGO  
A NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKA

WPROWADZENIE

Trudno wyobrazić sobie teoretyczne rozważania dotyczące etyki zawodowej sędziów, które abstrahowałyby od zagadnienia niezawisłości. Oznacza to, że ma ono charakter uniwersalny i każda koncepcja etyki sędziowskiej, czy szerzej – roli sędziego, musi przyjmować jakieś jej rozumienie, mniej lub bardziej *explicite* sformułowane. Jednocześnie jednak niezawisłość jest także, a być może przede wszystkim, konstytutywnym elementem praktyki. Jej sens jest zatem wyznaczany w znacznej mierze przez to, w jaki sposób pojęcie to jest używane w działalności orzeczniczej i pozaorzeczniczej sądów, a także w postulatach i oczekiwaniach adresowanych do organów wymiaru sprawiedliwości. Można więc powiedzieć, że poza wymiarem uniwersalnym ma również tzw. znaczenie lokalne. Jego analiza w zestawieniu z ogólnymi rozwa-

żaniami na temat niezawisłości o zasięgu uniwersalnym, może zwrócić uwagę na niedostrzegane do tej pory problemy. Powodu do takiego ukierunkowania badań dostarcza niewątpliwe kryzys konstytucyjny obfitujący w zderzenia ogólnego pojmowania niezawisłości z oczekiwaniami i zarzutami kierowanymi do sędziów ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. W chwili pisania tych słów zderzenia te odnoszą się wprawdzie przede wszystkim do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jednakże już to jest aż nadto wystarczającym materiałem.

Zanim zostaną zaprezentowane problemy, które dla niezawisłości sędziowskiej wynikają z kryzysu konstytucyjnego, należy przedstawić jak jest ona najogólniej pojmowana. Nie ma ani możliwości, ani potrzeby dokonywania tego w tym miejscu w sposób szczegółowy. Dlatego też można ograniczyć się do następujących uwag. Przede wszystkim niezawisłość jest powiązana z samą istotą władzy sądowniczej i wymierzaniem sprawiedliwości, a więc ma źródło m.in. w zasadzie podziału władz. Należy w związku z tym rozpatrywać ją w kontekście zasad niezależności sądów<sup>1</sup> oraz bezstronności sędziowskiej<sup>2</sup>. O ile pierwsza z tych zasad oznacza organizacyjne i funkcjonalne wyodrębnienie sądów jako organów państwa sprawujących wymiar sprawiedliwości, o tyle zasada niezawisłości jest adresowana do sędziów jako osób sprawujących urząd. Może być więc określana jako indywidualna niezależność sędziego w wymierzaniu sprawiedliwości. Na gruncie Konstytucji RP jest o niej mowa przede wszystkim w art. 178 ust. 1, zgodnie z którym *Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.*

Na podstawie tego przepisu można powiedzieć, że niezawisłość ma aspekt pozytywny, który polega na tym, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom.

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, [w:] *Aurea Praxis. Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Ercińskiego*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011 oraz T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> Zob. m.in. W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009 oraz W. Jasiński, *Uwagi o interpretacji zasady bezstronności sądu*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2013.

W konsekwencji można wyprowadzić wniosek dotyczący jej negatywnego aspektu, tj. że nie podlegają oni jakimkolwiek innym dyrektywom wymierzania sprawiedliwości, np. poleceniom, instrukcjom czy okólnikom<sup>3</sup>. Nie można więc zasady niezawisłości po prostu utożsamiać z legalizmem nakazującym wszelkim organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Brak podlegania innym dyrektywom niż normom Konstytucji i ustaw ma również dwa aspekty. Pierwszy można określić jako niezawisłość zewnętrzną, co oznacza brak formalnego związania jakimikolwiek poleceniami i instrukcjami. Drugi natomiast jako niezawisłość wewnętrzną, a więc faktyczny brak kierowania się przez sędziego jakimikolwiek poleceniami i instrukcjami, nawet jeśli byłyby one w stosunku do niego formułowane. To ostatnie zagadnienie związane jest z istnieniem systemu gwarancji niezawisłości, takich jak immunitet formalny czy nieusuwalność sędziów. Nie może być tu omówione<sup>4</sup>, jednakże niewątpliwie w kryzysie konstytucyjnym także ono staje się doniosłe w myśl dobrze znanego stwierdzenia, że niezawisłość w sensie prawnym jest tak szeroka jak jej gwarancje umożliwiające bez obaw opieranie się próbom wpływania na sędziego. Jeśli gwarancji tych brakuje niezawisłość staje się przede wszystkim kwestią etyki zawodowej i postawy sędziego.

Należy podkreślić, że ze swej istoty niezawisłość jest trudna do bardziej precyzyjnego normatywnego określenia. Każde bowiem jej dookreślenie inaczej niż poprzez przepisy Konstytucji lub ustaw byłoby nie do pogodzenia z jej konstytucyjnym rozumieniem jako niepodlegania w sprawowaniu urzędu innym dyrektywom postępowania niż wynika-

---

<sup>3</sup> B. Wojciechowski, *Niezawisłość sędziowska*, [w:] *Leksykon etyki prawniczej. 100 podstawowych pojęć*, red. P. Skuczyński, S. Sykuna, Warszawa 2013, s. 241. Zob. także M. Safjan, *Etyka zawodu sędziowskiego* [w:] *Etyka prawnika. Etyka nauczyciela zawodu prawniczego*, red. E. Łojko, Warszawa 2006, s. 47–52.

<sup>4</sup> Warto zwrócić uwagę na znaczenie jakie przypisywane jest gwarancjom niezawisłości w dokumentach międzynarodowych, zob. np. Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(94)12 dotyczące niezależności, sprawności i roli sędziów z dnia 13 października 1994 r., Europejską Kartę Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z dnia 18 lipca 1998 r., Opinię Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 dotyczącą standardów niezależności sądownictwa i nieusuwalności sędziów z dnia 23 listopada 2001 r. oraz Opinię Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 3 dotyczącą zasad i norm rządzących postępowaniem zawodowym sędziów, w szczególności etyki, niewłaściwego postępowania i bezstronności z dnia 19 listopada 2002 r.



jące z tych aktów normatywnych. W szczególności rodzi to problem dla kodeksów etyki zawodowej takich, jak „Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów”<sup>5</sup>, ponieważ muszą one ograniczyć się w tym zakresie do powtórzenia ogólnych sformułowań. Nie wydaje się dopuszczalne nie tylko np. zdefiniowanie w kodeksie etyki pojęcia niezawisłości, ale także w ogóle uregulowanie w jakikolwiek sposób sfery nią objętej<sup>6</sup>. Dlatego też postanowienia „Zbiór Zasad Etyki...” dotyczą zagadnienia niezawisłości w § 9, którego ust. 1 stanowi, że: *Sędzia nie może ulegać jakimkolwiek wpływom naruszającym jego niezawisłość bez względu na ich źródło lub przyczynę*, a ust. 2, iż: *W razie wystąpienia okoliczności, które mogą zagrozić niezawisłemu sprawowaniu urzędu, sędzia jest obowiązany niezwłocznie powiadomić odpowiedniego przełożonego*. Nowum normatywne wprowadzone przez „Zbiór Zasad Etyki...” sprowadza się właściwie do obowiązku powiadomienia przełożonego o zagrożeniach dla niezawisłości. Można wprawdzie na tym tle mieć wątpliwości czy w związku z niezawisłością można w ogóle mówić o tym, że sędzia może podlegać przełożonym, ale nie można też zapominać, że Konstytucja w art. 186 ust. 1 przewiduje, iż organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest Krajowa Rada Sądownictwa. Istnieje więc odpowiedni organ, do którego zadań należy reagowanie w przypadku zagrożeń dla niezawisłości, a sędziowie nie są pozostawieni sami sobie.

Choć normatywne dookreślenie omawianej zasady nie jest możliwe, to nie wyklucza to, że zostanie ona poddana analizie filozoficznej. W niniejszym referacie chciałbym podjąć próbę częściowej analizy tego typu i postawić trzy powiązane ze sobą tezy. Po pierwsze, że wobec kryzysu konstytucyjnego prawnicy przyjmują trzy główne typy postaw, które w uproszczeniu można by określić jako pozytywistyczna, polityczna i obywatelska. Po drugie, że odniesienie tej typologii dotyczącej prawników w ogóle do niezawisłości sędziowskiej ujawnia jej performatywny charakter, co zazwyczaj jest w analizach owego pojęcia niezauważane. Po trzecie, że takie ujęcie niezawisłości pozwala lepiej zrozumieć i być może rozwiązać niektóre problemy związane z kry-

---

<sup>5</sup> Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 lutego 2003 r. ze zm.

<sup>6</sup> Por. J.R. Kubiak, *Wokół idei kodeksu etyki zawodowej sędziów*, „Palestra” 1995, 3–4 oraz T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów. Rozważania*, Warszawa 2007, s. 151 i n.



zysem konstytucyjnym, np. dotyczące granic krytyki władzy politycznej przez sędziów oraz reagowania na krytykę ze strony tych władz. Nie zostanie więc poddana rozważaniom możliwość zinterpretowania kryzysu konstytucyjnego przez pryzmat teorii czy paradygmatu sądu konstytucyjnego<sup>7</sup> i władzy sądowniczej i opozycyjnych w ich ramach stanowisk – choćby od H. Kelsena do R. Alexy’ego i od Monteskiusza do R. Dworkina. Cel referatu jest o wiele mniej ambitny w tym zakresie i ogranicza się w pierwszej kolejności do dokonania typologii postaw prawników poprzez zrelatywizowanie ich do sfer, w których działają, tj. pozytywistycznie pojmowanej autonomii prawa, polityczności prawa oraz obywatelskiej sfery publicznej.

### TRZY TYPY POSTAW PRAWNIKÓW WOBEK KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO

Pierwszą z postaw można określić jako pozytywistyczną. Opiera się ona na założeniach charakterystycznych przede wszystkim dla pozytywizmu prawniczego, ale także filozoficznego. W szczególności prawnicy ją przejawiający stoją na stanowisku silnej autonomii prawa i nauk prawnych. Zgodnie z nim prawo jest pojęciowo oddzielone od innych sfer, w tym polityki i moralności, choć mogą między nimi zachodzić różne związki funkcjonalne. Oznacza to, że dla oceny legalności określonych działań przydatne są jedynie argumenty prawne znajdujące oparcie w przyjmowanej koncepcji źródeł prawa, a ewentualne racje polityczne lub moralne mogą być wykorzystane jedynie na etapie tworzenia lub stosowania prawa w odniesieniu do ustalania jego konsekwencji prawnych. Prawnik-pozytywista w sporach dotyczących sądu konstytucyjnego będzie zatem dokonywał jedynie ocen prawnych ograniczających się do stwierdzenia jakie postępowanie narusza obowiązujące przepisy, a jakie nie, oraz dopuszczał działania służące do zrealizowania stanu zgodnego z prawem przewidzianym tylko w formach i trybie przez przepisy. Według niego każda inna postawa prowadzi do upolitycznienia lub moralizowania prawa, a więc zastąpienia pewności rozstrzygnięcia sporów w oparciu o reguły, wejściem w nierozstrzygalne ze swej istoty spory,

---

<sup>7</sup> Zob. A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, s. 55 i n.

w których decyzje zapadają nie na podstawie argumentów prawnych, ale np. woli większości lub indywidualnego poczucia słuszności.

Odniesienie pozytywistycznego założenia o autonomii prawa do niezawisłości sędziowskiej polega na uznaniu, że ta ostatnia jest realizacją tej pierwszej. Sędziowie – w polskim porządku prawnym – podlegają jedynie Konstytucji i ustawom, a więc z mocy prawa nie są związani żadnymi racjami pozaprawnymi, chyba że same przepisy nakazują ich uwzględnienie. Jednakże niezawisłość według tego ujęcia nie wyczerpuje się w aspekcie zewnętrznym, a więc polega nie tylko na tym, że sędzia ma możliwość odmowy uwzględnienia jakichkolwiek racji tego typu, jeśli nie ma to podstawy prawnej. Równie ważny jest bowiem jej aspekt wewnętrzny, czyli faktyczne niekierowanie się sędziego takimi racjami. Można zatem powiedzieć, że w działalności sędziego niezawisłość powinna manifestować się poprzez konsekwentne posługiwanie się argumentacją prawną i odrzucaniem racji pozaprawnych. Dokonanie takiego odrzucenia w sposób wyraźny jest szczególnie ważnym i niezrządkiem wymagającym charakteru działaniem niezawisłym. Inne podejście byłoby przekroczeniem roli sędziego, a wejście w spór przy pomocy argumentacji politycznej lub moralnej byłoby zaprzeczeniem autonomii prawa i podstawą do zarzutu upolitycznienia.

Kryzys konstytucyjny nie różni się w tej perspektywie od innych problemów prawnych. Wywołany przyczynami pozaprawnymi może być przez sędziów oceniany tylko w kategoriach legalistycznych i w ramach odpowiednich procedur. Stwierdzenie naruszenia prawa nie może podlegać jakimkolwiek kompromisom, a sędziowie nie mogą być stroną jakichkolwiek negocjacji w tym zakresie. Nie do nich należy także wyegzekwowanie stanu zgodnego z prawem lub proponowanie rozwiązań, chyba że przepisy zawierają wyraźne normy kompetencyjne upoważniające ich do tego. Zgodnie z omawianym stanowiskiem niedopuszczalny jest zatem jakikolwiek udział sędziów w debatach publicznych, chyba że nie wykracza on poza wyjaśnienie stanu prawnego i racji określonych rozstrzygnięć, np. wyroków. Tym bardziej naruszeniem niezawisłości byłyby jakiegokolwiek protesty lub petycje. Zawierałyby one bowiem ze swej istoty wyraźne odwołanie do racji politycznych lub moralnych, a zatem manifestowałyby zawisłość wobec określonych poglądów lub grup reprezentujących interes polityczny. Takie zaangażowanie uniemożliwiłoby następnie odparcie zarzutów o upolitycznienie sądów i sprze-

niewierzenie się przez sędziów idei autonomii prawa. Innymi słowy na zagrożenia dla państwa prawa i samej niezawisłości sędziowskiej należy odpowiadać działaniem jeszcze ściślej uzasadnianym wyłącznie racjami prawnymi i jeszcze bardziej niezawistym.

Druga postawa została powyżej określona jako polityczna, ale od razu należy zaznaczyć, że chodzi tu o pojęcie polityczności, które ma źródło w filozofii Carla Schmitta, a więc nie może być utożsamiane z tzw. bieżącą czy partyjną polityką. Jest ono także szersze niż funkcje polityczne konstytucji, o których pisał Autor w swoich pracach z zakresu filozofii prawa<sup>8</sup>. Należy je bowiem rozumieć w sposób wypracowany w jego filozofii politycznej, czyli jako rodzaj uniwersalnej kategorii opisującej stosunki społeczne w perspektywie dominacji. Najbardziej fundamentalne dla zrozumienia pojęcia polityczności jest istnienie w życiu społecznym wszelkich różnic i przeciwieństw. Będzie miało ono zastosowanie tam, gdzie występują one w najwyższym stopniu, a więc są najbardziej intensywne. Co prawda różnice i przeciwieństwa mogą być wyrażane przy pomocy różnych pojęć, ale możliwe jest ich rozpoznanie jako politycznych ze względu na ich zawsze polemiczny cel. Jeśli więc wprowadza się pewne kategoryzacje rzeczywistości i przeciwstawia się występujące w nich opozycje w celu wykazania wyższości jednego jej członu, to jest to działanie polityczne, choćby nie odbywało się w ogóle w ramach typowych instytucji politycznych. Cytowany Autor uogólniał to przy pomocy metafory wroga i przyjaciela, od których zdefiniowania zaczyna się wszelka polityczność<sup>9</sup>.

Zastosowanie omawianego pojęcia do niezawisłości sędziowskiej ma wiele konsekwencji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwie najważniejsze. Przede wszystkim pozwala zinterpretować pojęcia prawne jako kategorie polityczne, przy pomocy których wytwarzane są różnice i przeciwieństwa w życiu społecznym i w ten sposób reprodukowany jest określony porządek społeczny. Innymi słowy polityczność pozwala na krytykę pozytywistycznego pojmowania niezawisłości ze

---

<sup>8</sup> Zob. np. K.J. Kaleta, K. Koźmiński, *Charakter władzy suwerennej w koncepcjach ładu konstytucyjnego Hansa Kelsena i Carla Schmitta*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013, 2, s. 155 i n.

<sup>9</sup> C. Schmitt, *Pojęcie polityczności*, [w:] *Teologia polityczna i inne pisma*, Warszawa 2012, s. 253–260.

względu na to, że zakrywa ona rzeczywistą funkcję ograniczania się sędziów do argumentacji prawnej. Krytyka taka jest charakterystyczna między innymi dla zwolenników nurtu *Critical Legal Studies*, dla których założenia formalizmu i obiektywizmu leżące u podstaw sędziowskich rozumowań można powiązać z filozofią liberalną, co jednak w normalnej praktyce prawnej pozostaje zakryte<sup>10</sup>. Można więc powiedzieć, że pozytywistycznie rozumiana autonomia prawa stwarza warunki do dokonywania przez sędziów merytorycznych rozstrzygnięć politycznych i moralnych, ale jednocześnie przedstawiania ich jako uzasadnionych formalnie i obiektywnych<sup>11</sup>.

Ponadto, poza tą negatywną dla pozytywistycznej koncepcji niezawisłości konsekwencją aplikacji pojęcia polityczności, można również wskazać na taką, która ma pozytywny wymiar. Nie oznacza ona bowiem destrukcji niezawisłości sędziowskiej i jej odrzucenia. Wręcz przeciwnie, zostaje ona wzmocniona, ponieważ sama będąc pojęciem politycznym opiera się na różnicy i przeciwstawieniu sobie niezawisłego rozstrzygania sporów przez sędziów oraz poddanych dyscyplinie partyjnej polityków<sup>12</sup>. Uwzględnianie racji politycznych i moralnych w rozumowaniach prawniczych w sposób jawny – opieranie się na standardach czy wyważanie wartości – jest o wiele bardziej refleksyjne w przypadku sędziów niż bieżącej polityki. Jednocześnie jawność ta zniesie konserwatywizm formalizmu. Można zatem powiedzieć, że pojmowanie niezawisłości przez pryzmat polityczności oznacza wzmocnienie władzy sądowniczej, która nie jest już pojmowana tylko jako Monteskiuszowska władza aplikacyjna, ale jako równoprawna władzy ustawodawczej i wykonawczej, lecz nadal im przeciwstawna jako apolityczna w sensie bieżącej polityki. W ten sposób – dzięki polityczności – widoczne staje

---

<sup>10</sup> R.M. Unger, *Ruch studiów krytycznych nad prawem*, Warszawa 2005, s. 5–11. Zob. także D. Kennedy, *The Rise and Fall of Classical Legal Thought*, Washington 2006.

<sup>11</sup> Zdawał sobie z tego sprawę również H. Kelsen pisząc, że „Nie można nie dostrzegać faktu, że również fachowcy – świadomie lub nieświadomie – kierują się motywami politycznymi”, H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 42.

<sup>12</sup> Sam C. Schmitt pisał, że celem niezawisłości sędziowskiej jest wyłączenie polityczności – „Wszystko co robi sędzia jako sędzia, jest określone *normatywnie* i różni się od egzystencjalności sfery politycznej” – C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2013, s. 434.

się również immanentne napięcie tkwiące w koncepcji demokratycznego państwa prawnego, tj. między liberalnym a demokratycznym elementem ustroju i między prawami jednostki a wolą większości. Polityczność niezawisłości sędziowskiej polega na ochronie prawnej tych pierwszych przed tą drugą – zabezpieczeniu przed „tyranią większości”.

Dla kryzysu konstytucyjnego oznacza to przede wszystkim, że sędzia nie może pozostać w jego obliczu neutralny. Nie jest możliwe pozostanie poza sporem zarówno ze względów strukturalnych, jak i funkcjonalnych. W pierwszej kolejności bowiem należy pamiętać, że polityczność nie jest pewną sferą, w której można by się znajdować, ale można by ją także opuścić. Dlatego można powiedzieć, że ma ona charakter społecznej totalności w takim filozoficznym sensie, iż wszelkie sytuacje w każdej dziedzinie życia zawsze można analizować w kategoriach politycznej dominacji i reprodukcji. Także nie zabieranie głosu czy kontynuowanie rutynowego toku czynności jest zatem pewnym stanowiskiem. Jego pozorna neutralność może być zinterpretowana jako przyzwolenie. Sama struktura polityczności nie pozwala zatem pozostać poza nią. Ponadto nie jest możliwe wyłączenie się ze sporu jeśli stało się jego stroną i zostało zdefiniowanym w kategoriach Schmittowskiego wroga. Występowanie w tej funkcji nie jest zależne od woli i nie jest możliwe uniknięcie tego przez pozytywistyczne zamknięcie się w systemie reguł. W takiej sytuacji nie jest także możliwa ochrona samej niezawisłości i jej gwarancji przy pomocy argumentacji prawnej, odwołującej się wyłącznie do przepisów. Niezbędne jest wykazywanie w sposób polityczny wyższości stosowania prawa przez niezawisłych sędziów nad rozstrzyganiem ich w ramach bieżącej polityki oraz koncepcji demokratycznego państwa prawnego nad innymi wizjami ustroju. W kryzysie konstytucyjnym polityczność uzasadnia więc sędziowski aktywizm<sup>13</sup>.

Trzecia z możliwości to postawa obywatelska. Nawiązuje ona do rozumienia społeczeństwa obywatelskiego jako sfery pośredniej między prywatnością a polityką, przy czym można wyróżnić dwa powiązane ze sobą aspekty tego pojęcia. W pierwszym chodzi o jej pojmowanie

---

<sup>13</sup> Na temat pojęcia aktywizmu i przeciwstawianego mu pasywizmu sędziowskiego zob. T. Stawecki, *Aktywizm i pasywizm sędziowski*, [w:] *Leksykon etyki prawniczej...*, s. 5–17.

instytucjonalne jako składającej się z różnego rodzaju zrzeszeń, w tym organizacji samorządowych i pozarządowych należących do tzw. trzeciego sektora<sup>14</sup>. Drugi natomiast dotyczy debaty publicznej, która toczy się między obywatelami. Jak twierdzi J. Habermas, jeśli debata taka odbywa się w sposób nieskrępowany, a więc wolny od wszelkiego przymusu, z poszanowaniem równości każdego z jej uczestników i szczerym nastawianiem obywateli, to wytwarza się sfera publiczna<sup>15</sup>. Należy oddzielać ją od sfery politycznej i dyskursów władzy państwowej, np. parlamentarnych, administracyjnych i sądowych, choć może i powinna mieć ona na nie duży wpływ. Jej funkcją jest bowiem transformowanie subiektywnych i prywatnych przekonań obywateli w obiektywną wolę polityczną. Można powiedzieć, że ta ostatnia konstytuuje się w sferze publicznej poprzez debatę, w której reprezentowane są wszelkie punkty widzenia oraz interesy, są one uzasadniane przy pomocy jak najlepszych argumentów, a w konsekwencji budowany jest szeroki i autentyczny konsens. Siłą demokracji, którą w tym ujęciu nazywa się deliberatywną, jest siła sfery publicznej, a siłą sfery publicznej jest zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne.

W odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej oznacza to, że niezbędne jest oddzielenie występowania przez sędziów w dwóch różnych rolach – urzędowej oraz obywatelskiej. Tak jak każdy, mają oni bowiem prawo brać udział w debacie publicznej i korzystać w tym zakresie z wolności słowa, zrzeszania się itp. W działalności orzeczniczej powinni oni ograniczać się wyłącznie do racji prawnych, ale poza nią wskazane jest, aby wykorzystywali swoje doświadczenie oraz znajomość spraw publicznych i zabierali głos w sferze pozaprawnej i w ten sposób manifestowali swoją niezawisłość. Istotne jest, aby role te były rozdzielone i aby działalność publiczna sędziego nie naruszała innych zasad etyki sędziowskiej, np. podważała zaufanie do niego lub rodziła podejrzenia o stronniczość. Dlatego też najlepiej byłoby, gdyby odbywało się to w szczególnych formach instytucjonalnych. Należy do nich przede wszystkim samorząd zawodowy wyposażony w funkcje reprezento-

---

<sup>14</sup> H. Izdebski, *Z dziejów terminu „społeczeństwo obywatelskie”*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 379 i n.

<sup>15</sup> Zob. przede wszystkim J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, w szczególności rozdz. IV.

wania środowiska sędziowskiego oraz wszelkiego rodzaju dobrowolne zrzeszenia. Udział w debacie publicznej poprzez samorząd sędziowski ma tę zaletę, że zmniejsza ryzyko kolizji między obowiązkami urzędowymi a rolą sędziego jako obywatela. Jest to zewnętrzna funkcja samorządu sędziowskiego, która może być wykonywana niezależnie od zadań wewnętrznych polegających na organizowaniu wspólnoty sędziowskiej<sup>16</sup>.

Kryzys konstytucyjny w omawianej perspektywie to typowy przypadek sytuacji, w której sędziowie powinni być aktywni w sferze publicznej. Dotyczy on bowiem fundamentalnych spraw publicznych należących do obszaru ich zainteresowania. W szczególności, gdy przedmiotem sporu staje się zakres niezawisłości oraz jej gwarancje, to naturalne jest stanowcze wypowiedzanie się na ten temat. Zaangażowanie w ochronę niezawisłości jest zarazem jej manifestowaniem poprzez zwracanie uwagi na problemy z nią związane, a także ujawnianiem takich cech sędziego jak np. odwaga, poczucie odpowiedzialności czy gotowość bronięcia swoich racji. Powinno się ono jednak odbywać, co do zasady, poza sferą objętą samą niezawisłością, a więc wtedy, gdy sędzia występuje w roli obywatela. Obydwa obszary działalności powinny być rozdzielone i aktywność w sferze publicznej nie powinna mieć wpływu na wykonywanie obowiązków w codziennej praktyce orzeczniczej.

### PERFORMATYWNY CHARAKTER NIEZAWISŁOŚCI

Powyższa typologia pozwala postawić pytanie o możliwość bliższej filozoficznej charakterystyki niezawisłości sędziowskiej. Należy ją rozpocząć od zwrócenia uwagi na wieloznaczność tego pojęcia. Po pierwsze, oczywiste jest, że niezawisłość jest pojmowana przede wszystkim jako zasada, zarówno o statusie konstytucyjnym, jak i etyczno-zawodowym. Na poziomie konstytucyjnym jest ona adresowana nie tylko do sędziów, ale także do wszelkich organów władzy publicznej i w tym aspekcie nakazuje powstrzymywanie się od wszelkiej ingerencji w jej sferę. Po drugie, przez niezawisłość można rozumieć pewien zespół warunków umożliwiających sędziemu rozstrzygnięcie sprawy na podstawie

---

<sup>16</sup> Zob. m.in. P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007.



prawa, składających się na sytuację, w której działa. Istnienie takiej sytuacji jest pochodną realizacji gwarancji niezawisłości. Po trzecie, można ją rozumieć jako cechę samego sędziego – element jego charakteru lub cnotę zawodową. Polega ona na stałej dyspozycji do samodzielnego rozstrzygania spraw i pozostaje w związku z takimi cnotami jak odwaga, bezinteresowność, uczciwość itp.

Wydaje się, że jest możliwe również czwarte rozumienie niezawisłości, które zostało odślonięte przez powyższą typologię postaw prawników. Mianowicie może być ona pojmowana także jako cecha samego działania sędziego, a w szczególności dokonywanych przez niego rozstrzygnięć. W tym znaczeniu można by mówić o orzecznictwie sądowym jako niezawistym, gdy mamy do czynienia z orzeczeniami wydanymi w sposób nienaruszający zasady niezawisłości, w sytuacji spełniającej warunki niezawisłości oraz przez niezawistego sędziego. Powstaje jednak na tym tle istotne pytanie o to, czy taka charakterystyka orzecznictwa jest jedynie formalna, czy też ma jakąś pozytywną treść. Innymi słowy, czy niezawisłość jest pojęciem oznaczającym jedynie normatywną i faktyczną wolność sędziego od pozaprawnego wpływania na jego rozstrzygnięcia, czy też mówi coś o tym, jakie orzeczenie powinno być w warstwie merytorycznej. Aby odpowiedzieć na to pytanie należy zwrócić uwagę, że w każdym typie postawy prawników, o których była mowa powyżej, gdy została ona odniesiona do niezawisłości sędziowskiej, obecny był postulat społecznego komunikowania czy wręcz manifestowania niezawisłości. Wskazywałoby to na konieczność odnoszenia jej także do treści rozstrzygnięcia, a nie tylko formy jego podjęcia.

