



# Jak przywrócić państwo prawa? Sądownictwo powszechne

Jacek Czaja

## Wprowadzenie

W latach 2015–2019 skierowano do Sejmu szereg inicjatyw ustawodawczych dotyczących wymiaru sprawiedliwości, przedkładanych zarówno przez Prezydenta Rzeczypospolitej, grupy posłów, jak i Radę Ministrów. Uchwalenie i wdrożenie tych uchwał zmieniło – w wielu przypadkach w sposób istotny – reguły działania wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Pierwsza grupa tych projektów obejmuje zmiany, które negatywnie bądź bardzo negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie władzy sądowniczej, a w konsekwencji były w sposób oczywisty niekorzystne

Nowelizacje ustawy z 27 lipca 2001 roku – *Prawa o ustroju sądów powszechnych*, które weszły w życie od początku VIII kadencji Sejmu, wzmocniły pozycję Ministra Sprawiedliwości w stosunku do dyrektorów sądów. Wprowadzono także nowy system dyscyplinarny dla sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych.

W kolejności chronologicznej: nowelizacja z 30 listopada 2016 roku wprowadziła obowiązek ujawniania przez sędziów oświadczeń majątkowych; jednocześnie dano Ministrowi Sprawiedliwości możliwość decydowania o ujawnieniu oświadczeń z klauzulą „zastrzeżone”.

Nowelizacja z 23 marca 2017 roku podporządkowała dyrektora sądu Ministrowi Sprawiedliwości, który stał się zwierzchnikiem służbowym dyrektora, powołującym go i odwołującym. Zrezygnowano z obowiązującej od 2011 roku procedury wyłaniania dyrektorów sądów w konkursie.

Nowelizacja z 12 lipca 2017 roku dała Ministrowi Sprawiedliwości arbitralne uprawnienie do odwołania każdego prezesa i wiceprezesa sądu, powołanego zgodnie z prawem na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w ciągu tego okresu zwolniono 75 prezesów i 73 wiceprezesów sądów powszechnych oraz 2 prezesów i 8 wiceprezesów sądów wojskowych (w tym

dla obywateli<sup>1</sup>. Drugą grupę stanowią inicjatywy, które początkowo – gdy opinii publicznej przedstawiano jedynie założenia – nie budziły niepokoju, jednakże wdrożenie tych zmian w ich ostatecznym kształcie wywołało szereg negatywnych skutków, stanowiąc nawet – w krańcowych przypadkach – zagrożenie dla stanu praworządności w Polsce<sup>2</sup>. Trzecia grupa obejmuje te zmiany ustawowe, które z uwagi na ich charakter będzie można poddać głębszej ocenie dopiero z perspektywy czasu. W szczególności dotyczy to zmian procedury cywilnej i karnej, a więc przepisów o kluczowym znaczeniu dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu<sup>3</sup>, które to zmiany już na etapie prac ustawodawczych były często poddawane krytyce jako dysfunkcional-

1 Zob. M. Ejchart-Dubois, S. Gregorczyk-Abram, P. Kieszkowska-Knapik, M. Wawrykiewicz, *Stan praworządności w Polsce. Działania podjęte przez instytucje Unii Europejskiej i niezrealizowane rekomendacje Komisji Europejskiej*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stan%20praworzadnosci.pdf>.

2 Jako przykład można wskazać wdrożony przez Ministerstwo Sprawiedliwości system losowego przydziału spraw (SLPS), który nie tylko nie spełnił pokładanych w nim nadziei, ale też budzi zastrzeżenia natury podstawowej, bowiem jego kod źródłowy pozostaje poza kontrolą społeczną, a sam system pozwala na ingerencję na podstawie niejasnych przesłanek. Zob. M. Kryszkiewicz, *Losowy przydział spraw nie taki losowy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 28 lutego 2019 roku, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1400289,losowanie-spraw-w-sadzie-w-suwalkach.html>; P. Mgłosiek, *SLPS, czyli mało miejsca na przypadek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7 marca 2019 roku, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1401758,mglosiek-losowanie-spraw-sadowych.html>. O zasadach przydziału spraw w kontekście reguł rzetelnego procesu zob. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018; także: M. Ejchart-Dubois i in., *Stan praworządności w Polsce*, dz. cyt.

3 Prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

3 prezesów i 4 wiceprezesów sądów apelacyjnych, 21 prezesów i 27 wiceprezesów sądów okręgowych, 51 prezesów i 42 wiceprezesów sądów rejonowych).

Ustawą z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym zmieniono m.in. strukturę Sądu Najwyższego, w którym ustanowiono Izbę Dyscyplinarną.

Wprowadzono zmiany w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych, w tym zmieniono uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania sędziów do orzekania w sądach dyscyplinarnych.

Ustawa z 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych zmieniła *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, umożliwiając Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie prezesa sądu rejonowego w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych w zakresie nadzoru nad komornikami sądowymi działającymi przy tym sądzie.

Ustawą z 11 maja 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* zniesiono wprowadzony w 2009 roku urząd asesora sądowego.

## Rekomendacje

Zaleca się powołanie przez Sejm RP komisji nadzwyczajnej do spraw reformy wymiaru sprawiedliwości. Celami komisji byłyby: dokonanie audytu zmian w wymiarze sprawiedliwości po 2015 roku, przeprowadzenie debaty, a następnie sformułowanie rekomendacji programowych i wyjście z inicjatywą ustawodawczą w celu realizacji rekomendacji programowych, na podstawie publicznie ogłoszonego planu działań legislacyjnych.

Rekomenduje się powołanie stałej komisji do spraw sądownictwa, złożonej z osób reprezentujących środowisko sędziowskie, jak i osób spoza tego środowiska. Przewodniczącym komisji powinien być sędzia powołany przez Sejm RP. Przewodniczącą komisji z urzędu winien stać na czele centralnej administracji sądów powszechnych – zamiast Ministra Sprawiedliwości.

Należy utworzyć administrację sądów powszechnych na poziomie centralnym. Krajowa administracja sądowa powinna obsługiwać komisję do spraw sądownictwa, a także kierować administracją państwową wykonującą zadania z zakresu ochrony prawnej, które nie łączą się z wymiarem sprawiedliwości (głównie prowadzenie rejestrów państwowych).

W ramach pionu administracji państwowej sądownictwa zakładać należy stworzenie korpusu urzędników sądowych. Urzędnikom powinno się zapewnić perspektywę rozwoju i awansu oraz odpowiedni system wynagradzania.

ne i chaotyczne. Cechą wspólną wielu z tych propozycji było wycofywanie się ze zmian, jakie wprowadzili poprzednicy obecnie rządzących (np. odwrócenie wprowadzonej w 2015 roku tzw. wielkiej reformy procedury karnej – symboliczne „zamknięcie się kręgu legislacji”<sup>4</sup>).

Podkreślić trzeba, że w omawianym okresie legislacyjnej aktywności towarzyszyło częste obchodzenie reguł poprawnej legislacji, w tym stosowanie zabiegów proceduralnych narzucających ekspresowe tempo prac parlamentarnych, co uniemożliwiało przeprowadzenie rzetelnej debaty nad projektami; praktykowano też swoiste „skrywanie”

projektów, a szczególną mutacją tych działań było wnoszenie projektów znienacka lub nagłe ich wycofywanie<sup>5</sup>. Wyjątkowa dynamika tych działań niejednokrotnie wzbudzała emocje, a debata publiczna odbywała się także poza parlamentem, przy czym kulminacyjnym momentem były cykliczne protesty obywatelskie na ulicach, także podczas obrad Sejmu i Senatu, co jednak nie powstrzymało większości parlamentarnej przed uchwaleniem licznych zmian ustawowych<sup>6</sup>. Zmiany te otwierały drogę do działań ingerujących w funkcjonowanie trzeciej władzy, wśród których znalazły się decyzje naruszające trójpodział władzy, poprzez oczywiste i nieuzasadnione żadnymi obiektywnymi przesłankami ograniczenie niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz. W szczególności działania te objęły Sąd Najwyższy (co jest przedmiotem odrębnej analizy<sup>7</sup>) i sądy powszechne oraz Krajową Radę Sądownictwa, to zaś odbiło się szerokim echem zarówno w Polsce<sup>8</sup>, jak i na forum międzynarodowym<sup>9</sup>.

Administracja sądów powszechnych winna wdrożyć ustanowiony przez komisję we współpracy z KRS nowy standard komunikacji w relacjach sądy – społeczeństwo.

Minister Sprawiedliwości powinien utrzymać kompetencje co do organizacji i nadzorowania służb komorniczej i więziennej, a także prowadzenia probacji jako podsystemu wykonawczego sądownictwa.

Należy stworzyć procedurę weryfikacji sposobu, w jaki sędziowie sprawowali funkcje administracyjne w latach 2015–2019.

Weryfikację powinny prowadzić zgromadzenia sędziów w sądach w trybie wotum zaufania.

Trzeba zmienić przepisy umożliwiające delegowanie sędziów do organów pozasądowych, takich jak Ministerstwo Sprawiedliwości, a także odwołać delegację z lat 2015–2019.

4 Zob. S. Waltoś, *Circulus vitiosus polskiej procedury karnej?*, w: *Proces karny w dobie przemian. Przebieg postępowania*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, s. 21–33.

5 Zob. *Skrywane projekty ustaw. XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności*, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII\\_Komunikat\\_OFL.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf).

6 Według wykazu pozycji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z 27 lipca 2001 roku – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* – w latach 2016–2019 nowelizowana była 31 razy.

7 Zob. W. Jasiński, *Opinia dotycząca zmian w ustroju i organizacji Sądu Najwyższego oraz statusie sędziów tego sądu wprowadzonych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* (Dz.U. 2018, nr 5 ze zm.).

8 Zob. *Stanowisko Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników wobec zmian legislacyjnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, 22 lipca 2018 roku, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/stanowisko-polskiej-sekcji-miedzynarodowej-komisji-prawnikow-wobec-zmian-legislacyjnych-dotyczacych-wymiaru-sprawiedliwosci-w-polsce/>.

9 Zob. *Statement by the Executive Board of the European Network of Councils for the Judiciary concernig judicial reforms in Poland*, <https://www.encj.eu/node/461>; także: *Concerning the political interference into the Polish judiciary. Resolution by the Presidents of the Associations of Judges of Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, Estonia and Latvia*, <https://www.dommerforeningen.dk/media/74718/resolution-by-the-presidents-of-the-associations-of-judges-of-denmark.pdf>.

Zdaniem projektodawców zmiany te miały służyć naprawie wymiaru sprawiedliwości i – co podkreślano wielokrotnie – były wręcz niezbędne dla osiągnięcia tego celu<sup>10</sup>.

W związku z szeroką krytyką skierowaną wobec dużej części projektowanych rozwiązań, którą wyrażali przedstawiciele nauki<sup>11</sup>, środowiska prawnicze<sup>12</sup> i organizacje pozarządowe<sup>13</sup>, a także pod wpływem masowych wystąpień obywateli w obronie sądów przeprowadzono bezprecedensową kampanię PR (czarną strategię *public relations*). Jej kulminacją była akcja „Sprawiedliwe Sądy” autorstwa fundacji utworzonej przez największe spółki Skarbu Państwa<sup>14</sup>. Jednak kampania ta nie miała na celu przekonania opinii publicznej do wdrożenia proponowanych rozwiązań, lecz kreowała – oparty na odosobnionych przypadkach – jednostronnie negatywny obraz władzy sądowniczej<sup>15</sup>.

Niestety, jak się szybko okazało, za projektowanymi zmianami – w tym o charakterze ustrojowym – nie stała godna aprobaty idea reformatorska. Rządzący nie przedstawili bowiem ani koncepcji programowej, do realizacji której z reguły przystępuje każda formacja polityczna wygrywająca wybory<sup>16</sup>, ani też rzetelnie opracowanej analizy aktualnego stanu wymiaru sprawiedliwości. Natomiast obronę przed kierowanymi wobec tych działań zarzutami, w tym najdalej idącym zarzutem o braku rzeczywistych

---

10 Do wyjątkowo populistycznej argumentacji trzeba zaliczyć wypowiedź Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, który w materiale przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości stwierdził: „Nie można bowiem dłużej tolerować ciągnących się latami postępowań sądowych. Nie wolno już przymykać oczu na kolejne ujawniane afery świadczące o niskim poziomie etycznym i braku niezależności sędziów. Dość ich arogancji, z którą na salach rozpraw spotyka się zbyt wielu Polaków”, <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/download,9422,0.html>.

11 Zob. *Stanowisko Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w sprawie projektowanych zmian ustawowych dotyczących władzy sądowniczej*, 8 maja 2017 roku, [https://wpia.uj.edu.pl/documents/41601/134649353/Stanowisko\\_projekty+ustaw+o+KRS+i+USP\\_uchwalone.pdf/60b40342-63cc-4123-8689-26399404b715](https://wpia.uj.edu.pl/documents/41601/134649353/Stanowisko_projekty+ustaw+o+KRS+i+USP_uchwalone.pdf/60b40342-63cc-4123-8689-26399404b715).

12 Zob. *Opinia Sądu Najwyższego o poselskim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727)*, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.07.18\\_Opinia.o.projekcie.ustawy.o.Sadzie.Najwy%C5%BCszym\\_druk.1727.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.07.18_Opinia.o.projekcie.ustawy.o.Sadzie.Najwy%C5%BCszym_druk.1727.pdf); także: *Uchwała nr 25/2017 Naczelnej Rady Adwokackiej z 18 lipca 2017 r. w sprawie zmian w wymiarze sprawiedliwości*, <http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/495/?page=1&sort=2>.

13 Zob. *Stanowisko Zarządu i Rady Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Komitetu Helsińskiego w Polsce*, 13 lipca 2017 roku, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/07/hfpc\\_stanowisko\\_13072017.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/07/hfpc_stanowisko_13072017.pdf); także: *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektowanych zmian w ustroju sądów powszechnych*, 3 lipca 2017 roku, [http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws\\_%20sadow%20powszechnych.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws_%20sadow%20powszechnych.pdf).

14 Zob. *Statut fundacji „Polska Fundacja Narodowa”*; numer KRS: 0000655791. <https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2019/07/Statut-PFN1.pdf>.

15 Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w postanowieniu z 15 listopada 2018 roku, sygn. akt. WA XII Ns.Rej KRS 15868/18/329, który ustalił, że finansując kampanię „Sprawiedliwe Sądy”, Polska Fundacja Narodowa działała niezgodnie z celami opisanymi w swoim statucie, a podjęte w kampanii działania nie tylko nie promują i nie chronią wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej, ale wręcz przeciwnie – wizerunek ten znacznie osłabiają, kreując oparty na jednostkowych przypadkach negatywny obraz władzy sądowniczej.

16 Nie jest możliwe ustalenie zasadniczych zamierzeń programowych rządzących w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości. Jako przykład można wskazać zapis programowy PiS z 2015 roku, co do którego nie zostały podjęte żadne prace legislacyjne, a zmiany dokonane w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury poszły w przeciwnym kierunku: „Zmianie ulegną zasady wyłaniania kandydatów na sędziów. Ustanowimy wymaganie, by każdy nowo powołany sędzia ukończył co najmniej 35 lat i miał za sobą co najmniej 5 lat samodzielnej pracy w innym zawodzie prawniczym. Chodzi o to, by urzędy sędziowskie obejmowali wyróżniający się prokuratorzy, radcowie prawni, adwokaci i pracownicy naukowci. Nominacja sędziowska musi być ukoronowaniem prawniczej kariery, a nie – jak z reguły jest obecnie – początkiem pierwszej samodzielnej pracy. Zanim prawnik zostanie niezawisłym sędzią wymierzającym sprawiedliwość, z czym wiąże się wielka władza i odpowiedzialność, powinien zdobyć doświadczenia w dochodzeniu sprawiedliwości oraz w poznawaniu prawa i jego praktycznego funkcjonowania, wykazać się w tym względzie odpowiednim dorobkiem oraz zawodową i życiową dojrzałością” (z programu partii Prawo i Sprawiedliwość z 2015 roku). Dla porównania zob. A. Łukaszewicz, *Piebiak o reformie sądownictwa i sędziach pokoju*, <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303139892-Piebiak-o-reformie-sadownictwa-i-sedziach-pokoju-zaden-sedzia-nie-straci-finansowo.html>.

reform, zbudowano na kruchych fundamentach populizmu, odwołując się do negatywnej opinii publicznej o funkcjonowaniu sądów<sup>17</sup>.

Kiedy podejmuje się wyzwanie zrekonstruowania celów, jakimi się kierowano, gdy projektowano zmiany w obszarze wymiaru sprawiedliwości (niesłusznie czasami określane jako „reforma”), jedno wydaje się pewne – chaos towarzyszący wdrażanym lub odwracanym (!) w tym okresie rozwiązaniom jest rezultatem nie tylko braku przemyślanej i rozważnej koncepcji reform, ale też prostą konsekwencją błędnych decyzji, obliczonych na osiągnięcie doraźnego zysku propagandowego. Autorzy tych pomysłów, bezpodstawnie przypisujący sobie misję reformatorów, doprowadzili do przyjęcia wielu zmian negatywnie wpływających na stan praworządności w Polsce, jak też zmian pozornych, niemogących ze swej istoty służyć idei sprawnego wymiaru sprawiedliwości, za to realizujących inne cele. Tylko sporadycznie wdrażano rozwiązania pozytywne, które jednak nie miały istotnego znaczenia dla poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Opis procesu reformowania sądownictwa w latach 2015–2019 musi niestety być uzupełniony o kwestię niezwiązaną z procesem legislacyjnym, ale wykorzystywaną na jego potrzeby. Chodzi mianowicie o przedstawienie opinii publicznej fałszywego obrazu wymiaru sprawiedliwości jako niesprawiedliwego i niewydolnego systemu, gdzie najłabszym ogniwem są sędziowie<sup>18</sup>. Z obawą co do przyszłych konsekwencji należy przy tym odnotować, że nierzetelnie przedstawianym zarzutom wobec środowiska sędziowskiego towarzyszą: publiczne przyzwolenie na niewybredne ataki słowne, wręcz zaszczytowanie sędziów (w tym przy użyciu instrumentów dyscyplinarnych<sup>19</sup>), podburzanie opinii społecznej oraz zakłamywanie dyskursu prawniczego<sup>20</sup>.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że inicjatorom omawianych zmian zabrakło nie tylko dobrych, rzetelnie opracowanych pomysłów reformatorskich, opartych na badaniach i stosownych analizach, ale też przede wszystkim zabrakło im rozwagi, którą winni się kierować, skoro mają ponosić współodpowiedzialność za przyszłość wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Należy dobitnie stwierdzić, że autorzy tych zmian nie dokonali żadnej reformy wymiaru sprawiedliwości – wręcz przeciwnie, ich działania miały charakter doraźny i w dużej mierze skupiały się na rozsadach personalnych w organach sądów, co w rezultacie, w połączeniu z innymi dysfunkcjonalnymi decyzjami (lub ich brakiem)<sup>21</sup>, bardzo negatywnie wpłynęło na zaufanie do sądów i w konsekwencji na legitymizację władzy sądowniczej.

Jest swoistym paradoksem, że Minister Sprawiedliwości, wykorzystując populistyczną strategię w debacie publicznej, przyczynia się do spadku zaufania do sądów, ponieważ osłabia ich pozycję jako instytucjonalnych gwarantów stabilnej demokracji<sup>22</sup>, gdy tymczasem niejako z urzędu winien być

17 Trzeba zauważyć, że negatywna kampania w odniesieniu do sądów przyniosła co prawda spadek poziomu zaufania do nich do 40%, jednak poziom ten i tak pozostawał znacznie wyższy od zaufania do rządu (32%) i Sejmu (28%); zob. wyniki badania zaufania do instytucji publicznych – porównanie lat 2006, 2011 i 2016, TNS Global: [http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068\\_Zaufanie\\_do\\_instytucji\\_O10a-16.pdf](http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068_Zaufanie_do_instytucji_O10a-16.pdf).

18 Zob. publikacje portalu OKO.press, np. A. Leszczyński, „Sędziowie to patologie i kasta, a nasze reformy są demokratyczne”. Jak odpowiadać na kłamstwa PiS?, <https://oko.press/sedziowie-patologie-kasta-a-reformy-sa-demokratyczne-odpowiadac-klamstwa-pis/>.

19 Zob. analizę postępowań dyscyplinarnych będących formą presji na sędziów i prokuratorów, udostępnioną przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/02/HFHR\\_Disciplinary-proceedings-against-judges-and-prosecutors.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/02/HFHR_Disciplinary-proceedings-against-judges-and-prosecutors.pdf).