Można to wytłumaczyć poprzez przyjęcie, że niezawisłość orzeczenia nie może być pojmowana po prostu jako cecha działania, którą ono posiada lub nie posiada. Oznaczałoby to bowiem, że oprócz orzeczeń niezawistych możliwe są także orzeczenia zawiste, które być może posiadają pewną wadę, ale jednak pozostają orzeczeniami. W sensie formalnym niewątpliwie tak jest. Jednakże z punktu widzenia analizy filozoficznej wniosek taki nie może być uznany za zadowalający. Orzeczenie nieposiadające cechy niezawisłości – wydane pod wpływem czynników zewnętrznych, np. na podstawie polecenia, instrukcji lub przewidywanych kar lub nagród, co do zasady, pozbawione jest cechy merytorycznego rozpoznania sprawy. Jakkolwiek paradoksalnie by to



nie brzmiało zakończenie postępowania takim orzeczeniem kończy je formalnie, ale sprawa nadal nie została rozstrzygnięta z braku niezawisłego sądu. Innymi słowy można powiedzieć, że pojęcie niezawisłości odniesione do orzecznictwa ma charakter klasyfikujący, tj. pozwala ocenić czy mamy w ogóle do czynienia z merytorycznym rozpoznaniem sprawy. Nie jest ono zatem jedynie kwalifikującym orzeczenia na takie, które są niezawisłe i takie, które nie są. Oznacza to, że niezawisłość jest dla orzecznictwa sądowego konstytutywna.

Konieczność komunikowania niezawisłości orzeczenia oraz jej konstytutywny charakter tworzą łącznie przesłanki do stwierdzenia, że ma ona performatywny charakter. Można to interpretować w dwojaki sposób. Po pierwsze, w najbardziej podstawowym sensie oznacza to, że orzeczenie będąc czynnością konwencjonalną prawnie doniosłą, może być filozoficznie zinterpretowane jako wypowiedź performatywna, a więc akt mowy o wymiarze dokonawczym, którego skuteczność zależy od spełniania warunków określonych przez normy społeczne. Niezawisłość byłaby jednym z takich warunków. Interpretacja ta jest dość oczywista, a ponadto zdaje się opierać na formalnym rozumieniu niezawisłości orzeczenia, tj. przyjmować, że skuteczność orzeczenia jako performatywu zależy od zewnętrznych w stosunku do niego okoliczności – realizacji zasady niezawisłości, odpowiedniej sytuacji oraz cech sędziego. Po drugie, możliwe jest także rozumienie performatywności orzeczenia w sposób bliższy współczesnej filozofii tożsamości, która przyjmuje bardziej ogólne założenie, że sensy są konstytuowane społecznie poprzez działanie, a jeśli spotyka się ono ze społecznym uznaniem to wytwarzana jest performatywna tożsamość<sup>17</sup>. Przyjęcie takiej interpretacji oznaczałoby konieczność wykazania w orzeczeniu jego niezawisłości w sposób zrozumiały i akceptowany społecznie tak, aby została ona uznana.

Konkluzję tę należy uzupełnić kilkoma zastrzeżeniami i uwagami. Przede wszystkim trzeba pamiętać, że opiera się ona na argumentacji filozoficznej i nie powinna być rozumiana jako postulowanie dodatkowych wymogów formalnych orzecznictwa sądowego. Mówi ona raczej coś o społecznym ustanawianiu tożsamości i autorytetu władzy sądow-

---

<sup>17</sup> A. Burzyńska, *Dekonstrukcja, polityka i performatyka*, Kraków 2013, w szczególności część III.

niczniej niż sposobie procedowania<sup>18</sup>. Wskazuje, że orzeczenie w jakiś sposób w swojej treści musi przekonywać, że jest niezawisłe i w tym sensie niezawisłość jest performatywna. Musi spotkać się też z uznaniem społecznym, ale nie jest możliwe do rozstrzygnięcia w tym miejscu, która z powyższych sędziowskich postaw to zapewni. Ponadto jako wskazówkę w tym zakresie można potraktować to, że sposób wykazania niezawisłości orzeczenia w jego treści sam jest objęty niezawisłością. Nie może być inaczej skoro mowa jest o działalności orzeczniczej sędziego, a – jak wspomniano na początku niniejszego referatu – pozytywne uregulowanie niezawisłości nie wydaje się możliwe. Zatem od sędziego zależy jaki sposób wykazania swojej niezawisłości przyjmie, uwzględniając wszelkie okoliczności sprawy i ewentualnie to, co mogłoby zagrozić jej społecznemu uznaniu. Ostatecznie więc tylko do sędziego należy wybór, którą z postaw omówionych powyżej przyjmie.

## NIEZAWISŁOŚĆ A PROBLEM SĘDZIOWSKIEJ KRYTYKI

Ustalenie, że wymierzanie sprawiedliwości bez niezawisłości jest niemożliwe i składa się ona na performatywnie i społecznie konstytuowaną tożsamość władzy sądowniczej, być może, samo w sobie, nie jest bardzo odkrywczе, ale sposób w jaki ujawnia się to w kryzysie konstytucyjnym oraz w jaki zostało to powyżej zinterpretowane pozwala na rozważanie bardziej szczegółowych problemów. Szczególne i aktualne w tym zakresie wydaje się zagadnienie sędziowskiej krytyki. Pod pojęciem tym należy rozumieć zarówno krytykowanie przez sędziów poczynań władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak i polemiczne reagowanie na taką aktywność ze strony tych władz pod adresem sądów, sędziów i orzecznictwa. Samą czynność krytykowania należy natomiast pojmować jako sprzeciwianie się połączone z wyrażaniem negatywnej oceny. Nie będzie zatem sędziowską krytyką informowanie o działalności sądu, wyjaśnianie nieporozumień czy dokonywanie sprostowań. Zagadnienia

---

<sup>18</sup> Por. M. Zirk-Sadowski, *Trzecia władza w procesie autonomizacji prawa*, [w:] *Profesjonalna kultura prawnicza*, red. M. Pichlak, Warszawa 2012. Zob. także P. Skuczyński, M. Zirk-Sadowski, *Dwa wymiary etyki zawodowej sędziów*, *Kwartalnik „Krajowa Rada Sądownictwa”* 2012, 1.

te zostaną poza niniejszymi rozważaniami. Należy także zastrzec, że nie można utożsamiać sędziowskiej krytyki z samą ujemną oceną prawną określonych działań władzy ustawodawczej i wykonawczej. Chodzi raczej o formułowanie dodatkowych wartościowań wychodzących poza kwalifikację prawną, np. wytykanie błędów władzy politycznej czy formułowanie wyjaśnień przyczyny tych błędów w kategoriach moralnych.

Aby odpowiedzieć na pytanie o dopuszczalność i granice sędziowskiej krytyki, należy wprowadzić rozróżnienie dwóch sytuacji, w których może ona mieć miejsce. Z jednej strony możliwa jest ona w ramach uzasadnienia czy motywów ustnych, z drugiej natomiast, może mieć ona charakter pozasądowy. Gdy chodzi o pierwsze zagadnienie, to z wielu różnych możliwych perspektyw pojmowania uzasadnienia najbardziej właściwe wydaje się przyjęcie dla potrzeb niniejszych rozważań, że jest ono objęte gwarancją prawa do sądu. Podstawowym elementem tego ostatniego jest bowiem, obok dostępu do sądu, rzetelności postępowania oraz właściwego ukształtowania organów sądowych – prawo do wyroku z uzasadnieniem (*reasoned judgment*). To ostatnie realizuje zarówno interes strony, jak i zasadę jawności<sup>19</sup> oraz jest powiązane z zasadą efektywności ochrony praw<sup>20</sup>. Jeśli więc jest to niezbędne dla ochrony interesu i praw strony postępowania, to sędziowska krytyka władzy politycznej w ramach uzasadnienia jest nie tylko dopuszczalna, ale konieczna. Jest ona bowiem prawem strony i nie można się od niej uchylić na podstawie zasady niezawisłości. Oczywiście podlega ona ograniczeniom, z których najważniejsze wynikają z zasady rzeczowości (rozumianej merytorycznie, jako rzeczowa potrzeba – zob. § 11 ust. 2 „Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów”) i powściągliwości (rozumiana funkcjonalnie jako konsekwencja trójpodziału władz)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Zob. L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, Warszawa 2010, s. 348–349 i przytoczone tam orzecznictwo, w szczególności w sprawach *Hadjianastassiou przeciwko Grecji* z dnia 16 grudnia 1992 r., skarga nr 12945/87, *Ruiz Torija przeciwko Hiszpanii* z dnia 9 grudnia 1994 r., skarga nr 18390/91 oraz *Tatishvili przeciwko Rosji* z dnia 22 lutego 2007 r., skarga nr 1509/02.

<sup>20</sup> L. Garlicki (red.), dz. cyt., s. 16, gdzie została ona jako jedna z podstaw EKPCz, wymieniona obok zasad współdziałania państw, demokracji, rządów prawa i godności człowieka.

<sup>21</sup> Zob. P. Skuczyński, *Powściągliwość sędziowska jako zasada etyki sędziowskiej*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. T. Stawiecki, W. Staśkiewicz, Warszawa 2010, s. 290–301.

Inaczej zagadnienie to zdaje się wyglądać, gdy chodzi o krytykę pozasądową. Można mieć bowiem wątpliwości, czy jest ona objęta gwarancjami niezawisłości ze względu na to, że nie należy do zakresu wymierzania sprawiedliwości i nie jest objęta prawem do sądu. Jednocześnie budzi ona zastrzeżenia z punktu widzenia zasady bezstronności, a w szczególności jej obiektywnego aspektu, tj. obowiązku takiego zachowania sędziego, które nie budzi wątpliwości co do tego, że jest on bezstronny. Mając to na uwadze, § 10 „Zbioru Zasad Etyki...” stanowi, że: *Sędzia powinien unikać zachowań, które mogłyby podważyć zaufanie do jego niezawisłości i bezstronności*, a § 13, iż: *Sędzia nie powinien wyrażać publicznie opinii na temat toczącego się lub mającego się toczyć postępowania*. Może jednak powstać na tym tle pytanie czy krytyka taka może być uzasadniona potrzebą odpowiedzi na zarzuty formułowane wobec sądu lub sędziego. W tym zakresie swoboda wypowiedzi może być ograniczona w różnym stopniu, w zależności od tego, kto takie zarzuty formułuje.

Jeśli pochodzą one od stron postępowania to ograniczenie może być najdalej idące, ponieważ sąd ma obowiązek wysłuchania ich wszelkich argumentów i ma możliwość ustosunkowania się do nich w ramach postępowania. Można zatem uznać, że pozasądowa krytyka w odpowiedzi nawet na ciężkie zarzuty jest niedopuszczalna<sup>22</sup>. Jeśli ich źródłem jest opinia publiczna i przedstawiciele mediów to odpowiedź może być potrzebna ze względu na potrzebę zagwarantowania rzetelności postępowania. Jednakże powinna ona ograniczać się do informowania i sprostowania, a więc nie przeradzać się w krytykę, którą tu również należy uznać za niedopuszczalną. Możliwe jest również urzędowe formułowanie zarzutów wobec sędziów – w ramach przewidzianych procedur i na podstawie przepisów prawa, np. w postępowaniu sądowym lub ustawodawczym. Wówczas odpowiedź może być udzielona również w sposób przewidziany prawem, np. zajęcie odpowiedniego stanowiska, sformułowanie opinii itp. w ramach pełnionych funkcji lub przez organy do tego powołane np. Krajową Radę Sądownictwa, a więc pozasądowa krytyka w przyjętym tu znaczeniu również jest niedopuszczalna.

---

<sup>22</sup> L. Garlicki (red.), dz. cyt., s. 324, w szczególności orzeczenie w sprawie *Buscemi przeciwko Włochom* z dnia 16 września 1999 r.

Z punktu widzenia kryzysu konstytucyjnego najważniejsze jednak wydaje się zagadnienie odpowiedzi na krytykę polityczną ze strony przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Należy pamiętać, że standardem jest szczególna swoboda wypowiedzi politycznych, która – podobnie jak w przypadku wypowiedzi artystycznych i naukowych – może być ograniczana jedynie w sposób uzasadniony ochroną zasad demokracji oraz godności człowieka<sup>23</sup>. Z tego względu, również w tym przypadku, dopuszczalne wydają się, co do zasady, jedynie pozasądowe wypowiedzi sędziów o charakterze informowania lub sprostowania, a krytyka władzy politycznej – jakkolwiek pogląd taki może być niepopularny – co do zasady wyłączona. Należy jednak zaznaczyć, że mowa jest tutaj o wyłączeniu takiej krytyki tylko co do zasady, ponieważ można sformułować wyjątek dotyczący sytuacji szczególnych czy nadzwyczajnych. Reagowanie w formie krytyki na zarzuty ze strony władzy politycznej wydaje się bowiem dopuszczalne i konieczne w takich sytuacjach, gdy zagrożona demontażem jest sama niezawisłość sędziowska i system jej gwarancji. Twierdzenie takie jest uzasadnione w świetle dwóch następujących argumentów.

Po pierwsze, wydaje się naturalne, że ograniczanie niezawisłości sędziowskiej, a więc w gruncie rzeczy możliwości wymierzania sprawiedliwości nie może być powstrzymywane jedynie od wewnątrz – po prostu przez dalsze niezwiśle jej wymierzanie. Ograniczanie niezawisłości służy bowiem właśnie uniemożliwieniu kontynuowania w ten sposób działalności orzeczniczej. Niezbędne są więc działania na zewnątrz tej sfery – w tym przede wszystkim pozasądowa krytyka sędziowska. Również, jeśli niemożliwe staje się wykazanie niezawisłości orzeczenia w jego treści i uzyskanie jego społecznego uznania ze względu na gwałtowne kwestionowanie przez władzę polityczną, uzasadnione jest wykazywanie jej w drodze pozasądowej sędziowskiej krytyki. Po drugie, w sytuacjach kryzysów prawnych<sup>24</sup> – a do takich niewątpliwie należy kryzys konstytucyjny – reinterpretacji wymaga rola sędziego. Doskona-

---

<sup>23</sup> L. Garlicki (red.), dz. cyt., s. 621, w szczególności orzeczenie w sprawie *Süreks przeciwko Turcji* z dnia 8 lipca 1999 r.

<sup>24</sup> Powtarzalność takich zjawisk zwiększa aktualność zdawałoby się jedynie historycznych opracowań, zob. np. G. Ławnikowicz, *Idea niezawisłości sędziowskiej w porządku prawnym i myśli prawniczej II Rzeczypospolitej*, Toruń 2009 oraz M. Stanowska, A. Strzembosz, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981–1988*, Warszawa 2005.

łym przykładem może być myśl G. Radbrucha, którego ewolucję poglądów filozoficznoprawnych różnie się interpretuje, jednakże możliwe jest i dokonanie tego w ten sposób, że czasy narodowosocjalistyczne jako okres głębokiego kryzysu prawa w Niemczech wymagały przejścia od standardowego pojmowania roli zawodowej sędziów w kategoriach bezwzględnego obowiązku posłuszeństwa ustawom do nałożenia na nich obowiązku rozważania zagadnienia sprawiedliwości ustaw i odnoszenia prawa do uniwersalnych wartości składających się na ideę prawa<sup>25</sup>. Innymi słowy, czas kryzysu jako moment wyjątkowy wymaga niestandardowych rozwiązań.

## PODSUMOWANIE

Rozważania zawarte w niniejszym referacie nie są ani wyłożeniem pełnej koncepcji niezawisłości sędziowskiej, ani szczegółową analizą anatomii kryzysu konstytucyjnego. Są one jedynie omówieniem trzech podstawowych tez, które nasuwają się wskutek zestawienia ze sobą dwóch powyższych zagadnień. Zestawienie to jest zabiegiem metodologicznym opierającym się na założeniu, że niezawisłość ma dwa wymiary – uniwersalny i lokalny, a ogólne wyobrażenia na jej temat należy konfrontować z praktyką. Tezy te dotyczą typów postaw prawników wobec kryzysu konstytucyjnego, performatywnego charakteru niezawisłości sędziowskiej, granic sędziowskiej krytyki władzy politycznej oraz reagowania na krytykę ze strony tych władz. Każda z nich jest sformułowana na nieco innym poziomie i może stanowić punkt wyjścia do dalszych szczegółowych analiz. Należy też podkreślić, że nie jest możliwe skonstruowanie niniejszych rozważań poprzez zbudowanie jednoznacznego wzorca postępowania sędziego wobec kryzysu konstytucyjnego. Z tego względu ograniczono się jedynie do wskazania pewnych możliwości, co ogólne pojęcie niezawisłości może znaczyć w jego konkretnych okolicznościach.

---

<sup>25</sup> Zob. P. Skuczyński, *Czy grozi nam kryzys prawa? Rozważania na tle problemu tzw. roszczenia do słuszności*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2011, 2(3), s. 61–75 i cytowana tam literatura.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



WYSTĄPIENIA SPECJALNE







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński**

*Prezes Trybunału Konstytucyjnego*

**BYĆ SĘDZIĄ\***

Bycie sędzią jest równie piękne i całkowicie absorbujące, jak bycie lekarzem lub uczyńm. Profesja sędziowska nie jest dobrym zajęciem dla osób, które nie mają na tyle utrwalonego poczucia godności osobistej i zawodowej, prawości i nienagannej przeszłości, wiedzy zawodowej i życiowej oraz dojrzałości psychicznej – by za każde wydane zgodnie z prawem i własnym sumieniem orzeczenie, brać pełną odpowiedzialność.

Sędzia musi mieć nie tylko odwagę podejmowania decyzji, ale także moralną odwagę sądzenia konkretnych osób. Powoduje to, że sądzenie należy do „najbardziej fundamentalnych funkcji w każdym społeczeństwie”<sup>1</sup>.

Każdego sędziego musi cechować dobra organizacja pracy, aby zaniedbania w niej nie budziły pokusy ułagodzenia „zwierzchności” czy jednej ze stron.

---

\* Tekst wygłoszony podczas uroczystości otwarcia nowego roku sądowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg, 29 stycznia 2016 r.

<sup>1</sup> I. Drapkin, *The Art of Sentencing: Some Criminological Considerations*, Reports of UNAFEI, 1979, nr 16, s. 53.

O znaczeniu, jakie społeczeństwa od zawsze przywiązują do wyłaniania osób możliwie najlepszych na te stanowiska, świadczą wymagania stawiane przysłym sędziom przez starożytne prawo żydowskie, które domagało się przede wszystkim „znajomości prawa, połączonej z ogólnym wykształceniem” oraz „nieskazitelności charakteru połączonej z bogobojuścią, łagodnością i dobroduszością”<sup>2</sup>. Sędzia – w doktrynie chrześcijańskiej – według św. Tomasza z Akwinu – to człowiek, który powinien żyć w „stanie doskonałości, to jest w prawdzie”. Sędziowie „powinni być na mocy swego urzędu stróżami prawdy w sądownictwie”, jak uczeni w nauce, „A kłamstwo w sądzie lub przeciw nauce jest grzechem śmiertelnym”<sup>3</sup>.

Na antypodach wartości jakie musi reprezentować sędzia w państwie rządów prawa postawił sędziogo Włodzimierz Lenin, który mocą swej absolutnej władzy polecał sędziom, aby swoimi wyrokami siali terror – jawnie, uzasadniając go przy tym i uprawomocniając „w sposób pryncypialny, bez fałszu i upiększeń”. W sprawach cywilnych Lenin nakazywał sędziom konfiskaty i rekwizycje, nadzór nad kupcami i przedsiębiorcami, nie uznawanie żadnej własności prywatnej. Od sędziów karnych żądał dwu ulubionych kar: rozstrzelania lub zesłania na roboty przymusowe. Kary powinny być „bezlitosne”, sądy powinny być „bojowe”, „proletariackie sądy” „muszą wiedzieć na co zezwalamy”<sup>4</sup>.

W systemie państwa totalnego nie było miejsca na sędziogo niezawisłego. Nawet gdy reżim stopniowo łagodniał, a z nim stosowanie sędziowskiego terroru, kolejne pokolenia sędziów były przygotowane do służby sędziowskiej przez tych sędziów, którzy niszczyli swoimi wyrokami życie dziesiątkom tysięcy ludzi. W państwie totalnym do bezwzględnej walki z opozycją polityczną bez trudu znajdowali się sędziowie, którzy dawali się użyć do państwowego terroru prawnego, w imię prawa. Swoistą nagrodą było dla nich poczucie pełnej bezkarności. Chroniła ich partia komunistyczna lub nazistowska – ich partia. Korupcja polityczna była całkowita. Hitler równie energicznie jak Lenin demoralizował sędziów<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> S. Ladier, *Proces karny w Talmudzie*, Lwów 1933, Jaeger, s. 46.

<sup>3</sup> Tomasz z Akwinu, *Cnoty społeczne pokrewne sprawiedliwości*. Londyn 1972 Veritas, qu.110, 4, 5.

<sup>4</sup> W.I. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 44, Warszawa 1989, s. 317, 379, 394.

<sup>5</sup> I. Müller, *Hitler's Justice. The Courts of the Third Reich*. Harvard University Press 1991; H. Ortne, *Der Hinrichter: Roland Freisler – Mörder im Dienste Hitlers*, Nomen 2009.

Po 1948 roku sędziowie w państwach za żelazną kurtyną pracowali w toksycznych warunkach. Odstąpienie po latach 1956–1960 od praktyki sprawowania władzy przez masowe zastraszanie społeczeństwa, otworzyło większości sędziów margines niezależności. Niezawisłość nie wymagała już nadzwyczajnej odwagi – wymagała wewnętrznej uczciwości. Ciągłe jednak reżimom potrzebni byli sędziowie, także w schyłkowych okresach, do utrzymywania kontroli nad społeczeństwem. Prawda, że już mniejszym kosztem. Na bagnietach źle się rządzi. Kontrola ludzi sprawowana była relatywnie miękkimi środkami. To stwarzało niszę dla większości sędziów. Zwłaszcza tych, którzy zachowali pewną pamięć instytucyjną czasów przedkomunistycznych.

Wielu sędziów miało, także wówczas, w swoich domowych bibliotekach publikacje przedrewolucyjne.

Nieliczni zdobywali książki pisane bez cenzury państwowej wydawane w wolnych państwach.

Większość sędziów była świadoma standardu obowiązującego w państwach wolnej Europy.

Te okoliczności ułatwiły rozpoczęcie transformacji sądownictwa w latach 1989–1990. Transformacja ta wymagała i wymaga czasu, żmudnej praktyki, dobrego stabilnego prawa, wreszcie poszanowania odrębności sądownictwa przez kolejne partie polityczne po zwycięskich wyborach parlamentarnych.

Aby transformacja sądownictwa się zakończyła w pełni, konieczne jest, aby po latach transformacji nowi sędziowie byli przygotowywani do bycia sędzią przez starszych kolegów, którzy całe życie orzekali w państwie prawnym, w którym trójpodział władz jest ugruntowaną, niekwestionowaną zasadą. To oznacza dziesiątki lat praktyki, jak w biblijnej opowieści o 40 latach wychodzenia z niewoli egipskiej. Czasu nie da się kupić.

Tak jak na przestrzeni wieków, tak i obecnie społeczeństwa domagają się sędziów prawych, o odpowiednich zdolnościach intelektualnych, umiejętności organizacji własnej pracy oraz solidnej znajomości prawa i jego stosowania<sup>6</sup>. Takich warunków nie jest w stanie spełnić każdy prawnik ze złożonym egzaminem sędziowskim.

---

<sup>6</sup> Zasada 8 niezawisłości sądownictwa ONZ z 1985 r. głosi, że „sędziowie zawsze powinni postępować tak, aby chronić godność ich urzędu oraz bezstronność i niezawisłość”.

Poświęciłem 30 lat badaniu dziejów sądownictwa, analizowaniu istoty wyzwań dla władzy sędziego<sup>7</sup>, kształtowaniu ustroju sądów gwarantującego trójpodział władz w Polsce i w innych państwach, aktywnej obronie sędziów przed atakami ale i monitorowaniu procedur powoływania sędziów na urząd i monitorowaniu jakości pracy sądów i sędziów.

Już od ośmiu lat pełnię urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego; niedługo moja dziewięcioletnia kadencja dobiegnie końca. Mając doświadczenie tych lat praktyki sędziowskiej, mogę spróbować odpowiedzieć na fundamentalne pytanie, które postawiłem sobie, przyjmując uprzejme zaproszenie prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prof. Guido Raimondi do wygłoszenia tej mowy przed tak szczególnie szacownym i tak szczególnie ważnym dla ponad 800 milionów Europejczyków gronem wybitnych sędziów, sędziów tych milionów ludzi, także moich sędziów. Postanowiłem zadać sobie to tytułowe pytanie – co to znaczy być sędzią.

Na potrzeby dzisiejszego wystąpienia zebrałem przemyślenia, które przychodziły mi do głowy na różnych etapach mojego sędziowania i mojego badania sądownictwa.

Nawiązując do koncepcji antynomii idei prawa Gustawa Radbrucha<sup>8</sup> powiedziałbym, że funkcją publiczną sędziego jest urzeczywistnianie idei prawa, tj. bezpieczeństwa prawnego, dobra wspólnego i sprawiedliwości. W wypadku sędziego konstytucyjnego oznacza to ocenianie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją w sposób, który jednocześnie chroni stabilność prawa, eliminuje z niego niesprawiedliwości (np. nieuzasadnione ingerencje w wolności i prawa człowieka i obywatela) i urzeczywistnia ideę dobra wspólnego, tj. państwa, w którym decyzje podejmuje się w drodze porozumienia i współpracy,

---

wisłość sądownictwa”, zaś z zasady 10 wynika nakaz, aby sędziowie byli „jednostkami prawnymi i kompetentnymi, mającymi odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje prawnicze”, zob. A. Rzepliński, 1981, *Niezawisłość sądownictwa w świetle norm ONZ*, „Tygodnik Powszechny” 1987, nr 33. Podobnie brzmią normy międzynarodowe przejęte przez Międzynarodową Komisję Prawników oraz przez Stowarzyszenie Prawnicze Azji i Zachodniego Pacyfiku (zob. World Conference On the Independence of Justice, Working Documents, Montreal, June 5–10, 1983).

<sup>7</sup> A. Rzepliński, *Die Justiz in der Volksrepublik Polen*, Dieter Simon (Vorwort), Frankfurt am Main 1996.

<sup>8</sup> Zob. G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2012, s. 79–84, 241–243.

a nie narzucenia, państwa, które nikogo nie wyklucza i za które wszyscy obywatele są odpowiedzialni. Jest to zadanie niesłychanie trudne, wymagające niemałych kompetencji i umiejętności oraz określonej postawy, dlatego nie wszyscy mogą się go podjąć. Aby je rzetelnie wykonywać, trzeba być bardzo dobrze przygotowanym merytorycznie, a przy tym charakteryzować się co najmniej poczuciem sprawiedliwości, niezależnością, odwagą, wrażliwością oraz – o czym często się zapomina – pokorą.