20 Zob. M. Zubik, *O przewrotnych interpretacjach przepisów Konstytucji dotyczących władzy sądowniczej*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 10, s. 9.

21 Zob. M. Kryszkiewicz, *Zła sytuacja kadrowa w sądach: Najgorzej jest na szczeblu okręgowym*, „Gazeta Prawna”, 1 kwietnia 2019 roku, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1405826,braki-kadrowe-w-sadach.html>.

22 S. Levitsky, D. Ziblatt, *Tak umierają demokracje*, tłum. O. Łabendowicz, Warszawa 2018, s. 94 i n.



najbliższym sojusznikiem sędziów w walce o dobro wymiaru sprawiedliwości, co jest w interesie wszystkich obywateli.

Przedstawione poniżej oceny i wnioski mają charakter autorski, jednakże na ich kształt istotny wpływ miały prace podejmowane w ramach Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego<sup>23</sup>.

## **Państwo prawne w odwrocie – omówienie wybranych zmian w ustawach dotyczących sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji**

### **Wstęp**

W nieustannym procesie zmian wprowadzanych w latach 2015–2019 w ustawie *Prawo o ustroju sądów powszechnych* można zauważyć elementy politycznej instrumentalizacji tworzenia prawa – zjawiska przekraczania granic między polityką a prawem, a więc między tym, co staje się prawem z mocy decyzji rządzących, a tym, co powinno być prawem, czyli prawem o określonych treściach, respektującym wartości jemu przypisywane<sup>24</sup>.

Co do zasady jest to zjawisko wysoce niepożądane, a szczególnie groźne, gdy dotyczy działań podejmowanych wobec trzeciej władzy, która odgrywa szczególną rolę w systemie ochrony praw i wolności obywatelskich. Z uwagi na tę właśnie rolę twórcy Konstytucji wzmocnili konstytucyjną pozycję władzy sądowniczej, określając, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji)<sup>25</sup>.

Poniżej dokonane – syntetyczne z racji charakteru niniejszej publikacji – omówienie zmian przeprowadzonych przez rządzących w ustroju sądów powszechnych unaocznia, że ich inicjatorzy, pomijając stanowisko środowiska sędziowskiego, a także lekceważąc argumenty i postulaty przedstawiane w debacie publicznej przez jego przedstawicieli, nie traktowali władzy sądowniczej jako równoprawnej, mimo jej niezależności i odrębności w stosunku do pozostałych władz. Władze wykonawcza i ustawodawcza – pozostające tu w symbolicznej symbiozie – odstąpiły od racjonalnego z natury rzeczy współdziałania z trzecią władzą, jak również z innymi innymi środowiskami zainteresowanymi budowaniem sprawiedliwego i efektywnego wymiaru sprawiedliwości. Doprowadziło to do zawłaszczenia i całkowitego podporządkowania władzy politycznej procesu tworzenia prawa<sup>26</sup>, mającego być podstawą zmian w wymiarze sprawiedliwości. Ponadto, jak łatwo można było zauważyć, proces tworzenia tego prawa był upolityczniony także w znaczeniu materialnym<sup>27</sup>, albowiem podejmowane decyzje opierały się tylko na opiniach stojących za nimi sił politycznych, a partykularny interes polityczny odcisnęła na nich wyraźne piętno.

23 [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/zespol\\_ekspertow\\_prawnych\\_przy\\_fundacji\\_batorego](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/zespol_ekspertow_prawnych_przy_fundacji_batorego).

24 Zob. T. Biernat, *Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia” tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2017, s. 115 i n.

25 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

26 Zob. T. Biernat, *Między polityką a prawem...*, dz. cyt., s. 126–127.

27 Tamże, s. 127.

## **Ustawa z 30 listopada 2016 roku o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*<sup>28</sup>**

Ustawa ta wprowadziła m.in. jawność oświadczeń majątkowych sędziów. Miało to na celu – według autorów projektu – „wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów”<sup>29</sup>.

Podkreślić trzeba, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2001 roku – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, a więc od 1 października 2001 roku, ustawodawca nałożył na sędziów obowiązek składania oświadczenia o stanie majątkowym, w kształcie określonym w art. 87 § 1 tej ustawy, czyli jest to realizowane już od kilkunastu lat. Informacje zawarte w tym oświadczeniu stanowiły jednak tajemnicę służbową (po zmianie stanu prawnego – tajemnicę prawnie chronioną, podlegającą ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”), chyba że sędzia, który złożył oświadczenie, wyraził pisemną zgodę na ich ujawnienie.

W omawianej noweli ustawodawca przesądził, że informacje zawarte w oświadczeniu są jawne, co dotyczy także imienia i nazwiska (z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości sędziego). Jednakże na wniosek sędziego, który złożył oświadczenie, podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia może zdecydować o objęciu danych w nim zawartych ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla sędziego lub osób dla niego najbliższych.

Jak podkreślono w raporcie Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego, dotyczącym konsekwencji działań legislacyjnych w obrębie władzy sądowniczej w Polsce w latach 2015–2018<sup>30</sup>, projektodawca, choć nie neguje potrzeby składania takich oświadczeń i ich weryfikacji, to jednak nigdzie nie wykazuje, że wprowadzenie jawności oświadczeń w jakikolwiek sposób przyczyni się do realizacji celu, w jakim są one składane. Nie dowiedziono również, że dotychczas istniejące metody weryfikacji oświadczeń majątkowych przez wyspecjalizowane służby państwowe nie pozwalają na efektywną kontrolę majątku sędziów i ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości w tej mierze.

Niezależnie od krytyki pomysłu wprowadzenia jawności oświadczeń, szczególnie negatywnie oceniono propozycję przyznania Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczonego uprawnienia do zniesienia klauzuli „zastrzeżone” w przypadku oświadczeń, co do których taką klauzulę nadał podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia. Zastrzeżenia do tak ukształtowanego uprawnienia Ministra Sprawiedliwości okazały się prorocze, bowiem już w roku 2018 miał miejsce bardzo kontrowersyjny przypadek skorzystania przez Ministra Sprawiedliwości z tego uprawnienia wobec sędziego znanego z publicznego

28 Dz.U. 2016, poz. 2103.

29 Zob. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6EB5A999944534C4C-12580350029871C/%24File/851.pdf>. W uzasadnieniu do tego projektu stwierdzono: „Proponuje się też wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego mają być jawne (art. 2 pkt 1 lit. a projektu), analogicznie do uregulowań dotyczących prokuratorów. Wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych sędziów ma na celu wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów. Proponuje się przy tym, aby jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych zarówno sędziów, jak i prokuratorów były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej”.

30 <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Raport%20Zespołu%20Ekspertów%20Prawnych%20-%20Konsekwencje%20działań%20legislacyjnych.pdf>.

prezentowania wielu – często trafnych – krytycznych ocen działalności urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>31</sup>.

Podzielić więc należy pogląd wyrażony w opinii Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 1491), że zastrzeżenia budzi brak możliwości zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości o zniesieniu wskazanej klauzuli. Słusznie także podniesiono w tej opinii, że podobnie jak nie ma możliwości odwołania się w sytuacji, gdy sędziemu odmówiono uwzględnienia jego wniosku o objęcie oświadczenia majątkowego klauzulą „zastrzeżone”, tak samo pozbawiono sędziów ochrony prawnej, co grozi arbitralnością rozstrzygnięć, zwłaszcza że uprawnienie do zniesienia klauzuli „zastrzeżone” nie jest obwarowane żadnymi przesłankami. W ocenie Sądu Najwyższego budzi to poważne wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z art. 78, jak i z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zastrzeżenie to wydaje się całkowicie uzasadnione.

### **Ustawa z 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych***<sup>32</sup>

Jak wynika z uzasadnienia do projektu tej ustawy, proponowane zmiany miały na celu uporządkowanie systemu funkcjonowania dyrektorów sądów i zwiększenie sprawności w zarządzaniu kadrami w sądach powszechnych, jeśli chodzi o stanowiska dyrektorów i zastępców dyrektorów sądów. Ponadto chodziło o rozdzielenie funkcji z zakresu administracji sądowej, dotychczas należących do kompetencji prezesa sądu i związanych z wykonywaniem zadań orzeczniczych, od czynności administracyjnych, objętych kompetencjami dyrektora sądu<sup>33</sup>.

W istocie rzeczy uchwalone zmiany sprowadziły się do podporządkowania dyrektora sądu Ministrowi Sprawiedliwości, który stał się zwierzchnikiem służbowym dyrektora. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia, jakimi rzeczywistymi powodami kierowano się, gdy odchodzono od zasady, że zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu jest prezes sądu.

Zmiany te zostały krytycznie ocenione we wspomnianym raporcie Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego, dotyczącym konsekwencji działań legislacyjnych w obrębie władzy sądowniczej w Polsce w latach 2015–2018. Wskazano tam, że omawiana ustawa pozbawiła prezesa sądu oraz samorząd sędziowski jakiegokolwiek wpływu na obsadzanie stanowiska dyrektora sądu. Przyjęto bowiem, że dyrektora sądu powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości. Ustawodawca odszedł zatem od wcześniejszej zasady, że powołanie to odbywa się na wniosek prezesa danego sądu po przeprowadzeniu postępowania konkursowego, a także od reguły, że odwołanie możliwe jest w przypadkach enumeratywnie wymienionych w ustawie. Ponadto w ustawie przyjęto, że Minister Sprawiedliwości – a nie, jak było wcześniej, prezes sądu – jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu<sup>34</sup>.

Powyższe rozwiązania należy ocenić negatywnie. Jakkolwiek bowiem administrowanie sądami stanowi sferę, w której ingerencja Ministra Sprawiedliwości jest możliwa (lecz nie konieczna), to jednak nie jest ona całkowicie odseparowana od sfery, w którą władza wykonawcza ingerować nie może – sfery

31 K. Sobczak, *MS ujawnia oświadczenie majątkowe sędziego Żurka*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ms-ujawnia-oswiadczenie-majatkowe-sedziego-zurka,186696.html>.

32 Dz.U. 2017, poz. 803.

33 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0182F4A900B13FC4C125809D004C3CA1/%24File/1181.pdf>.