Mówiąc o konieczności bardzo dobrego przygotowania merytorycznego, można powiedzieć, że być sędzią to znaczy być solidnym rzemieślnikiem prawa i mieć ambicję bycia rzemieślnikiem artystą – jak podziwiani w całym świecie włoscy rzemieślnicy, artyści wyrobów luksusowych. Mądry, sprawiedliwy wyrok to dzieło rzemieślnika – artysty prawa. Taki sędzia to ktoś, kto jest biegły w dogmatyce prawa, rozumie prawo, postrzega je jako strukturę, pewien mechanizm, tzn. wie i „czuje”, „jak prawo jest zbudowane, jakie reguły rządzą lub rządzić powinny jego budową, funkcjonowaniem i interpretacją”<sup>9</sup>. Znajomość i rozumienie prawa wymagają od sędziego, aby jego umysł był nieustannie w ruchu. Sędzią nie przestaje się być po wyjściu z gmachu sądu. Są sędziowie w sztuce sądzenia lepsi i gorsi. Każdy sędzia będąc referentem sprawy, w której dostrzeże istotny problem prawny, problem konstytucyjny, problem ważny z perspektywy Konwencji Europejskiej może zagrać pierwsze skrzypce, jak w kameralnej orkiestrze symfonicznej. Ale podobnie jak w orkiestrze, niemal zawsze dzieło sztuki, jakim jest precedensowy, przez lata potem przytaczany wyrok, jest wspólnym dziełem innych artystów prawa tych, którzy sprawę do sądu wnieśli, przedstawili nowe, będące wyzwaniem argumenty i tych którzy w sporze sądowym przedstawili równie błyskotliwie swoje, konkurencyjne argumenty oraz – co równie ważne – dziełem pozostałych sędziów w takiej sprawie. Kiepski to sędzia, który nie dostrzeże potencjału takiej sprawy dla jurysprudencji. Mądry i sprawiedliwy wyrok z wielokrotnia satysfakcję z bycia sędzią. Taki sędzia musi mieć umiejętność przrzucania mostów między prawem a życiem. To szczególne wyzwanie, gdy rewolucja informatyczna tak zmienia, zakręca i na nowo

---

<sup>9</sup> E. Łętowska, *Prawo bywa bardzo piękne*, wywiad w Programie III Polskiego Radia z 27 lutego 2011 r.

definiuje odwieczne wartości. To poprzeczka zawieszona bardzo wysoko. Nie bez kozery Ronald Dworkin przedstawiał w swoich pracach postać sędziego Herkulesa<sup>10</sup>. Aby być sędzią, trzeba nieraz wykazać się siłą równą sile greckiego herosa.

Do rzetelnego pełnienia funkcji publicznej sędziego, czyli – jak wspomniałem – urzeczywistniania idei prawa, tj. bezpieczeństwa prawnego, dobra wspólnego i sprawiedliwości, niezbędna jest nie tylko biegłość w rzemiośle i sztuce prawa, lecz także pewna postawa sędziego jako człowieka. Sędzia musi mieć szczególne cechy charakteru i osobowości. Wśród najważniejszych wskazałbym, jak już mówiłem na wstępie, sprawiedliwość, niezależność, odwagę, wrażliwość i pokorę.

Sędzia sprawiedliwy to taki, który oddaje każdemu to, co mu się słusznie należy. Taka definicja sędziego sprawiedliwego wymaga podania kryterium, według którego ocenia on, co się komu słusznie należy. Dla sędziów konstytucyjnych takim kryterium jest Konstytucja, potwierdzająca podstawowe wolności i prawa, wytyczająca kompetencje poszczególnych organów konstytucyjnych. Sędzia sprawiedliwy musi kryterium oddawania każdemu tego, co mu się słusznie należy, stosować konsekwentnie, tj. równych traktować tak samo, a nierównych – odmiennie. Tylko taki sędzia będzie sędzią sprawiedliwym, a przez to także bezstronnym.

Konstytucja jako kryterium oddawania każdemu tego, co mu się słusznie należy, lub inne obiektywne kryterium, wiąże się z kolejną niezbędną cechą sędziego jako człowieka – z jego niezależnością (niezawisłością). Sędzia niezależny to sędzia dobrze przygotowany merytorycznie – tu ujawnia się jeszcze jedna rola dobrego przygotowania merytorycznego, tj. jako warunku niezależności sędziego – i umiejący myśleć krytycznie, czyli samodzielny umysłowo. Bez tego jest on zależny od wiedzy i poglądów innych ludzi, np. innych sędziów lub swoich asystentów. Sędzia niezależny to także ktoś niezależny wewnętrznie, tzn. orzekający nie na podstawie własnych poglądów i postulatów, ale na podstawie danego mu prawem kryterium orzekania<sup>11</sup>. W wypadku sędziów konstytucyjnych tym kryterium jest konstytucja.

---

<sup>10</sup> Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; tenże, *Imperium prawa*, Warszawa 2006.

<sup>11</sup> Zob. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 81–82.

Sędzia musi być także człowiekiem wrażliwym. Tak jak lekarz musi pamiętać o tym, że pacjent to człowiek, a nie przypadek medyczny, tak sędzia musi pamiętać o tym, że bohater danej sytuacji prawnej to człowiek, a nie element podmiotowy przypadku. Dotyczy to również sędziów konstytucyjnych. Rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego rysują życie ludzi, bywa że wszystkich mieszkańców państwa. Być sędzią konstytucyjnym to także pamiętać o tym, że za orzeczeniem o hierarchicznej zgodności norm prawnych kryją się konkretne sytuacje wielu ludzi, i ten fakt w orzekaniu uwzględniać.

Do podstawowych cech sędziego jako człowieka, warunkujących rzetelne pełnienie przez niego powierzonej mu funkcji publicznej, zalicza się też pokora. Często o tej cesze się zapomina. Tymczasem świadomość własnej niedoskonałości, a tym samym – omyłności, jest sędziemu niezbędna do tego, by wybierać rozwiązania najlepsze, które nie zawsze będą tymi wymyślonymi przez siebie samego. Pokora jest potrzebna również do tego, by umieć przyjmować rzeczową krytykę podjętych rozstrzygnięć – zarówno ze strony profesjonalistów, jak i opinii publicznej, której zdania w demokratycznym państwie prawnym sędzia lekceważyć nie może.

Dlatego sędzia musi swoje orzeczenia rzetelnie uzasadniać, by wyjaśnić innym – w tym opinii publicznej – powody takiego, a nie innego rozstrzygnięcia, a w ten sposób wytłumaczyć się z przyznanej mu władzy. Sędzia jest bowiem dla ludzi, a nie na odwrót. Szacunku dla opinii publicznej, jej podmiotowego traktowania, troski o bycie przez nią zrozumianym nie wolno przy tym mylić z uleganiem jej żądaniom.

Sędzia musi być niezależny także od opinii publicznej. Nie bez powodu w jednej z konstytucji rzymskich zapisano, że „nie należy dawać posłuchu czemuś głosom tłumu” (*Vanae voces populi non sunt audiendae*)<sup>12</sup>. Gdyby sędzia mu hołdował, to – jak powiedział prof. Juliusz Makarewicz – „zapewne do tej pory palilibyśmy czarownice na stosie”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. A. Kacprzak, J. Krzynówek, W. Wołodkiewicz, *Rugulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 92–93.

<sup>13</sup> L. Gardocki, *Naprawdę jesteście trzecią władzą*, Warszawa 2008, s. 119.



Być sędzią, to również oferować stronom postępowania swój umiarkowany temperament, być jednakowo lojalnym wobec każdego uczestnika postępowania. Rozumieć ludzi, ich emocje, interesy, nadzieje. Sędzia musi potrafić, w trudnych momentach, gdy sprawa rozpatrywana jest na rozprawie, umiejętnie korzystać ze swojej władzy, nie pouczać, a zwłaszcza nie traktować arogancko ludzi<sup>14</sup>. Bo jeżeli sędzia tego nie potrafi, to cóż znaczy w jego praktyce poszanowanie godności każdego człowieka, choćby najgorszego?

Aby rzetelnie pełnić powierzoną mu funkcję publiczną sędzia musi być także człowiekiem odważnym. Musi mieć odwagę zająć stanowisko odmienne od stanowiska innych, w tym pozostałych członków składu orzekającego, jeżeli jest przekonany, że za jego stanowiskiem przemawia więcej argumentów.

Odwaga jest również konieczna do wywiązywania się przez sędziego z obowiązku bycia niezależnym. Ktoś, komu brakuje odwagi, będzie ulegał różnym presjom i naciskom – politycznym, środowiskowym bądź ideologicznym. Sędzia odważny stosuje prawo w sposób niezależny od tego, czego inni od niego oczekują. Godnym przykładem byli w Polsce sędziowie orzekający w czasie stanu wojennego w sprawach przestępstw politycznych. Obok sędziów posłusznych i będących częścią aparatu represji politycznych byli i tacy, którzy uniewinniali sprawców pokojowego sprzeciwu wobec reżimu<sup>15</sup>. Odwaga tych sędziów przywracała prawu jego autorytet i godność. W ich rękach prawo było tym, czym być powinno, tj. środkiem pozwalającym chronić ludzi przed nadużyciem władzy publicznej.

Odważny sędzia musi również umieć ustąpić, odejść z zawodu – gdy jego obecność w korpusie sędziów legitymowałaby autorytarny reżim. Sędzia polski, który w 1980 r. przystąpił do pokojowego ruchu „Solidarność” kilkanaście miesięcy później, gry partia komunistyczna wydała społeczeństwu wojnę, przesłuchiwany przez wojskowych nadzorców mógł wypisać się z „Solidarności” i potępić swój polityczny „błąd”, albo bronić swojej postawy i zasad wolnościowego ruchu i skazać się na odejście z sądownictwa. Każdy z takich sędziów był

---

<sup>14</sup> A. Barak, *The Judge In a Democracy*, Princeton 2006, s. 311.

<sup>15</sup> Zob. np. M. Stanowska, A. Strzembosz, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981–1988*, Warszawa 2005, s. 255–257.



wierny złożonemu ślubowaniu sędziowskiemu: sumiennego stania na straży prawa. Dekret o stanie wojennym z grudnia 1981 r. był bezprawiem, także według komunistycznej konstytucji. Każdy z takich odważnych sędziów, którzy odeszli z sądów lub zostali usunięci z sądownictwa delegitymizował reżim i był przez lata 80. wzorcem osobowościowym dla sędziów, którzy trzymali się na uboczu i dla nowych sędziów. Reżim niemal zawsze cofa się przed odważnym sędzią<sup>16</sup>. Jest jakaś siła w profesji sędziego, która powściąga nawet chuliganów politycznych.

Sędzia sądu najwyższego czy sędzia sądu konstytucyjnego jest często, nawet wbrew sobie i wbrew swojemu temperamentowi, osobą publiczną. Sędziowie tych sądów mają istotny wpływ na jakość demokracji konstytucyjnej. Kształtują swoimi wyrokami jej granice, wartości, jakimi się rządzi, chroniąc prawa podstawowe każdej istoty ludzkiej. Bywa, że wywołuje to irytację liderów politycznych o autorytarnych skłonnościach. Taki stan rzeczy postrzegają oni jako zagrożenie dla swojej władzy. Ich irytacja skupia się zazwyczaj na prezesach sądu najwyższego czy sądu konstytucyjnego. Stanie przez tych sędziów na straży wartości demokracji konstytucyjnej postrzegają jako stan niemożliwy do tolerowania. Tacy liderzy próbują sami lub przez swoich zwolenników zmusić prezesa sądu do rezygnacji, zbytnio nie przebieając w środkach nacisku. Sam ten fakt nieulegania postrzegają – raczej błędnie – jako delegitymizację swojej władzy. Jak pokazuje historia takich napięć, sędziom – prezesom tych sądów wystarczało dość odwagi i dość determinacji – by ochronić integralność swoich sądów. Zwykle rozwiązaniem napięcia było lepsze zrozumienie innego rodzaju władz i ich funkcji. Dobrze zorganizowane państwo, z silną legislaturą oraz silną władzą wykonawczą wymaga również silnych sądów.

Aby móc być sędzią – dobrym sędzią, trzeba od siebie dużo i wciąż wymagać. Gra jest jednak warta świeczki, ponieważ sędzia, który jest biegłym prawnikiem i bywa, że parę razy w karierze artystą prawa, przecież jest ważnym aktorem – zwłaszcza sędzia konstytucyjny – w ochronie demokracji konstytucyjnej, ochronie jej fundamentów. Być sędzią, to być człowiekiem co najmniej sprawiedliwym, niezależnym,

---

<sup>16</sup> Zob. tamże; H.P. Graver, *Judges Against Justice. On Judges When the Rule of Law is Under Attack*, Berlin–Heidelberg 2015, s. 259–270.

odważnym, wrażliwym, pokornym i uprzejmym, stale uczącym się nie tylko z ksiąg prawa. Taki sędzia może – powtarzając słowa Cyncerona – domagać się, by „oręż ustąpił przed togą” (*Cedant arma togae*)<sup>17</sup>, a tym samym – by siła i przemoc ustępowały przed prawem.

Zapytajmy więc, jakich satysfakcji może oczekiwać sędzia za spełnienie tych twardych wymogów, za podporządkowanie swojego życia profesji sędziowskiej? Nie ma wątpliwości, że dobry sędzia może upatrywać swego interesu w oczekiwaniu szacunku, jakim otaczają go ludzie, w osobistej satysfakcji z racji bezstronnego stosowania prawa w zapewnieniu mu wysokiego standardu materialnego. Im mniej heroizmu wymaga od sędziego dany system prawa czy system społeczny, tym lepsze są: owo prawo i ów system.

---

<sup>17</sup> Zob. A. Kacprzak, J. Krzynówek, W. Wołodkiewicz, dz. cyt., s. 103.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Irena Kamińska***

*Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego  
Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis”*

Po raz kolejny, z przyjemnością wysłuchałam rozważań Pana Profesora Piotrowskiego dotyczących faktycznej pozycji trzeciej władzy i rozwiązań zapisanych w tym zakresie w Konstytucji RP.

Zgadzam się z twierdzeniem, że zapisy konstytucyjne nie dają Ministrowi Sprawiedliwości żadnej legitymacji do sprawowania jakiegokolwiek nadzoru nad sądami powszechnymi. Niestety nikt w tym kraju przez ostatnie dziesięciolecia nie traktował poważnie zapisów zawartych w art. 10 i 173 Konstytucji. Nie robiła tego władza ustawodawcza, wykonawcza i niestety nie traktował Konstytucji poważnie również Trybunał Konstytucyjny, o czym świadczą wydawane przez niego wyroki dotyczące nadzoru ministra. Ostatnia nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawierała pewien rodzaj układu. Za cenę zrobienia z sądów zakładów menedżerskich i wyjęcia dyrektora spod władzy prezesa sądu podarowano nam tzw. „nadzór zewnętrzny” Ministra Sprawiedliwości, który miał doznawać szeregu ograniczeń. Miało to zapewnić sądom niezależność, bo sprawny dyrektor powinien zarządzać gospodarką w sądzie, a minister przez sędziów wizytatorów i prezesów sądów apelacyjnych miał sprawować nadzór i to tylko „ze-

wewnętrzny”. Rezultatem jest dwuwładza w sądzie i kolejni ministrowie, u których rośnie apetyt na coraz większy zakres władzy nad sądami. Model, w którym sądy funkcjonują bez nadzoru władzy wykonawczej istnieje, i ma się bardzo dobrze. Warto o tym pamiętać zawsze przy dyskusji, w której pada argument, że nie jest to możliwe.

Chciałabym wrócić jeszcze na chwilę do Trybunału Konstytucyjnego i zwrócić uwagę na kilka kwestii, które dla nas sędziów i obywateli są bardzo ważne. Zaprzysiężenie sędziów TK było zawsze uroczystością wielkiej rangi i powagi. Osoby, które zgodziły się na swój wybór pomimo postanowienia zabezpieczającego wydanego przez TK, zgodziły się też na to, aby z tej uroczystości uczynić farsę odbywającą się w środku nocy. Dla wielu z nas ich bezstronność i obiektywizm są wątpliwe, zwłaszcza przy ich dotychczasowym politycznym zaangażowaniu. Jeden z nowych „sędziów” pozwolił sobie na wpis w Internecie, związany ze śmiercią prof. Bartoszewskiego, kompromitujący każdego przyzwoitego człowieka. Takich sędziów może być więcej. Jak sędzia kierujący pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego ma ufać, że jego członkowie są niezależni w swoich sądach, obiektywni i bezstronni? Może się okazać, że wszystkie odpowiedzi są w zasadzie znane przed zadaniem jakichkolwiek pytań. Jako sędzia NSA mogę się odważyć na samodzielne badanie zgodności danego aktu prawnego z Konstytucją. Ale my wszyscy podlegamy wyrokom Trybunału Konstytucyjnego nawet jeżeli będą one oczywiście z Konstytucją niezgodne, będą natomiast zgodne z rozumieniem prawa obowiązującym w umysłach sejmowej większości. Pan Minister Piebiak powiedział, że mamy transparentność procedur awansowych i dyscyplinarnych. To się dopiero okaże, zwłaszcza jeśli postępowanie dyscyplinarne będzie prowadzone w organie funkcjonującym w Kancelarii Prezydenta. Istnieje milion sposobów, żeby sędziów zastraszyć, podporządkować i próbować uczynić ich powolnymi. Uczono nas niezawisłości i niezależności od jakiegokolwiek władzy. Ale jednostka w zderzeniu z czołgiem jest bez szans. A mamy przecież ustawy o prokuraturze, policji, możliwość inwigilacji, prowokacji i innych tego typu działań. Musimy brać pod uwagę, że, być może, będziemy musieli się z tym zmierzyć. Dlatego każdy z nas, za stołem sędziowskim, biurkiem czy też w życiu prywatnym musi pamiętać jaki urząd sprawuje. Musimy też być solidarni jako środowisko. Nie z tymi, którzy swoim zachowaniem nas kompromitują. Tych trzeba jak najszybciej usunąć z naszego

grona. Ale nie możemy dać się podzielić, musimy się w razie potrzeby wspierać i jednym głosem mówić o tym, co dla wymiaru sprawiedliwości najważniejsze. Bo politycy przychodzą i odchodzą, ich władza przemija i w rezultacie to od nas zależy czy obywatel będzie mógł liczyć na bezstronny i niezawisły sąd.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW  
I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?



**PREZENTACJE RAPORTÓW**







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Sławomir Pałka**

*Sędzia*

*członek Krajowej Rady Sądownictwa*

**BADANIE STANU NIEZALEŻNOŚCI SĄDOWNICTWA  
JAKO REALIZACJA CELÓW I ZADAŃ  
EUROPEJSKIEJ SIECI RAD SĄDOWNICTWA**

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (dalej: ENCJ) utworzona została w 2004 r. w Rzymie. Założycielami Sieci były rady sądownictwa z 13 krajów Unii Europejskiej, w tym Polski<sup>1</sup>. Powstanie ENCJ miało wypełniać lukę w procesie integracji europejskiej, by sądownictwo naddało w procesie integracji za innymi władzami<sup>2</sup>. ENCJ formalnie jest międzynarodowym stowarzyszeniem *non-profit* działającym według prawa belgijskiego, które uzyskało osobowość prawną 10 grudnia 2007 r. Uzyskanie przez ENCJ osobowości prawnej pozwoliło na uzyskanie finansowania z Unii Europejskiej (2008), a także umożliwiło otwarcie stałego biura, które mieści się w Brukseli, przy siedzibie Belgijskiej Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (2009).

---

<sup>1</sup> Członkami założycielami ENCJ są, oprócz Polski, rady z Belgii, Danii, Francji, Węgier, Irlandii, Włoch, Litwy, Holandii, Portugalii, Słowenii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

<sup>2</sup> Por. *Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, Warszawa 2014, s. 11.

Zgodnie ze statutem ENCJ<sup>3</sup> celem stowarzyszenia jest pogłębianie współpracy i wzajemnego porozumienia między radami sądownictwa oraz osobami wykonującymi zawód sędziego na terenie państw członkowskich UE oraz państw kandydujących do UE (art. 3). Stowarzyszenie bezpośrednio realizuje wyłącznie cele międzynarodowe o charakterze niedochodowym. Jeżeli chodzi o zadania ENCJ (art. 4 Statutu), to stowarzyszenie określiło je następująco: analizowanie struktur i kompetencji członków stowarzyszenia oraz przekazywanie i wymiana informacji na ten temat między członkami, wymiana doświadczeń dotyczących organizacji i funkcjonowania sądownictwa oraz dostarczanie ekspertyz, spostrzeżeń i propozycji instytucjom Unii Europejskiej oraz innym organizacjom o charakterze krajowym i międzynarodowym. Jednocześnie członkowie stowarzyszenia w statucie wyraźnie wskazali, że decyzje stowarzyszenia w żaden sposób nie ograniczają niezależności jej poszczególnych członków ani przysługujących im kompetencji. Tak więc każdy członek stowarzyszenia ma prawo do oświadczenia, że nie wiąza go decyzje stowarzyszenia<sup>4</sup>, w razie uznania, że decyzja taka mogłaby ograniczać jego niezależność bądź zakres przysługującym mu kompetencji. Z powyższego wynika jednoznacznie, że ENCJ ma charakter ekspercki i konsultacyjny, nie ma zaś żadnych wiążących uprawnień czy kompetencji wobec swoich członków. Jej oddziaływanie na wymiar sprawiedliwości w krajach, których rady działają w stowarzyszeniu, odbywa się więc wyłącznie siłą autorytetu.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa w ciągu niemal 12 lat działalności w istotny sposób rozwinęła się liczebnie. Od składu 13 członków-założycieli w 2004 r. osiągnęła w 2015 r. skład liczący 22 członków i 16 obserwatorów<sup>5</sup>. Poszerzanie się grona członków i obserwatorów ENCJ idzie w parze z rosnącą aktywnością Stowarzyszenia. Dla realizacji swoich celów i zadań, ENCJ uzyskała status obserwatora w Radzie Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, afiliowanej przy Radzie Europy (*Consultative Council of European Judges – CCJE*), Europejskiej Komisji ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (*The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), Europejskim Instytucie Prawa (*Euro-*

---

<sup>3</sup> Tekst w języku polskim dostępny w: tamże, s. 83–93.

<sup>4</sup> Poza tym, które odnoszą się wyłącznie do zarządzania stowarzyszeniem.

<sup>5</sup> Szczegółowe zestawienie dostępne na stronie Sieci: encj.eu

pean Law Institute – ELI) i w Radzie ELI. Poza tym ENCJ jest członkiem Rady Doradczej Akademii Prawa Europejskiego (*The Academy of European Law – ERA*) i współpracuje z innymi organizacjami europejskimi, których cele i zadania dotyczą wymiaru sprawiedliwości, jak np. EJTN (*The European Judicial Training Network*). O znaczeniu Sieci i wartości podejmowanych prac najlepiej świadczy fakt, że ENCJ współpracuje z Komisją Europejską przy opracowywaniu Europejskiej Tablicy Wyników Wymiaru Sprawiedliwości (*European Justice Scoreboard*), stanowiącej w wielu krajach punkt odniesienia i materiał do dyskusji na temat krajowego wymiaru sprawiedliwości na tle innych systemów europejskich.

Efektom dotychczasowych prac ENCJ są zbiory standardów dla wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. ENCJ zajmowała się między innymi minimalnymi wzorcami dotyczącymi kompetencji i funkcjonowania rad sądownictwa, miernikami dotyczącymi badania poziomu niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości, standardami postępowań dyscyplinarnych, ocen sędziów, przenoszenia sędziów, powoływania na stanowiska sędziowskie i awansowania, postępowania przy planowaniu i przeprowadzaniu reform wymiaru sprawiedliwości, jakością zarządzania w sądownictwie i sprawnością wykonywania przez sądownictwo swoich zadań, statusem sędziów w zakresie etyki, oceny pracy i odpowiedzialności związanej z wykonaniem obowiązków<sup>6</sup>. Zwiążte zestawienie najistotniejszych wypracowanych przez ENCJ standardów znajduje się w przyjętym w 2013 r. w Sofii podczas Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia dokumencie nazwanym *Wyciąg z przewodników, rekomendacji i zasad ENCJ*<sup>7</sup>. Ważnym wątkiem w pracach ENCJ jest – obok kwestii niezależności sądownictwa – zagadnienie odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości wobec społeczeństwa za realizację zadań nałożonych konstytucyjnie i ustawowo na sądy (ang. *accountability*). Podkreśla się konieczność odpowiedniego zrównoważenia niezależności sądów poprzez wdrożenie właściwych zasad odpowiedzialności za efekty pracy wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Dokumenty w języku angielskim dostępne są na stronie encj.eu, w zakładkach *Projects & Reports* oraz *Opinions*.

<sup>7</sup> [http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_report\\_distillation\\_approved.pdf](http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_distillation_approved.pdf)

<sup>8</sup> Por. np. deklaracja budapesztańska ENCJ, <http://encj.eu/images/stories/pdf/resolutionbudapestfinal.pdf>

Misja ENCJ w dużej części pokrywa się z zadaniami poszczególnych rad sądownictwa, każda bowiem z nich za jeden z najważniejszych celów swej działalności postrzega stanie na straży niezawisłości sędziowskiej<sup>9</sup>. ENCJ konsekwentnie w kolejnych latach kontynuuje projekt analityczno-badawczy *Independence and Accountability* („Niezależność i odpowiedzialność”). Celem tego projektu jest wdrożenie konkluzji płynących z raportu przyjętego w trakcie Zgromadzenia Ogólnego ENCJ w Rzymie w 2014 r.<sup>10</sup>, który zawierał cały zestaw mierników odnoszących się do kwestii niezależności i odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa cyklicznie, poprzez rozsyłany do rad kwestionariusz, analizuje sytuację poszczególnych jurysdykcji w kontekście poziomu ich niezależności. Te badania kierowane są do rad współpracujących w Stowarzyszeniu i mają na celu pogłębioną analizę stanu prawnego i faktycznego. Celem badania nie jest tworzenie rankingu państw z punktu widzenia niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, a jedynie monitorowanie sytuacji wymiaru sprawiedliwości w świetle standardów ENCJ. Generalnie kwestionariusz ENCJ, sporządzony na podstawie wypracowanych przez Sieć mierników, zawiera pytania dotyczące obowiązujących regulacji. Ma więc obiektywny charakter, a jego prawidłowe wypełnienie wymaga jedynie znajomości stanu prawnego dotyczącego wymiaru sprawiedliwości<sup>11</sup>.

W ramach prac ENCJ dotyczących zagadnień niezależności sądownictwa, kontynuowanych w latach 2014–2015, przygotowano nie tylko wskazane wyżej badanie kwestionariuszowe, ale także **ankietę dla sędziów zawodowych** krajów członkowskich i obserwatorów. Dostrzeżono bowiem, że analizy zagadnień związanych z niezawisłością sędziowską pomijają poglądy sędziów na kwestie niezawisłości i ich zdanie na temat sytuacji wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach. O ile różnego rodzaju kwestionariusze są kierowane np. do uczestników

---

<sup>9</sup> Por. informacja o zadaniach i kompetencjach poszczególnych rad krajów członkowskich: [http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj\\_guide\\_version\\_march\\_2015.pdf](http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj_guide_version_march_2015.pdf)

<sup>10</sup> [http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj\\_report\\_independence\\_accountability\\_adopted\\_version\\_sept\\_2014.pdf](http://encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_adopted_version_sept_2014.pdf)

<sup>11</sup> Wyniki omówione zostały w raporcie, do którego odesłanie znajduje się w przypisie 10.

postępowań (na wzór ankiet konsumenckich), o tyle poglądy i spostrzeżenia samych sędziów nie są gromadzone i badane. Ankieta ENCJ miała więc na tyle nowatorski charakter, że skupiała się właśnie wyłącznie na tym, jak sami sędziowie postrzegają przymiot niezawisłości przypisany ich profesji. Nigdy dotąd badanie tego rodzaju nie było przeprowadzane jednocześnie, na podobną skalę, w tak wielu krajach Europy.

Ankieta była anonimowa, konieczne było jedynie wskazanie, w którym kraju ankietowany sprawuje swój urząd. Wypełniano ją w całości za pośrednictwem Internetu, a ENCJ korzystał w tym zakresie z gościnności strony internetowej belgijskiej rady ds. wymiaru sprawiedliwości<sup>12</sup>. Ankietę skierowano do sędziów zawodowych orzekających w pełnym wymiarze etatu<sup>13</sup>. Wyłączono z niej sędziów niezawodowych, przeprowadzając jedynie pilotażowo ankietę pośród części ławników Danii, Szwecji i Norwegii, gdzie udział czynnika społecznego w orzekaniu jest bardzo istotny.

Ostatecznie do badania przystąpiło 20 krajów<sup>14</sup>, a na ankietę odpowiedziało 5878 sędziów, co należy uznać za znaczący wynik. Co ważne, najwięcej odpowiedzi na ankietę pochodziło od sędziów z Polski. Wzięło w niej bowiem udział 621 aktywnych zawodowo polskich sędziów. Niestety, skala tego sukcesu blaknie, jeżeli uwzględnić, że stanowi to mniej niż 7% wszystkich orzekających. Skłania to do konkluzji, że przy planowanym ponawianiu zrewidowanej ankiety (jesień 2016) konieczne będzie szersze jej rozpropagowanie, np. za pośrednictwem stowarzyszeń sędziowskich. Pozwoli to uzyskać liczbę odpowiedzi, któ-

---

<sup>12</sup> <http://www.csj.be/en>

<sup>13</sup> Część sądownictw ENCJ, jak jurysdykcje brytyjskie, dopuszcza pracę sędziego na część etatu.

<sup>14</sup> 22 jurysdykcje, albowiem w ramach Zjednoczonego Królestwa odrębnie są analizowane Anglia i Walia (łącznie), Szkocja oraz Irlandia Północna. Ponadto w ankiecie wzięły udział: Albania, Belgia, Bułgaria, Dania, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Czarnogóra, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Szwecja. Część rad stowarzyszonych w ENCJ nie wzięło udziału w ankiecie z uwagi na zbyt krótki, ich zdaniem, czas przeznaczony na jej rozpropagowanie wśród sędziów bądź z powodu skomplikowanej organizacji sądownictwa, jak w krajach federalnych z Niemcami na czele. Przedstawiciele Francji mieli zastrzeżenia co do części pytań, których nie uwzględnienie wykluczało ich zdaniem przeprowadzenie ankiety pośród sędziów francuskich.

ra będzie znacząca nie tylko w liczbach bezwzględnych, ale również istotniejsza statystycznie.

Procentowy udział sędziów w ankiecie różnił się w poszczególnych krajach Europy. Na ankietę odpowiedziało aż 57% sędziów norweskich (315 osób), co należy uznać za wynik imponujący i trudny do osiągnięcia w krajach o dużej liczbie sędziów. Wysoki poziom odpowiedzi (ponad 40%) pochodził od sędziów z Irlandii, Irlandii Północnej, Szkocji, Szwecji i Danii. W ankiecie wzięło udział ponad 20% sędziów z Belgii, Holandii, Serbii, Słowenii, Albanii, Łotwy, Anglii i Walii, a więc i w tych krajach wynik należy uznać za statystycznie istotny. Niski procentowo poziom odpowiedzi pochodził z krajów o relatywnie wysokiej liczbie sędziów (Włochy, Hiszpania, Polska), a najmniejsze zainteresowanie ankietą (na poziomie 3%) wykazali sędziowie z Portugalii<sup>15</sup>. Skutkiem tego ostatecznie w ankiecie wzięło udział 13% spośród sędziów, do których została ona skierowana.

Przechodząc do merytorycznej zawartości ankiety, warto prześledzić pytania kierowane do sędziów. Ankieta z założenia nie była nadmiernie rozbudowana, co miało zachęcić do jej wypełnienia i pozwalało skupić się na kilku kluczowych zagadnieniach związanych z tematyką badania.

#### PRESJA W CELU ROZSTRZYGNĘCIA KONKRETNEJ SPRAWY W SUGEROWANY SPOSÓB

Przytłaczająca większość ankietowanych zadeklarowała, że nie odczuwała, aby wywierano na nich presję w celu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w sugerowany sposób. Zauważalna liczba pozytywnych odpowiedzi (tzn. sędziów, którzy deklarowali, że wywierano na nich niezgodną z prawem presję) pochodziła od sędziów z Albanii, Łotwy, Hiszpanii i Słowacji (powyżej 10%), co wskazuje, iż problem może w równej mierze dotyczyć krajów z różnych części Europy – zarówno tych, które od lat są członkami Unii Europejskiej (Hiszpania), jak i aspirujących do członkostwa (Albania). Jeżeli chodzi o źródła niezgodnej

---

<sup>15</sup> Liczba ankiet wahała się od 29 w Irlandii Północnej do 621 w Polsce. Znacząca liczba ankiet pochodziła z Anglii i Walii – 596, Serbii – 590, Szwecji – 519, Hiszpanii – 474 i Holandii – 383.

z prawem presji, to sędziowie wskazywali przede wszystkim na kierujących sądami (prezesa) – 17% wskazań. Warto tu podkreślić, że deklarowane podleganie niezgodnym z prawem naciskom nie równało się uleganiu tym wpływom, ponieważ zdecydowana większość sędziów deklarowała, iż czują się niezawisli, stan sędziowski zaś w ich kraju postrzegali w całości jako niezawisły.

## KORUPCJA W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI

Ciekawe wyniki przyniosła odpowiedź na pytanie, czy zdaniem sędziów w ich kraju sędziowie przyjmują łapówki wręczane w celu rozstrzygnięcia sprawy w określony sposób. Pytanie o łapówki w sądownictwie zawsze należy do trudnych, uwzględniając fakt, że łapownictwo jest nie tylko naruszeniem zasad etycznych i uderza w niezawisłość sędziego, ale stanowi również przestępstwo. Ujawnienie tego rodzaju czynu powinno zawsze oznaczać koniec kariery w zawodzie sędziego. Pojawia się więc kwestia, w jaki sposób zadawać sędziom pytanie o łapownictwo w ich środowisku, tak aby uzyskać szczere odpowiedzi. Nie ulega wątpliwości, że sama redakcja pytania może wpływać na treść odpowiedzi ankietowanych<sup>16</sup>.

Dla sędziów z części krajów biorących udział w ankiecie łapownictwo wśród sędziów nie jest zauważalnym czy istotnym problemem. Należy wyrazić zadowolenie, że w grupie tych krajów jest również Polska. Niemal 80% polskich sędziów nie zgodziło się ze zdaniem, że ich koledzy przyjmują łapówki w związku ze swoją pracą, kolejne zaś niemal 20% nie ma pewności w tym względzie. Tylko pojedyncze ankiety wskazywały, że zdaniem wypełniającej je osoby łapówki zdarzają się często lub okazjonalnie. Deklaracje sędziów w tym względzie pokrywają się z danymi dotyczącymi liczby ujawnianych przestępstw łapownictwa, która jest znikoma i nie stanowi realnego problemu w polskich warunkach. Polscy sędziowie w tej sprawie wyrażają zdanie zbliżone do

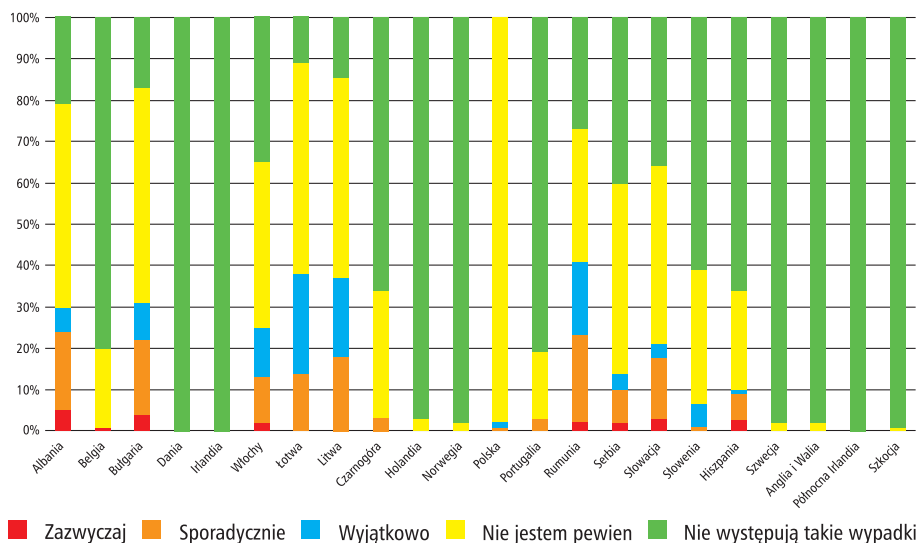
---

<sup>16</sup> Ostatecznie pytanie sformułowano w dość bezceremonialny sposób (oryginał ankiety został sporządzony w języku angielskim): „In my country I believe that during the last two years individual judges have accepted bribes as an inducement to decide case(s) in a specific way”, co po przetłumaczeniu na język polski brzmi: „W ciągu ostatnich dwóch lat sędziowie w moim kraju przyjmowali łapówki jako zachętę do rozstrzygnięcia sprawy (spraw) w określony sposób”.



sędziów m.in. z Belgii, Danii, Irlandii, Holandii, Norwegii, Szwecji czy Zjednoczonego Królestwa. Dla części jurysdykcji europejskich problem łapownictwa wśród sędziów jednak istnieje i deklaracje ankietowanych należy uznać w tym zakresie za niepokojące i to nawet wtedy, gdy sędziowie wskazują, że zdarza się to rzadko. Każdy bowiem przypadek korupcji sędziego podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem sądy, władza nieposiadająca mandatu pochodzącego z wyborów i niepodlegająca cyklicznej, demokratycznej weryfikacji, powinna tym bardziej dbać o utrzymanie wysokiego poziomu społecznego zaufania. Ponownie trzeba podkreślić, że podział na kraje, w których problem łapownictwa nie występuje, i te, gdzie jest on dostrzegalny, nie wiąże się ani z położeniem geograficznym, ani z przynależnością do Unii Europejskiej, ani też ze „stażem” członkowskim w Unii. Wśród krajów, w których problem przyjmowania nielegalnych korzyści w związku z pracą wymiaru sprawiedliwości jest dostrzegalny są z jednej strony Albania czy Serbia (jako kraje aspirujące do Unii Europejskiej), z drugiej Łotwa, Litwa, Bułgaria, Rumunia czy Słowacja (tzw. nowi członkowie Unii), ale także Włochy i Hiszpania. Szczegółowe dane w tym względzie przedstawia wykres 1.

W ciągu ostatnich dwóch lat sędziowie w moim kraju przyjmowali łapówki jako zachętę do rozstrzygnięcia sprawy (spraw) w określony sposób. Jeżeli się z tym zgadzasz, to takie wypadki następowały:





## WPLYWANIE NA SĘDZIÓW PRZEZ KIEROWNICTWO SĄDÓW W CELU UZYSKANIA ORZECZENIA OKREŚLONEJ TREŚCI ALBO W OKREŚLONYM CZASIE

Ankietowani sędziowie w ograniczonym zakresie wskazują na kierujących sądami jako źródło nieuzasadnionej presji na orzecznictwo. W zasadzie za nieistotne statystycznie można uznać przypadki wpływu na sędziów przez kierownictwo sądów w celu uzyskania orzeczenia określonej treści. Poważnym problemem dla sędziów jest jedynie nacisk na rozpoznawanie spraw w określonym czasie. W tym zakresie ponad połowa sędziów w Anglii i Walii doświadczała presji na załatwienie sprawy w określonym czasie. Niewiele mniej odpowiedzi tego rodzaju padło w Polsce (prawie 50%), Szkocji, Irlandii Północnej, Szwecji, Holandii (po około 40%). Kraje, w których ten problem jest niezauważalny, to jedynie Albania i Rumunia (poniżej 10% wskazań). Można więc przyjąć, że naciski na rozpoznanie sprawy w określonym czasie występują w przytłaczającej większości krajów ENCJ.

Nacisk na rozpoznawanie spraw w określonym czasie może dotyczyć zarówno szybszego rozpoznania sprawy (przyspieszenia decyzji sędziego), jak i powstrzymania sędziego przed zakończeniem sprawy, która do rozstrzygnięcia już dojrzała. W praktyce realnym problemem – przy stale zwiększającej się liczbie spraw sądowych – jest presja na szybsze kończenie postępowań, w tym ich merytoryczne rozstrzygnięcie. Należy się zgodzić, że zakreślanie sędziemu horyzontu czasowego jest wpływaniem na jego niezależność organizacyjną, natomiast nie zawsze będzie to równoznaczne z wpływaniem na jego niezawisłość. Trzeba bowiem rozróżnić sytuacje, gdy sędzia wstrzymuje się z wydaniem orzeczenia z uwagi na to, że konieczne jest, jego zdaniem, dalsze postępowanie (sprawa nie dojrzała do rozstrzygnięcia), od sytuacji, gdy brak rozstrzygnięcia wynika z nieuzasadnionej beczynności w sprawie. W pierwszym przypadku wpływanie na sędziego w oczywisty sposób uchybia niezawisłości, ponieważ może wpływać na merytoryczne rozstrzygnięcie. W drugim zaś nacisk na sędziego nie uchybia jego niezawisłości z uwagi na dojrzałość sprawy do rozstrzygnięcia.

Oczywistym problemem w tym kontekście jest wyważenie, z którym przypadkiem mamy do czynienia w konkretnej sprawie i powyższe,

ogólne uwagi mogą okazać się zbyt wątpliwą wskazówką dla rozstrzygnięcia rzeczywistej pojawiającego się napięcia pomiędzy niezawisłością (*independence*) a odpowiedzialnością sędziego za spełnianą wobec społeczeństwa powinność wymierzania sprawiedliwości (*accountability*). Z kolei sytuacja, gdy sędzia jest powstrzymywany od zakończenia sprawy i wydania orzeczenia znów w oczywisty sposób uchybia jego niezawisłości, ponieważ za taką presją muszą się kryć względy nieaprobowane z punktu widzenia reguł rządzących wymiarem sprawiedliwości.

### PRZEJRZYSTOŚĆ NOMINACJI NA URZĄD SĘDZIOWSKI I AWANSE NA WYŻSZE STANOWISKA SĘDZIOWSKIE

Innym poważnym problemem, wynikającym z analizy ankiet z wielu różnych jurysdykcji jest przekonanie dużej liczby sędziów, że nominacje na urząd sędziowski i awanse na wyższe stanowiska sędziowskie są dokonywane na podstawie kryteriów innych niż tylko umiejętności i doświadczenie kandydata. Skrajnym przykładem jest Hiszpania, gdzie ponad 70% ankietowanych sędziów uważa, że nominacje sędziowskie nie opierają się wyłącznie na kryteriach merytorycznych. Jeżeli chodzi o kwestie awansów sędziowskich, to w przypadku Hiszpanii aż ponad 80% sędziów uważa, że decydują w tym względzie nie tylko przesłanki merytoryczne, a tylko niecałe 5% uważa, iż jest inaczej. Znacząca liczba odpowiedzi sygnalizujących pozamerytoryczne kryteria nominacji pochodzi z Albanii, Bułgarii, Irlandii, Litwy, Serbii, Słowacji i Słowenii (wśród nich ponad 30% respondentów), jeżeli zaś chodzi o awanse, to do tej grupy dołączają Belgia, Włochy, Łotwa, Portugalia i Polska. Pośród sędziów polskich 20% ocenia, że nominacje sędziowskie nie opierają się tylko na kryteriach merytorycznych i to samo zdaniem około 35% sędziów dotyczy awansów zawodowych.

Wyniki w tym zakresie należy uznać za niezadowolające i mogą mieć źródło albo w rzeczywistych spostrzeżeniach sędziów, którzy doświadczają pewnych niepożądanych zjawisk w zakresie nominacji i awansów zawodowych, albo też w niewystarczającej transparentności procedur nominacyjnych. Przynajmniej w tym ostatnim zakresie rady sądownictwa, jako organy w wielu krajach kluczowe w procesie nominacyjnym, powinny prowadzić politykę informacyjną (jeżeli chodzi o uzasadnianie swoich decyzji) na tyle czytelną i spójną, aby elimino-

wać wątpliwości i niejasności odnośnie do kryteriów nominacji i awansów sędziowskich.

### TRAKTOWANIE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ PRZEZ INNE WŁADZE ORAZ POZOSTAŁYCH UCZESTNIKÓW ŻYCIA PUBLICZNEGO

Zwracają uwagę wyniki ankiety dotyczące tego jak, zdaniem sędziów, jest traktowana niezawisłość sędziowska przez inne władze oraz pozostałych uczestników życia publicznego. Najwięcej emocji wywołuje postawa rządu (administracji) i parlamentu oraz mediów, i to zarówno tych tradycyjnych (radio, telewizja, prasa), jak i opartych na Internecie. Towarzyszy temu przekonanie, że media starają się bezpośrednio wpływać na rozstrzygnięcia sądowe (uważa tak prawie połowa sędziów hiszpańskich i litewskich, około 40% sędziów z Albanii, Bułgarii, Łotwy, Czarnogóry czy Serbii). Poczucie respektowania niezawisłości sędziowskiej przez wskazane podmioty różni sędziów w poszczególnych krajach. Generalnie można podsumować wyniki ankiety w ten sposób, że jurysdykcje skandynawskie mają poczucie poszanowania niezawisłości sędziowskiej ze strony rządu i parlamentu, jak również ze strony mediów (dane ze Szwecji, Norwegii i Danii).

Oczywiście część ankietowanych sędziów z tych krajów dostrzega nieprawidłowości w relacjach tych podmiotów z wymiarem sprawiedliwości, jednak jest to bardzo nieliczna grupa. Szczególnie dobitnie widać to w zestawieniu z odpowiedziami sędziów z krajów, w których akcentuje się brak poszanowania dla niezawisłości sędziowskiej ze strony innych aktorów sceny publicznej. Prawie 70% sędziów włoskich, ponad 60% sędziów bułgarskich, prawie 60% sędziów polskich i niemal połowa ankietowanych z Hiszpanii, Albanii, Słowacji i Anglii uważa, że ich niezawisłość nie jest respektowana przez rząd (administrację). Ponad 60% sędziów włoskich, około połowa sędziów bułgarskich, litewskich, polskich i słowackich dostrzega brak poszanowania niezawisłości sędziowskiej w działaniach parlamentu. Jeżeli chodzi o postawę mediów, to ich działanie krytycznie jest oceniane przez ponad 60% sędziów z Włoch, Polski, Litwy, Słowacji i Bułgarii, około połowę ankietowanych z Albanii, Hiszpanii i Słowenii oraz znaczącą liczbę sędziów z pozostałych jurysdykcji (z wyjątkiem wspomnianych sądownictw z krajów

skandynawskich). Podobnie są oceniane nowe media, aczkolwiek więcej w tym przypadku jest głosów niezdecydowanych, czego przyczyną jest prawdopodobnie względnie nowych charakter omawianego zjawiska.

### POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNE JAKO KONSEKWENCJA SPOSOBU ROZSTRZYGNIECIA DANEJ SPRAWY

Sędziowie części krajów sygnalizują w odpowiedziach, że, z uwagi na sposób rozstrzygnięcia sprawy, wszczynano wobec nich postępowania dyscyplinarne lub też groziło im wszczęcie tego rodzaju postępowań. Problem ten nie dotyczy Polski (na taką sytuację wskazywało jedynie 5% odpowiadających), ale ujawnia się w sądownictwie albańskim (ponad 20% odpowiedzi) oraz hiszpańskim, włoskim czy łotewskim (ponad 10% odpowiedzi). Sędziowie włoscy (27%), hiszpańscy (21%), albańscy (19%) i czarnogórcy (13%) zwracają uwagę, że w związku z wydawanymi przez nich orzeczeniami formułowano wobec nich osobiście roszczenia lub grożono tego typu roszczeniami. W krajach tych jest silnie zauważalny problem pozywania sędziów o odszkodowanie za skutki wydawanych przez nich rozstrzygnięć lub za same orzeczenia niezgodne z oczekiwaniami strony. W Polsce na występowanie tego typu żądań zwraca uwagę zaledwie 6% ankietowanych sędziów, co nie jest znaczącym wynikiem, ale – sądząc po danych z innych krajów – zjawisko to może narastać.

### SPOSÓB PRZYDZIELANIA SPRAW DO POSZCZEGÓLNYCH REFERATÓW

Ważną gwarancją bezstronności sędziów jest sposób przydzielania spraw do poszczególnych referatów. Zbiektywizowane i określone prawem zasady w tym względzie pozwalają uniknąć zarzutu, że dobór sędziego jest podyktowany chęcią wpłynięcia na sposób załatwienia sprawy. Z tej przyczyny w ankiecie pojawiło się pytanie czy sędziowie doświadczali naruszeń ustalonych zasad alokacji spraw w celu wpłynięcia na ich wynik. Zasadniczo polscy sędziowie nie wskazywali na tego rodzaju nieprawidłowości (tylko 7% odpowiedzi pozytywnych). W innych krajach problem ten jest dostrzegany m.in. przez co czwartego

sędziego hiszpańskiego (24% odpowiedzi pozytywnych), 16% sędziów łotewskich, 15% sędziów serbskich, 13% sędziów bułgarskich i słowackich oraz 12% sędziów z Albanii. Najlepszym rozwiązaniem w tym względzie wydaje się wprowadzenie regulacji, które do absolutnych wyjątków będą ograniczać sytuacje uznaniowego przypisywania spraw poszczególnym sędziom.

### WPŁYW ZMIANY WARUNKÓW PRACY NA NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKĄ

Badaniu podlegała również kwestia wpływu zmiany warunków pracy na niezawisłość sędziowską. Analizie poddano wpływ zmian w zarobkach sędziów, w systemie emerytalnym, w wieku emerytalnym, w liczbie spraw do rozpoznania, w ilości środków przeznaczanych na sądownictwo. Pytano również o to, czy na niezawisłość miały wpływ ewentualne przenosiny sędziego do innego sądu czy wydziału sądu. Generalnie sędziowie w krajach dotkniętych najciężej kryzysem gospodarczym (Hiszpania, Portugalia) najmocniej akcentowali wpływ na ich niezawisłość niekorzystnych zmian w zasadach wynagradzania czy wysokości świadczeń emerytalnych. Tam też szczególnie wyraźnie akcentowano negatywne oddziaływanie na niezawisłość liczby (w domyśle – wzrastającej) rozpoznawanych spraw i niewystarczającego nakładu środków na sądownictwo. W krajach mniej dotkniętych negatywnymi zmianami gospodarczymi problem nie był do tego stopnia wyostrzony, aczkolwiek wszędzie dostrzegalny.

W Polsce wpływ na swoją niezawisłość 16% sędziów dostrzegало w zmianach w wynagrodzeniu, co piąty w zmianach wieku emerytalnego, 18% w środkach (niewystarczających) przeznaczanych na wymiar sprawiedliwości, 28% zaś w rosnącej liczbie przydzielanych im do rozpoznania spraw.

W odniesieniu do omawianej części ankiety trzeba podkreślić, że padło wiele odpowiedzi niezdecydowanych (niekiedy nawet ponad 60% wszystkich), co wskazuje, iż przy ponownym przeprowadzaniu ankiety konieczne będzie inne, bardziej precyzyjne sformułowanie tego rodzaju pytań. Wydaje się wręcz, że z części pytań należałoby zrezygnować. Może bowiem budzić pewną konsternację np. pytanie o niezawisłość sędziowską w kontekście ewentualnych zmian w wieku emerytalnym sędziów.

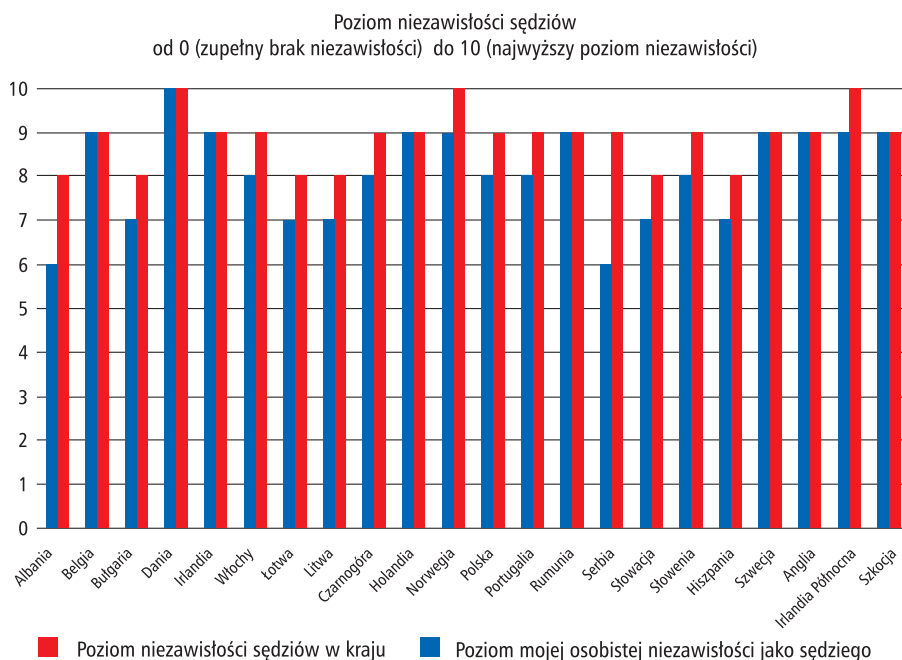
WPŁYW NA NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKĄ  
SWOISTEGO ZWIĄZANIA SĘDZIÓW  
INSTRUKCJAMI (ANG. *GUIDELINES*)  
SPORZĄDZANYMI PRZEZ INNYCH SĘDZIÓW

Ciekawe odpowiedzi przyniosło pytanie o wpływ na niezawisłość sędziowską swoistego związania sędziów instrukcjami (ang. *guidelines*) sporządzanymi przez innych sędziów. W części systemów prawnych (w szczególności w krajach anglosaskich) tego rodzaju instrukcje istotnie wpływają na orzecznictwo sądów. Na ów wpływ wskazywała np. ponad połowa sędziów z Irlandii Północnej, prawie połowa sędziów litewskich czy holenderskich, jedna trzecia sędziów angielskich, włoskich, albańskich i czarnogórskich. Z polskiego punktu widzenia zaskakuje, że również 13% polskich sędziów czuło się w jakimś sensie związanych tego rodzaju wytycznymi, natomiast 4% nie miało w tym względzie wyrobionego zdania. Zaskoczenie wynika z tego, że polski system prawny nie przewiduje – nawet zwyczajowo – instytucji instrukcji czy wytycznych tworzonych przez sędziów dla innych orzekających. Odpowiedzi na powyższe pytanie opierały się więc, w warunkach polskich, na swego rodzaju nieporozumieniu, które wymaga wyjaśnienia przy powtórzeniu ankiety.

Pytania podsumowujące ankietę dotyczyły ogólnej oceny poziomu niezawisłości sądownictwa w poszczególnych krajach. Pierwsze z nich dotyczyło oceny poziomu niezawisłości sądownictwa jako całości, drugie zaś – oceny poczucia niezawisłości samego ankietowanego. Zbiorcze wyniki przedstawiają wykresy 2 i 3.

Z danych zamieszczonych na wykresach wynika, że sędziowie oceniają poziom swojej niezawisłości co najmniej tak samo, jak poziom niezawisłości ogółu sędziów. W wielu krajach jednak (w tym w Polsce) osobista niezależność jest oceniana wyżej niż niezawisłość ogółu sądownictwa. Największy rozdźwięk widać w danych pochodzących z Serbii i Albanii, gdzie ankietowani sędziowie swoją niezawisłość oceniają bardzo wysoko (na – odpowiednio – 9 i 8), niezawisłość zaś sądownictwa najniżej ze wszystkich biorących udział w ankiecie (w obydwu krajach – 6). Ogólnie jednak samoocena poziomu niezawisłości sędziów w Europie jest wysoka i w tym zakresie również polskie wyniki należy

uznać za bardzo dobre (niezawistość sędziów jako ogółu oceniana na 8 w skali od 0 do 10, osobista niezawistość zaś ankietowanych na 9).



## KONKLUZJE

Zaprezentowane w skróconej postaci wyniki przeprowadzonego badania pośród sędziów<sup>17</sup> zasługują na pogłębioną analizę. Godne zaważenia i dalszego badania jest wysokie poczucie niezależności sędziów skandynawskich, a więc pochodzących z krajów o niskiej liczbie sędziów, tak w liczbach bezwzględnych, jak i w relacji do liczby mieszkańców, gdzie jednocześnie istotny w wymiarze sprawiedliwości jest udział czynnika społecznego. Oczywiście nie można pomijać specyfiki i poziomu kultury prawnej tych krajów, ale nasuwa się refleksja, że przyczyny pozycji wymiaru sprawiedliwości w krajach skandynawskich tkwić mogą w rzeczywistej elitarności zawodu sędziego (czemu musi towarzyszyć ograniczona kognicja sądów) w połączeniu z realnym zaangażowaniem społeczeństwa w sprawowanie wymiaru sprawiedli-

<sup>17</sup> W całości dostępne na stronie encj.eu

ści i uczynieniem z ławników „ambasadorów” wymiaru sprawiedliwości w społeczności lokalnej, z której się wywodzą. Zwiększa to demokratyczną legitymację sądownictwa w społeczeństwie, wpływa na sposób postrzegania wymiaru sprawiedliwości i może zwrotnie wpływać na samoświadomość sędziów, umacniając ich poczucie niezawisłości.