34 <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Raport%20Zespołu%20Ekspertów%20Prawnych%20-%20Konsekwencje%20działań%20legislacyjnych.pdf>.



orzecniczej. W skrajnych przypadkach wprowadzanie administracyjnych rozwiązań w organizacji pracy sądu uniemożliwi prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziów, zwłaszcza jeśli dojdzie do podjęcia błędnych decyzji zarządczych administracji bądź wyboru rozwiązań opartych na innych przesłankach niż zagwarantowanie realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>35</sup>.

Z tych zasadniczych powodów sędziowie (działający przez swoich przedstawicieli) powinni mieć zapewniony istotny wpływ na powołanie dyrektora sądu. Dodatkowym, aczkolwiek istotnym argumentem za utrzymaniem takiego rozwiązania jest słuszne oczekiwanie, że ustawodawca będzie projektował rozwiązania racjonalne z punktu widzenia realizacji zakładanego celu. Niewątpliwie dla zagwarantowania efektywnego wymiaru sprawiedliwości, a więc i sprawnego zarządzania sądem, kluczowa jest harmonijna współpraca między dyrektorem sądu a środowiskiem sędziowskim i innymi organami sądu. Postulat ten winien więc być zrealizowany, gdyż leży on w interesie całego wymiaru sprawiedliwości.

Nie znajduje również uzasadnienia rezygnacja z procedury konkursowego wyłaniania kandydata na dyrektora sądu, w toku której sprawdzeniu podlegały kwalifikacje, wiedza, predyspozycje oraz umiejętności niezbędne do wykonywania zadań na tym stanowisku, na rzecz arbitralnego wyboru dokonywanego przez przedstawiciela władzy wykonawczej.

Podobnie krytycznie należy ocenić całkowicie arbitralne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do odwoływania dyrektora sądu w każdym czasie. Rozwiązania te stanowią całkowite odejście od przyjętego w 2011 roku<sup>36</sup> modelu wyłaniania dyrektorów sądów w wyniku konkursu oraz od zasady współdziałania organów państwa w procedurze odwołania. Podkreślić trzeba, że w rządowym projekcie ustawy likwidującej model z 2011 roku jako powód takiej decyzji wskazano długotrwałość procedury konkursowej, przy czym nie odwołano się w tej mierze do jakichkolwiek realnych wskaźników i pominięto powody odrzucenia czynnika jakościowego – gwarantowanego w procedurze konkursowej<sup>37</sup>.

## **Ustawa z 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*<sup>38</sup>**

Poselski – co warto podkreślić – projekt tej ustawy, jak stwierdzono w obszernym uzasadnieniu, zakładał realizację kilkunastu zasadniczych celów, w tym:

35 Do władz ustawodawczej i wykonawczej należy podejmowanie wszelkich działań o charakterze legislacyjnym, organizacyjnym i finansowym, które pozwoliłyby na rozpoznawanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – zob. *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, red. O. Piaskowska, K. Sadowski, Warszawa 2016, SIP Lex, rozdz. I.3.2. art. 45 ust. 1 Konstytucji.

36 Zob. art. 32a *Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2011, nr 203, poz. 1192).

37 Z uzasadnienia projektu: „Zrezygnowano przy tym z dotychczasowej procedury konkursowej uregulowanej w przepisach art. 32a § 2–13. Należy bowiem zauważyć, iż procedura ta miała charakter długotrwały i nie zawsze zapewniała możliwość szybkiego i skutecznego obsadzenia stanowiska dyrektora lub zastępcy dyrektora sądu, uzależniając możliwość działania Ministra Sprawiedliwości od czynności podejmowanych przez komisję konkursową powołaną przez prezesa sądu. Konsekwentnie projekt przewiduje zatem uchylenie przepisów art. 32 § 2 i 7 określających procedurę występowania przez prezesa sądu z wnioskiem o powołanie kandydata wyłonionego w drodze konkursu oraz procedurę postępowania w razie odmowy powołania kandydata przedstawionego przez prezesa sądu”, s. 2, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0182F4A900B13FC4C125809D004C3CA1/%24File/1181.pdf>.

38 Dz.U. 2017, poz. 1452.

- zmianę modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w taki sposób, aby zwiększony został wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk związanych z zapewnieniem właściwych warunków administracyjnych sądom powszechnym;
- wprowadzenie nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów w postaci oceny informacji rocznych składanych przez prezesów sądów wszystkich szczebli oraz w formie zwrócenia uwagi na nieprawidłowości w zakresie działalności administracyjnej;
- wprowadzenie, jako zasady ustrojowej, losowego przydziału spraw sędziom oraz reguły równego obciążenia w sądzie sędziów sprawami, co miałyby zapewnić równe i sprawiedliwe rozłożenie pracy wśród kadry orzeczniczej sądów oraz zagwarantowanie bezstronności stronom postępowania;
- zwiększenie możliwości zwrócenia uwagi sędziemu, który pełni funkcję związaną z wykonywaniem czynności administracyjnych;
- odejście od dotychczasowego systemu oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego;
- zmianę przesłanek uprawniających do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, polegającą na rezygnacji z wymogu stażu zawodowego w sądzie okręgowym;
- zwiększenie efektywności wykorzystywania środków gromadzonych w ramach świadczeń pieniężnych zasądzanych od sprawców przestępstw na fundusz celowy (Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej) określony w ustawie<sup>39</sup>.

Powyższe wyliczenie nie jest wyczerpujące. Trzeba zauważyć, że projekt zawierał wiele kazuistycznych rozwiązań, których ujęcie w jednym przedłożeniu nie było merytorycznie uzasadnione, albowiem często nie pozostawały one w logicznym związku. Niestety, jest to tylko drobna uwaga do projektu i uchwalonej na jego podstawie noweli. Projekt został bowiem poddany głębokiej i w pełni uzasadnionej krytyce już od chwili ujawnienia go przez projektodawców w wykazie prac sejmowych i w trakcie całego procesu legislacyjnego<sup>40</sup>. Nie powielając tej argumentacji, można w tym miejscu odwołać się do stanowisk Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego, odnoszących się zarówno do projektu<sup>41</sup>, jak i do uchwalonej ustawy<sup>42</sup>.

Zespół Ekspertów Prawnych stwierdził, że rozwiązania przyjęte w ustawie z 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* w sposób bezprecedensowy zmierzają zarówno do faktycznego podporządkowania sądów powszechnych władzy wykonawczej, jak i do osiągnięcia efektu mrozącego w odniesieniu do osób pełniących służbę sędziowską. Takie działanie władzy ustawodawczej i wykonawczej – która dążąc do realizacji bieżących celów politycznych, nie cofa się przed zastosowaniem rozwiązań naruszających Konstytucję – jest sprzeczne z ideą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zespół Ekspertów Prawnych zauważył, że

39 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0607FAEBC2502632C12581070067DFE6/%24File/1491.pdf>.

40 Zob.

1. Opinia Sądu Najwyższego, 28 kwietnia 2017 roku, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/102A5F4FE6B6C68E-C1258116002713AB/%24File/1491-001.pdf>.

2. Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/36C6C7C6AC-097533C125811A003F8CF0/%24File/1491-002.pdf>.

3. Opinia KRS z 12 maja 2017 roku oraz uwagi Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk z 8 maja 2017 roku, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3B894E7D80325EB1C1258124004727DC/%24File/1491-003.pdf>.

41 Stanowisko z 3 lipca 2017 roku w sprawie projektowanych zmian w ustroju sądów powszechnych, [http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws\\_%20sadow%20powszechnych.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws_%20sadow%20powszechnych.pdf).

42 Stanowisko w sprawie ustawy z 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, [http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko\\_Ustawa%20o%20usp.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko_Ustawa%20o%20usp.pdf).

Sejm uchwalił tę ustawę mimo oczywistej niekonstytucyjności i nieracjonalności dużej części przyjętych w niej zmian. Natomiast samo uchwalenie tej ustawy stanowi kontynuację niezwykle groźnego dla obywateli procesu osłabiania niezależności trzeciej władzy, dokonywanego w ramach deklarowanej, bliżej nieokreślonej reformy sądownictwa, której kierunki i cele nie zostały rzetelnie wskazane.

Warto przytoczyć niektóre argumenty zaprezentowane we wspomnianych stanowiskach. Za złamanie konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji) uznano wprowadzenie arbitralnego systemu powoływania przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich szczebli sądownictwa powszechnego, bez jakichkolwiek mechanizmów kontroli tych decyzji i bez możliwości współdziałania środowiska sędziowskiego. W ocenie Zespołu Ekspertów Prawnych zasadniczym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością takiego rozwiązania jest niemożność jednoznacznego oddzielenia funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny już w 1993 roku (K13/93), a powtórzył pod rządami obecnej Konstytucji w 2004 roku (K12/03).

Zasadnie wskazano w tych orzeczeniach, że skoro nie da się jednoznacznie oddzielić różnych płaszczyzn działania prezesów, to utrzymanie niezależności sądów wymaga, aby odpowiedni udział w procedurze wyboru prezesów został przewidziany dla samorządu sędziowskiego. Jednocześnie zwrócono uwagę, że kompetencję tę można powierzyć także Krajowej Radzie Sądownictwa, będącej wprawdzie odrębnym gremium, ale nadal pozostającym w ramach szerokiej, wręcz najwyższej reprezentacji środowiska sędziowskiego (K12/03). Z tego właśnie względu TK uznał, że chociaż Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział w procesie powoływania prezesów sądów, to jego głos nie może być dominujący. Zespół Ekspertów Prawnych stwierdził jednoznacznie, że rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie idą dokładnie w przeciwnym kierunku, bowiem głos Ministra Sprawiedliwości będzie miał w tej sprawie znaczenie wiodące, zaś samorząd sędziowski został wyeliminowany z udziału w tej procedurze, przy czym nie wskazano powodów wprowadzenia takiego rozwiązania.

Uchwalona ustawa przydała także Ministrowi Sprawiedliwości – na okres sześciu miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 17 ust. 1) – całkowicie arbitralne uprawnienie do odwołania każdego prezesa i wiceprezesa sądu, którzy zostali powołani zgodnie z prawem na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów.

Jak wynika z zestawienia sporządzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w ciągu wskazanego półrocza zwolniono 75 prezesów i 73 wiceprezesów sądów powszechnych oraz 2 prezesów i 8 wiceprezesów sądów wojskowych (w tym 3 prezesów i 4 wiceprezesów sądów apelacyjnych, 21 prezesów i 27 wiceprezesów sądów okręgowych, 51 prezesów i 42 wiceprezesów sądów rejonowych<sup>43</sup>).

Zespół Ekspertów Prawnych jednoznacznie negatywnie ocenił wprowadzenie tego przepisu przejściowego (na podstawie którego odwoływano prezesów i wiceprezesów sądów w toku ich kadencji, co odbyło się w atmosferze naruszającej powagę władzy sądowniczej), stwierdzając, że ustawodawca w żadnym stopniu nie wykazał konieczności podjęcia tak daleko idącej ingerencji w funkcjonowanie sądów.

Trzeba podkreślić, że trwałość kadencji prezesów i wiceprezesów sądów nie jest przywilejem konkretnych sędziów, lecz stanowi rozwiązanie wzmacniające ich niezależność, pożądaną w relacjach

43 Dane z 15 maja 2018 roku, udostępnione przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, <https://www.iustitia.pl/informacja-publiczna/2223-czystki-kadrowe-w-sadach-ad-2018-ujawniamy-pelne-zestawienie>.

wewnątrzśrodowiskowych, a szczególnie istotną w relacji do władzy wykonawczej. Z jednej strony, kadencyjność jest więc gwarancją autonomii w zarządzaniu sądami, a z drugiej, w relacji z władzą wykonawczą (a także ustawodawczą) pozwala na odseparowanie sądów od świata polityki. W tym drugim przypadku kadencyjność sprzyja wzmocnieniu władzy sądowniczej, która mimo że ma najsłabszą pozycję w trójpodziale władz, to jednocześnie musi sprostać obowiązkowi niezależnej sądowej kontroli władzy wykonawczej i ustawodawczej – w granicach przewidzianych prawem dla sądów i trybunałów<sup>44</sup>.

Za arbitralnością podejmowanych decyzji o odwołaniu prezesów i wiceprezesów sądów przemawia brak udostępnienia standardów oceny osób objętych tą akcją (nie wiadomo nawet, czy takie zasady kiedykolwiek opracowano). W państwie prawa musi to budzić kategorię sprzeciw, zwłaszcza w świetle pojawiających się informacji o nieistnieniu „legendarnego” rankingu sądów<sup>45</sup>, którym miano się kierować przy podejmowaniu decyzji o odwołaniu sędziów z pełnionych funkcji<sup>46</sup>.

### **Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym<sup>47</sup>**

W tym miejscu zostanie omówiona część zagadnień związanych z wyodrębnieniem w Sądzie Najwyższym Izby Dyscyplinarnej, a nadto – co szczególnie istotne – nastąpi odniesienie do zmian modelu postępowania dyscyplinarnego.

W pierwszej kolejności należy podzielić w całej rozciągłości pogląd Włodzimierza Wróbla, że cechy Izby Dyscyplinarnej nakazują zakwalifikowanie jej jako sądu wyjątkowego w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji lub co najmniej jako organu sądowego nieprzewidzianego w jej art. 175 ust. 1, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że przekazanie temu organowi uprawnień z zakresu wymiaru sprawiedliwości, m.in. w sprawach dyscyplinarnych, stanowi jednoznaczne naruszenie Konstytucji<sup>48</sup>. Jeśli zaś chodzi o kwestie proceduralne, to trzeba się zgodzić, że w stosunku do Izby Dyscyplinarnej spełniona jest także inna cecha sądów wyjątkowych, a mianowicie odrębność proceduralna o charakterze fundamentalnym, w tym w pełni inkwizycyjny charakter postępowania, niepodleganie żadnej kontroli orzeczeń Izby Dyscyplinarnej, m.in. wydawanych jako sąd pierwszej instancji nawet w trybie nadzwyczajnym (została wyłączona możliwość złożenia kasacji – również kasacji nadzwyczajnej) etc.<sup>49</sup>

W konsekwencji jeśli przyjmie się, że Izba Dyscyplinarna nie może być sądem w znaczeniu konstytucyjnym, bo nie przewiduje tego art. 175 ust. 1 Konstytucji, jako sąd wyjątkowy jest zaś zakazana

44 Zob. *Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich* (2016, nr 19) dotycząca roli prezesów sądów, zgodnie z którą jeśli prezesi sądów są powoływani na czas określony, to powinni sprawować swoją funkcję przez całą kadencję, a ich wcześniejsze usunięcie może nastąpić jedynie z zastosowaniem wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka nadmiernego wpływu politycznego.

45 K. Izdebski, *Ranking sądów. Yeti w składzie porcelany*, <https://epf.org.pl/pl/2018/02/21/ranking-sadow-yeti-skladzie-porcelany/>.

46 W piśmie z 16 lutego 2018 roku Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało, że jeszcze nie został ukończony przegląd ewidencji spraw i podstawowych wskaźników sądów powszechnych, o którym mowa „w niektórych komunikatach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości”; zob. pismo udostępnione na stronie internetowej Fundacji Państwo, <https://epf.org.pl/pl/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Odpowied%C5%BA-16.02.18.pdf>.

47 Dz.U. 2018, poz. 5.

48 W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 17–35. Autor dodatkowo zauważa, że kompetencją Izby Dyscyplinarnej, której skład osobowy został powołany w szczególny sposób, objęto także konkretne czyny popełnione przed ustanowieniem tej izby. W tym sensie spełnia ona charakterystykę sądu wyjątkowego także w wąskim znaczeniu, jako sądu stworzonego *ex post*, który ma orzekać w konkretnych, indywidualnych sprawach.

49 Tamże, s. 28–29.

w związku z art. 175 ust. 2 Konstytucji, uznać należy, że rozstrzygnięcia tej izby nie mają charakteru wyroku sądu w rozumieniu art. 42 ust. 3 Konstytucji<sup>50</sup>.

Daleko idące zarzuty można sformułować w odniesieniu do innych zmian dotyczących postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych, w tym uprawnień Ministra Sprawiedliwości do powoływania sędziów do orzekania w sądach dyscyplinarnych (nawet bez ich zgody); w zakresie powoływania przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch zastępców, a także możliwości powołania przez ten organ Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego (art. 110a–112b *Prawa o ustroju sądów powszechnych*). Krytycznie do tych zmian odniesiono się w wielu opiniach ekspertów, przy czym za całkowicie miarodajną i właściwie umotywowaną należy przyjąć negatywną opinię Krajowej Rady Sądownictwa z 5 grudnia 2017 roku, gdzie wprowadzie symbolicznie, ale trafnie wskazano, m.in. jako konsekwencję uchwalenia ustawy, że poza samym obwinionym sędzią wszyscy ważni uczestnicy procesu dyscyplinarnego (sąd, oskarżyciel i obrońca) będą pochodzili w istocie z politycznej nominacji Ministra Sprawiedliwości. Takie postępowanie przekształci się z kontradiktoryjnego postępowania dyscyplinarnego w proces o charakterze inkwizycyjnym, kiedy to obwiniony nie będzie mógł chronić swojego dobrego imienia i swojego interesu prawnego<sup>51</sup>.

## **Varia**

Powyższa analiza obejmuje jedynie część z licznych zmian ustawowych, jakie zostały przeprowadzone przez rządzących w latach 2015–2019<sup>52</sup>. Wynika to zarówno z charakteru niniejszego opracowania, jak i konieczności zwrócenia uwagi na zmiany o największym ciężarze gatunkowym. Nie oznacza to jednak, że pominięte w tej analizie zmiany nie rodzą wątpliwości – jest wręcz przeciwnie, ale konieczne było dokonanie racjonalnego wyboru zagadnień. Jedynie tytułem ilustracji, jak dalece drobne zmiany mogą wpływać na funkcjonowanie i społeczny odbiór sądownictwa, zasygnalizować można jeszcze dwie kwestie – jedną stosunkowo wąską, zaś drugą o znaczeniu fundamentalnym.

Przepis art. 269 ustawy z 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych<sup>53</sup> dodał w art. 27 *Prawa o ustroju sądów powszechnych* nowy paragraf 7, w myśl którego prezes sądu rejonowego może być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych w zakresie nadzoru nad komornikami sądowymi działającymi przy tym sądzie. Przesłanka rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych ma charakter oceniający i pozostawia zbyt dużą swobodę Ministrowi Sprawiedliwości, który interpretując ją według kryteriów własnych, może arbitralnie rozstrzygać sprawę, niezależnie od rzeczywistych racji przemawiających za danym rozstrzygnięciem.

Na marginesie trzeba wspomnieć, że zupełnie odrębną kwestią jest zasadność dalszego rozbudowania przyjętego modelu egzekucji, zgodnie z którym w pewnej kategorii spraw sądy są organami egzekucyjnymi, a w innych wykonują czynności nadzorcze, co nie ma przecież nic wspólnego z wymierzaniem sprawiedliwości. Postawić więc trzeba pytanie, czy absorbowanie sędziów czynnościami egzekucyjnymi – co przecież musi odbywać się kosztem czasu i środków, które mogłyby być poświęcane na rozstrzyganie spraw spornych – jest rozwiązaniem racjonalnym, za którym przemawiają istotne

50 Tamże, s. 32.

51 *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 5 grudnia 2017 r. w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, <http://krs.pl/admin/files/opinie-i-stanowiska/171205%2020110.pdf>.

52 Zob. przypis nr 2.

53 Dz.U. 2018, poz. 771 – § 7 – wchodzi w życie 1 stycznia 2020.

argumenty<sup>54</sup>. Może więc należy porzucić mrzonki o reaktywowaniu – całkowicie archaicznej dzisiaj<sup>55</sup> – koncepcji sędziego pokoju, a odciążenie sędziów sądów powszechnych – zwłaszcza pierwszej instancji – polegające na odsunięciu ich od rozstrzygania nieskomplikowanych czy wręcz błahych spraw przeprowadzić według zupełnie innego schematu.

Druga kwestia jest znacznie poważniejsza, albowiem dotyczy skutków wejścia w życie ustawy z 11 maja 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*. Ustawa ta nadaje ostateczny kształt przywróconemu urzędowi asesora sądowego<sup>56</sup>, który został zniesiony ustawą z 23 stycznia 2009 roku o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W taki oto sposób historia zatoczyła koło.