Konkluzje płynące z tej analizy powinny skutkować podjęciem starań w celu poprawy w tych dziedzinach, w których sędziowie dostrzegają zagrożenia dla swojej niezawisłości, z wykorzystaniem dobrych wzorów z krajów, które cieszą się lepszymi wynikami. Zmiany w wielu obszarach, których dotyczą krytyczne uwagi sędziów, są w znacznej mierze niezależne od wymiaru sprawiedliwości (relacje rząd, parlament, media – wymiar sprawiedliwości). Rady sądownictwa powinny natomiast podjąć starania w obszarach swojej kompetencji, np. w odniesieniu do stosowania w praktyce kryteriów nominacji i awansów zawodowych sędziów. Nie ma wątpliwości, że ankieta, w której wzięło udział niemal 6000 sędziów w całej Europie, stanowi użyteczne narzędzie dla lepszego zrozumienia stanu sądownictwa w poszczególnych krajach. Planowane ponowienie ankiety wymaga jedynie wcześniejszego krytycznego przeglądu i oceny części pytań<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Tekst niniejszy jest rozbudowaną wersją artykułu, który ukazał się w „Kwartalniku Krajowej Rady Sądownictwa” 2015, nr 3.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dr Grzegorz Borkowski***

*Sędzia*

*Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa*

PRZEGLĄD OPINII RADY KONSULTACYJNEJ  
SĘDZIÓW EUROPEJSKICH  
(CCJE)

Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE<sup>1</sup>) jest jednym z organów Rady Europy — organizacji zrzeszającej 47 państw europejskich<sup>2</sup>. Rada Europy ma wśród swoich zadań wzmocnienie sądownictwa w państwach członkowskich, w celu zapewnienia wzajemnego szacunku między władzami ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, oraz dania obywatelom europejskim większego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Mając na względzie wzmocnienie roli sędziów w Europie, Komitet Ministrów Rady Europy utworzył w roku 2000 Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich (CCJE).

---

<sup>1</sup> W językach oficjalnych Rady Europy: Consultative Council of European Judges, Le Conseil consultatif de juges européens.

<sup>2</sup> Przy czym członkami Rady Europy są również państwa, których przynależność do Europy pod względem geograficznym i kulturowym jest cokolwiek problematyczna, np. Azerbejdżan.

CCJE jest organem doradczym Rady Europy w sprawie zagadnień dotyczących niezawisłości, bezstronności i kompetencji sędziów, podkreślającym istotną rolę władzy sądowniczej w demokratycznym społeczeństwie. Jak podkreślono na stronie internetowej CCJE<sup>3</sup>, jest to bodaj jedyny organ spośród organizacji międzynarodowych składający się wyłącznie z sędziów, i pod tym względem jest unikalny w Europie, a być może nawet na świecie.

Poprzez ustanowienie CCJE, Rada Europy podkreśliła kluczową rolę sądownictwa w tworzeniu demokracji i realizacji zasad, według których działa. Kładzie tym samym największy nacisk na kwestię statusu sędziów i jakości wymiaru sprawiedliwości, gdyż realizacja zasady państwa prawa oraz promocji i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności opiera się na silnym i niezależnym sądownictwie, wzajemnym szacunku między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą i zwiększaniu zaufania obywateli europejskich do europejskiego wymiaru sprawiedliwości. Szefowie państw i rządów państw członkowskich Rady Europy, którzy spotkali się w Warszawie w maju 2005 roku na III Szczycie, postanowili w swoim planie działań o korzystaniu z opinii przyjętych przez CCJE, aby pomóc państwom członkowskim w wymierzaniu sprawiedliwości rzetelnie i szybko.

Rada Europy przywiązuje wielką wagę do statusu sędziów i jakości wymiaru sprawiedliwości, ponieważ zasada państwa prawa oraz promowanie i ochrona praw człowieka i podstawowych wolności – które są kluczowymi wartościami dla Organizacji – opierają się w procesie realizacji na silnym i niezależnym sądownictwie. CCJE może zostać poproszona przez państwa członkowskie o zbadanie konkretnych problemów dotyczących statusu sędziów. Odnosi się ona wówczas do aktualnych zagadnień i, jeśli to konieczne, odwiedza kraje w celu omówienia sposobów poprawy istniejącej sytuacji poprzez tworzenie przepisów, ram instytucjonalnych lub praktyki sądowej. Na marginesie można zauważyć, że podobne kompetencje, chociaż nieograniczające się jedynie do kwestii statusu sędziów i sądownictwa posiada inny organ Rady Europy – Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, zwana również Komisją Wenecką<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje>

<sup>4</sup> Zob. J.E. Helgesen, *The Independence of Judges – and the Judiciary – as seen from Venice*, [w:] N.A. Engstad, A.L. Froseth, B. Tonder (eds.), *The Independence of Judges*, Eleven International Publishing 2014, p. 113.

W Radzie Konsultacyjnej Sędziów Europejskich reprezentowanych jest 47 państw członkowskich Rady Europy. Ich przedstawiciele są powoływani (o ile jest to możliwe) w porozumieniu z Radami Sądownictwa. Członkowie są czynnymi sędziami, posiadającymi dogłębną wiedzę w kwestiach związanych z funkcjonowaniem i wyróżniającymi się najwyższą uczciwością osobistą<sup>5</sup>.

Ponadto, CCJE posiada szereg obserwatorów, do których należą m.in.: Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), Europejskie Stowarzyszenie Sędziów (EAJ), stowarzyszenie „Europejscy Sędziowie i Prokuratorzy na rzecz Demokracji i Wolności” (MEDEL), Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE), Europejska Federacja Sędziów Sądów Administracyjnych, Europejska Grupa Sędziów na Rzecz Rozwiązywania Sporów za pomocą Mediacji (GEMME) oraz Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN).

Od października 2015 roku Przewodniczącym CCJE jest sędzia z Norwegii, Niels Engstad.

Konkluzje CCJE były do tej pory przedstawiane w formie deklaracji bądź pisma skierowanego do konkretnego państwa lub instytucji. Jedną z takich deklaracji, wydana w listopadzie 2008 roku dotyczyła kwestii wstrzymania niektórych powołań sędziowskich przez Prezydenta RP<sup>6</sup>. Od 2013 r. Rada publikuje również na swojej stronie internetowej globalny **raport** o sytuacji w państwach członkowskich, odnoszący się do konkretnych problemów oraz sytuacji w poszczególnych krajach. CCJE może zostać poproszona przez państwa członkowskie o zbadanie konkretnych problemów dotyczących sędziów. Odnosi się do aktualnych zagadnień i, jeśli to konieczne, jej przedstawiciele składają wizytę w danym kraju w celu omówienia sposobów poprawy istniejącej sytuacji w zakresie prawnym i praktycznym.

Przed wszystkim jednak podstawowym zadaniem Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich jest przygotowywanie opinii dla Komitetu Ministrów Rady Europy, przy czym CCJE może również zostać poproszona o opinię przez inne organy Rady Europy. Opinie wydawane są raz do roku, przy okazji posiedzenia plenarnego. Dokumenty te są przygotowy-

---

<sup>5</sup> Polskim członkiem CCJE jest Sędzia Sądu Najwyższego Katarzyna Góncz – członek Krajowej Rady Sądownictwa.

<sup>6</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/cooperation/PolandPractice.pdf>

wane przez specjalną Grupę Roboczą (CCJE-GT), zwykle na podstawie badań przeprowadzonych wcześniej w państwach członkowskich i uwag oraz poprawek poszczególnych członków, a następnie przyjmowane na posiedzeniach plenarnych CCJE. Opinie są przekazywane do Komitetu Ministrów i państw członkowskich, gdzie ma następować realizacja ich zaleceń oraz publikowane na stronie internetowej Rady.

Od 2001 roku Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich sporządziła 18 opinii doradczych, które dotyczą różnych aspektów działania sądownictwa (zob. omówienie poniżej). Opinie CCJE publikowane są na stronie internetowej Rady. Pod każdą z opinii znajduje się objaśnienie co do tematyki oraz języków, w jakich jest dostępna jej treść. Większość Opinii CCJE dostępna jest w języku polskim na stronie internetowej Krajowej Rady Sądownictwa<sup>7</sup>.

Poniżej wskazane zostały wybrane standardy i zalecenia zawarte w poszczególnych opiniach:

- **Opinia Nr 1 (2001) – „Standardy w zakresie niezależności sądownictwa oraz nieusuwalności sędziów”**

- Fundamentalne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów powinny być zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym bądź najwyższym możliwym poziomie prawnym, a ich szczegółowe rozwinięcie powinno znajdować się w ustawach.
- Staż pracy nie powinien być podstawowym kryterium dokonywania awansu sędziów na wyższe stanowisko. Stosowne doświadczenie zawodowe jest jednak istotnym elementem, a okoliczności związane z długością stażu mogą być dodatkowym atutem wspierającym niezawisłość sędziego.
- Sposób korzystania z danych statystycznych i systemów wizytacji sądowej nie może jednocześnie stanowić uszczerbku w zakresie niezawisłości sędziów.

- **Opinia Nr 2 (2001) – „Finansowanie działalności sądów i zarządzanie nimi w związku z efektywnością działania sądownictwa i Artykułem 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”**

---

<sup>7</sup> <http://krs.pl/pl/dzialalnosc/wspolpraca-miedzynarodowa/c,437,wspolpraca-z-rada-europy-i-rada-konsultacyjna-sedziow-europejskich-ccje/p,1/2895,informacja-o-dzialaniach-rady-konsultacyjnej-sedziow-europejskich>

- Choć finanse sądów są częścią budżetu państwa przedstawianego parlamentowi przez Ministerstwo Finansów, na finansowanie sądownictwa nie powinny mieć wpływu zmiany polityczne.
- Decyzje w kwestii przydziału środków poszczególnym sądom muszą być podejmowane z najściślejszym poszanowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- Ważne jest, by procedura zatwierdzania przez parlament budżetu sądownictwa uwzględniała możliwość udziału przedstawicieli sądownictwa w konsultacjach tak, by mogli przedstawić swój punkt widzenia.
- **Opinia Nr 3 (2002) – „Zasady fundamentalne i regulacje odnoszące się do kwestii sprawowania przez sędziego jego funkcji, w szczególności do kwestii etycznych, niewłaściwych zachowań i bezstronności”**

**Standardy profesjonalnego postępowania sędziów<sup>8</sup>:**

- Bezstronność w kontekście: zachowania sędziów w toku sprawowania urzędu sędziowskiego, innych dodatkowych aktywności zawodowych sędziego, działalności poza miejscem pracy i w życiu prywatnym, relacji z mediami.

**Zalecenia dotyczące odpowiedzialności sędziów w wymiarze: karnym, cywilnym i dyscyplinarnym<sup>9</sup>:**

- Sędziowie powinni podlegać odpowiedzialności karnej przewidzianej prawem za przestępstwa popełnione w sytuacjach niezwiązanych z pełnieniem przez nich stanowiska sędziego.
- Sędziowie nie powinni podlegać odpowiedzialności karnej za niezamierzone uchybienia w toku wykonywania funkcji sędziowskich.

- **Opinia Nr 4 (2003) – „Właściwe szkolenie wstępne i ustawiczne dla sędziów na szczeblu krajowym i europejskim”**

W celu uchronienia instytucji zajmującej się szkoleniami od niewłaściwych wpływów z zewnątrz CCJE zaleca, by kadra zarządzająca oraz wykładowcy byli powoływani przez organy sądownictwa

---

<sup>8</sup> Zob. G. Borkowski, *Nieskazitelność charakteru a powołanie do wykonywania zawodów prawniczych*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych w praktyce. Wzajemne relacje i oczekiwania*, pod red. G. Borkowskiego, Lublin 2012, s. 205–214.

<sup>9</sup> Por. interesujące zestawienie w: *Les Juges: de l'Irresponsabilite a la responsabilite?*, Aix-en-Provence 2000.

bądź inną niezależną instytucję odpowiedzialną za organizowanie i nadzorowanie procesu szkolenia sędziów.

**Szkolenie wstępne:**

— Programy teoretyczne i praktyczne nie powinny być ograniczone do kwestii technik prawnych, ale uwzględniać kwestie etyczne oraz wprowadzenie do innych sfer związanych z działalnością sędziego, w tym: zarządzania sprawami, administracji sądów, technik informatycznych, języków obcych, nauk społecznych i alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów (ADR).

**Szkolenie ustawiczne:**

— Programy szkolenia powinny być ustalane pod kierownictwem organu sądownictwa (bądź innego niezależnego organu odpowiedzialnego za szkolenie wstępne i ustawiczne) oraz z udziałem osób prowadzących te szkolenia i samych sędziów.

**Europejski wymiar szkolenia sędziów:**

— Niezależnie od charakteru obowiązków, żaden sędzia nie może ignorować prawa europejskiego – czy to Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, czy też innych konwencji Rady Europy, bądź też – w stosownych przypadkach – Traktatu o Unii Europejskiej oraz regulacji i norm prawnych zeń wynikających, ponieważ są zobowiązani do bezpośredniego ich stosowania w sprawach, które będą rozpatrywać.

• **Opinia Nr 5 (2003) – „Przepisy prawa i praktyka w zakresie powoływania sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”**

— CCJE przywołuje artykuł 21 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który stanowi że: „Sędziowie powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą posiadać kwalifikacje do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, względnie być prawnikami o uznanej kompetencji”.

• **Opinia Nr 6 (2004) – „Uczciwy proces w rozsądnym terminie oraz rola sędziego w procesie, biorąc pod uwagę alternatywne metody rozstrzygnięcia sporów (ADR)”**

**Dostęp do wymiaru sprawiedliwości**

— CCJE zachęca do rozpowszechniania informacji na temat zasad i możliwości korzystania z sądów, tworzenia przystępnych broszur informacyjnych i przewodników.

### **Jakość systemu sądownictwa i jej ocena**

— CCJE podnosi rolę danych statystycznych i monitorowania procedur.

### **Obciążenie wpływem spraw a zarządzanie sprawami**

— CCJE wskazuje na istotne różnice między sprawami z zakresu prawa cywilnego i karnego.

### **Alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów (ADR)**

— CCJE zaleca zachęcanie do korzystania z tych metod i zwiększanie społecznej świadomości co do możliwości skorzystania z ich pośrednictwa.

#### **• Opinia Nr 7 (2005) – „Wymiar sprawiedliwości a społeczeństwo”**

— Obie profesje (sędziowie i dziennikarze) powinny stworzyć wspólnie spis dobrych praktyk we wzajemnych kontaktach oraz odnośnie relacjonowania spraw sądowych.

— CCJE jest zdania, że język używany przez sędziów powinien być zwięzły i prosty; powinien unikać – o ile nie jest to konieczne – sformułowań łacińskich bądź innych niezrozumiałych dla opinii publicznej. Ogólne koncepcje i zasady prawne mogą być w wystarczający sposób wyjaśnione cytatami z aktów prawnych czy orzeczeń sądowych.

— Uzasadnienie wyroku powinno być zawsze precyzyjne i kompletne, choć w sprawach proceduralnych odpowiednie może okazać się uzasadnienie uproszczone, a sędziowie mogą nawet (tam gdzie jest to dopuszczalne) ogłaszać uzasadnienie raczej w formie ustnej (podlegającej w razie konieczności późniejszemu ogłoszeniu w postaci transkrypcji) niż pisemnej.

— CCJE rekomenduje, by przynajmniej wszystkie orzeczenia Sądu Najwyższego i ważniejsze orzecznictwo innych sądów było dostępne bezpłatnie w Internecie (oraz w formie papierowej, w cenie odpowiadającej kosztowi reprodukcji); w toku rozpowszechniania orzecznictwa należy wszakże podjąć stosowne środki w celu ochrony prywatności zainteresowanych podmiotów, w szczególności stron czy świadków.

#### **• Opinia Nr 8 (2006) – „Rola sędziów w ochronie rządów prawa i praw człowieka w kontekście terroryzmu”**

**CCJE rekomenduje, by państwa:**

— Konsultowały się z sądownictwem krajowym w toku przygotowywania aktów prawnych, które mogą mieć wpływ na podstawowe i proceduralne prawa.



- Nie ustanawiały *sądów szczególnych* bądź prawodawstwa niezgodnego z powszechnie uznanymi prawami człowieka.
- Były świadome, że fundamentalne zasady prawa karnego mają zastosowanie nie tylko do aktów terrorystycznych ale i do innych przestępstw; by zapewniły, że przestępstwa te będą jasno i precyzyjnie zdefiniowane.
- Ułatwiały współpracę międzynarodową w walce przeciwko terroryzmowi.
- Gwarantowały bezpieczeństwo świadków i ofiar aktów terrorystycznych.

- **Opinia nr 9 (2006) – „Rola sędziów krajowych w zapewnieniu skutecznego wdrażania prawa międzynarodowego i europejskiego”**

W kwestii szkolenia sędziów w zakresie prawa międzynarodowego i europejskiego, dostępu sędziów do stosownych informacji, kursów języków obcych i usług tłumaczenia CCJE przedstawia następujące rekomendacje:

- Należy zapewnić uprzednie posiadanie wiedzy z zakresu orzecznictwa i prawa międzynarodowego oraz europejskiego poprzez uwzględnienie tych tematów w programach nauczania na wydziałach prawa.
- Odpowiednia wiedza na temat prawa międzynarodowego i europejskiego powinna być jednym z warunków spełnianych przez osoby powoływane na stanowiska sędziowskie, przed objęciem przez nie urzędu.
- Należy podjąć stosowne działania – w tym zapewnić na to odpowiednie środki – by sędziowie mogli zyskać pełną biegłość w posługiwaniu się językami obcymi; dodatkowo, sądy powinny mieć dostęp do korzystania z usług tłumaczenia tekstów i wypowiedzi ustnych, niezależnie od podstawowych kosztów funkcjonowania sądów.

- **Opinia Nr 10 (2007) – „Rada Sądownictwa w służbie społeczeństwa”**

**W aspekcie ogólnym:**

- Ważne jest stworzenie konkretnego organu, takiego jak Rada Sądownictwa, odpowiedzialnego za ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów jako kluczowego elementu państwa prawa, przy poszanowaniu dla zasady rozdziału władz.



- Celem Rady Sądownictwa jest ochrona niezależności zarówno wymiaru sprawiedliwości jak i niezawisłości poszczególnych sędziów, oraz jednocześnie zagwarantowanie skuteczności i jakości wymiaru sprawiedliwości, określonych w Artykule 6 Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ECHR), w celu umocnienia społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości.
- Rada Sądownictwa powinna być chroniona przed ryzykiem ograniczenia swojej autonomii przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą poprzez zapis w tekście konstytucyjnym lub równoważnym.

**W zakresie kompetencji Rady Sądownictwa:**

- Rada Sądownictwa powinna posiadać szeroki zakres zadań w celu ochrony i promocji niezależności sądownictwa i skuteczności wymiaru sprawiedliwości.
- Jest wskazane, aby Rada Sądownictwa posiadała kompetencje w zakresie selekcji, mianowania i awansowania sędziów.
- Rady Sądownictwa powinny być aktywnie zaangażowane w ocenianie jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i we wprowadzanie w życie technik zapewniających skuteczność pracy sędziów, nie powinny jednak zastępować właściwego organu sądowniczego odpowiedzialnego za indywidualną ocenę sędziów.
- Radzie Sądownictwa mogą być powierzone sprawy etyki.
- Radzie Sądownictwa można powierzyć organizowanie i nadzorowanie szkoleń, jednak koncepcja i wdrażanie programów szkoleniowych stanowi odpowiedzialność ośrodka szkoleniowego, z którym powinna ona współpracować w celu zagwarantowania jakości szkolenia początkowego i ustawicznego.
- Radzie Sądownictwa można przyznać kompetencje finansowe w zakresie negocjowania budżetu i zarządzania budżetem przydzielonym wymiarowi sprawiedliwości, jak również kompetencje dotyczące administracji i zarządzania sądami, w celu uzyskania lepszej jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.
- Rada Sądownictwa może być także instytucją właściwą do odgrywania szerokiej roli w dziedzinie promocji i ochrony wizerunku wymiaru sprawiedliwości.

- Rada Sądownictwa powinna być konsultowana w kwestii wszelkich ustaw mogących mieć wpływ na sądownictwo przed ich przedłożeniem pod obrady parlamentu, np. mogących wpłynąć na niezależność sądownictwa lub osłabić gwarancje dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości.
- Należy zachęcać Radę do współpracy z innymi Radami Sądownictwa na poziomach europejskim i międzynarodowym.
- **Opinia nr 11 (2008) – „Jakość orzecznictwa sądów”**  
**Podstawowe elementy mające wpływ na odpowiednią jakość orzeczeń:**
  - Jakość ustaw uchwalanych przez władze ustawodawcze.
  - Zasoby ludzkie, środki finansowe i materialne.
  - Jakość kształcenia i szkolenia sędziów.
  - Szkolenia dla pracowników sądowych, w celu zwolnienia sędziów z czynności o charakterze administracyjnym i technicznym, w wyniku czego sędziowie będą mogli skupić się na intelektualnych aspektach wydawania orzeczeń.
  - Współdziałanie wielu podmiotów w ramach systemu sądownictwa.
  - Profesjonalizm sędziego – jako główna gwarancja jakości orzeczenia oraz istotna część środowiska wewnętrznego<sup>10</sup>.
- **Opinia Nr 12 (2009) (wspólna opinia CCJE i CCPE<sup>11</sup>) – „Wzajemne relacje między sędziami i prokuratorami”**  
Tzw. Deklaracja z Bordeaux: „Sędziowie i prokuratorzy w społeczeństwie demokratycznym”
  - W państwie prawa, gdzie struktura prokuratury jest hierarchiczna, skuteczność oskarżenia, biorąc pod uwagę oskarżycieli publicznych, silnie łączy się z transparentnością powiązania uprawnień, możliwości rozliczenia z podejmowanych decyzji i odpowiedzialności.
  - Przestrzeganie przez wszystkich profesjonalistów biorących udział w postępowaniu sądowym wspólnych i powszechnych zasad i etyki jest niezbędne dla właściwego wymiaru sprawiedliwości.

---

<sup>10</sup> Zob. *Independence, Accountability and the Judiciary*, edited by G. Canivet, M. Andenas, D. Fairgrieve, London 2006.

<sup>11</sup> Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich.

- W państwach członkowskich, w których oskarżyciele publiczni pełnią funkcję poza obszarem prawa karnego, wyżej określone zasady odnoszą się także do tych funkcji.
- **Opinia Nr 13 (2010) – „Rola sędziów w wykonywaniu orzeczeń sądowych”**
  - Skuteczna egzekucja prawomocnych orzeczeń sądowych stanowi fundament państwa prawa. Rzeczą zasadniczą jest zapewnienie zaufania opinii publicznej do władzy sądowniczej i jej autorytetu. Niezawisłość sędziowska oraz prawo do rzetelnego procesu są jedynie pozorem, jeżeli orzeczenia sądów nie są wykonywane.
  - Egzekucja musi być sprawiedliwa, szybka, skuteczna i proporcjonalna.
- **Opinia nr 14 (2011) – „Wymiar sprawiedliwości a technologie informatyczne (IT)”**
  - CCJE pozytywnie ocenia technologie informatyczne jako narzędzie służące poprawie zarządzania wymiarem sprawiedliwości.
  - Technologie informatyczne powinny być dostosowane do potrzeb sędziów i pozostałych uczestników postępowania sądowego. Nie mogą one nigdy naruszać gwarancji i praw procesowych, takich jak prawo do rzetelnego przesłuchania przez sąd.
  - Należy brać pod uwagę potrzeby osób, które nie są w stanie korzystać z udogodnień informatycznych.
  - Technologie informatyczne nie powinny ingerować w uprawnienia sędziów ani też naruszać fundamentalnych zasad zapisanych w Konwencji.
- **Opinia nr 15 (2012) – „Specjalizacja sędziów”**
  - Co do zasady, dominującą rolę w orzecznictwie powinni pełnić sędziowie o kompetencji ogólnej.
  - Wyspecjalizowane sądy i sędziowie powinni w każdym przypadku pozostawać częścią jednego sądownictwa traktowanego jako całość.
  - Sędziowie o konkretnej specjalizacji, podobnie jak sędziowie o kompetencji ogólnej, muszą spełniać wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności, o których mowa w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

- **Opinia nr 16 (2013) – „Relacje między sędziami i adwokatami”**<sup>12</sup>
  - Zaleca się, by sędziowie organizowali posiedzenia poświęcone zarządzaniu poszczególnymi sprawami, w ramach odpowiednich regulacji proceduralnych, oraz by prowadzili, we współpracy ze stronami, kalendarze postępowań, np. określając etapy postępowania, wyznaczając uzasadnione i właściwe ograniczenia czasowe oraz określając metody jak również terminy składania materiałów oraz dowodów pisemnych i ustnych.
  - Zaleca się stworzenie kanałów komunikacji pomiędzy sądami a adwokatami. Sędziowie i adwokaci muszą być w stanie komunikować się na wszystkich etapach postępowania. CCJE uważa, że państwa powinny wprowadzić systemy ułatwiające komunikację komputerową pomiędzy sądami a adwokatami.
  - CCJE uważa, że odpowiednie, wspólne szkolenie dla sędziów i adwokatów dotyczące spraw leżących w obszarze ich wspólnego zainteresowania może poprawić poziom jakości oraz efektywności postępowań<sup>13</sup>.
- **Opinia nr 17 (2014) – „Ocena pracy sędziów, jakość wymiaru sprawiedliwości i poszanowanie sędziowskiej niezawisłości”**
  - Celem każdej indywidualnej oceny sędziego prowadzonej przez państwo, niezależnie od tego czy jest to ocena „formalna”, czy też „nieformalna”, musi być poprawa jakości pracy sędziów, a tym samym całego systemu sądowniczego danego kraju.
  - Podstawy oraz główne elementy oceny formalnej (jeżeli taka jest prowadzona) powinny zostać w jasny i wyczerpujący sposób określone w ramach ustawodawstwa pierwotnego. Szczegółowe rozwiązania mogą zostać uregulowane przepisami wykonawczymi, które również powinny zostać opublikowane. Rada Sądownictwa

---

<sup>12</sup> Na stronie internetowej CCJE dostępne są materiały z konferencji zorganizowanej w dniu 7 listopada 2012 roku przez CCJE i paryską Izbę Adwokacką na temat: *How to better organise relations between judges and lawyers in order to improve the provision of justice*.

<sup>13</sup> Na temat prac nad wskazaną opinią zob. G. Borkowski (red.), *Relacje sędzia–adwokat w państwach europejskich. Wybrane zagadnienia prawnoporównawcze*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Relacje na sali rozpraw*, Lublin 2013, s. 205 i n. Materiały zawarte w tamtej publikacji stanowią właśnie efekt wspólnego szkolenia na temat etyki zawodowej sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych.