Debata poprzedzająca zniesienie instytucji asesora sądowego toczyła się już na wiele lat przed – fundamentalnym dla wymiaru sprawiedliwości – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 roku<sup>57</sup>. Wtedy to TK zakwestionował ówczesny normatywny kształt instytucji asesorów, wyrażając negatywną konstytucyjną ocenę modelu tej instytucji – nie wykluczając jednak możliwości jej dalszego istnienia. Przez kolejne lata wymiar sprawiedliwości był ukształtowany już bez asesorów sądowych i z pewnością nie doprowadziło to do żadnych perturbacji w jego funkcjonowaniu. Krótko mówiąc, nowy standard utrwalił się, co jednak nie przeszkodziło w skutecznym lobbingu na rzecz powrotu tej instytucji. Kwestia racjonalności przywrócenia asesury, jej modelu i konstytucyjnych uwarunkowań funkcjonowania w obecnym porządku prawnym to kardynalne zagadnienia z punktu widzenia standardu ochrony sądowej obywateli<sup>58</sup>. Nie znalazło to jednak właściwego zrozumienia w dyskusji nad przywróceniem asesury i przyjęciem jej dzisiejszego modelu, co nie obciąża wyłącznie obecnie rządzących, bowiem historia starań o przywrócenie tej instytucji zaczęła się praktycznie już w momencie jej zniesienia<sup>59</sup>. Założyć trzeba, że prędzej czy później przyjdzie nam zmierzyć się z tym zagadnieniem – także w kontekście konstytucyjnym<sup>60</sup>.

54 *Nota bene* Minister Sprawiedliwości realizuje politykę państwa w zakresie zadań powierzonych komornikom, wystosowuje ogłoszenie o zwolnionym stanowisku komornika, powołuje na stanowisko komornika lub odmawia powołania, zawieszka komornika w czynnościach, z urzędu lub na wniosek odwołuje komornika, określa minimum szkoleniowe komorników etc. Nadzór zwierzchni nad działalnością komorników sprawuje Minister Sprawiedliwości, a uprawnienia nadzorcze mają także prezesi sądu apelacyjnego i okręgowego oraz organy samorządu komorniczego, ale prezesowi sądu rejonowego ustawodawca powierzył najwięcej – „nadzór odpowiedzialny” (art. 175 ustawy o komornikach sądowych).

55 Zob. M.L. Villamarín López, *Instytucja sędziego pokoju w Hiszpanii*, „Iustitia” 2018, nr 4 (34).

56 Art. 2 pkt 1 lit. a, który wszedł w życie 21 czerwca 2017: § 1a.

„W sądach rejonowych zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują także asesory sądowi, którym powierzono pełnienie obowiązków sędziego, z wyłączeniem:

1. stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym wobec zatrzymanego przekazanego do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania;
2. rozpoznawania zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, na postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia i na postanowienia o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw;
3. rozstrzygania spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego”.

57 Wyrok TK z 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06.

58 Zob. M. Derlatka, *Asesory sądowi*, w: *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Derlatka, L. Garlicki, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 659 i n.

59 Zob. *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 29 września 2010 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (GMS-WP-183-118/10) oraz stanowisko o potrzebie zmian przepisów dotyczących asystentów sędziów*, <http://www.krs.pl/admin/files/200513.pdf>; K. Sobczak, *Wielki powrót asesora*, „Na Wokandzie” 2013, nr 18, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-18/felieton-18/wielki-powrot-asesora.html>.

60 Zob. opinia ETPCz z 13 sierpnia 2014 roku, [http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/08/HFPC\\_opinia\\_asesorzy\\_13082014.pdf](http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/08/HFPC_opinia_asesorzy_13082014.pdf).



# Przywracanie państwa prawnego

## Wstęp

Propozycje zawarte w tej części pracy są – co oczywiste – rezultatem analizy działań podjętych przez podmioty odpowiedzialne za zmiany w wymiarze sprawiedliwości w latach 2015–2019, których wybrane aspekty omówiono w pierwszej części.

Trzeba podkreślić, że ocena tych działań nie tylko dała impuls do opracowania i przedstawienia propozycji takich czy innych rozwiązań zdiagnozowanych problemów, lecz także ujawniła potrzebę szerszej refleksji. Jest to raczej zaproszenie do debaty niż zestaw gotowych rozwiązań. To zabieg celowy, albowiem przedstawione poniżej sugestie mają bardziej ogólny charakter i obejmują zarówno elementy ustrojowe, jak i organizacyjne. Uwagi te są co prawda częściowo skupione na pytaniu o to, jak uniknąć w przyszłości opisanych negatywnych zjawisk, jednakże w dużej mierze wykraczają poza problematykę naruszeń standardów państwa prawa ujawnionych w procesie legislacyjnym z lat 2015–2019.

Wynika to ze zidentyfikowanych w znacznie dłuższym przedziale czasowym zasadniczych bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości, często podnoszonych w debacie o modelu sądownictwa w XXI wieku. Proces ten jest nieustanny i nadal ułomny, bo trwale obciążony deficytem dialogu między podmiotami, dla których dobro wymiaru sprawiedliwości jest oczywistą wartością<sup>61</sup>.

Poczynione założenia pozwalają na pewną swobodę, przy czym w granicach tej swobody za najważniejszy obecnie cel trzeba uznać wdrożenie takich zmian, które przywrócą stan praworządności w czasie najkrótszym z możliwych. Z tego względu propozycje nie są przedstawione w wariantach, a zakładane etapy reformy (kolejność) oraz zakres ich omówienia w niniejszym opracowaniu uwzględniają zarówno pilność zmian, jak też stopień skomplikowania reformowanej materii.

## **„Punkt zero” – powołanie parlamentarnej komisji nadzwyczajnej do spraw reformy wymiaru sprawiedliwości**

Postulat powołania komisji nadzwyczajnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>62</sup> do spraw reformy wymiaru sprawiedliwości (a więc rozumianej szeroko i obejmującej nie tylko sądownictwo) nie jest oczywiście rezultatem wiary w omnipotencję legislatywy. Chodzi jedynie o koncentrację prac w gremium, które widzi całość zagadnienia, a jednocześnie udźwignie odpowiedzialność za przygotowane projekty i wypracuje model współpracy ze środowiskami zainteresowanymi dobrem wymiaru sprawiedliwości. Komisja nadzwyczajna byłaby poza tym wyposażona w stosowne kompetencje, które określa uchwała Sejmu, co może znacząco ułatwić prowadzenie prac i gwarantować odpowiednie standardy legislacyjne (swobodny dobór ekspertów, priorytetowe traktowanie zadań zleconych Biuru Analiz Sejmowych, udział legislatorów Rządowego Centrum Legislacji etc.). Zmiany legislacyjne są zresztą konieczne, a więc zastosowanie szczególnego trybu ustawodawczego wydaje się zasadne.

Do zadań komisji będą należały m.in.:

61 J. Czaja, *O potrzebie dialogu w reformowaniu i sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, w: *Prawo dla obywatela. Wyzwanie dla (systemu) sprawiedliwości*, red. A. Winiarska, Warszawa 2014, s. 19 i n., <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/prawo-dla-obywatela-wyzwanie-dla-systemu-sprawiedliwosci>.

62 Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania – art. 19 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 roku, Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

- przegląd i analiza – kwerenda w obszarze wymiaru sprawiedliwości, przy ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, w tym bieżąca współpraca z organizacjami monitorującymi niedemokratyczne działania władz w latach 2015–2019 (monitoring jest nieocenionym źródłem informacji o dokonanych naruszeniach)<sup>63</sup>;
- przeprowadzenie debaty (cyklu debat) nad stanem wymiaru sprawiedliwości w Polsce, z uwzględnieniem zarówno stanowisk podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, jak i analiz eksperckich, a następnie przygotowanie rekomendacji programowych uwzględniających konieczność rozłożenia proponowanych zmian w czasie;
- występowanie z inicjatywą ustawodawczą w celu realizacji rekomendacji programowych, na podstawie publicznie ogłoszonego planu działań legislacyjnych.

Komisja powinna podjąć współpracę z nowo powołanymi jednostkami organizacyjnymi zajmującymi się sprawami wymiaru sprawiedliwości, jak też z Krajową Radą Sądownictwa. Celowe jest także umożliwienie wnoszenia petycji – w granicach gwarantujących racjonalność realizowanego modelu petycji.

## Powołanie nowej instytucji zarządzającej sądami – komisji do spraw sądownictwa

Zauważyć należy, że w debacie publicznej (także w dyskusjach środowiskowych) model zarządzania sądami powszechnymi z reguły zawężany jest do nadzoru nad administracyjną działalnością sądów. Tym samym traci się z pola widzenia zagadnienie szersze, dotyczące całego modelu zarządzania sądami, co wykracza poza zawsze aktualny temat roli, jaką w nadzorowaniu działalności administracyjnej sądów odgrywa Minister Sprawiedliwości.

Zagadnienie zarządzania wymiarem sprawiedliwości jest problemem złożonym, wymagającym wielopłaszczyznowego podejścia analitycznego (uwzględniającego dane pozyskiwane w ramach stałego mechanizmu badawczego, którego zadania muszą obejmować znacznie więcej niż gromadzenie danych statystycznych<sup>64</sup>). W efekcie braku przemyślanego i spójnego docelowego modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości rządzący prowadzą doświadczenia na żywej tkance sądownictwa, co chwilę zmieniając koncepcje w zależności od aktualnej opcji politycznej (np. niekończąca się dyskusja pod hasłem „małe czy duże sądy?”). Niestety, doświadczenia z lat 2015–2019 pokazują, że egzekutywa i legislatura potrafią instrumentalizować reformowanie sądów, ponieważ często podają fałszywe informacje, a w istocie rzeczy nie da się zidentyfikować rzeczywistych działań reformatorskich tych władz.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że dotychczas wdrażane doraźne zmiany w najmniejszym stopniu nie poprawiły funkcjonowania sądownictwa – wręcz przeciwnie, efektywność sądownictwa uległa

63 Na przykład Archiwum Osiatyńskiego – powołane w 2017 roku jako obywatelskie centrum dokumentacji i analiz oraz społeczność ludzi zaangażowanych w budowanie Polski praworządnej, w której władza działa w granicach prawa, dla dobra publicznego, przestrzegając praw i wolności obywatelskich oraz zobowiązań międzynarodowych – <https://archiwumosiatynskiego.pl/>; OKO.press – portal sprawdzający fakty i prowadzący śledztwa dziennikarskie, medium społecznościowe i archiwum życia publicznego – <https://oko.press/>; Komitet Obrony Sprawiedliwości (KOS) – porozumienie 12 organizacji zrzeszających sędziów i prokuratorów, organizacji pozarządowych oraz inicjatyw zaangażowanych w obronę praworządności w Polsce – <https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/>.

64 Istniejący od lat państwowy Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w bardzo ograniczonym zakresie prowadzi takie analizy – zob. *Ekonomiczne i statystyczne analizy wymiaru sprawiedliwości*, <https://iws.gov.pl/analizy-i-raporty/badania-institutu-wymiaru-sprawiedliwosci-w-ujeciutematycznym/ekonomiczne-i-statystyczne-analizy-wymiaru-sprawiedliwosci/>.

istotnemu pogorszeniu<sup>65</sup>. Ponadto zmiany te – o czym już szeroko wspomniano – wiązały się z wielokrotnymi naruszeniami standardów państwa prawa<sup>66</sup>.

Historia tak zwanych reform w latach 2015–2019 jasno wskazuje, że w obliczu politycznej siły rażenia egzekutywy trzecia władza także w XXI wieku pozostaje najsłabszą ze wszystkich władz w państwie<sup>67</sup>. W połączeniu z wyżej zdefiniowanymi – pokrótce tylko – zagrożeniami nie może budzić wątpliwości, że w obecnie obowiązującym porządku ustrojowym brakuje realnej niezależności sądów powszechnych, a taki stan rzeczy wyklucza istnienie liberalnej demokracji<sup>68</sup>. Jeśli weźmie się pod uwagę presję wywieraną na sędziów poprzez grożenie im postępowaniami dyscyplinarnymi w przypadku, gdy publicznie krytykują działania rządzących<sup>69</sup>, to okaże się, już w niedługiej perspektywie, że niezależność władzy sądowniczej stanie się iluzoryczna. Byłoby to oczywistym zagrożeniem dla niezawisłości sędziowskiej, będącej gwarancją realnego prawa obywateli do sądu<sup>70</sup>.

Jeśli chce się zrealizować wymóg dostosowania obowiązujących regulacji dotyczących władzy sądowniczej do konstytucyjnie określonego ustroju państwa, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji), należy uznać za konieczne – co wiąże się z samą normą Konstytucji – ustanowienie niezależnego organu prowadzącego sprawy sądownictwa, włączone obecnie do działu administracji rządowej pod hasłem „sprawiedliwość”.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej<sup>71</sup> dział „sprawiedliwość” obejmuje m.in. sprawy sądownictwa, prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, wykonywania kar oraz pomocy postpenitencjarnej, tłumaczy przysięgłych, nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa.

W myśl zaś art. 24 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi

65 Według danych statystycznych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości zaległość (pozostałość na kolejny rok) w rozpoznawaniu spraw w sądach w roku 2018 w porównaniu do roku 2017 istotnie wzrosła we wszystkich najważniejszych kategoriach spraw. W ujęciu rok do roku (2017=100) przedstawia się to następująco: 1. sprawy karne – 100,6, w tym w sądach apelacyjnych aż 132,5; 2. sprawy cywilne – 106,5; 3. sprawy rodzinne – 106,4; 4. sprawy z zakresu prawa pracy – 111,8; 5. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych – 127,7; 6. sprawy gospodarcze – 97,1 (trzeba zauważyć, że wystąpił tu efekt skali załatwień w EPU, a w sprawach procesowych dramatycznie wzrosła zaległość), <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2018/download,3787,0.html>.

66 Zob. pierwszą część niniejszego opracowania.

67 Zob. P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 40–41.

68 A. Machnikowska zauważa, że krytyczna analiza obecnego stanu prowadzi komentatorów do wniosku, że niezależność sądów funkcjonuje dzisiaj w zredukowanej formie, poddawana częściowo błędnej interpretacji zarówno przez klasę polityczną, jak i – co znamienne – przez część środowiska sędziów. W związku z tym postuluje się powrót do źródeł teorii niezależności, zakładającej wzmocnienie instytucjonalnej ochrony praw i wolności człowieka, zob. A. Machnikowska, *Niezależność sądów we współczesnej myśli politycznej*, w: *Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014, s. 267.

69 K. Wesołowska-Zbudniewek, *Dyscyplinarki sędziów: cenzura ma nowy adres*, „Rzeczpospolita”, 23 czerwca 2019, <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/306239975-Dyscyplinarki-sedziow-cenzura-ma-nowy-adres.html>.

70 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 lutego 2018 roku, C-64/16; J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej. Glosa do wyroku TS z dnia 27 lutego 2018 r.*, C-64/16, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 23–29.

71 Dz.U. 2019, poz. 945.

przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>72</sup>.

Przytoczony powyżej przepis oczywiście nie przesądza o wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do objęcia spraw sądownictwa. Nie jest to nawet kwestia dyskusyjna, gdyż ustawa o działach administracji rządowej, w jej art. 4 ust. 2, stanowi, że minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej, które zostały określone w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu.

Bez rozwijania tej kwestii – której przedmiot znacznie wykracza poza granice niniejszej publikacji – stwierdzić należy, że odrębność władzy sądowniczej, której jednym z istotnych elementów jest wydzielenie organizacyjne spośród innych władz<sup>73</sup>, uzasadnia pogląd, że można powierzyć kierowanie sprawami sądownictwa innemu organowi państwa niż minister właściwy do spraw sprawiedliwości.

Odrębność i niezależność nie oznaczają całkowitego zerwania jakichkolwiek relacji zachodzących pomiędzy władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą<sup>74</sup>. Jednakże mechanizm hamowania i równowagi władz, dopuszczający możliwość ingerencji w sferę władzy sądowniczej (nie w zakresie zastrzeżonym dla niezawisłości sędziowskiej), powinien znaleźć się w rękach podmiotu, który – co do zasady – nie jest w ogóle zaangażowany w bieżącą politykę<sup>75</sup>. Takim podmiotem nie powinna być ponadto żadna z jednostek organizacyjnych sądów powszechnych czy Sąd Najwyższy lub Krajowa Rada Sądownictwa, bowiem w takim przypadku także nie zostanie stworzony skuteczny mechanizm hamowania i równowagi.

Należy więc uznać, że przeniesienie obowiązków administratora wszystkich sądów powszechnych do kompetencji nowego organu państwa, właściwego dla spraw sądownictwa (organu administracji sądownictwa), jest ze wszech miar pożądane i nie tylko pozostanie w zgodności z Konstytucją, ale też – odmiennie niż w obecnym stanie prawnym – w pełni zrealizuje normę art. 173 Konstytucji<sup>76</sup>.

---

72 Przepis ten przewiduje także, że minister właściwy do spraw sprawiedliwości zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego, a nadto że temu organowi podlega Centralny Zarząd Służby Więziennej (art. 24 ust. 2 i 4).

73 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*; kom. do art. 173, Warszawa 2012; także: J. Trzciniński: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, kom. do art. 173, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 11.

74 P. Wiliński, P. Karlik, *Konstytucja RP*, t. II, kom. do art. 173, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, SIP Legalis, nb. 23.

75 Historia ostatniego trzydziestolecia nie pozostawia wątpliwości, że poza nielicznymi wyjątkami, kolejni ministrowie sprawiedliwości (a było ich w tym czasie aż 22) należeli do grupy osób najbardziej aktywnych politycznie w rządach, w których zasiadali.

76 Zob. wyrok TS w sprawie C-64/16; t. 44: „Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia” (zob. podobne wyroki: z 19 września 2006 roku, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z 16 lutego 2017 roku, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Jeszcze dalej idące jest stanowisko P. Sarneckiego, którego zdaniem zarząd administracyjny „związany z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” powinien być nadzorowany, jednak wymóg ten (nadzór) powinien być realizowany w obrębie każdej z trzech władz, a nie przez czynnik zewnętrzny pochodzący z innej władzy. Zob. P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r. (K 45/07)*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2009, nr 3, s. 53.

Komisja, jako ciało kolegialne, powinna być złożona zarówno z osób reprezentujących środowisko sędziowskie, jak i ludzi spoza tego środowiska; w zasadzie przy zachowywaniu równowagi obu środowisk, jednak warto, by przewodniczącym komisji był sędzia powoływany przez Sejm<sup>77</sup>. Przewodniczący komisji z urzędu winien stać na czele centralnej administracji sądów powszechnych.

## Utworzenie administracji sądów powszechnych

Niezbędne jest utworzenie (na poziomie centralnym) krajowej administracji sądowej, będącej zarówno podmiotem obsługującym komisję ds. sądownictwa, a więc organ przejmujący odpowiedzialność za zarządzanie sądami powszechnymi, jak i podmiotem administrującym tą częścią działu administracji państwa, która wykonuje zadania z zakresu ochrony prawnej – niełączące się z wymierzaniem sprawiedliwości. W głównej mierze chodzi o obowiązek prowadzenia rejestrów państwowych w zakresie, który obecnie obciąża sądy powszechne i Ministerstwo Sprawiedliwości.

Zarysowana tutaj pobieżnie idea stworzenia jednolitego pionu administracji państwowej sądownictwa, przy prawidłowym dookreśleniu jej przyszłych relacji z egzekutywą i legislatywą, całkowicie odpowiada konstytucyjnemu wymogowi odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), zaś jej wdrożenie z pewnością doprowadzi do odpolitycznienia zagadnienia reformowania sądów, a zadanie budowy efektywnego wymiaru sprawiedliwości znajdzie się w rękach profesjonalistów. W takim układzie odpowiedzialność za funkcjonowanie sądownictwa powszechnego przejmie komisja do spraw sądownictwa i jej administracja, a środowisko sędziowskie będzie w tej mierze współodpowiedzialne, przy czym uzyska realne narzędzia umożliwiające kształtowanie właściwej organizacji sądownictwa<sup>78</sup>.

W strukturze administracji państwowej sądownictwa należy zakładać stworzenie korpusu urzędników sądowych, a realizacja tego założenia winna nastąpić poprzez objęcie obecnie pracujących urzędników sądów pragmatyką służbową, na podstawie której osoby te stworzą korpus urzędników sądowych<sup>79</sup>. Celem tej propozycji jest nowe ukształtowanie zadań urzędników sądowych, w tym wzmocnienie pozycji referendarzy jako wykonujących zadania z zakresu ochrony prawnej. Konieczne jest także wdrożenie docelowego modelu zarządzania sądami oraz zarządzania sprawami, co wymaga podniesienia kompetencji pozostałych urzędników sądowych.

Zauważyć trzeba, że obecny system zatrudnienia urzędników sądowych pozbawiony jest instrumentów pozytywnego oddziaływania, lepiej motywujących do podnoszenia kwalifikacji i jakości pracy niż istniejące instrumenty nadzoru. Jeśli powiązać to z niejednokrotnie sygnalizowanym brakiem perspektyw rozwoju i awansu, jak też ze złym systemem wynagradzania, to taki stan rzeczy jest źródłem frustracji tej grupy zawodowej. Wzmocnienie pozycji urzędników winno zakładać stworzenie nowej pragmatyki służbowej, o cechach pragmatyki pracowniczo-służbowej<sup>80</sup>.

Administracja sądów powszechnych winna wdrożyć ustanowiony przez komisję we współpracy z KRS nowy standard komunikacji w relacjach sądy – społeczeństwo. W konsekwencji powinno powstać centrum prasowe sądownictwa, gdzie administracja sądowa tworzy i prowadzi portal

77 Dobrym rozwiązaniem jest sześcioletnia kadencja, analogicznie jak w przypadku prezesa NIK. Przewodniczący składa na posiedzeniu Sejmu coroczne sprawozdanie o stanie trzeciej władzy.

78 Administracja sądowa stanie się dysponentem 15. części budżetu państwa.

79 Konieczność zmiany ustawy z 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury w celu konsekwentnego wprowadzenia pragmatyki służbowej.

80 T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 11, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, C.H. Beck, s. 38.

informacyjno-edukacyjny sądownictwa na poziomie centralnym<sup>81</sup>. O deficytach w tym zakresie i rekomendacjach dla polskich sądów wypowiedziano się wielokrotnie i należy jedynie wykorzystać przedstawione dobre wzorce<sup>82</sup>.

## Zmiana kompetencji ministra właściwego do spraw sprawiedliwości

Konsekwencją zmian w zakresie zarządzania sądownictwem jest przemodelowanie kompetencji ministra właściwego do spraw sprawiedliwości. Należy powierzyć Ministrowi Sprawiedliwości pieczę nad rządowym procesem tworzenia prawa w Polsce i przejęcie w tym zakresie obowiązków Rządowego Centrum Legislacji. Minister Sprawiedliwości winien także uzyskać silną pozycję w parlamentarnym procesie tworzenia prawa, np. poprzez nadanie ministrowi uprawnienia do koordynowania tego procesu i reprezentowania Rady Ministrów<sup>83</sup>.

W zakładanym modelu kwestia nadzorowania prokuratury jest otwarta, przy czym kompetencja ta może pozostać w rękach ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, co jednak z perspektywy ostatnich lat jest dyskusyjne. Minister Sprawiedliwości powinien oczywiście utrzymać kompetencje w zakresie „wykonawczym”, w tym dotyczące organizacji i nadzorowania służb: komorniczej i więziennej, oraz prowadzenia probacji jako podsystemu wykonawczego sądownictwa.

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest usprawnienie modelu opiniowania na potrzeby spraw sądowych i przygotowawczych. W tym zakresie Minister Sprawiedliwości winien uzyskać kompetencje organu odpowiedzialnego za procedurę certyfikacji podmiotów wykonujących badania na rzecz sądów i prokuratur (jednocześnie należy wzmocnić pozycję państwowych jednostek badawczych wykonujących prace na potrzeby sądów i prokuratur, zwłaszcza w zakresie związanym z prowadzonymi postępowaniami karnymi<sup>84</sup>).

## Zgromadzenia sędziowskie i ich zadania w procesie reformy

Poza zagadnieniami poruszonymi w ramach proponowanego pierwszego etapu przywracania państwa prawa pozostaje kwestia oceny skutków i podjęcia działań naprawczych w sprawach osobowych. To ostatnie zagadnienie, z jednej strony, dotyczy wrażliwego obszaru kariery sędziowskiej, a z drugiej – oznacza przywracanie elementarnej sprawiedliwości, nawet jeśli wpłynie to na losy konkretnych sędziów (i prokuratorów).

Wydaje się, że w ramach modelu pozwalającego na zachowanie w tym zakresie standardów państwa prawa powinna ustawowo zostać stworzona odpowiednia procedura, dzięki której zgromadzenia sędziowskie dokonałyby oceny sprawowania funkcji administracyjnych przez sędziów – chodzi o osoby, którym powierzono te funkcje w latach 2015–2019, w szczególności jeśli odbyło się to w trybie określonym w art. 17 ust. 1 ustawy z 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*<sup>85</sup>. Nie ma istotnych przeszkód, aby dokonać takiej środowiskowej oceny

81 O proaktywnym podejściu do komunikacji zob. ENCJ, *Justice, Society and the Media. Report 2011–2012*, [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj\\_report\\_justice\\_society\\_media\\_def.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf): „All countries are encouraged to develop a proactive media approach. This approach should be focused on individual court cases as well as the judicial system and principles of law”.

82 Ł. Bojarski, W. Żurek, *Komunikacja sądów ze społeczeństwem – stan obecny i propozycje zmian*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2014, nr 3.

83 Zmiana Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 32).

84 Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie, który stanowi podstawową jednostkę organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości i jest finansowany ze środków budżetu państwa.

85 Ustawa z 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* została omówiona wcześniej.



w drodze udzielenia wotum zaufania (bądź odmowy jego udzielenia) – powinno się to odbyć w krótkim terminie, np. jednego miesiąca od wejścia w życie odpowiedniego przepisu. Należy mieć nadzieję, że pomimo splotu negatywnych okoliczności, w jakich niektórzy sędziowie przyjęli obowiązki administracyjne, ostateczna ocena ich pracy może być pozytywna, co leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Niezwykle kontrowersyjne jest zagadnienie dalszego pełnienia służby sędziowskiej przez osoby powołane do niej przez Prezydenta Rzeczypospolitej w wyniku przedstawienia stosownych wniosków przez Krajową Radę Sądownictwa, w składzie wybranym przez Sejm VIII kadencji, a więc w warunkach naruszających standardy konstytucyjne państwa prawnego. Zagadnienia dotyczące KRS zostały przedstawione w odrębnym opracowaniu<sup>86</sup>. W tym miejscu trzeba podkreślić, że niezależnie od niejasnej przyszłości tego organu i od losu osób w nim zasiadających czy też perspektywy pełnienia służby sędziowskiej przez osoby wyłonione przez obecną Radę, należy zapobiec pokusie stworzenia mechanizmu kwestionującego orzeczenia wydawane przez sędziów powołanych w opisanym wyżej trybie. Podejmując działania w celu ochrony słusznego interesu obywateli oraz kierując się zasadami państwa prawnego, należy zagwarantować niewzruszalność prawomocnych orzeczeń wydanych przez tak powołanych sędziów. Nie ma przeszkód, aby w tym zakresie zastosować model zaakceptowany przez Trybunał Konstytucyjny i Europejski Trybunał Praw Człowieka, przyjęty w celu utrzymania niewzruszalności prawomocnych orzeczeń wydanych przez asesorów sądowych, pomimo zakwestionowania ich ustrojowej pozycji<sup>87</sup>.

## Odseparowanie sędziów od władzy wykonawczej i ustawodawczej

Wdrożenie wyżej opisanych rozwiązań spowoduje – co oczywiste – że dalsze utrzymanie przepisów o możliwości delegowania sędziów do organów pozasądowych stanie się zbędne, a odwołanie tych delegacji nie stworzy problemów, jeśli zostaną zachowane odpowiednie terminy umożliwiające osobom delegowanym właściwe przygotowanie się do pełnienia nowych zadań. Rozwiązanie to będzie w pełni spójne z konstytucyjnym wymogiem odrębności władzy sądowniczej od pozostałych władz i pozwoli na właściwe uregulowanie relacji pomiędzy tymi władzami – także w jednostkowym wymiarze.

## O potrzebie dialogu

Powyższe rozważania stanowią kontynuację dialogu o reformowaniu wymiaru sprawiedliwości, prowadzonego w ramach prac Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego. Zasadnicze tezy artykułu zostały zaprezentowane w trakcie konferencji forum *Idęi Jak przywrócić państwo prawa?*<sup>88</sup>. W trakcie dyskusji wskazano szereg problemów, które w dążeniu do przywrócenia państwa prawa muszą być rozstrzygnięte na różnych etapach tych prac. Do najbardziej palących kwestii zaliczono przywrócenie praworządności w zakresie zmian związanych z modelem powoływania prezesów sądów oraz powołaniami do pełnienia służby sędziowskiej na skutek prowadzenia postępowań nominacyjnych, co odbywało się z naruszeniem standardów państwa prawnego. Za pilne uznano także odejście od modelu nadzoru administracyjnego ukształtowanego w latach trzydziestych ubiegłego wieku, jak i podjęcie badań nad ustrojem sądownictwa.

Ponadto za wysoce niedomagający uznano stan dialogu zarówno pomiędzy sędziami różnych instancji, jak i pomiędzy środowiskiem sędziowskim a społeczeństwem. Podkreślano, że – z jednej

86 Zob. przypis 9.

87 Zob. M. Derlatka, *Asesorzy sądowi*, w: *Na straży państwa prawa*, dz. cyt., s. 684–686.

88 [http://www.batory.org.pl/forum\\_idei/wydarzenia\\_18/2018/konferencja\\_jak\\_przywrocic\\_panstwo\\_prawa](http://www.batory.org.pl/forum_idei/wydarzenia_18/2018/konferencja_jak_przywrocic_panstwo_prawa).

strony – istotnym zagrożeniem dla stanu praworządności są próby łamania charakterów sędziów, którzy bronią niezależności sądownictwa, poprzez wszczynanie postępowań dyscyplinarnych, a z drugiej strony – problematyczne są pogłębianie rozłamu środowiska sędziowskiego i brak zrozumienia przez część tego środowiska roli sędziego we współczesnym społeczeństwie obywatelskim.

**Jacek Czaja** – sędzia, prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego w Lublinie. Był ekspertem Międzynarodowego Instytutu Rozwoju Prawa w Rzymie oraz USAID Legal and Regulatory Reform Project. Uczestniczył w pracach nad reformą sądownictwa gospodarczego w kilku państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2007–2011 podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Członek Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo” Instytutu Spraw Publicznych.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2019  
ISBN 978-83-65882-84-4