- (jeżeli w danym kraju funkcjonuje) powinna odgrywać ważną rolę w formułowaniu tych zagadnień, zwłaszcza kryteriów oceny.
- Ocena musi się opierać na obiektywnych kryteriach.
  - Ocena nie powinna opierać się wyłącznie na kryteriach ilościowych.
  - W celu ochrony sędziowskiej niezawisłości indywidualne oceny powinny być przeprowadzane przede wszystkim przez sędziów. W procesie tym pewną rolę mogą odgrywać Rady Sądownictwa. Należy unikać przeprowadzania ocen przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub innego rodzaju zewnętrzne organy.
  - Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie proceduralnej rzetelności we wszystkich elementach indywidualnej oceny. W szczególności sędziowie muszą być w stanie wyrażać swoje opinie odnośnie do całego postępowania oraz proponowanych wniosków wynikających z oceny.
  - Sam fakt niekorzystnej oceny nie powinien (z wyjątkiem szczególnych okoliczności) skutkować złożeniem sędziego z urzędu.
  - Należy unikać wykorzystywania indywidualnych ocen do ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku.
  - Zasady i procedury, na których opierają się oceny sędziów, powinny być upublicznione.
- **Opinia nr 18 (2015) – „Pozycja sądownictwa i jego relacje z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”**
    - Decyzje anulujące podstawowe gwarancje niezależności sądownictwa są nie do zaakceptowania, nawet jeśli są wprowadzane nie wprost. Na przykład, nowa większość parlamentarna i rząd nie mogą kwestionować nominacji lub kadencji sędziów mianowanych w sposób zgodny z prawem. Kadencja poszczególnych sędziów może zostać zakwestionowana wyłącznie w przypadku wyraźnego stwierdzenia określonego naruszenia przepisów dyscyplinarnych lub prawa karnego przez pojedynczego sędziego, zgodnie z odpowiednimi procedurami sądowymi.
    - Co do zasady, wymiar sprawiedliwości musi zaakceptować, że krytyka jest częścią dialogu z dwiema pozostałymi gałęziami władzy państwowej oraz ze społeczeństwem. Politycy powinni powstrzymać się w trakcie kampanii politycznych od stosowania uprosz-

czeń lub demagogicznych argumentów niosących ze sobą krytykę sędziów wyłącznie dla samej retoryki lub dla odwrócenia uwagi od własnych niedociągnięć. Niedopuszczalne są także personalne ataki na poszczególnych sędziów. Pod żadnym pozorem politycy nie mogą zachęcać do nieposłuszeństwa wobec orzeczeń i wyroków sądów, nie mówiąc już o przemocy wobec sędziów, jak to miało miejsce w niektórych państwach<sup>14</sup>.

- Zasada, że wszelka analiza i krytyka jednej gałęzi władzy państwowej przez inne powinna być prowadzona w atmosferze wzajemnego szacunku obowiązuje zarówno w odniesieniu do sędziów, jak i do przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej.
- Sądy pozwalające sędziom na nieuzasadnione lub lekceważące uwagi pod adresem pozostałych gałęzi władzy państwowej wystawiają na szwank zaufanie do własnych orzeczeń i wyroków. Tego rodzaju uwagi i komentarze doprowadzą jedynie do „wojny na słowa”, która sama z siebie będzie podważać zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości.

## MAGNA CARTA

W roku 2010, z okazji 10. rocznicy powstania Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, przyjęto dokument podsumowujący główne wnioski płynące z kilkunastu wcześniejszych opinii, zatytułowany „Wielka Karta Sędziów (Zasady Podstawowe)” („Magna Carta of Judges”) – przypominający, podsumowujący i kodyfikujący podstawowe zasady określone w dotychczasowych opiniach.

### Wybrane tematy i postanowienia:

#### 1. Rządy prawa a sądownictwo

- Sądownictwo jest jedną z trzech władz każdego demokratycznego państwa. Jego zadaniem jest zagwarantowanie obowiązywania rządów prawa i tym samym zapewnianie odpowiedzialnego, bezstronnego, rzetelnego, uczciwego i skutecznego stosowania prawa.

---

<sup>14</sup> Zob. np. J. Casadevall, *L'avocat et la liberte d'expression*, [w:] *Freedom of Expression. Essays in honour of Sir Nicolas Bratza*, Wolf Legal Publishers 2012.

## 2. Niezależność sądów i niezawistość sędziów

- Niezawistość i bezstronność sędziego są niezbędnymi warunkami funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości<sup>15</sup>.
- Niezawistość sędziowska powinna mieć wymiar instytucjonalny, funkcjonalny oraz finansowy. Powinna być zagwarantowana w stosunku do innych władz państwowych, osób które poszukują sprawiedliwości, innych sędziów i społeczeństwa ogólnie, zaś uregulowana w ustawach państwowych najwyższej rangi. Państwo oraz każdy z sędziów są zobowiązani do promowania i ochrony sędziowskiej niezawistości.
- Niezawistość sędziowska powinna być zagwarantowana w związku z pełnieniem przez sędziego urzędu, a w szczególności w odniesieniu do rekrutacji, nominacji aż do przejścia w stan spoczynku, poprzez awanse, nieusuwalność, szkolenia, niezawistość, kwestie dyscyplinarne, wynagrodzenie i finansowanie sądownictwa jako całości.

## 3. Gwarancje niezawistości sędziowskiej<sup>16</sup>

- Decyzje dotyczące wyboru, mianowania i przebiegu kariery powinny być oparte na obiektywnych kryteriach i podejmowane przez ciało gwarantujące niezależność.
- Postępowania dyscyplinarne powinny toczyć się przed ciałem niezależnym, z możliwością odwołania się od decyzji do sądu.
- Po zasięgnięciu opinii przedstawicieli sądownictwa, Państwo powinno zapewnić środki personalne, materialne i finansowe niezbędne do sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W celu uniknięcia nacisków, sędziowie powinni być odpowiednio wynagradzani oraz powinno się im zapewniać odpowiednie regulacje dotyczące uposażenia emerytalnego.
- Szkolenie wstępne i ustawiczne jest prawem i obowiązkiem sędziów. Powinno być organizowane pod nadzorem sądowni-

---

<sup>15</sup> Znaczenie jednolitych standardów sędziowskiej niezawistości, zwłaszcza w tzw. okresie przejściowym, została uwypuklona w znakomitym studium pod redakcją A. Seibert-Fohr, *Judicial independence In transition*, Max Planck Institute 2012.

<sup>16</sup> Por. niezwykle interesującą pracę: M. Kuijer, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden 2004.

ctwa. Szkolenie jest istotnym elementem gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jak również jakości i skuteczności wymiaru sprawiedliwości.

- Sądownictwo powinno być włączone w proces wydawania decyzji mających wpływ na działanie wymiaru sprawiedliwości (organizacja sądów, procedury, inne ustawy).
- Wykonując funkcje administrowania wymiarem sprawiedliwości sędziowie nie powinni być przedmiotem jakichkolwiek nakazów czy poleceń, czy też presji związanej z hierarchią, powinni oni być związani tylko prawem.
- Sędziowie powinni zapewniać równowagę sił pomiędzy oskarżeniem a obroną. Zasada rządów prawa wymaga niezależności prokuratury.
- Sędziowie mają prawo być członkami narodowych bądź międzynarodowych zrzeszeń sędziów.

#### **4. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości i przejrzystość działania**

#### **5. Etyka i odpowiedzialność**

Opinie CCJE były wielokrotnie przywoływane bądź wykorzystywane w toku przygotowywania ustaw i innych krajowych regulacji prawnych, bywają również używane jako narzędzie w ramach funkcjonowania i sprawowania wymiaru sprawiedliwości, organizacji pracy profesji prawnych oraz są przydatne dla poszczególnych przedstawicieli zawodów prawnych, a w szczególności sędziów i organów zajmujących się sprawami sędziowskimi, gdyż opinie te zawierają konkretne wskazówki w odniesieniu do wprowadzania w życie zasad ogólnych (niezależność sędziów, szkolenia sędziowskie, etyka, jakość orzecznictwa itp.).

Znaczenie Opinii CCJE, a zwłaszcza Magna Carta Sędziów, zawierającej podstawowe zasady, podkreśla również fakt, że bywają one przywoływane w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, odnoszących się do statusu sądownictwa oraz kwestii niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów np. *Harabin p-ko Słowacji*<sup>17</sup>, *Albu*

---

<sup>17</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Harabin%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-114666%22%5D%7D>



i inni p-ko Rumunii<sup>18</sup>, Mitrinowski p-ko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM)<sup>19</sup> i wielu innych<sup>20</sup>.

Powyższy przegląd tematyki poruszanej w poszczególnych Opiniach Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, jak również ich znaczenie, wynikające z kompetencji CCJE, pozwala na przyjęcie tezy, że Opinie te stanowią przydatny instrument w określaniu uniwersalnych – nie tylko w Europie – standardów dotyczących sądownictwa. Co za tym idzie, mogą być one pomocne w wytyczaniu granic niezawisłości sędziowskiej i niezależności sędziów, chociaż należałoby raczej mówić o granicach ingerencji pozostałych władz w niezależność sądów oraz społeczeństwa i stron procesu w niezawisłość sędziów. Pozostaje przy tym mieć nadzieję, że znaczenie Opinii CCJE zostanie dostrzeżona w procesie legislacyjnym w wypadku aktów regulujących status władzy sądowniczej.

---

<sup>18</sup> [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-110805%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-110805%22]})

<sup>19</sup> [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154027#{%22itemid%22:\[%22001-154027%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154027#{%22itemid%22:[%22001-154027%22]})

<sup>20</sup> Przeglądu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących niezawisłości sędziowskiej dokonałem w: *Judicial Independence in the Light of Art. 6 of the European Convention of the Human Rights- selected aspects*, [w:] *Teka Komisji Prawniczej OL PAN*, s. 5–20, dostępne na stronie: [http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPraw7\\_2014.html](http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPraw7_2014.html)





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

***Dr hab. Anna Machnikowska***

*Profesor Uniwersytetu Gdańskiego*

## NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW W POLSCE Z PERSPEKTYWY SĘDZIÓW

W ramach projektu badawczego *Trzecia władza sądów i sędziów w Polsce z perspektywy teorii i filozofii prawa*<sup>1</sup>, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki prowadzone są badania socjologiczne z udziałem sędziów sądów powszechnych. Ich przedmiot stanowią odpowiedzi na pytania, zawarte w kwestionariuszach ankietowych, odnoszące się do niektórych zagadnień sfery niezawisłości i niezależności sędziów oraz niezależności sądów. Przygotowanie pytań poprzedziły wywiady indywidualne i grupowe. Ankiety zostały wysłane w dwóch transzach: pierwsza w połowie 2015 i druga w grudniu 2015 r. (do dwóch różnych, losowo wybranych grup sędziów), co umożliwiło również analizę potencjalnego wpływu zmiany sytuacji politycznej obejmującej także niektóre elementy szeroko pojętego systemu wymiaru sprawiedliwości na poglądy sędziów. Dotychczas pozyskano ankiety od 730 sędziów,

---

<sup>1</sup> Projekt realizowany pod kierownictwem A. Machnikowskiej, z udziałem O. Nawrota, B. Wojciechowskiego i M. Kaczmarczyka.

w tym 100, w okresie grudzień 2015–styczeń 2016 r. Procedura ankietowania będzie natomiast trwała do marca 2016 roku.

Argumentem przemawiającym za realizacją tego projektu było pojawienie się w ostatnich latach nowych rozwiązań oraz relacji z udziałem sądownictwa i jego bezpośredniego otoczenia. Wśród nich są również kwestie identyfikowania, definiowania i praktykowania takich kategorii jak niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Okoliczności te wymagają wielopłaszczyznowej weryfikacji, w tym również pozyskania informacji o czynnikach postrzeganych przez samych sędziów jako decydujące o pozytywnym i negatywnym oddziaływaniu na zakres, a także na charakter władzy sprawowanej przez sądy. Wiedza z tego źródła może być pomocna dla kształtowania pożądaných prawnie i społecznie standardów funkcjonowania współczesnego wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to zarówno profesjonalnego badania procesów zachodzących w tej sferze, jak i wytyczenia podstaw merytorycznej dyskusji o wyzwaniach, przed którymi staje sądownictwo oraz inne instytucje współodpowiedzialne za gwarancje ochrony prawnej. Rzecz tym bardziej warta uwagi, że taka debata, choć oczekiwana po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r., nie odbyła się. Jej miejsce zastąpiło kilka kolejnych strategii dla sądownictwa, łącznie z częściowo już zarzuconą strategią na lata 2014–2020. Obok ich zmienności, problemem było także niepełne lub wadliwe uwzględnianie w tych dokumentach istotnych przesłanek formowania i oddziaływania władzy sędziowskiej. Ponadto, od ponad dziesięciu lat, coraz silniej zarysowuje się spór pomiędzy środowiskiem sędziowskim a przedstawicielami rządu, w tym Ministerstwa Sprawiedliwości. Jego tłem są trudności z osiągnięciem zakładanych wskaźników efektywności sądownictwa, a głównym tematem model niezależności sędziów i sądów (dla obecności tej przesłanki nie ma znaczenia, która partia sprawuje władzę).

Okoliczności te determinują zarówno postępujący w Polsce relatywizm po stronie idei odnoszących się do wzorca niezawisłości i niezależności sędziów i sądów, jak i kontrowersyjność części reformatorskich przedsięwzięć. Obniżają one potencjał środków angażowanych w wymiar sprawiedliwości, mają także niekorzystne odniesienie do sędziowskich postaw (cykliczność negatywnych doświadczeń) oraz polityki zarządzania systemem wymiaru sprawiedliwości (dominacja anachronicznych koncepcji doktrynalnych lub automatyczne kopiowanie sche-

matów przeznaczonych dla innych podmiotów). Nie jest to również obojętne dla opinii publicznej i jej przekonań o tym, jaka sytuacja panuje, a jaka powinna występować w sferze władzy sądowniczej. Tymczasem, wraz ze wzrostem aspiracji społecznych i potrzeb nowoczesnej gospodarki oraz ze względu na doskonalenie europejskich wzorców procesu sądowego, a także coraz bardziej rozbudowywany i zróżnicowany dorobek filozofii i teorii prawa, łącznie z nowymi standardami etycznymi, systematycznie zwiększają się wymagania wobec sądów.

Mając powyższe na uwadze została przygotowana ankieta zawierająca dwadzieścia dziewięć pytań merytorycznych (część z nich rozbudowana) oraz pięć pytań bliżej identyfikujących status osoby udzielającej odpowiedzi, począwszy od wieku i płci poprzez m.in. wydział oraz szczebel organizacji sądu, w którym orzeka (sąd rejonowy, sąd okręgowy i sąd apelacyjny). Dwie ostatnie kwestie mają istotne znaczenie identyfikując, zarówno wspólne dla całego środowiska, oceny i opinie, jak i różnicę poglądów, częściowo uzasadnioną również odmiennymi bieżącymi doświadczeniami wynikającymi ze specyficznych elementów funkcjonowania poszczególnych sądów. Najlichniesza grupa pytań dotyczy oceny niezawisłości i niezależności sędziów oraz niezależności sędziów w kontekście zarówno konstytucyjnych gwarancji, jak i stopnia realizacji owych wartości. Dążąc do uniknięcia wielości interpretacji tych trzech kluczowych pojęć, w ankiecie podano ich potoczne rozumienie. Część z tej grupy pytań odnosiła się do rodzaju i stopnia wpływu czynników wzmacniających oraz ograniczających niezawisłość i niezależność. Osobne pytanie łączyło się z poglądami sędziów na temat ewentualnego zreformowania instytucji immunitetu sędziowskiego oraz relacji między tą instytucją a gwarancjami niezawisłości sędziego.

Z pozyskanych odpowiedzi wynika wyraźna różnica dokonywanej przez sędziów oceny stopnia własnej, pozytywnie postrzeganej niezależności, a niezależności sądów. Drugi z przywołanych atrybutów, według większości sędziów, pozycjonuje się na średnim poziomie – około 44% odpowiedzi lub na poziomie niskim – około 20% odpowiedzi. O ograniczeniu niezależności sądów decydują, w opinii sędziów, przede wszystkim takie uwarunkowania jak: polityka władz państwowych, słabsza pozycja sądów wobec pozostałych władz, zasady finansowania sądów i sposób przedstawiania spraw sądowych w mediach. Osobne pytania

więzały się z poglądami sędziów na temat nowo aktywowanych lub projektowanych kompetencji Ministra Sprawiedliwości w sferze m.in. reorganizacji sądów, a także analizy i oceny akt sądowych. W odniesieniu natomiast do czynników oddziałujących na niezawisłość sędziowską, sędziowie mogli się wypowiedzieć m.in. o wpływie zasady swobodnej oceny dowodów, instytucji wyłączenia sędziego, jawności postępowania, a także polityki personalnej i zasadach awansu.

Do sędziów wystosowano też pytanie o osobiste doświadczenie ewentualnej ingerencji w ich niezawisłość, prosząc, w przypadku twierdzącej odpowiedzi, o wskazanie formy owego wpływu (w tym przypadku nie sugerowano żadnej przykładowej odpowiedzi). Wśród ankietowanych około 23% sędziów poinformowało, że stanęło w obliczu takiego wyzwania. Wyodrębnione zostało również pytanie o opinię na temat trudności sprostania przez sędziego przypisanej mu niezależności. Dotychczas pozyskane, na próbie 730 sędziów, odpowiedzi dowodzą, że prawie równomiernie rozkłada się ciężar odpowiedzi twierdzących i przeczących.

Sędziowie zostali także poproszeni o uszeregowanie przykładowych celów postępowania sądowego (wybór dotyczył zgodności z literą prawa, szybkości rozstrzygnięcia, sprawiedliwości wyrównawczej, korzyści społecznych oraz maksymalizacji użyteczności rozstrzygnięcia dla stron postępowania). Wśród dotychczas pozyskanych odpowiedzi szybkość postępowania zajęła trzecie miejsce (zagadnienie to akcentowane jest także w odpowiedziach na inne pytania). Kolejne pytania miały na celu poszerzenie wiedzy o częstotliwości korzystania przez sędziów z poszczególnych rodzajów wykładni prawa oraz orzecznictwa: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sędziowie mogli także odnieść się do oceny stopnia wpływu na treść orzeczeń sądowych niektórych innych czynników systemu prawnospołecznego. Ich odpowiedzi na dalekim miejscu pozycjonowały m.in. oczekiwania opinii publicznej, a także względy racjonalności społeczno-ekonomicznej, natomiast wskazywały na istotny wpływ konieczności szybkiego podejmowania decyzji. Część pytań miała za zadanie pozyskanie informacji o poglądach sędziów na wybrane kwestie o charakterze ustrojowym (m.in. na temat przekazania obywatelom większego niż dotychczas zakresu władzy), ekonomicznym, społecznym i środo-

wiskowym (m.in. artykulacja interesów sędziów). Samodzielne pytanie odnosiło się do oceny przypadków obywatelskiego nieposłuszeństwa.

Szczegółowe omówienie wyników przedmiotowych badań socjologicznych, na podstawie pełnych danych, ujętych w szerszym aspekcie prawnym, zostanie przedstawione w publikacjach przygotowywanych w ramach projektu NCN, którego wydanie planowane jest w 2016 r. Pozyskane od reprezentatywnej grupy sędziów informacje i wnioski mogą być przydatne nie tylko dla poszerzenia perspektywy funkcjonowania zasad niezawisłości i niezależności. Równie kluczowa staje się bowiem także możliwość zweryfikowania części obecnie używanych argumentów w rozważaniach i decyzjach dotyczących statusu sądów, szczególnie w sytuacji, kiedy ich autorzy legitymizują swój pogląd tezą o powszechności wśród sędziów danej opinii lub postawy. Przykładem jest zaprezentowane na obecnej konferencji stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości, według którego czynnikiem przede wszystkim ograniczającym niezależność sędziów jest wewnętrzna organizacja pracy sądów, w tym instytucja przewodniczących wydziałów. Jej niezwłoczna likwidacja lub istotna modyfikacja, wymiennie, zdaniem ministerstwa, przyczyni się, wraz ze zmianą zasad przydziału spraw, do wzmocnienia zarówno gwarancji władzy samych sędziów, jak i sprawności całego wymiaru sprawiedliwości.







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

GRANICE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW?

**Grzegorz Wiaderek**

*Członek Zarządu INPRIS „Instytut Prawa i Społeczeństwa”*

## NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA W KONTEKŚCIE DZIAŁAŃ ORGANIZACJI OBYWATELSKICH

Organizacje obywatelskie w relacjach z instytucjami związanymi z szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości występują w różnych rolach. Wskazać tu można w szczególności na: działania monitorujące funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, aktywność organizacji obywatelskich w procedurach prawnych, wpieranie uczestników postępowań sądowych czy działania edukacyjne<sup>1</sup>. W poniższym tekście staram się zwrócić uwagę na kluczowe obszary aktywności organizacji pozarządowych z punktu widzenia niezależności i niezawisłości sądów.

---

<sup>1</sup> Wiele wartościowych informacji dotyczących relacji sądy–organizacje pozarządowe można znaleźć w publikacjach powstałych po konferencji na ten temat, którą zorganizował INPRIS w październiku 2014 r. wspólnie z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury: *Razem czy osobno? Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych*, oprac. Ł. Bojarski, G. Wiaderek, Warszawa, listopad 2014 r. oraz w kilku artykułach Łukasza Bojarskiego np.: Ł. Bojarski, *Razem czy osobno? Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 20–25.

Najczęściej cele organizacji, które działają w obszarze wymiaru sprawiedliwości, koncentrują się wokół zapewnienia realizacji prawa do sądu, które zostało wyrażone w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyli prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Niezależność i niezawisłość zostały podniesione zatem do rangi wartości konstytucyjnych. Przywołać przy tym warto ujęcie niezależności, które jest stosowne niekiedy poprzez wskazanie czterech przenikających się czynników określających niezależny sąd: (1) kompetentny, (2) profesjonalny, (3) rozliczalny oraz (4) efektywny<sup>2</sup>. Wydaje się, że w kontekście poniższych rozważań takie ujęcie jest bardzo aktualne i przydatne.

Organizacje pozarządowe przyglądające się instytucjom wymiaru sprawiedliwości, monitorujące i oceniające jego działalność, domagające się zwiększenia przejrzystości i jawności funkcjonowania sądownictwa są niekiedy traktowane jako partnerzy uciążliwi i natrętni. Warto jednak patrzeć na nie też jako na swoiste „lustro”, w którym mogą przejrzeć się sądy i sędziowie. To zdecydowanie sprzyja podnoszeniu własnych kompetencji oraz większej rozliczalności sądownictwa. Sprzyja też poprawie i skuteczności ich funkcjonowania oraz lepszemu wizerunkowi społecznemu. Instytucje wymiaru sprawiedliwości powinny być otwarte na wiedzę o tym, jak są oceniane przez obywateli. W debatach nad wymiarem sprawiedliwości za mało wciąż obecny jest głos tzw. „użytkowników wymiaru sprawiedliwości”. Rzetelny (oparty na poważnych i weryfikowalnych narzędziach), pogłębiony i niezależny monitoring funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości to najlepszy sposób na uzyskanie wiedzy jak sądy są oceniane, czy uczestnicy postępowań rozumieją to, co się dzieje na sali sądowej, co działa niewłaściwie w organizacji pracy sądów czy w komunikowaniu i uzasadnianiu decyzji sądowych.

Niekiedy działania organizacji pozarządowych przyjmują formułę działań o charakterze systemowym, kiedy to nie tyle dokonuje się obserwacji poszczególnych spraw sądowych, ale formułuje generalne

---

<sup>2</sup> Powyższe ujęcie niezależności sądownictwa pojawiło się w raportach dotyczących niezależności sądownictwa oraz sprawności sądownictwa przygotowywanych w ramach szerokiego projektu międzynarodowego badającego przygotowanie poszczególnych państw do akcesji do Unii Europejskiej: *EuMap Project: Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity, 2002 r.*

i całościowe propozycje i rekomendacje reform czy obserwuje się proces prawodawczy i opiniuje się kolejne projekty zmian prawa. Tutaj rola niezależnych instytucji o charakterze think-tankowym jest nie do przecenienia. Nie mają one takich ograniczeń w zabieraniu głosu w sprawach publicznych, jakie niekiedy mają sędziowie ze względu na swój status. Mogą swobodnie formułować swoje opinie dotyczące pozycji ustrojowej i reform sądownictwa i przedstawić je w różnych środowiskach. Ważna jest też aktywność organizacji w procesie legislacyjnym, w ramach którego mogą one zgłaszać postulaty co do proponowanych regulacji, jak i wskazywać na ewentualne braki lub uchybienia w ocenie skutków regulacji. W tym kontekście tytułem przykładu warto wspomnieć o dwóch inicjatywach. Pierwsza obejmuje projekt prowadzony od kilku lat przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dotyczący analizowania i opiniowania kolejnych projektów ustaw w zakresie szeroko rozumianego procesu legislacyjnego<sup>3</sup>. Drugi projekt to wspólna inicjatywa koalicji organizacji pozarządowych pod nazwą „Obserwatorium demokracji”<sup>4</sup>, w której ramach zbierane, opracowywane i publikowane są niezależne opinie i ekspertyzy dotyczące kluczowych aktów prawnych dotyczących ustroju Państwa oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Wskazywanym często przez samych sędziów czynnikiem mającym duże znaczenie dla niezawisłości i niezależności sądownictwa jest zły wizerunek sądownictwa w opinii publicznej połączony często z niską świadomością prawną polskiego społeczeństwa. To dość rytualne narzekanie jest jednak bliskie prawdy. Potwierdzają to też badania wskazujące na fakt, że większa część społeczeństwa kształtuje swoją opinię nie na podstawie rzeczywistego kontaktu z sądem, ale na podstawie uproszczonych i podawanych w formule „skandalu” informacji medialnych. Źródłem tego problemu upatruje się też m.in. w niedostatecznie skutecznej edukacji prawnej oraz słabości dostępu do poradnictwa prawnego. Tu widoczne zmiany jednak nie nastąpią od razu. Potrzeba ciężkiej i długiej pracy w oparciu o sprawdzone i skuteczne metody. Wiele w dziedzinie edukacji prawnej już zrobiono. I duże tu zasługi mają organizacje pozarządowe, które podejmowały i podejmu-

---

<sup>3</sup> Szczegóły strona internetowa: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/>

<sup>4</sup> <http://obserwatoriumdemokracji.pl/>

ją rozmaite działania edukacyjne. Inicjatyw w tym zakresie jest sporo, w tym i samych sędziów. W tym kontekście koniecznie wspomnieć trzeba o znakomitej inicjatywie katowickiego oddziału Stowarzyszenia Sędziów Polskich *Iustitia*, które wydało bardzo ciekawy poradnik dla młodzieży *Apteczka prawna – lex bez lez*. Sędziowie i sądy powinni takie działania wspierać. Wychodzić z inicjatywą i pozytywnie odpowiadać na zaproszenia. Istnieją bardzo dobre przykłady sędziów, którzy podjęli ciekawe inicjatywy edukacyjne oraz współpracę z lokalnymi środowiskami prawniczymi oraz organizacjami pozarządowymi. Aktywne są stowarzyszenia sędziowskie. Współpraca różnych środowisk i instytucji może siłę oddziaływania tych przedsięwzięć znacznie zwiększyć.

Innym aspektem tego problemu jest edukacja skierowana do mediów. Również nieprzynosząca efektów natychmiastowych, ale konieczna, by dziennikarze dostawali dobrą i przejrzystą informację, umieli z niej skorzystać i prawidłowo oraz możliwie w pełny sposób przedstawiali sprawy sądowe. To wymaga pracy też po stronie sądów – umiejętnej i cierplivej komunikacji tego co się robi. Tu też organizacje pozarządowe mogą być znakomitym sojusznikiem, czasem jako „ten trzeci”, który pozwala porozumieć się obu stronom. Wystarczy tu wspomnieć bardzo dobrze oceniany i wspominany przez uczestników program „Dziennikarz w sądzie” organizowany ok. 10 lat temu wspólnie przez Fundację Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich *Iustitia*. Program ten stał się inspiracją dla innych działań, edukacja medialna znalazła się też w programie szkoleń dla sędziów. To jednak wciąż za mało i konieczne jest aktywne wyjście do mediów i szukanie sposobów, by wzmocnić ich kompetencje i umiejętności przekazywania rzetelnych informacji o pracy sądów.

Kolejny, zbliżony charakterem problem, to kwestia komunikacji pomiędzy władzami publicznymi. Obserwując dyskusję publiczną, widać wyraźnie, że wszystkie trzy władze raczej niewiele się nawzajem słuchają i rozmawiają głównie we własnym gronie. Z jednej strony władza ustawodawcza i wykonawcza nie odpowiada w poważny sposób na postulaty zgłaszane przez środowiska sędziowskie, z drugiej zaś sędziowie też mają kłopot w skutecznym wyjściu w dyskusjach poza własne grono i dobrej komunikacji z władzami. Wydaje się, że i w tym przypadku organizacje pozarządowe mogą odgrywać rolę „tego trzeciego”, który może ułatwić komunikację władz publicznych oraz pomoże wypracować

dobrze narzędzia wzajemnej komunikacji oraz otwartości na dyskusję i argumenty.

I wreszcie ostatni wyróżniany ze względu na problematykę niezależności sądów obszar funkcjonowania organizacji obywatelskich obejmuje aktywne działania organizacji przed różnymi instytucjami krajowymi i międzynarodowymi. Mowa tu przede wszystkim o występowaniu z apelami, wnioskami oraz skargami do różnych instancji zajmujących się prawami człowieka i praworządnością, przedstawianie przed sądami krajowymi i międzynarodowymi opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*) czy tworzenie raportów alternatywnych (*shadow reports*) do raportów rządowych przedstawianych w gremiach i organizacjach międzynarodowych. Dla organizacji obywatelskich jest to normalny i stały sposób działania. Znane i cenne są tu doświadczenia organizacji z innych krajów.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę jeszcze na jedną bardziej szczegółową kwestię. Dotyczy ona spotykanej zwłaszcza w ostatnich latach sytuacji nagonki medialnej na konkretnych sędziów z racji wydawanych przez nich wyroków, niekiedy jeszcze wzmacnianej atakiem w mediach społecznościowych. Dostępne narzędzia prawne są często niewystarczające dla przeciwstawienia się sile nienawistnych wypowiedzi. Trudno sobie z tym poradzić samemu sędziemu, instytucje też często nie są w stanie dać odpowiedniego wsparcia. To wymaga przemyślenia i wypracowania narzędzi wsparcia, by móc każdy taki przypadek dobrze zbadać, opisać, umiejętnie się przeciwstawić i wyciągnąć ewentualne konsekwencje. Do tego niezbędna jest umiejętność poruszania się w „nowych mediach” i umiejętności używania nowoczesnych technologii. To są sfery, w których dobrze czują się organizacje obywatelskie. Niektóre z nich mocno angażują się w walkę z mową nienawiści. Warto poszukać tu sprzymierzeńców i wypracować wspólnie dobre metody i narzędzia wspierania sędziów, którzy niesłusznie stają się niekiedy ofiarami nagonki medialnej i ataku w mediach społecznościowych.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW  
I WOLNOŚCI JEDNOSTKI







KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

***Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf***

*Sędzia Sądu Najwyższego  
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego*

Przedmiotem naszego dzisiejszego spotkania jest kwestia niezależności sądownictwa i to w relacji do problemu absolutnie fundamentalnego, a mianowicie statusu jednostki. Trudno o inny temat do dyskusji, który równie blisko dotykałby każdego z nas. Cóż bowiem jest cenniejszego niż zagwarantowanie praw i wolności człowieka? I to zwłaszcza z punktu widzenia sądów, które w istocie istnieją właśnie po to, aby chronić wolność jednostki przed samowolą innych ludzi oraz władz?

Mówiąc o jakimkolwiek zagadnieniu, nawet na pozór dość abstrakcyjnym, prawnik musi zacząć od definicji pojęć. Korzenie idei niezależności sądownictwa tkwią w trójpodziale władz. Jeżeli głębiej zastanowimy się nad tym, dlaczego sądy mają być niezależne, to widzimy, że dlatego, aby mogły ze spokojem i rozwagą sprawować swoją władzę, która – tak przynajmniej zdaniem Monteskiusza – jest „poniekąd żadna”, polega bowiem „tylko” na rozstrzyganiu indywidualnych spraw i sporów. Ta konstatacja wydaje się jedynie intelektualną prowokacją. W traktacie „O duchu praw” słynny myśliciel podkreślał niejednokrotnie, iż sądy wydawane przez władzę stanowiąby niewyczerpane źródło niesprawiedliwości i nadużyć i dlatego tylko w państwach despotycznych władca może sądzić osobiście. Krótko mówiąc, prawnik koncepcji trójpodziału

widział w niezależności sądownictwa fundament legitymizacji wszelkiej władzy, a jednocześnie najistotniejszy z hamulców ustrojowych, które zapobiegą staczeniu się państwa w stronę tyranii.

W tym miejscu pojawia się pytanie, jak Monteskiuszowska wizja niezależności sądów od „władcy” przekłada się na współczesny ustroj demokratyczny? Otóż źródło władzy we współczesnym państwie jest teoretycznie tylko jedno: jest nim naród-suweren. Stąd aporia pomiędzy tą jednolitością a trójpodziałem władz, która jest jednak wytłumaczalna i przewycięzalna, na co trafnie wskazuje zwłaszcza Immanuel Kant i kontynuatorzy jego myśli. Jeżeli mianowicie państwo ma uszanować status jednostki ludzkiej, to pomiędzy organami władzy publicznej musi istnieć zarówno rozdzielenie funkcji, jak i element wzajemnej kontroli i powściągnięcia uprawnień. Władza bowiem podzielona nie stanie się omnipotentna.

Czy sądy w Polsce są niezależne? Na poziomie norm konstytucyjnych – jak najbardziej. O niezależności sądów mowa w ustawie zasadniczej kilkakrotnie, przede wszystkim w art. 173, 178 i 186. Ustrojodawca rozgranicza przy tym atrybuty niezależności i niezawisłości, ten ostatni przypisując sędziom, a nie sądom, mimo że w ostatecznym rozrachunku sąd na pewno nie może być niezależny bez niezawisłych sędziów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego często powtarza się teza o utożsamieniu niezależności sądów z ograniczeniem do minimum wpływu na nie ze strony innych władz oraz z ustanowieniem swoistego monopolu na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Podstaw obowiązki tych zasad poszukuje się nie tylko w autonomicznym porządku konstytucyjnym lecz również – a może przede wszystkim – poza nim, w ramach standardów prawnych Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Rady Europy.

Hipokryzją z mojej strony byłoby jednak twierdzenie, że nic nie powinno budzić naszego niepokoju. Powody do niego są bowiem wszystkim wiadome i to tak naprawdę od dawna. Teraz, kiedy barometr nastrojów społecznych w całej Europie wychyla się znów w stronę „burzy i naporu”, emocje narosłe wokół przekonania o nieefektywności demokracji, jak mało kiedy, nie sprzyjają trzeźwej ocenie sytuacji. Dotyczy to zwłaszcza Polski, której tradycje demokratyczne bynajmniej nie są tak silne, jak zwykliśmy sobie wmawiać (ani Pierwsza, ani Druga Rzeczpospolita nie były demokracjami, nawet jeśli z racji ich republi-

kańskiej formy rządów nosiły w sobie pierwiastek demokracji). Sądy są – czy tego chcemy, czy nie – jedną z pierwszych ofiar anarchizacji nastrojów społecznych.

Jeżeli diagnoza sytuacji ma być pełna, trzeba wskazać przyczyny grożącego nam zła. Widzę dwie: niski stopień rozwoju tzw. społeczeństwa obywatelskiego oraz stopniowe psucie instytucji prawnych. Z pierwszym z tych elementów „na poczekaniu” nie da się wiele zrobić. Część Polaków nie traktuje niestety państwa jako dobra wspólnego, a przy braku potrzeby zaangażowania w sprawy publiczne niezwykle łatwo utrwała się pogląd o istnieniu sędziowskiej „mafii w togach”. Jednak z drugim ze wskazanych problemów – przy uświadomieniu sobie, na czym polega – można próbować walczyć.

W ciągu ostatnich lat do polskiego ustawodawstwa wprowadzono wiele instytucji, które budzą kontrowersje w kontekście niezależności sądów. Jedną z najdalej idących jest powołanie zhierarchizowanego i podporządkowanego Ministrowi Sprawiedliwości pionu administracyjno-obsługowego, z dyrektorami sądów jako menedżerami mającymi odciążać prezesów. Idea może i słuszna, ale sposób jej realizacji już niekoniecznie, skoro prezesi sądów nie mają bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie tej sfery działania podległych im instytucji. Coraz większy nacisk kładzie się również na instrumenty nadzorcze, stale dążąc do ich wzmacniania.

Jako odpowiedzialni obywatele, powinniśmy zacząć od rzetelnej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które słusznie dotychczas traktowano jako punkt odniesienia przy przeprowadzeniu wszelkich reform. Przechodziło ono rozmaite koleje, niemniej jednak w wyrokach wydanych w sprawach o sygnaturach U 9/13 oraz Kp 1/14 (dotyczących dostępu do akt spraw sądowych) bardzo mocno wybrzmiał sygnał, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami ma swoje granice i nie można go dowolnie rozciągać. Nie jest zatem możliwe wykorzystanie każdego środka prowadzącego do celu, jakim jest wzmocnienie oddziaływania polityków na sędziów i sądy, zwłaszcza gdyby miało to wywołać „efekt mrożący”. Uzasadnienie wyroku w sprawie Kp 2/05 zawiera z kolei wyraźne zastrzeżenie, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby oddziaływanie na niezawisłość sędziów i niezależność sądów za pomocą ograniczenia, blokowania lub zwiększania środków finansowych na działalność sądów w zakresie w jakim od ich wysokości zależy licz-

ba zatrudnionych sędziów w relacji do zakresu zadań sądów. Trybunał Konstytucyjny nakazuje tym samym stabilność oraz przewidywalność poziomu finansowania sądownictwa ze środków publicznych.

Czy zatem mamy niezależne sądy? I tak, i nie. Z jednej strony jest dobra regulacja konstytucyjna, z drugiej natomiast wysoki stopień nieufności wobec sądów oraz sędziów, w mojej ocenie absolutnie niezasłużony, ale widoczny w kolejnych zmianach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W wyniku niepokojącej tendencji rozwoju prawa w ostatnich kilku latach, o czym była mowa, sądy powszechne będą miały tyle rzeczywistej niezależności, ile dobrej woli będzie miała władza wykonawcza. Oby jej tylko nie zabrakło!

Nie wiemy, jaka przyszłość czeka nasz kraj. Bardzo możliwe, że ów stopień niezależności sądów, jakiego „dorobiliśmy się” w ciągu ostatnich 25 lat, to maksimum tego, na co nas jako społeczeństwo stać. Być może do prawdziwych zmian na lepsze musimy dojrzeć poprzez kryzys i autorefleksję. Jedno wydaje się pewne: niezależność to rewers odpowiedzialności za siebie. Nie będziemy zatem mieć niezależnych sądów bez potraktowania sądownictwa zarówno w pojęciu funkcjonalnym, jak i organizacyjno-ustrojowym jako władzy odrębnej od innych.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

***Prof. dr hab. Andrzej Zoll***

*Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 1993–1997*

*Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2000–2006*

Powstała po wyborach z 25 października 2015 r. sytuacja w Polsce czyni temat dzisiejszej konferencji niezwykle aktualny. Nie byłem i nie jestem członkiem żadnej partii politycznej, a mój status sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku nie pozwala mi na polityczne angażowanie się po jakiegokolwiek stronie. Jednakże właśnie jako sędzia czuję się zobowiązany do występowania w sytuacjach, gdy dostrzegam zagrożenie dla prawa, a w szczególności dla porządku konstytucyjnego.

Ta deklaracja była potrzebna, byście Państwo mogli odebrać właściwie mój referat, zawierający w dużym stopniu ostrzeżenie. Do właśnie takiego tonu upoważniają mnie dotychczasowe kroki ekipy, która zdobyła większość w obu izbach Parlamentu i której też jawnym zwolennikiem jest Prezydent Rzeczypospolitej. Do formułowania ostrzeżeń zachęca głos znanego filozofa prawa, doktora honoris causa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Bernda Rüthersa. Ten wybitny znawca okresu nazizmu i w ogóle prawa systemu totalitarnego przestrzegał, że prawnicy tylko wtedy mogą skutecznie przeciwstawić się siłom, które chcą zniszczyć demokrację, dopóki siły te nie dojdą do pełni władzy. Mamy w Polsce właśnie taki moment, aby próbować skutecznie przeciwstawić się pełnemu opanowaniu przez jedną opcję polityczną całej

władzy, wykluczającej tym samym jakąkolwiek skuteczną kontrolę nad przestrzeganiem standardów demokracji, wolności i praw człowieka. W dniu 13 listopada 2015 r. usłyszałem w I programie Polskiego Radia wypowiedź posła partii rządzącej. Poseł ten mówił o konieczności opanowania sądownictwa jako jedynej jeszcze władzy pozostającej w „mackach” III Rzeczypospolitej. W dniu 21 listopada rozmawiałem z posłem tego samego obozu, który wprost mi powiedział, że likwidacja niezależności Trybunału Konstytucyjnego jest warunkiem zrealizowania reform w państwie, będących celem partii rządzącej. Stałym argumentem jest powoływanie się na wolę wyborców. Nikt rozsądny nie może kwestionować mandatu zwycięzców ostatnich wyborów do realizacji swojego programu wyborczego i wprowadzania stosownych zmian w obowiązującym prawie. Nie można jednak zapominać, że właśnie wyborcy nie obdarzyli zwycięzców mandatem uprawniającym do zmiany Konstytucji. Wszystkie dokonywane reformy muszą więc być zgodne z Konstytucją. Muszą też funkcjonować niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej organy państwa, które będą w stanie kontrolować czy mandat udzielony zwycięzcom nie jest nadużywany. Jest to konieczne w celu obrony podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela.

Proszę mi pozwolić na przypomnienie tego, jak wyglądała jeszcze nie tak dawno pozycja sądownictwa.

W systemie komunistycznym, tak jak w każdym systemie władzy totalitarnej, obowiązywała doktryna jednolitej władzy państwowej. Sądownictwo pozostawało nie tylko podporządkowane organizacyjnie władzy wykonawczej reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości, ale było w pełni podporządkowane władzy politycznej sprawowanej przez partię komunistyczną.

W doktrynie komunistycznej w ogóle nie zwracano uwagi na rozróżnienie niezawisłości sądów od niezawisłości sędziów. Tych dwóch problemów nie da się utożsamiać. Andrzej Rzepliński zwraca uwagę w pracy poświęconej sądownictwu Polski Ludowej, że w programach PZPR aż do końca 1988 r. nie można w ogóle znaleźć wyrażenia „niezależność sądownictwa”. Kierownicza rola partii w sądownictwie uzasadniona była tym, że ustawodawstwo jest wyrazem woli proletariatu sprawującego władzę. Partia ze swoim kierownictwem sprawuje władzę w imieniu proletariatu. Musi więc mieć decydujący wpływ na stosowanie ustaw.

Niezawisłość sędziowska jest najczęściej, tak było też w PRL, ustawowo deklarowana i rozumiana jako niezawisłość orzekania w konkretnej sprawie i zakaz ingerencji w konkretne rozstrzygnięcia sądowe. Tak rozumiana niezawisłość była w rzeczywistości fikcją i to tak ze względu na wypadki bezpośredniej ingerencji władz politycznych przy rozstrzyganiu konkretnych spraw, jak i ze względu na związanie sędziów pozaustawowymi dyrektywami o charakterze politycznym.

W systemie opartym na jednolitej władzy państwowej sędziowie są traktowani jako funkcjonariusze państwa, którzy są zobowiązani do służby państwu, a nie służby wobec prawa i człowieka, którego sprawa ma być przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego. Ochrona interesów państwa, a przede wszystkim ochrona interesów grupy sprawującej władzę, stoi w systemie jednolitej władzy państwowej przed ochroną praw jednostki. Taka hierarchia wartości została jasno przedstawiona w ustawie regulującej ustrój sądów powszechnych z 1985 r. Sądy miały, według tej ustawy, obowiązek strzeżenia ustroju politycznego, następnie interesów uspołecznionej gospodarki, a na końcu *zagwarantowanych przez ludowy porządek prawny osobistych i majątkowych praw i interesów obywateli* (art. 3). Proszę zwrócić uwagę, że nie wszystkich wolności i praw człowieka tylko tych, które gwarantuje (przyznaje) ludowy porządek prawny.

W nomenklaturze państwa totalitarnego nazywano sędziów często żołnierzami frontu wewnętrznego. Byli oni szczególnie zobowiązani do zwalczania tych zjawisk, które przedstawiają niebezpieczeństwo dla państwa i dla grupy sprawującej władzę. Dlatego sędziowie powinni w pełni akceptować panującą ideologię i zgodnie z tą ideologią interpretować prawo. Istotę niezawisłości sędziowskiej sprowadzono w oficjalnych wystąpieniach do obowiązku postępowania zgodnie z prawem, zgodnie z wytycznymi partii i polityki rządu. Tak tłumaczył niezawisłość sędziowską wiceminister sprawiedliwości w PRL i późniejszy długoletni sędzia Sądu Najwyższego Tadeusz Rek, dodając jeszcze, że *sądownictwo Polski Ludowej – organ władzy państwowej, składowa część aparatu uciśku w stosunku do wroga klasowego – jest organem dyktatury proletariatu i zadaniem tego organu jest pełny współudział wraz z wszystkimi innymi organami władzy w realizacji tej dyktatury*.

Przypominam ten zły czas po to, aby reagować na przejawy dążeń, w czasie nam współczesnym, zmierzających w podobnym kierunku, w kierunku uczynienia z sądów i sędziów instrumentu w rękach



władzy, służącego realizacji celów politycznych. Na dowód tego, że jest to realne przypomnę wypowiedź w „Wiadomościach” TVP w roku 2007 ówczesnego premiera Jarosława Kaczyńskiego komentującego wyrok sądu zasądzający gospodarstwo osobie, która w latach siedemdziesiątych wyjechała do Niemiec, a pozostawione gospodarstwo przejęło państwo. Oburzony premier skrytykował sąd, zarzucając, że nie dba o polską rację stanu. To typowy przykład stawiania interesu politycznego ponad prawem. To premier jest od obrony polskiej racji stanu. Sąd jest od obrony prawa. Jeszcze przed dziesięcioma dniami spotkaliśmy się z bezprzykładnym naciskiem na sąd mający orzekać w drugiej instancji w sprawie skazanego nieprawomocnie za przestępstwo umyślne wysokiego funkcjonariusza partii dzisiaj rządzącej, powołanego, pomimo wyroku skazującego, do rządu. Jednak rezultat tego nacisku musiał okazać się niepewny i Prezydent, łamiąc kilka artykułów Konstytucji RP i lekceważąc zapisaną w kodeksie postępowania karnego procedurę obowiązującą przy ułaskawieniu, postanowił „wyręczyć wymiar sprawiedliwości” i w drodze ułaskawienia umorzył toczące się postępowanie. Nie zwrócono przy tym uwagi, że naruszono także prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) samego ułaskawionego, ale także osoby, która występuje w tym procesie w charakterze oskarżyciela posiłkowego i która także wniosła apelację. Ten proces powinien być, pomimo decyzji Prezydenta, kontynuowany i zakończyć się prawomocnym wyrokiem.

Warunkiem rzeczywistej niezawisłości sędziowskiej, oczywiście jeszcze jej nie przesądzając, jest niezależność instytucjonalna sądownictwa będąca prostym wynikiem realizacji zasady podziału władzy. Ta zasada jest z kolei fundamentem demokratycznego państwa prawnego.

Na niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów nie można patrzeć, jak to się ostatnio często zdarza, jako na prawa korporacyjne. Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów to wartości gwarantujące przestrzeganie przez władzę wolności i praw człowieka i obywatela. Można wręcz powiedzieć, że podstawowym prawem każdego człowieka jest prawo do niezależnego sądu i do niezawisłego sędziego w tym sądzie jako organu rozpatrującego jego sprawę. Bardzo dobrze wyraża to art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Wymiar sprawiedliwości, jako niezależna wyodrębniona władza, ma swoje prawne podstawy w Konstytucji RP z 1997 r. Zasady podziału władzy i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowni-



czej zostały w art. 10 ust. 1 uznane za podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Niezależność i odrębność sądów i trybunałów została wyraźnie stwierdzona w art. 173 Konstytucji. Konieczny nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości w granicach wyraźnie określonych przepisami. Także kompetencje Prezydenta RP, jako przedstawiciela władzy wykonawczej w zakresie władzy sędziowskiej, są ściśle uregulowane. Na straży niezależności sądów stoi, zgodnie z art. 186 Konstytucji RP, Krajowa Rada Sądownictwa.

Można powiedzieć, że niezależność sądownictwa jest prawnie zabezpieczona.

Czy rzeczywiście są więc powody do niepokoju?

Po raz pierwszy od czasu uzyskania w 1989 r. niepodległości pełnia władzy ustawodawczej i wykonawczej znajduje się w rękach jednej partii. Rządząca partia nie ma większości pozwalającej na zmianę Konstytucji. Ma jednak możliwość, za pomocą ustaw, znacznie osłabiać niezależność sądownictwa. Że będzie się starała to robić, to można być pewnym i ostatnie dni tę pewność całkowicie uzasadniają. Także projekt nowej konstytucji przygotowany przez „Prawo i Sprawiedliwość” w 2010 r. zawiera szereg rozwiązań osłabiających niezależność sądów. Większość w obu izbach parlamentu oraz przyjazny Prezydent zapewniają sprawny proces legislacyjny i uchwalanie ustaw zapewniających realizację celów politycznych. W zeszłym tygodniu można się było przekonać, jak ten proces może być sprawny.

Jedyną realną dzisiaj możliwością ochrony niezależności sądownictwa na obecnym poziomie jest zabezpieczenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Te wartości w ostatnich tygodniach zostały bezpośrednio dramatycznie zagrożone. Trzeba oczywiście powiedzieć, że pretekst do ataku na niezależność Trybunału Konstytucyjnego dostarczyła poprzednio rządząca koalicja, doprowadzając do uchwalenia ustawy, jeśli nie sprzecznej w jednym punkcie z Konstytucją, to na pewno odległej od jej demokratycznego ducha. Wybranie dwóch sędziów, których kadencja miałaby się rozpocząć po rozpoczęciu kadencji przez nowo wybrany parlament, było takim posunięciem sprzeciwiającym się duchowi Konstytucji. Nie ma jednak żadnych prawnych podstaw, aby Prezydent RP nie przyjmował ślubowania od trzech sędziów wybranych na miejsce tych, których kadencja upłynęła w trakcie trwania poprzedniej kadencji parlamentu. Prezydenta obowiązuje również art. 7 Konstytucji.

Żadną ustawą nie można unieważnić prawidłowo dokonanego wyboru trzech sędziów. Dopuszczenie do unieważnienia tego wyboru, jak czyni to ustawa uchwalona w dniu 20 listopada br., należy ocenić jako zamach konstytucyjny dokonany przez Sejm i Senat prowadzący nas na drogę wyznaczoną wcześniej przez Białoruś, Kazachstan i Azerbejdżan. Ustawa z dnia 20 listopada 2015 r. zawiera także inne przepisy jawnie sprzeczne z Konstytucją, jak np. skrócenie kadencji prezesa i wiceprezesa Trybunału. Podkreślam, w ustawie jest mowa o skróceniu kadencji, a nie o wprowadzeniu kadencji w sprawowaniu tych funkcji, które dotychczas nie były kadencyjne. Czy zgodne w takim razie z Konstytucją byłoby skrócenie kadencji sędziowskiej tych dwóch członków Trybunału?

Uważam też, że zapowiedziana w programie wyborczym PiS, a także przez obecnego Ministra Sprawiedliwości, ponowna fuzja urzędów Ministra Sprawiedliwości i Generalnego Prokuratora stanowi w praktyce osłabienie niezależności sądownictwa. Upolitycznienie prokuratury będzie przenosiło się na działania wymiaru sprawiedliwości.

Była już mowa o tym, że niezależność sądownictwa nie stanowi jeszcze gwarancji niezawisłości sędziowskiej, stanowi jej jednak warunek konieczny.

Obowiązująca Konstytucja stanowi wystarczające gwarancje niezawisłości sędziowskiej. W art. 178 ust. 1 Konstytucja stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. W art. 180 Konstytucji gwarantowana jest nieusuwalność sędziego. Bardzo szeroko zakreślony został immunitet sędziowski. Sędzia ma gwarantowane Konstytucją warunki pracy i wynagrodzenie adekwatne do godności sprawowanego urzędu i zakresu obowiązków. Nie mamy w Polsce wątpliwości, po doświadczeniach z przeszłości, że zakaz przynależności sędziego do partii politycznej lub związku zawodowego jest słuszny. To też zabezpieczenie jego niezawisłości i to bardziej w aspekcie prawa człowieka do rozpatrywania jego sprawy przez sędziego wolnego od bezpośredniego wpływu partii politycznej lub organizacji związkowej.

Wiele zabezpieczeń niezawisłości sędziowskiej jest regulowanych także w ustawach. Zaliczam do nich warunek równego wynagrodzenia sędziów, różnicowanego jedynie pełnioną funkcją administracyjną i wysługą lat. Próba wynagradzania sędziów w zależności od efektów pracy jest prostą drogą do umożliwienia wpływania na ich orzecznictwo.

Trzeba jednak pamiętać, że sam sędzia musi być niezawisły. Problem niezawisłości sędziego, to w dużym stopniu problem charakteru osoby sędziego. To także jest problem jego bardzo dobrego przygotowania zawodowego.

Niezawisłość sędziowska przy rozstrzyganiu konkretnych i indywidualnych spraw, aby nie została wynaturzona, musi być zrównoważona związaniem sędziego abstrakcyjną i generalną normą ustanowioną przez uprawnionego konstytucyjnie do tego prawodawcę. Wyraża się w tym związaniu nie tylko zasada podległości sędziego Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1), ale też zasada równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej (art. 10 ust. 1). Sędzia orzekać ma na podstawie ustawy i w ramach określonych ustawą. Do sądu odnosi się także art. 7 Konstytucji stanowiący, iż *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.

Problem stopnia związania sędziego ustawą stanowi sam w sobie interesujący przedmiot badania historii jurysprudencji. Szczególnie okres ostatnich 250 lat przynosi w tym zakresie materiał do interesujących refleksji. Beccaria postulował pełne związanie sędziego ustawą. Ustawa ma być na tyle jednoznaczna i jasna, aby rola sędziego sprowadzała się do zbadania stanu faktycznego i dokonania subsumpcji pod odpowiedni przepis ustawy. Tylko wtedy obywatel miałby nie stawać się niewolnikiem sędziego. Dla Kanta było niedopuszczalne kierowanie się przez sędziego zasadami słuszności. Sędzia, kierując się zasadami słuszności, przejmowałby funkcję prawodawcy. Tej tendencji silnego związania sędziego ustawą, jako reakcji na zagrożenia dla wolności i praw człowieka epoki absolutyzmu, towarzyszyły też poglądy ograniczające wykładnię sędziowską, szczególnie wykładnię funkcjonalną.

Przełom w ocenie roli sędziego, a w szczególności kwestii związania sędziego ustawą, nastąpił dopiero po upływie wieku, a więc w początkach wieku XX, pod wpływem tzw. szkoły wolnego prawa. Rozstrzygnięcie sądowe miało następować opierając się na sędziowskim poczuciu prawa. Ustawa była tylko jednym z czynników kształtujących to poczucie. Sędzia miał się, przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, opierać także na innych źródłach np. na normach kulturowych.

Na temat związania sędziego ustawą w systemie totalitarnym powiedziałem już na samym wstępie. Prawo w tym systemie miało służyć realizacji celów politycznych, a nie być dla tych celów barierą

uzasadnioną obiektywnymi wartościami, w szczególności związanymi z wolnościami i prawami człowieka. Podstawą rozstrzygnięcia sądowego ma być ustawa interpretowana zgodnie z dyrektywami totalitarnego władcy.

Pozostaje aktualne także dzisiaj pytanie, czy tekst ustawy uchwalony w odpowiedniej formie jest prawem obowiązującym sędziego, czy też sędzia ma ustalać obowiązujące go prawo także na podstawie innych źródeł. Sędzia spotyka się z dylematem czy ma zastosować prawo, które według jego wyobrażeń nie odpowiada zasadzie państwa prawnego, czy też, lekceważąc taki przepis, powinien oprzeć swoje rozstrzygnięcie na wyrażającym zasadę państwa prawnego normie konstytucyjnej, czy też innej normie o charakterze pozaustawowym, np. normie prawa międzynarodowego.

Zagadnienie związania sędziego ustawą, której aksjologii sędzia nie akceptuje, dotyka podstawowego zagadnienia stosunku prawa naturalnego do prawa pozytywnego.

Uważam, że prawo pozytywne musi się różnić od porządku moralnego, a nawet tego, który jest akceptowany przez większość. Inne są funkcje porządku prawnego i porządku moralnego. Tylko w totalitaryzmie i podobnym do niego fundamentalizmie normy prawne pokrywają się z normami moralnymi akceptowanymi przez sprawujących władzę. Oczywiście także w demokratycznym państwie prawnym prawo oparte jest na porządku aksjologicznym. Nie ma norm prawnych oderwanych całkowicie od aksjologii. Dwie podstawowe wartości porządku moralnego – godność człowieka i dobro wspólne – stanowią także fundament porządku konstytucyjnego i opartego na nim porządku prawnego.

Wracając do przedstawionego dylematu uważam, że sędzia nie może, ze względu na art. 178 ust. 1 Konstytucji przejść do porządku dziennego nad ustawą i oprzeć orzeczenie bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Takie postępowanie może prowadzić, poprzez rozbieżne interpretacje norm konstytucyjnych, do osłabienia znaczenia Konstytucji jako fundamentu porządku prawnego. Wpłynęłoby to zdecydowanie niekorzystnie na ochronę wolności i praw człowieka, na zwiększenie się niepewności prawnej, na osłabienie przewidywalności sędziowskich rozstrzygnięć. Nie znaczy to, że sędzia ma być jedynie ustami ustawy i to ustawy, której zgodność z Konstytucją sędzia neguje. Jedyłą – moim zdaniem – dopuszczalną drogą jest skorzystanie z art. 193 Konstytucji

i zadanie pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu. Ten organ jest uprawniony, jako jedyny, do oceny zgodności ustaw z Konstytucją i interpretacja operacyjna norm konstytucyjnych tego organu powinna być dla sądów wiążąca i to przede wszystkim ze względu na te wartości, o których mówiłem: ochronę wolności i praw, przewidywalność sędziowskich rozstrzygnięć.

Na końcu chciałbym podjąć jeszcze jeden temat: jak daleko może sięgać ingerencja ustawodawcy w zakres wymiaru sprawiedliwości, jak daleko może ustawodawca przesądzać rozstrzygnięcie sądu, do którego ma przecież należeć wymiar sprawiedliwości? Problem ten jest szczególnie aktualny na gruncie prawa karnego. Chodzi mi o coraz częściej pojawiające się w ustawodawstwie karnym obligatoryjne konsekwencje przypisania czynu zabronionego, a więc zawężanie pola wymiaru sprawiedliwości na rzecz arbitralnej decyzji ustawodawcy. Należy żałować, że problem ten nie znalazł rozstrzygnięcia w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Była ku temu znakomita okazja w związku z badaniem konstytucyjności ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. nowelizującej kodeks karny m.in. w zakresie sankcji za kwalifikowane zabójstwo ograniczającej drastycznie możliwość wymiaru kary odpowiadającej sędziowskiemu poczuciu sprawiedliwości i sędziowskiej ocenie w zakresie funkcji prewencyjnych kary. Niestety, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. uznał niezgodność z Konstytucją tej ustawy ze względu na naruszenie procedury jej uchwalenia, nie wypowiadając się co do meritum zagadnienia.

Mam nadzieję, że dzisiejsza konferencja, a także postawa sędziów i społeczeństwa potrafi przekonać rządzących, że w interesie demokratycznego państwa prawnego i w interesie Polski jako członka wspólnoty międzynarodowej, w której obowiązują określone standardy niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, a przede wszystkim w interesie obywateli, należy odstąpić od planów osłabienia tych wartości. Musi także nastąpić zwiększenie samodyscypliny sędziów i poprawa funkcjonowania sądownictwa, w szczególności usprawnienia postępowania przed sądami. Obywatel może nie być zadowolony z rozstrzygnięcia sądowego, jeżeli brak było podstaw prawnych do przyznania mu racji. Nie powinien mieć jednak uzasadnionych pretensji do czasu trwania postępowania przed sądem i do sposobu traktowania go przez orzekający w jego sprawie sąd.





KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

***Jarosław Gwizdak***

*Sędzia*

*Prezes Sądu Rejonowego Katowice-Zachód*

Chciałbym podzielić się z Państwem garścią refleksji dotyczących współdziałania prezesa sądu z jego dyrektorem, także w kontekście uzyskanej przeze mnie nagrody Obywatelskiego Sędziego Roku, jak i podzielić się poglądami na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, widziane z perspektywy prezesa sądu rejonowego.

Obejmując stanowisko prezesa Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach, zapewniłem mojego przełożonego, Prezesa Sądu Okręgowego w Katowicach, że będę robił wszystko, aby wizerunek wymiaru sprawiedliwości był pozytywny, by Sąd był pozytywnie postrzegany, aktywny w przestrzeni publicznej i publicznym dialogu.

Uznałem, że pomimo problemów lokalowych, z jakimi na co dzień się borykamy – sąd jest bowiem położony w dwóch lokalizacjach na terenie miasta, oddalonych od siebie o dwa kilometry, a każdy budynek ma status zabytku – konieczne będzie dostosowanie przynajmniej jednego z nich do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Po zakończeniu remontu, gdy w budynku była już zainstalowana winda dla niepełnosprawnych, osobne wejście, pochylnie i poręcze, postanowiłem dokonać audytu budynku. Dokonałem audytu budynku w towarzystwie poruszającego się na wózku inwalidzkim prezesa sto-

warzyszenia „Aktywne Życie” z Katowic, który także mnie udostępnił wózek inwalidzki.

Doświadczenie tego „objazdu” było dla mnie niesamowite. To przede wszystkim samodzielne doświadczenie identyfikacji wszystkich barier architektonicznych, rangi i wagi problemu, jakim jest nawet najmniejszy próg czy nierówność. To również możliwość przekonania się, że to co zgodne z przepisami i normami, co „odebrane” przez organy nadzoru nie zawsze jest zgodne z ergonomią, przyjazne czy wygodne. Po raz kolejny prawo nie nadąża za życiem. To lekcja empatii, współodczuwania, konieczna każdemu sędziemu.

Paradoksalnie nagłośnienie akcji w lokalnych mediach przyniosło konkretny rezultat. Udało się nam usunąć wysoki krawężnik z miejsca parkingowego dla niepełnosprawnych, które pozostawało w zarządzie miasta.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż wszelkie te działania, poza „medialnym” obrazem dokonanej przez sąd modernizacji infrastruktury są działaniami dyrektora sądu. Nie mam wątpliwości, iż powinienem podzielić się nagrodą z Panią Dyrektorką lub wnioskować o uhonorowanie jej tytułem „Obywatelskiego Dyrektora Roku”. Podstawą prawną będzie tu art. 8 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach określam czasem mianem „sądu socjalnego” z w uwagi na specyfikę kognicji sądu: rozpoznajemy wszystkie sprawy rodzinne i nieletnich, jak i pracy i ubezpieczeń społecznych z terenu całych Katowic, jednocześnie sąd nie ma wydziałów gospodarczych, rejestrowych ani ksiąg wieczystych.

Tłumaczę zawsze sędziom, że do naszego sądu przychodzą z reguły ludzie nieszczęśliwi, a od nas tylko zależy czy (nie ze względu na treść rozstrzygnięcia, ale sposób jego ogłoszenia, wysłuchania i potraktowania uczestników sporu) wyjdą z sądu jeszcze bardziej nieszczęśliwi, czy też przeciwnie spokojniejsi. Kolejny raz zwracam uwagę na empatię, konieczną w pełnieniu urzędu sędziego.

Przechodząc do uwag szczegółowych, dotyczących współdziałania, ale też rozdziału kompetencji pomiędzy dyrektorem a prezesem sądu, zauważam, że idea ta na początku spotkała się z ostrożną akceptacją komentatorów.

Wskazywano bowiem, że powierzenie pewnych zadań natury gospodarczej, kadrowej czy finansowej, wykwalifikowanemu menadżero-



wi pozwoli na odciążenie prezesa sądu. Prezes sądu był tym organem, który mógł zostać pozbawiony zadań wymagających wiedzy o finansach publicznych, o zarządzaniu kadrami czy technicznym funkcjonowaniu jednostki.

Tym samym, prezes miał pozostać, jak zostało to już dziś powiedziane „mądrym przywódcą niezawisłych sędziów”. Jednocześnie komentatorzy zwrócili uwagę, że pozbawienie prezesa bezpośredniego wpływu na budżet sądu, uzależniając go w pełni od Ministra Sprawiedliwości, może znacznie utrudnić prawidłowe funkcjonowanie sądu.

Powtórzyć należy za p. sędzią Ireną Kamińską, iż władza sądownicza nie ma *ani miecza ani sakiewki*. Przede wszystkim ów brak sakiewki, a nawet wpływu na jej opróżnianie, niesłuchanie utrudnia sprawne funkcjonowanie sądu. Chciałbym, aby sędziowie mieli zapewnione względnie komfortowe, normalne warunki pracy. Wygodne krzesła, także na sali rozpraw, klimatyzowane, przestronne pomieszczenia. Bardzo często są to nieosiągalne luksusy.

Pozwalam sobie na osobistą typologię dyrektorów sądów, sporządzoną na podstawie własnych doświadczeń oraz szeregu przeprowadzonych rozmów. Dzielę osoby zajmujące stanowisko dyrektorów na dwa typy: „bardziej głównych księgowych” i „prawdziwych menadżerów”. Mam wrażenie, że przedstawiciele pierwszego typu jest zdecydowana większość. Czy służy to sprawnemu, dynamicznemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, to chyba pytanie retoryczne.

Wśród prezesów sądów uczestniczących w programie modernizacji zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości ukuliśmy porównanie, że prezes jest reżyserem w „teatrze wymiaru sprawiedliwości” zaś dyrektor jest producentem.

Identyfikuję się z nowoczesnym polskim teatrem, reprezentowanym m.in. przez Maję Kleczewską, Ewelinę Marciniak czy Jana Klatę niejako w opozycji do teatru klasycznego, kanonicznego. Zdaję sobie również sprawę, iż producentowi w takim teatrze może być bardzo ciężko, ale staram się, aby nasza współpraca opierała się przede wszystkim na dialogu, porozumieniu i współpracy.

Chciałbym, aby aktorzy tego „teatru wymiaru sprawiedliwości” mogli pracować w komfortowych warunkach. To truizm. Chciałbym, aby zamówione koperty nie miały taniego kleju, który pod wpływem ciepła emitowanego przez drukarki zaklei ich „elektronikę”, a naprawa

kosztować będzie znacznie więcej niż pozorna oszczędność uzyskana z ich niskiej ceny.

Chciałbym, aby wspomniana już ochrona sądu nie składała się z osób będących rencistami, najczęściej z „grupą inwalidzką”, a pochodzące z „firmy zewnętrznej” panie sprzątaczkі nie dostawały ataków astmy na sądowym korytarzu. Myślę, że trzeciej władzy to po prostu się nie godzi.

Jestem prezesem, staram się przewodzić, kierować i motywować.

Zakładam, że dzięki właściwemu podziałowi kompetencji i zadań będę mógł wspierać sędziów, nie musząc zastanawiać się właśnie nad przykładowymi kopertami, ochroną czy programem komputerowym dla oddziału kadr.

Kończąc, pragnę podzielić się jeszcze jedną historią. Od niemal dwóch lat orzeka w naszym sądzie nowa pani sędzia, z której dokonań, postawy i jakości orzecznictwa jestem, jako przełożony ogromnie usatysfakcjonowany. Poszedłem do jej gabinetu, aby to zakomunikować. Powiedziałem: *bardzo się cieszę, że pracujesz z nami, świetnie orzekasz, jesteś bardzo mocnym punktem naszego zespołu*. Pani sędzia wysłuchała i poprosiła: *powtórz to, jeszcze nigdy nikt mnie nie pochwalił*. Kolejny przykład empatii?!

To kwestia sędziowskiej samoświadomości, tego jak współpracujemy, jak oceniają nas przełożeni. Tego, że warto od czasu do czasu mówić dobre słowa. Tak rozumiem przywództwo, tak rozumiem wspieranie i motywowanie sędziów i zapewnianie ich rozwoju.

Chciałbym, aby warunki sprawowania wymiaru sprawiedliwości, także w zakresie odpowiedniego podziału kompetencji pomiędzy prezesa a dyrektora sądu takie przywództwo umożliwiały.



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

---

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

***Tomasz Wardyński***

*Adwokat*

*Kancelaria Wardyński i Wspólnicy*

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA  
GWARANCJĄ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

Elementy i instytucje państwa prawa to pojęcia abstrakcyjne. Ich zrozumienie przez szerokie rzesze społeczeństwa nie jest łatwe. Łatwo jest zrozumieć, na czym polega konstrukcja budynku, jaką funkcję pełnią legary, słupy nośne i wsporniki. Trudniej pojąć, do czego służy niezawisłość sędziego, niezależność sądów i ogólnie niezależność zawodów prawniczych w tak zwanym wymiarze sprawiedliwości. Budowniczy, który pozbawia budynek belek wspierających strop, narażając na niebezpieczeństwo mieszkańców budynku, podlega odpowiedzialności karnej. Polityk, przekonujący opinię społeczną do likwidacji istotnych elementów składających się na państwo prawa, zyskuje poklask opinii społecznej odpowiednio przedtem negatywnie pobudzonej.

Państwo prawa to swoistego rodzaju umowa społeczna, zgodnie z którą elity polityczne wypełniają rolę ustawodawcy i władzy wykonawczej. Prawnicy pełnią rolę sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. Media zaś mają wypełniać misję edukowania i informowania społeczeństwa co do istoty systemu społeczno-politycznego

i zagrożeń, jakiemu podlega. Osoby przyjmujące na siebie wspomniane role, muszą wypełniać swoje obowiązki w sposób autentyczny i zgodnie z założoną misją. Działania sprzeczne z misją będą zawsze nadużyciem skutkującym rozpadem państwa prawa.

Na początku XX wieku najpierw Max Weber, a w drugiej połowie Hans Jonas, określili tak zwaną etykę odpowiedzialności jako zasady etyczne obowiązujące polityków, ale również wszystkich ludzi odgrywających role społecznie użyteczne, istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa prawa. Etyka odpowiedzialności wyznacza więc politykom i dziennikarzom, adwokatom, radcom prawnym i urzędnikom obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za losy przyszłych pokoleń, które muszą mieć na względzie przy podejmowaniu decyzji w ramach realizowania powierzonych im funkcji. Jest to o tyle istotne, że pokolenia nienarodzone, ale również te już narodzone, acz niemające jeszcze praw wyborczych, nie mają właściwej reprezentacji. Podstawą wszelkich uczciwych działań osób wykonujących funkcje ważne społecznie ma więc być zespół trzech zasadniczych elementów: *logos*, *ethos* i *pathos*.

Niestety, rzeczywistość daleko odbiega od teorii. Partie polityczne utraciły charakter instytucji społeczeństwa obywatelskiego użytecznych społecznie. Polityka przestała być walką programów i przeniosła się w sferę symboli służących jedynie do uzyskania władzy. Media ulegają tabloidyzacji ze względów komercyjnych, sprzeniewierzając się swojej misji. Prawnicy-praktycy wypowiadają się często w prasie na temat wyroków sądowych, nie znając akt. Realizują w ten sposób pęd do stania się celebrytami (tymczasem jedynie akceptowalną formą krytyki wyroków sądowych jest pisanie glos i publikowanie ich w przeznaczonych do tego periodykach).

Sposób działania polityków, o czym mogliśmy się przekonać podczas ostatniej kampanii wyborczej, polega głównie na wzbudzaniu negatywnych emocji opinii publicznej, która z natury swojej jest bezrefleksyjna, okrutna i niesprawiedliwa. Sprzedawane są w ten sposób pomysły demontujące w zasadzie państwo prawa, takie jak likwidacja Senatu i Trybunału Konstytucyjnego, którego rolą jest ochrona mniejszości przed dyktatem większości. Pojawiły się też pomysły, by poddać sędziów kontroli gremiów realizujących idee sprawiedliwości populistycznej.

Spółeczności, w której żyjemy, nie chroni żaden system immunologiczny przeciwko takim szkodliwym działaniom. Jak wspomniałem

na wstępie, państwo prawa to idea abstrakcyjna, i aby zrozumieć jej konstrukcję, a szczególnie jej dynamiczny mechanizm, trzeba odbyć odpowiednie studia. Gdyby system edukacji podstawowej przewidywał zapoznanie dzieci w szkołach z podstawowymi zasadami państwa prawa oraz ekonomii, można by oczekiwać od dorosłych wyborców racjonalnych decyzji, które umieliby podejmować tak samo jak decyzje o zwolnieniu niekompetentnego architekta lub konstruktora.

Kultura spektaklu uruchamiana przez dzisiejsze media prowokuje aktorów państwa prawa do działań nieprofesjonalnych i nieetycznych. Podstęp i ingerencja w ludzką prywatność stały się normalnością i charakteryzują uprawianie życia publicznego. Szantażowane elity polityczne są bezradne ze względu na mierność charakterów i nierozumienie właściwej roli instytucji państwa, których powinny chronić. Media natomiast, zamiast reagować w sposób odpowiedzialny, uczestniczą w tej grze, amplifikując karuzelę nieprawości i usprawiedliwiając swój współudział w szkodliwej działalności powoływaniem się na wolność słowa.

Jednym z przejawów kultury spektaklu jest publiczne budowanie autorytetów, a następnie ich burzenie. Zarówno faza budowania jak i burzenia mobilizuje znaczną liczbę gapiów, którzy najpierw obserwują życie windowanego na wyżyny celebryty, zaspokajając potrzebę voyeryzmu, a potem przyglądają się, jak sztucznie zbudowany autorytet strąca się z piedestału i publicznie upokarza.

Funkcja informacyjna mediów została podporządkowana wywołaniu sensacji. Obowiązek edukowania, wyjaśniania oraz organizowania dyskursu społecznego w odniesieniu do spraw krytycznie ważnych dla dobra przyszłych pokoleń wykonywany jest powierzchownie i niejednokrotnie w złej wierze. Organizatorzy dyskusji w stacjach telewizyjnych prowokują agresję ich uczestników, a prowadzący wywiady z ważnymi postaciami życia społecznego lub politycznego wykorzystują je do promowania wyłącznie siebie. Efektem jest zanik kultury dyskursu animowanego przez media, który utrzymywałby poziom świadomości społecznej konieczny do funkcjonowania państwa prawa.

Za pośrednictwem mediów politycy usiłują też podporządkować sobie władzę sądowniczą. Media, zamiast zajmować się rzetelną sprawozdawczością (do czego mają pełne prawo), mobilizują wobec sędziów negatywne emocje społeczne, krytykują wydawane orzeczenia bez

próby zapoznania się ze sprawą albo wręcz usiłują wywierać presję na sędziów.

Działania mogące wywierać wpływ na zachowania sędziów, a więc zmierzające do ograniczania ich niezależności, przybierają różne formy. Często jest to aktywizacja opinii społecznej i kształtowanie jej sądu w odniesieniu do problemów występujących w rozstrzyganej sprawie. Dzieje się to nierzadko wskutek wpływania na media przez lobbystów, którzy reprezentują interes ekonomiczny określonych grup społecznych. Z reguły wokół sprawy budowane są emocje, po czym w odpowiednim momencie pojawia się precyzyjnie sformułowane żądanie konkretnego rozstrzygnięcia. Czasem media uczestniczą też w kreowaniu wroga publicznego numer jeden, umiejętnie podburzając społeczną histerię, co nie pozostaje bez wpływu na orzeczenia sądów w poszczególnych sprawach.

Drugą metodą są relacje z postępowań, w których media, nadużywając przysługującej im wolności słowa, sugerują rozwiązania problemów prawnych i dokonują interpretacji przepisów czy też wyciągają wnioski co do stanu faktycznego w wyniku interpretacji dowodów. Takie postępowanie jest równoznaczne z niezauważalną, aczkolwiek skuteczną presją na sąd, ponieważ kształtuje cząstkowe decyzje sądu, które mogłyby być inne, gdyby sąd działał w ciszy, nie będąc rozpraszanym i zastraszanym. Co gorsza, takie komentarze do wyroków wygłaszają również prawnicy, choć – jak wspomniałem – jedyną formą wypowiedzi przewidzianą dla prawnika w tym zakresie jest glosa.

Trzecią formą nacisku są ataki personalne na sędziów, którzy wydali orzeczenie niezgodne z pożądaną przez media treścią. Z reguły w takich sytuacjach media stosują w stosunku do sędziów swoiste sankcje, grzebiąc w ich życiu prywatnym, doszukując się ukrytych związków, które mogłyby być dowodem na stronniczość sędziego w danej sprawie, publicznie dyskutując o pochodzeniu i związkach rodzinnych, a często również komentując życie prywatne i polityczne wybory rodziców czy dalszej rodziny sędziów. Przykładem takiego działania były publikacje prasowe na temat rodzin sędziego Igora Tulei i Wojciecha Łączewskiego.

Częstotliwość takich akcji siłą rzeczy powoduje, że społeczność traci zaufanie do instytucji sądownictwa i skłonne jest akceptować te partie, w których program polityczny wpisane jest ograniczenie niezależności sędziowskiej. Wszystkie opisane wyżej formy nacisku, włączając

w to brutalną krytykę ze strony gremiów politycznych, powodują, że władza sądownicza traci autorytet, ulega wpływowi i zaczyna tworzyć orzecznictwo niebezpieczne z punktu widzenia funkcjonowania państwa prawa. W ten sposób rodzi się choroba autoagresji dezintegrująca społeczeństwo obywatelskie na tej samej zasadzie, na jakiej choroba autoagresyjna czyni spustoszenie w organizmie człowieka.

Sędziowie są tylko ludźmi i wszyscy, jak każdy człowiek, są podatni na wpływ środowiska. Podatność ta, czy uległość, będzie jednak różna w zależności od kultury środowiska, w którym funkcjonują, zasad, które zdołali sobie przyswoić, wzorów, z których korzystali i kompetencji zawodowej. W konkretnym państwie niezależność sądów jest wypadkową wynikającą z sumy niezależności każdego z sędziów. Inny jest poziom niezależności sędziego, który trafia do zawodu bezpośrednio po studiach i kilkuletnim przygotowaniu do zawodu, np. w szkole sądownictwa, a inaczej jest w przypadku sędziego, który staje się sędzią ze względu na swoje wieloletnie doświadczenie zawodowe oraz dlatego, że jego dotychczasowa kariera dawała dowód niezależności intelektualnej i uczciwości zawodowej. Różnica ta jest istotna z powodu stale istniejącej presji ze strony polityków na władzę sądowniczą w każdym systemie.

Nie istnieje na świecie żadne państwo, w którym władza wykonawcza nie usiłowałaby wywierać negatywnego wpływu na sądownictwo. Skuteczność takich działań zależy jednak od kultury prawnej danego środowiska.

Z reguły politycy, używając do tego mediów, niszczą autorytet osób lub instytucji, z którymi pozostają w konflikcie. Istnieją jednak państwa, w których autorytet władzy sądowniczej tkwi mocno zakorzeniony w świadomości społecznej i chroniony jest przeznaczonymi do tego celu instrumentami prawnymi; państwa, w których niezawisłość sędziów i niezależność sądownictwa jest sumą niezależności intelektualnej każdego i wszystkich razem sędziów ze względu na poziom doświadczenia, wykształcenia i tradycji.

Profesor Andrzej Zoll w wykładzie inauguracyjnym dzisiejszą konferencję wskazał na wszystkie formalne i ideowe mankamenty wymiaru sprawiedliwości w PRL. Ci jednak, którzy w tym wymiarze uczestniczyli i mieli z nim do czynienia, wiedzą, że anomalie wynikały przede wszystkim z funkcjonowania tzw. wydziałów do zadań specjalnych

składających się z osób skorumpowanych politycznie. W przeważającej większości wymiar sprawiedliwości dotyczący spraw zwykłego obywatela funkcjonował prawidłowo, a większość sędziów można i dziś stawiać za wzór sędziów niezawisłych. Działo się tak dlatego, iż byli to ludzie, którzy przeszli doświadczenie drugiej wojny światowej będące najwyższą próbą ludzkich charakterów.

Szczególną rolę w przeciwdziałaniu erozji zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości mogą i powinni odgrywać rzecznicy prasowi sądów. To oni powinni wyręczać media w informowaniu społeczności o zasadach funkcjonowania państwa prawa i motywach ferowanych wyroków. Wszelkie kłopoty organizacyjne będące bolączką sądów, a mające wpływ na sposób postrzegania sądownictwa przez opinię publiczną, można rozwiązywać, czerpiąc inspirację z rozwiązań przyjmowanych w innych państwach europejskich. Nie jesteśmy sami. W każdym państwie Unii w mniejszym lub większym stopniu osoby zajmujące się wymiarem sprawiedliwości są zobowiązane do stałej troski o zachowanie niezależności władzy sądowniczej. Nie trzeba otwierać już otwartych drzwi. Niezależność sędziów i zawodów prawniczych nie jest przywilejem korporacji, ale podstawową gwarancją praworządności i ochrony praw obywateli. Trzeba więc zjednoczyć siły, by tę niezależność ochronić.



## AUTORZY

- **Orlando Afonso**, sędzia Sądu Najwyższego (Portugalia), były Przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) i Stowarzyszenia – Europejscy Sędziowie na Rzecz Demokracji i Wolności (MEDEL)
- **Adam Bodnar**, dr, Rzecznik Praw Obywatelskich
- **Grzegorz Borkowski**, sędzia, dr, Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa
- **Dariusz Dudek**, dr hab., prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
- **Horățiu Dumbrovă**, sędzia Sądu Apelacyjnego, członek Najwyższej Rady Sądownictwa (Rumunia)
- **Lech Garlicki**, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)
- **Małgorzata Gersdorf**, prof. dr hab., sędzia Sądu Najwyższego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
- **Antoni Górski**, sędzia Sądu Najwyższego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa w latach 2010–2014
- **Jarosław Gwizdak**, sędzia, Prezes Sądu Rejonowego Katowice-Zachód
- **Gerhart Holzinger**, prof. dr, Prezes Sądu Konstytucyjnego (Austria)
- **Irena Kamińska**, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis”
- **Wiggo Storhaug Larssen**, sędzia Sądu Apelacyjnego Gulating w Bergen (Norwegia) (*prezentacja*)
- **Ewa Łętowska**, prof. dr hab., sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 1987–1992
- **Anna Machnikowska**, dr hab., prof. Uniwersytetu Gdańskiego

- **Sławomir Pałka**, sędzia, członek Krajowej Rady Sądownictwa
- **Łukasz Piebiak**, sędzia, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
- **Ryszard Piotrowski**, dr hab., Uniwersytet Warszawski
- **Andrzej Rzepliński**, prof. dr hab., Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- **Dariusz Sałajewski**, radca prawny, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych
- **Paweł Skuczyński**, dr, Uniwersytet Warszawski, Prezes Instytutu Etyki Prawniczej
- **Jerzy Stępień**, Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006–2008
- **Krzysztof Strzelczyk**, sędzia Sądu Najwyższego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa w latach 2004–2006
- **Vigintas Višinskis**, prof., sędzia Sądu Apelacyjnego, członek Rady Sądownictwa (Litwa)
- **Lord Geoffrey Vos**, sędzia Sądu Apelacyjnego Anglii i Walii (Wielka Brytania), Przewodniczący Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)
- **Tomasz Wardyński**, adwokat, Kancelaria Wardyński i Wspólnicy
- **Grzegorz Wiaderek**, Prezes INPRIS „Instytut Prawa i Społeczeństwa”
- **Mirosław Wyrzykowski**, prof. dr hab., sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
- **Dariusz Zawistowski**, sędzia Sądu Najwyższego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
- **Bohdan Zdziennicki**, dr, Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2008–2010
- **Andrzej Zoll**, prof. dr hab., Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 1993–1997, Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2000–2006
- **Andrzej Zwara**, adwokat, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej