

Program  
Monitoringu  
Akcesji do Unii  
Europejskiej (UE)

*Niezawistość organów  
sądowniczych*

**RAPORTY KRAJOWE**

POLSKA

*2001*

*Wydawnictwo:*

CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY PRESS

Nador u.15  
H –1051 Budapeszt  
Węgry

400 West 59<sup>th</sup> Street  
Nowy Jork, NY 10019  
USA

©OSI/EU Accession Monitoring Program, 2001  
All rights reserved.

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Oktober 6 u.12  
H –1051 Budapeszt  
Węgry

Witryna internetowa  
<[www.eumap.org](http://www.eumap.org)>

ISBN:1-891385-20-8

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.

Hasło w katalogu CIP dla tego tytułu udostępniane jest na życzenie.

Egzemplarze niniejszej pozycji można zamawiać w wydawnictwie CEU Press.

*Wydrukowano w Budapeszcie, wrzesień 2001 r.  
Projekt i skład: Createch Ltd.*

# Spis treści

Podziękowania .....	5
Przedmowa .....	7
Słowo wstępne .....	9
Niezawisłość organów sądowniczych w procesie integracji europejskiej .....	11
Niezawisłość organów sądowniczych w Polsce .....	77



# Podziękowania

Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE), realizowany przez Instytut Społeczeństwa Otwartego, pragnie podziękować za wkład następujących osób w proces przygotowania i redagowania raportów z monitoringu. Ostateczną odpowiedzialność za treść raportów ponosi Program.

<b>Bułgaria</b>	Alexander Arabadjiev	<i>były sędzia Trybunału Konstytucyjnego Bułgarii</i>
<b>Czechy</b>	Lucie Atkins	<i>Uniwersytet Środkowoeuropejski</i>
<b>Estonia</b>	Jaan Ginter	<i>Uniwersytet w Tartu</i>
<b>Węgry</b>	Zoltan Fleck	<i>Akademia Nauk ELTE Eotvos Lorant</i>
<b>Łotwa</b>	Anita Usacka	<i>Trybunał Konstytucyjny Łotwy</i>
<b>Litwa</b>	Linas Sesickas	<i>Bernotas &amp; Dominas GLIMSTEDT</i>
<b>Polska</b>	Hanna Suchocka	<i>Posłanka na Sejm</i>
<b>Rumunia</b>	Horatiu Dumitru Monica Macovei	<i>Musat &amp; Asociatii Rumuński Komitet Helsiński</i>
<b>Słowacja</b>	Jan Hrubala	<i>Centrum Rzecznictwa Ekologicznego i Społecznego</i>
<b>Słowenia</b>	Ales Zalar	<i>Słoweńskie Stowarzyszenie Sędziów</i>

*Pragniemy podziękować za zrecenzowanie wstępnych wersji raportów:*

Aija Branta, Bill Burke-White, Venelin Ganev, Zdenek Hraba, Daiga Iljanova, Matjaz Jager, Peter Kresak, Ants Kull, Ieva Morica, Wiktor Osiatynski, Peep Pruks, Cornelio Sommaruga, Balazs Toth, Renate Weber, Marek Zubik

Ponadto, znaczący wkład w przygotowanie raportów wniósł Instytut Spraw Konstytucyjnych i Polityki Prawnej.

**Skład Rady Programowej: Niezawisłość Organów Sądowniczych**

Giuseppe Di Federico	<i>Uniwersytet w Bolonii</i>
Lech Garlicki	<i>Trybunał Konstytucyjny RP</i>
Ernst Markel	<i>Sąd Najwyższy Austrii; Europejskie Stowarzyszenie Sędziów</i>
Andras Sajo	<i>Uniwersytet Środkowoeuropejski</i>
Stefan Trechsel	<i>Uniwersytet w Zurichu</i>

OSI przeprowadził ponadto dyskusje panelowe w wielu krajach kandydujących dla pozyskania opinii i uwag na temat wstępnych wersji raportów od przedstawicieli administracji, przedstawicielstw Komisji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Program Monitoringu Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej dysponuje listą uczestników wszystkich dyskusji panelowych <euaccession@osi.hu>.

**Program Monitoringu Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej**

Rachel Guglielmo	<i>Dyrektor Programu</i>
Karoly Bard	<i>Konsultant ds. prawnych</i>
Henrikas Mickevicius	<i>Konsultant ds. prawnych</i>
Timothy Waters	<i>Konsultant ds. prawnych</i>
James A. Goldston	<i>Zastępca Dyrektora, Instytut Społeczeństwa Otwartego</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Asystent Programu</i>

# Przedmowa

Program Monitoringu Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej realizowany jest przez Instytut Społeczeństwa Otwartego od 2000 roku. Program został uruchomiony dla przeprowadzenia niezależnej oceny procesu rozpatrywania przez Unię Europejską wniosków o przyjęcie w poczet członków dziesięciu krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej. Celem programu jest wniesienie wkładu w ten historyczny proces, poprzez opracowanie raportów z monitoringu, które uzupełnią oceny przeprowadzane przez Komisję Europejską, a zawarte w dorocznych „Raportach Regularnych” na temat postępu w spełnieniu kryteriów akcesyjnych w krajach kandydujących. Rozszerzenie Unii Europejskiej jest samo w sobie zjawiskiem pozytywnym, a niezależny monitoring jest jednym ze sposobów wzmocnienia korzystnego wpływu tego procesu zarówno na kraje kandydujące, jak i na samą Unię Europejską.

Zgodnie w szerszymi celami, jakie stawia sobie Instytut Społeczeństwa Otwartego, w ramach tego programu dokonuje się oceny zgodności stanu faktycznego z kryteriami politycznymi członkostwa określonymi przez Radę Europejską w 1993 r. Kopenhadze:

*Członkostwo wymaga, aby kraje kandydujące osiągnęły stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządę prawa, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości.*

Chcąc określić konkretne tematy monitoringu, w programie wykorzystano Raporty Regularne jako źródło identyfikacji pewnych aspektów kryteriów politycznych często przywoływanych przez samą Komisję Europejską, tj. prawa mniejszości, niezawisłość organów sądowniczych i korupcja. Uruchomiono też monitoring czwartego obszaru uznawanego za istotny zarówno przez Komisję, jak i OSI: równość szans dla kobiet i mężczyzn.

Raporty z monitoringu zostały opracowane przez niezależnych ekspertów lub organizacje, w każdym spośród dziesięciu krajów, na bazie metodologii wypracowanej przez OSI, a przy wsparciu międzynarodowego grona doradców. Metodologia ta polega na wykorzystaniu istniejących standardów międzyna-

rodowych i europejskich w zakresie niezawisłości organów sądowniczych jako układu odniesienia dla analizy przepisów prawa, instytucji i praktyki w krajach kandydujących.

Wstępne projekty każdego raportu były recenzowane przez ekspertów krajowych oraz członków międzynarodowej rady programowej. Kolejną fazą był cykl dyskusji panelowych zorganizowanych w dziewięciu krajach kandydujących celem pozyskania uwag ze strony przedstawicieli administracji, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, instytucji sądowniczych oraz samej Komisji. Tam gdzie nie było możliwości zorganizowania dyskusji panelowych, projekty były konsultowane w trybie obiegowym. Tekst w ostatecznej wersji uległ daleko idącej korekcie o uwagi i komentarze krytyczne zebrane w toku konsultacji. Pełna odpowiedzialność redakcyjna za ostateczną treść raportów spoczywa jednak na programie.

# Słowo wstępne

Od 7 listopada 2000 r. Unia Europejska posiada Kartę Praw Podstawowych, jako instrument ochrony praw człowieka na obszarze Unii Europejskiej. Choć brak mu mocy prawnej, dokument ten jest sztandarem Unii powiewającym na znak hołdu wobec fundamentalnych wartości współczesnego świata oraz wyrazem wspólnoty celów jej członków. Karta stanowi afirmację zasady oceniania postępu w dziedzinie ochrony praw człowieka wśród krajów starających się o członkostwo.

Nie waham się stwierdzić, że niezawisłość organów sądowniczych jest jednym z najważniejszych fundamentów poszanowania praw człowieka i praworządności. Pomimo to, międzynarodowe instrumenty służące ochronie praw człowieka oraz niezawisłości i bezstronności sądownictwa są nader skromne. Wydają się wręcz ukryte w art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Swobód oraz art. 14 Międzynarodowego Porozumienia w sprawie Praw Obywatelskich i Politycznych.

Faktyczne znaczenie niezawisłości sądownictwa należy jednak do innej kategorii praw niż prawa jednostki. Mamy tu do czynienia z podstawową zasadą organizacji państwa i głównym „budulcem” każdej ustawy zasadniczej. Przecież ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie zapobiegają ostatecznie chyleniu się państwa ku totalitaryzmowi. Niezawisłe sądownictwo jest gwarantem praworządności przy jednoczesnym braku uzależnienia od partykularnych interesów jakiegokolwiek, określonej opcji politycznej oraz braku oporów wewnętrznych przed opowiadaniem się za słabszą stroną.

Nowoczesne demokracje nie mogą funkcjonować bez minimum współpracy ze strony obywateli, którym należy zapewnić poczucie, że „*tua res agitur*” („chodzi przede wszystkim o ciebie”) w jednostkach podziału terytorialnego, których są mieszkańcami – w miastach, województwach czy państwie. Wymaga to podstawowego zaufania w prawidłowość funkcjonowania instytucji, gdzie „prawidłowy” znaczy „zgodny z prawem”.

Istnieją głęboko uzasadnione powody ku temu, by w odniesieniu do krajów, które przez dwa pokolenia funkcjonowały w systemie komunistycznym, stosować ostrzejsze zasady kontroli i oglądu. Rola sądownictwa w tamtych czasach

jest bardzo dobrze znana, jak choćby „werdykt przez telefon” jako rozpowszechniona „metoda dochodzenia wykładni”. Kiedy po upadku Żelaznej Kurtyny dla środowisk prawniczych w Europie Środkowej i Wschodniej organizowano pierwsze seminaria na temat sprawiedliwego procesu, część uczestników nie miała żadnej wiedzy na temat istoty niezawisłego sądownictwa. Zadawano mi pytania w stylu „Skąd sędzia ma wiedzieć, jaki powinien wydać wyrok?”

Próbując odpowiadać na tak podstawowe pytania, członkowie Unii odkryli, że zwykle przeniesienie wiedzy merytorycznej i zapewnienie wsparcia finansowego dla infrastruktury sądowniczej, choć konieczne, jest niewystarczające. Bardziej potrzebne i niezbędne jest nakreślenie wspólnych wartości i standardów dla wskazania i wyartykułowania znaczenia niezawisłości sądownictwa w państwach demokratycznych w Europie XXI wieku.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat zanotowaliśmy znaczący postęp w tej dziedzinie, choć proces zmian jeszcze się wyraźnie nie zakończył. Uwidaczniają się nowe trudności. Przedstawiciele zawodów prawniczych z krajów kandydujących twierdzą w rozmowach ze mną, że jest przed nimi jeszcze długa droga, częściowo ze względu na trudne warunki gospodarcze ograniczające możliwości wprowadzania nawet najbardziej podstawowych reform, takich jak zapewnienie godziwej płacy dla sędziów.

Niniejsze opracowanie, przygotowane przez Instytut Społeczeństwa Otwartego, to znakomity początek, a jednocześnie prowokacyjne wyzwanie. Jest owocem nadzwyczajnie rzetelnych analiz, szczegółowych sondaży oraz wkładu kompetentnych autorów krajowych pracujących pod nadzorem międzynarodowej rady programowej. Bez wątplenia jest to najbardziej pogłębione i dokładne studium niezawisłości organów sądowniczych w wybranych krajach. Być może opracowanie to posłuży jako wzór dla zgłębiania innej tematyki i to nie tylko w krajach kandydujących, lecz także w obecnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Dzięki sięgnięciu do ważnych kwestii i przedstawieniu rzeczowych i popartych faktami wniosków raporty te mogą odegrać pozytywną rolę w procesie wzmocnienia niezawisłości sądownictwa i praworządności na terenie całej Unii. Czegoż więcej można pragnąć?

*Stefan Trechsel*

*Profesor prawa karnego i procedury karnej na Uniwersytecie w Zurychu,  
Były Przewodniczący Europejskiej Komisji Praw Człowieka*

# Niezawisłość sądownictwa w procesie wchodzenia do UE

## Spis treści

I. Wstęp .....	14
A. Waga niezawisłości sądownictwa .....	14
B. Na drodze do osiągnięcia niezawisłości i odpowiedzialności za własne czyny .....	16
C. Problemy do rozwiązania przez Kraje Kandydujące .....	20
1. Słaba wola wdrażania kultury opartej na rządach prawa .....	21
2. Niewystarczająca niezależność instytucjonalna .....	23
3. Nadmierne i niewłaściwe wpływy ze strony władzy wykonawczej .....	25
D. Wykorzystanie procesu wchodzenia do UE do zidentyfikowania rozwijanych aktualnie standardów europejskich .....	27
1. Istniejące standardy UE .....	29
2. Standardy międzynarodowe .....	30
3. Na drodze do opracowania Standardów dla Unii .....	34
II. Konstytucyjne i Prawne Ramy Niezawisłości Sądownictwa .....	36
A. Gwarancje rozdziału władz lub niezawisłości .....	36
B. Przedstawicielstwo środowiska sędziowskiego .....	38
C. Sądy nadzwyczajne i wojskowe .....	39
D. Rola trybunałów konstytucyjnych .....	40
E. Zasady dotyczące niemożności łączenia stanowisk .....	41
III. Aministrowanie systemem sądowniczym	
a niezawisłość sędziowska .....	44
A. Umieszczenie odpowiedzialności za administrację ...	44
1. Główne kompetencje administracyjne w gestii ministerstwa sprawiedliwości .....	45
2. Administracja w rękach Rady Sędziowskiej .....	46

IV. Autonomia finansowa i poziom finansowania .....	52
A. Proces budżetowy .....	52
B. Warunki pracy .....	54
C. Wynagrodzenie .....	56
V. Godność sędziowska .....	57
A. Proces selekcji sędziów .....	57
B. Kadencja, przechodzenie na emeryturę, oddelegowywanie i usuwanie sędziów .....	61
1. Kadencja .....	61
2. Przechodzenie na emeryturę .....	62
3. Oddelegowywanie .....	62
4. Usuwanie sędziów .....	63
C. Ocena i awansowanie .....	65
D. Dyscyplina .....	66
VI. Stosunki wewnątrz systemu sędziowskiego .....	69
A. Stosunki z Sądami Najwyższymi .....	69
B. Zarządzanie sprawami .....	70
VII. Egzekwowanie wyroków i korupcja .....	72
A. Egzekwowanie .....	72
B. Korupcja .....	73
VIII. Zalecenia .....	74

# Niezawisłość sądownictwa w procesie wchodzenia do UE

## I. Wstęp

Niniejsza Analiza Ogólna i towarzyszące jej Raporty Krajowe zawierają ocenę stopnia niezawisłości sądów w dziesięciu krajach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w świetle standardów Unii, które same też nadal się rozwijają.

Biorąc pod uwagę, że przed 1989 rokiem w każdym z krajów kandydujących system sądowniczy był politycznie podporządkowany rządowi i rządzącej partii komunistycznej, postęp jaki udało się osiągnąć w reformowaniu systemów sądowniczych w tych krajach należy uznać za imponujący. Jest oczywiste, że prace nad reformą organizacyjną sądów i wypracowaniem mechanizmów gwarantujących niezawisłość sądów nadal trwają, choć od momentu rozpoczęcia transformacji politycznych minęło ponad dziesięć lat.

Komisja Europejska uznała poprawę roli i funkcjonowania sądów za jedno z kryteriów politycznych, według których należy oceniać przyszłych członków Unii. Komisja wielokrotnie wyrażała zaniepokojenie wolnym tempem reformy sądownictwa w krajach kandydujących. Według Komisji główne problemy to znaczące zaległości w finalizowaniu spraw znajdujących się na wokandzie, długość ich trwania oraz niedociągnięcia w egzekwowania wyroków.

Ujmując to w skrócie, treść Raportów zawiera głównie apele do krajów kandydujących o poprawę efektywności rozpatrywania powództw przez sądy. Komisja zwróciła mniejszą uwagę na to, co wyróżnia sądownictwo spośród innych organów Państwa: potrzebę bezstronności i niezawisłości sądów i sędziów. Żaden z krajów kandydujących, ocenianych w Raportach, nie ma w pełni skutecznego i całkowicie niezawisłego systemu sądowniczego.

### A. Waga niezawisłości sądownictwa

Choć kryteria kopenhaskie nie zawierają wyraźnej wzmianki o niezawisłości sądów, to trudno sobie wyobrazić jak Państwo mogłoby osiągnąć „stabilność

instytucji gwarantujących rządowi prawa” bez istnienia niezależnego systemu sądowniczego lub jak mogłoby ono skutecznie zwalczać korupcję bez bezstronnych sędziów. Jest oczywiste, że UE ceni zarówno niezawisłość sądów,<sup>1</sup> jak i bezstronność samych sędziów<sup>2</sup>.

Co więcej, jeżeli rozumienie skuteczności nie będzie upraszczane i sprowadzane do szybkości z jaką podejmuje się decyzje w sprawach kierowanych do sądów oraz weźmie się pod uwagę również jakość decyzji podejmowanych przez sądy i ich wkład do celów społeczeństwa kierującego się zasadami sprawiedliwości, wtedy zakres w jakim w danym państwie zagwarantowano niezawisłość i bezstronność systemu sądowniczego oraz pojedynczych sędziów okazuje się być kluczowym miernikiem wyników pracy sądów.

Sądownictwo ma unikalną pozycję w społeczeństwie demokratycznym. To do niego obywatele zwracają się o się podjęcie decyzji w sporach, których nie powinny rozstrzygać struktury administracyjne państwa<sup>3</sup> lub osoby prywatne. System sądowniczy strzeże prawa dla potrzeb wszystkich obywateli i działając na tej niwie również pilnuje praw indywidualnych osób i wszelkiego rodzaju

---

<sup>1</sup> Dla przykładu podczas spotkania w Brukseli, 24 kwietnia 2001r., Komisarz UE ds. Rozszerzenia Günter Verheugen powiedział dziennikarzom, że EU jest zmartwiona ewentualnymi naruszeniami niezawisłości sądów w Rumunii; dwa dni później w Bukareszcie powrócił do spraw budzących troskę EU i przyrzekł kontynuację monitorowania tej sprawy. *Adevarul*, 27 kwietnia 2001; *Romania Libera*, 28 kwietnia 2001.

<sup>2</sup> Raporty zawierają ocenę zarówno niezawisłości, jak i bezstronności sądów, co pociąga za sobą wymóg, aby sędziowie nie mieli żadnych powiązań czy poglądów na strony sporu nacechowanych uprzedzeniem, bez względu na to, czy wynikają one z uprzedniego zaangażowania w sprawę lub osobiste materialne powiązania ze stroną sporu. Niezawisłość i bezstronność w praktycznym zastosowaniu są ze sobą ściśle związane i powodują analogiczne problemy, choć w analitycznym ujęciu są one koncepcjami odmiennymi. Porównaj D.J. Harris, M. O’Boyle, and C. Warbrick, *Law of the Europejska Konwencja Praw Człowieka* [Prawo Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (1995), p. 234. Vide np. *Piersack przeciwko Belgii*, Wyrok ECHR z 1 października 1982r. (Wniosek nr 8692/79), A 53; *Daktaras przeciwko Litwie*, Wyrok ECHR z 10 października 2000r. (Wniosek No. 42095/98 [2000]) (gdzie ustalono naruszenia artykułu 6(1) w sprawie, w której przewodniczący wydziału karnego Sądu Najwyższego zarówno złożył wniosek o kasację, jak zwołał skład sędziowski orzekający w tej sprawie; ECHR uznał, że Trybunał musi być bezstronny z obiektywnego punktu widzenia – tzn. musi on zapewnić wystarczające gwarancje wyłączające wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

<sup>3</sup> Dla wygody czytelnika w Raportach mówimy zbiorczo o strukturach politycznych Państwa mając na myśli całość władzy ustawodawczej i wykonawczej. Pojęcie to obejmuje też służbę cywilną, który jest grupą zawodową a nie polityczną, ale najwyższe kierownictwo tych służb pochodzi z mianowania politycznego.

grup społecznych, mniejszości przed ekscesami spowodowanymi stosowaniem zasady „większość ma rację”. To czasami powoduje, iż sędziowie muszą stanąć na drodze interesów sił politycznych lub wpływowych osób, ale ze względu na to, że nie pochodzą oni z demokratycznego wyboru swój autorytet i legitymację władzy muszą czerpać ze źródeł innych niż te, na których opierają się struktury polityczne; a jednym z najważniejszych z nich jest niezawisłość.

Faktyczna niezawisłość oraz jej postrzeganie przez opinię publiczną jest niezbędne dla legitymizacji roli sądownictwa jako gwaranta praw i wolności. Jeżeli sądownictwo nie jest niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej, nie jest w stanie właściwie kontrolować postępowania organów Państwa. Jeżeli sądy nie są postrzegane jako niezależne i bezstronne, obywatele nie będą chcieli się do nich zwracać o znalezienie rozwiązań swoich problemów, a szukając zadośćuczynienia będą wykorzystywać środki polityczne lub pozaprawne.

Władze ustawodawcza i wykonawcza kierują się innymi interesami w odróżnieniu od władzy sądowniczej. Często sądy są im potrzebne do rozwiązania problemów, dla których nie ma prostych rozwiązań politycznych – ale sądy są w stanie wywiązać się z tej roli tylko wtedy, gdy wszystkie strony postrzegają je jako neutralnego arbitra, niezależnego od struktur państwa i partii, które pierwotnie poddały się ich decyzyjności.

Waga niezawisłości sądownictwa wykracza poza sferę polityczną. Ekonomiści dostrzegli już znaczenie niezależnych sądów dla stabilności i dobrych wyników gospodarki. Osoby fizyczne i instytucje muszą być w stanie polegać na przewidywalnej sprawiedliwości – wolnej od kaprysów i koniunkturalnych – politycznych czy gospodarczych – wpływów, wywieranych przez którąkolwiek ze stron, przy wydawaniu orzeczeń w ich sprawach. W społeczeństwach, które starają się zreformować gospodarkę krajową niezawisłość sądów stanowi pozytywny wkład w budowanie zaufania, bezpieczeństwa i przewidywalności obrotu gospodarczego.

## B. Na drodze do osiągnięcia niezawisłości i odpowiedzialności za własne czyny

W czasie panowania systemu komunistycznego pozycję sądownictwa określała jego polityczna podległość. Niezawisłe sądownictwo musi być scalane ze społeczeństwem w inny sposób, nie tylko poprzez uniezależnienie go od politycznej zależności ale poprzez zintegrowanie go z resztą społeczeństwa, jako jednego z elementów funkcjonującego na równych prawach z pozostałymi.

Niezawisłość służy realizacji ważnych celów społecznych. Nie jest ona celem samym w sobie lub sposobem zabezpieczenia zawodowej pozycji sędziów dla ich własnych korzyści. Służy ona raczej osiągnięciu celów, pomyślnie rozwijającego się i opartego na zasadach sprawiedliwości, społeczeństwa. Z tego powodu niezawisłości muszą towarzyszyć środki zapewniające, że postępowanie sędziów i systemu całego sądowniczego będzie zgodne z demokratycznymi zasadami wyznawanymi przez społeczeństwo i jego uzasadnionymi interesami. Innymi słowy, nawet pozostając niezawisłymi, sędziowie muszą ponosić odpowiedzialność za swoje czyny wobec społeczeństwa.

Czasami sugeruje się, że odpowiedzialność za własne czyny i niezawisłość jako koncepcje pozostają ze sobą w naturalnej sprzeczności. Tak naprawdę sprzeczność ta nie jest konieczna, ponieważ pierwotnie nadawany sędziom przywilej niezawisłości jest faktycznie ograniczony i rozciąga się tylko na podstawową funkcję orzeczniczą sędziów wykonywaną w ramach sądu, w którym zasiadają<sup>4</sup> oraz na takie dodatkowe obszary, które uznaje się za konieczne dla zagwarantowania, że na sprawowanie przez nich funkcji nie będą wywierane żadne niestosowne wpływy. Faktycznie, o ile sędziowie nie będą w jakiś sposób osobiście odpowiedzialni za swoje czyny, jest prawdopodobne, że społeczeństwo będzie postrzegać ich niezawisłość jako niebezpieczeństwo i starać się o jej ograniczenie.

Sędziom dano niezawisłość ograniczoną do realizacji konkretnych, jeżeli nie fundamentalnych, celów społecznych, nie traktując jej jako cel sam w sobie. Dlatego też odpowiedzialność za czyny wobec społeczeństwa i instrumentalna niezawisłość, na którą społeczeństwo pozwala sędziom, mogą się w dużym stopniu wzajemnie uzupełniać. Jest to możliwe dzięki precyzyjnemu określeniu zakresów kompetencji, stworzeniu przejrzystości bez możliwości zewnętrznej kontroli oraz tworzeniu zachęt do nieskrępowanej, choć nie powodującej wtrącania się do działań sądów, debaty na temat orzeczeń przez nie wydawanych.

*Próba określenia kompetencji:* Role, które powinien wypełniać sąd obejmują rozstrzygnięcie sporów pomiędzy prywatnymi stronami oraz zapewnienie spr-

---

<sup>4</sup> Porównaj np. Lord Irvine of Lairg, "Wprowadzenie" Organizacja Sądownictwa w Europie [Judicial Organisation in Europe] (Rada Europy, Maj 2000), str. 7 ("Centralne znaczenie dla rządów prawa ma podstawowa koncepcja, iż sędziowie muszą być niezależni od rządu, dysponując absolutną władzą w odniesieniu do orzeczeń zapadłych w sądach, w których zasiadają, mogą one być obalone tylko przez równie absolutne orzeczenia wydane przez wyższych rangą sędziów z sądów wyższej instancji (akcent na frazę zaznaczoną kursywą dodany przez autorów niniejszego raportu).

wiedliwości i zgodności z prawem czynności organów państwa, które są rozliczane ze swoich działań w ramach systemu demokratycznego. Z tego względu sądy pełnią też funkcję polegającą na monitorowaniu i pilnowaniu porządku. Jako że obserwator pozbawiony niezależności od tych, których obserwuje nie może być skuteczny, konieczne jest określenie zakresów kompetencji, w których sędziowie mogą wykonywać swoje czynności nie obawiając się wpływów ze strony politycznych organów państwa lub stron sporów. Podstawową kompetencją sędziów jest władza do podejmowania decyzji w sprawach wymagających zastosowania lub interpretacji prawa. W przypadkach, gdzie wpływy lub ograniczenia, którym podlegają sędziowie, nie skutkują pośrednim lub bezpośrednim osłabieniem wykonywanych przez nich funkcji<sup>5</sup> lub nawet mają udział w budowaniu ich niezależności<sup>6</sup> są one akceptowalne.

*Tworząc przejrzystość bez kontroli zewnętrznej:* Niezawisłość sądownictwa rodzi wymóg, aby punkty styku pomiędzy tym systemem a światem zewnętrznym były przejrzyste i uporządkowane: przejrzyste, aby obserwatorzy byli w stanie łatwo dostrzec efekty wzajemnych kontaktów z systemem sądowniczym i uporządkowane, aby w możliwie jak największym stopniu jego orzeczenia można było przewidzieć<sup>7</sup>. Nieco wyższy stopień zaangażowania sił politycz-

<sup>5</sup> Tak więc społeczeństwa mogą na przykład przewidywać w prawie usuwanie sędziów, którzy nie są w stanie orzekać ze względu na problemy ze zdrowiem ogólnym i psychicznym lub winnych popełnienia przestępstw z użyciem przemocy. Porównaj Podstawowe Zasady Niezawisłości Sądownictwa ONZ przyjęte przez, odbywający się od 26 sierpnia do 7 września 1985 roku w Mediolanie, VII Kongres Narodów Zjednoczonych "Zapobieganie przestępczości i traktowanie przestępców", tezy te zostały poparte przez rezolucje Zgromadzenia Ogólnego 40/32 z 29 listopada 1985 i 40/146 z 13 grudnia 1985 (dalej zwane Zasadami Podstawowymi), Art. 18 (sędziowie podlegają usunięciu za niedomagania zdrowotnie lub zachowania, które powodują, iż nie są zdolni do pełnienia obowiązków); Zalecenie Nr (94) 12 Komitetu Ministrów wystosowane do Państw Członkowskich a dotyczące "Skuteczności i Roli Sędziów", 1994, RGE 648 94 (dalej Zalecenia Rady Europy). Zasady V.3.c (odpowiedzialność sędziego za wycofanie się ze sprawy spowodowane problemami zdrowotnymi lub "interesami sprawiedliwości" i VI.2 (przewidujący usunięcie sędziego za niezdolność zdrowotną lub zachowania przestępcze).

<sup>6</sup> Uzasadnione ograniczenia tak naprawdę służą zachowaniu niezawisłości sędziego i jego bezstronności izolując go od nacisków. Tak więc, społeczeństwo może zażądać od sędziów bezstronności i postępowania zgodnie z kodeksami etyki, z zapisami skonstruowanymi tak, aby sędziowie nie wchodzili w żadne niewłaściwe kontakty ze stronami spraw na wokandzie. Vide Podstawowe Zasady ONZ, Art. 15 (stanowiący, iż "sędziowie podlegają tajemnicy zawodowej w odniesieniu do obrad sądu i do poufnych informacji uzyskanych w trakcie wykonywania obowiązków...").

<sup>7</sup> Legitymacja sędziego po części wywodzi się z przejrzystych procedur mianowania i sposobu funkcjonowania sądu. Oczywiście można dowieść, że te elementy legitymizmu powinny według logiki poprzedzać nadanie pełnego przywileju niezawisłości.

nych w kwestie kadrowe i administracyjne jest możliwy do zaakceptowania w przypadkach, kiedy takie zaangażowanie podlega obiektywnym i przejrzystym regułom, opublikowanym odpowiednio wcześniej i jednolicie stosowanym.

Wpływami zewnętrznymi najlepiej kierować posilkując się „miękkimi” metodami, które mają zagwarantować, aby system sądowniczy, inne organy państwa oraz społeczeństwo cały czas zachowywali świadomość swoich poglądów na sprawy systemu sądowniczego bez dokonywania bezpośrednich interwencji w działalność sędziów. Funkcje orzecznicze i administracyjne pełnione przez sędziów powinny być przejrzyste i powinien temu towarzyszyć obowiązek przygotowywania regularnych sprawozdań dla organów władzy wykonawczej i ustawodawczej z wykorzystywania kwot przyznanych na budżet sądów oraz ich działalności. Odpowiedzialność jednostki za własne czyny wewnątrz systemu sądowniczego – poprzez proces apelacji i orzeczenia sądów nakazujące jednolite stosowanie przepisów prawa – również powinna charakteryzować się przejrzystością. Wymóg, aby sędzia wydając opinię dołączył do niej uzasadnienie służy również temu, aby opinia publiczna była w stanie śledzić procesy zachodzące w sądach bez konieczności wtrącania się do nich<sup>8</sup>.

*Umożliwienie debaty publicznej:* Krytyka zarówno orzeczeń sędziów, jak i instytucji wchodzących w skład systemu sądowniczego stanowi ważny aspekt odpowiedzialności za czyny, który jest spójny z podstawową koncepcją niezawisłości sędziów. Sędziom przysnaje się swobodę przy orzekaniu w trudnych sprawach, nie oznacza to jednak, że wszyscy zgadzają się z każdym orzeczeniem. W niektórych krajach kandydujących do UE sędziowie wydają się uważać, że krytyka, bez względu na to skąd pochodzi, stanowi naruszenie ich niezawisłości. Z pewnością najważniejszym celem sądów jest zapewnienie rządzącego się uporządkowanymi prawidłami, sprawiedliwego forum, gdzie wycierana jest sprawiedliwość. Presja opinii publicznej wywierana na sędziego, aby wydał takie a nie inne orzeczenie w danej sprawie, stanowi zaprzeczenie tego celu; ponieważ nawet jeżeli naciski takie są kanalizowane przez środki masowego przekazu, mogą one wywierać niewłaściwą presję na sędziów<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Wydawane na piśmie opinie są dobrym przykładem prerogatyw społeczeństwa do stanowienia reguł nie dotyczących podstawowych orzeczniczych kompetencji sędziego; wymóg przygotowania opinii na piśmie stanowi dla sędziego obciążenie, ale nie ogranicza jego prawa do orzekania, tak jak uważa za właściwe – wymóg ten oznacza tylko, że sędziowie muszą poinformować społeczeństwo o powodach stojących za wydanymi przez nich orzeczeniami.

<sup>9</sup> Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 2; Zalecenia Rady Europy, Zasad I.2.d.

Jednak krytyka dziennikarska stanowi jeden ze skutecznych sposobów komunikowania różnych poglądów osobom funkcjonującym w ramach systemu sądowniczego, nawet jeżeli dotyczy ona konkretnych wyroków, bez naruszania swobody sądu przy orzekaniu. Pod warunkiem, że wygłaszane na forum publicznym komentarze na temat konkretnych spraw nie przesadzają się w orędowanie za lekceważeniem wyników pracy sądów lub sugestie, że sędziowie nie powinni mieć prawa do wydawania wyroku jaki uznają za stosowny; krytyka medialna nie powinna być postrzegana jako mieszanie się w pracę sądów.

Dopuszczalna jest nawet krytyka ze strony organów władzy wykonawczej czy ustawodawczej, jeżeli jest ona przekazywana w duchu, który jednoznacznie potwierdza prawo sędziiego do swobody przy orzekaniu i pełną gotowość innych organów Państwa do utrzymania w mocy i egzekwowania wyroków sądu. W społeczeństwie, w którym takie nastawienie nie jest automatycznie traktowane jako coś oczywistego, właściwą praktyką ze strony urzędników publicznych mogłoby być dołączanie do każdej wygłaszanej przez siebie krytycznej opinii odpowiedniego zastrzeżenia, *expressis verbis* potwierdzającego ich poparcie dla zasady niezawisłości sądów.

## C. Problemy do rozwiązania przez Kraje Kandydujące

Reformowanie systemów sądowniczych rozpoczęto we wczesnych latach 90-tych ubiegłego wieku. Działania te nie były prowadzone niezależnie, ale stanowiły część zakrojonych na większą skalę, i nadal realizowanych, procesów politycznej i społecznej restrukturyzacji w każdym z krajów kandydujących. Niezawisłość sądów musimy rozpatrywać właśnie w tym szerszym kontekście. Chociaż każdy z krajów kandydujących do UE charakteryzuje się unikalną dla siebie sytuacją, to szereg cech stanowi wyróżnik całego regionu i należy o nich pamiętać przy opracowywaniu standardów konstruowanych tak, aby uwzględniły wszystkie podejmowane w Europie wysiłki w kierunku osiągnięcia realnej niezawisłości sądów.

Znaczący postęp został już osiągnięty w kierunku zrealizowania jednego z celów, a mianowicie zbudowania prawdziwie niezależnego systemu sądowniczego, zintegrowanego ze społeczeństwem demokratycznym i przed nim odpowiedzialnego. W każdym z krajów kandydujących wprowadzono już, ciesząc się akceptacją społeczną, konstytucyjne i ustawodawcze gwarancje niezawisłości sądów, a będące historyczną tradycją w regionie systemy prawa cywilnego zostały na nowo ożywione, sądy odgrywają w nich też coraz bardziej aktywną rolę. W kilku z tych państw opracowano nowatorskie rozwiązania instytucjonalne, które mają zwiększyć autonomię systemu sądowniczego w jego rela-

cyjach z innymi organami Państwa. Status społeczny sądownictwa znacznie się poprawił dzięki zapewnieniu wyższych wynagrodzeń jego pracownikom oraz poszerzeniu zakresu kompetencji sądów. Równocześnie, skrócił się średni czas pozostawania spraw na wokandzie sądów. Sądy są przez coraz większą liczbę obywateli postrzegane jako właściwe fora do rozstrzygnięcia sporów.

Obszarów, w których kraje kandydujące mają niedociągnięcia jest tak wiele, jak wiele jest przyczyn stojących za tym stanem rzeczy. Problemy i ich przyczyny są różne w zależności od kraju. Pomimo wspomnianego powyżej znaczącego postępu w tej dziedzinie, w całym kandydującym do UE regionie mamy do czynienia z trzema ogólnymi obszarami problemów, które nadal uniemożliwiają rozwój w pełni niezawisłych systemów sądowniczych w tych krajach. Są to: 1) słaba wola wdrażania kultury opartej na rządach prawa; 2) niewłaściwe i nadmierne wpływy władzy wykonawczej na administrowanie systemem sądowniczym; oraz 3) niewystarczająca niezawisłość instytucjonalna i wsparcie materialne dla systemu sądowniczego. We wszystkich tych obszarach, zasadnicze znaczenie dla sukcesu reformy ma opracowanie jasnych standardów unijnych.

### *1. Słaba wola wdrażania kultury opartej na rządach prawa*

Jedną ze spuścizn okresu sprzed 1989 roku, zresztą wspólną dla wszystkich państw regionu, jest słabe przywiązanie do kultury opartej na rządach prawa. Wszystkie kraje kandydujące znajdowały się pod władzą dyktatur komunistycznych od Drugiej Wojny Światowej do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Choć surowość reżimów podlegała ewolucji i była różna w poszczególnych państwach, we wszystkich krajach regionu systemy prawa cywilnego i organizacja sądownictwa, odziedziczone z okresu przedwojennego,<sup>10</sup> zostały podporządkowane władzy wykonawczej, a za jej pośrednictwem nadpolitycznemu władaniu partii komunistycznych<sup>11</sup>. W tych opartych na jedności władzy systemach, podporządkowanie sędziów politykom, a prawa – polityce zaczęło się już w rutynowych kwestiach administracyjnych i dochodziło do rdzenia procesu orzeczniczego sędziów. Nie można też nie brać pod uwagę nadal trwających skutków tych historycznych zaszłości – widoczne są one w

---

<sup>10</sup> Nawet przed przejściem władzy przed komunistów zasady rządów prawa i rozdziału władz w państwie były tylko częściowoprzestrzegane w większości krajów regionu.

<sup>11</sup> Formy powszechnie spotykane w pewnych systemach opartych na prawie cywilnym – takie jak połączenie funkcji sądowniczej z oskarżycielską oraz status urzędnika służby cywilnej nadawany sędziom – zostały one utrzymane w czasach komunistycznych.

sposobie myślenia polityków i opinii publicznej o systemie sądowniczym i w poglądach samych sędziów na pełnioną przez nich rolę.

W czasach komunistycznych sędziowie byli powszechnie postrzegani jako funkcjonariusze aparatu państwowego i niewiele osób uważało, że sędzia może wydać orzeczenie, które w sposób fundamentalny mogłoby być sprzeczne z oficjalną linią polityczną. Takie poglądy pokutują nadal, wielu polityków i obywateli ciągle zakłada, że proces podejmowania decyzji przez sądy powinien być albo faktycznie nadal jest zgodny z dyktatem priorytetów politycznych, a sędziowie ciągle są wykonawcami polityki Państwa<sup>12</sup>. Takie postrzeganie sytuacji powoduje nieufności ogółu (może wielu?) obywateli wobec sędziów.

Ponadto, dużą popularnością cieszy się pogląd, że korupcja – kolejny z symptomów słabości systemu prawnego – jest plagą sądów kilku państw kandydujących do UE. Podobnie myśli się też w kilku państwach samej Unii. Szybkie i destabilizujące zmiany gospodarcze, słabość nowych instytucji politycznych oraz spuścizna systemu, w którym prawo nie było ważnym obrońcą praw jednostki, stanowiły zachętę do korupcji we wszystkich zawodach, włącznie z tymi co orzekali i egzekwowali prawo. Rzeczywiście, brzmiące wręcz jak anegdota dowody sugerują, że korupcja wśród sędziów i służb administracyjnych w sądach jest szczególnie poważnym problemem w Bułgarii, Republice Czeskiej, Rumunii i na Litwie, na Łotwie oraz Słowacji, chociaż powszechnie uważa się, że zjawisko to jest obecne we wszystkich krajach kandydujących<sup>13</sup>; z pewnością jednak przekonanie co do korupcyjności skutkuje dalszym zmniejszeniem zaufania do sądów.

Taki brak zaufania opinii publicznej i kół politycznych może mieć poważne konsekwencje dla niezawisłości sądów, ponieważ podważa on poparcie dla potrzebnych reform i może zachęcać do ataków na prerogatywy sądów. Dla przykładu, w Bułgarii szereg podejmowanych tam inicjatyw skutkuje zagrożeniem niezawisłości sądów. Projekt jednej z ustaw proponuje zniesienie prawa sędziów do wnoszenia apelacji od negatywnych decyzji dyscyplinarnych, a

---

<sup>12</sup> Aktorzy sceny politycznej próbowali wywrzeć wpływ na wynik pojedynczych spraw (Łotwa, Polska), usuwać konkretnych sędziów lub przewodniczących sądów (Słowenia), za pomocą ustawodawstwa zmieniać skład ciał zarządzających systemem sądowniczym (Bułgaria) lub w inny sposób przywrócić kontrolę organów władzy wykonawczej nad sądownictwem (Estonia, Węgry, Słowenia). Czynnione przez polityków aluzje do “podziału odpowiedzialności” są również częstym zjawiskiem

<sup>13</sup> Przy braku jasnych definicji i standardów, nawet w UE, trudno ustalić faktyczną skalę korupcji.

główna ustawa regulująca tamtejszy system sądownictwa była już dwukrotnie nowelizowana w celu zmiany składu Krajowej Rady Sądowniczej, jeszcze przed upłynięciem kadencji jej członków. Rozważa się nawet zniesienie konstytucyjnego immunitetu sędziów, wyłączającego ich spod ścigania przez prawo, co ma ograniczyć powszechnie domniemaną korupcję wśród pracowników aparatu sądowniczego. Decyzje podjęte w Republice Czeskiej (1996), na Litwie (1998) i Węgrzech (2000) skutkujące rozszerzeniem zasięgu procedur kontroli lustracyjnej na sędziów są po części odpowiedzią na nadal pokutującą nieufność do sędziów, którzy pełnili swoje funkcje za czasów komunistycznych. Niemniej jednak, zważywszy, że od rozpoczęcia reform minęło już wiele lat decyzje takie stanowią podstawę do niemożliwych do uniknięcia w tej sytuacji obaw, iż za tym postępowaniem lustracyjnym kryją się motywy polityczne. W Słowenii w 1999 roku grupa posłów, nie osiągnąwszy jednak sukcesu, starała się o zniesienie kadencyjności sędziów, argumentując, że zachęca ona do nieefektywnego orzekania.

W wielu państwach kandydujących do UE relacje pomiędzy środkami masowego przekazu a systemem sądowniczym są bardzo napięte<sup>14</sup>. Świadczy to o niewykształconym jeszcze do końca zrozumieniu ról tych dwóch instytucji w życiu społeczeństwa demokratycznego. Ze swej strony sędziowie często interpretują wszelką krytykę jako ataki na ich niezawisłość. Jednocześnie, wysuwane przez sędziów oskarżenia, że dziennikarze pozbawieni są niezbędnej znajomości prawa i świadomości wartości niezawisłości sędziów nie są bezpodstawne.<sup>15</sup>

## *2. Niewystarczająca niezależność instytucjonalna*

Faktyczna niezawisłość sądownictwa opiera się nie tylko na ważkich zasadach i postawach społecznych, ale i na starannym rozważeniu skutków funkcjonowania struktur administracyjnych, które regulują działania sądów. Sądy stoją często na słabej pozycji próbując bronić się przez wtrącaniem się do ich niezawisłości, ponieważ mają one niewielki wpływ na instytucje, które administrują

---

<sup>14</sup> W Słowenii jednak media orędownywały za wzmocnieniem niezawisłości sędziowskiej i poparły podejmowane przez sędziów wysiłki przekonania Parlamentu do przyjęcia stosownego budżetu dla sądownictwa w roku 1999.

<sup>15</sup> Z wielu krajów nadeszły doniesienia, że media słabo informują opinię publiczną o sprawach karnych i koncepcjach prawnych, takich jak domniemanie niewinności. Napięcia pomiędzy mediami i sądami po części wynikają z braku odpowiednich kanałów komunikacji, gdyż zazwyczaj sędziowie mają zakaz wygłaszania komentarzy na temat spraw, w których orzekają, lukę tą mogłoby zniwelować zatrudnienie rzeczników sądów.

ich budżetem i karierą zawodową poszczególnych sędziów. Chociaż niezawisłość nie jest sprzeczna z nadzorem przez władzę wykonawczą czy ustawodawczą, sądy powinny być – jako niezbędne minimum – faktycznie zaangażowane w administrowanie nimi, a procedury dotyczące tworzenia budżetów, dyscypliny i administracji powinny być konstruowane tak, aby ograniczyć swobodę postępowania władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Problem niewystarczającej niezależności instytucjonalnej jest szczególnie poważny w Republice Czeskiej, Estonii, na Łotwie i w Rumunii. Podobnie jest też na Słowacji, gdzie sytuacja jest ciągle niepewna po niedawnej noweli przepisów konstytucyjnych.

Wiele państw kandydujących stworzyło niezależne rady sędziowskie, które mają administrować funkcjonowaniem sądownictwa, w sferach takich jak: dyscyplina, zarządzanie sądami, mianowania i awanse. Rady mogą pomóc w rozwiązaniu problemów spowodowanych wtrącaniem się organów władzy wykonawczej w życie sądów. Niemniej jednak, niektóre z tych rad, pomimo nominalnej niezawisłości, składają się głównie z osób mianowanych przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Z tego względu może być uzasadnione kwestionowanie możliwości tych ciała w reprezentowaniu lub administrowaniu środowisk sędziowskich. W przypadkach gdy kraje kandydujące nie zdecydowały się na stworzenie niezależnych rad sędziowskich, muszą one zagwarantować, aby alternatywne rozwiązania zostało wyposażone w wyraźne i trwale instytucjonalne gwarancje neutralności procedur stosowanych do sądów, zapewniające sędziom faktyczny wkład w ich stosowanie i gwarantujące, że niezawisłość sędziowska jest w praktyce kultywowana.

Nawet w przypadkach, gdy państwa kandydujące do UE stworzyły niezależne ciała lub sędziowie przejęli prerogatywy administracyjne na system sądowniczy, proces tworzenia budżetu prawie zawsze pozostawiono jako kwestię zastrzeżoną do swobody decyzyjnej władzy wykonawczej i ustawodawczej, przy czym nie zostało to ograniczone jasnymi procedurami, a proces pracy nad budżetem nie wiąże się ze znaczącym wkładem merytorycznym sędziów. Sędziowie, chronicznie cierpiący na niedobór środków finansowych są bardziej podatni na wpływy zewnętrzne wywierane przez strony gotowe do zaoferowania łapówek w zamian za preferencyjne traktowanie. Z kolei, sytuacja taka powoduje, że spada zaufanie do sędziów jako niezależnych arbitrów, a wsparcie opinii publicznej spada.

Normy dotyczące właściwego poziomu materialnego wsparcia systemu sądownego są zależne od sytuacji, w jakiej funkcjonuje dany system, ale za normalne

i właściwe uznaje się, że ostateczne kompetencje decydowania o budżecie powinny przynależeć do władzy ustawodawczej. Niemniej jednak, w normach międzynarodowych można znaleźć wymóg – a praktyce europejskiej postanowienie – że sądy muszą mieć wystarczające fundusze, pozwalające na zagwarantowanie im bezproblemowego funkcjonowania,<sup>16</sup> a sędziowie powinni uzyskiwać wynagrodzenie zgodne z dostojnością wymagany u niezależnego sędziego<sup>17</sup>. To oznacza, że wynagrodzenia sędziów powinny być konkurencyjne w stosunku do alternatyw zawodowych dostępnych dla sędziów i że sędziów powinno się wynagradzać tak, aby nie byli podatni na wpływy zewnętrzne z powodów materialnych. Jedną z najlepszych metod zagwarantowania takiego stanu faktycznego jest zapewnienie, aby ze swojej strony władza ustawodawcza i wykonawcza wiążąco zadeklarowały pewien określony poziom finansowania i włączenie rozpatrywania wniosków ze strony kół sądowniczych do przebiegu procesu opracowywania budżetu

Wiele spośród krajów kandydujących nie spełnia tych standardów, szczególnie jeżeli chodzi o zapewnienie bazy materialnej,<sup>18</sup> choć należy dodać, że poziom wynagrodzeń znacznie się poprawił. Chociaż żaden z tych krajów nie osiągnął zadowalającego poziomu zaplecza materialnego, ze szczególnie niskimi standardami w tej sferze mamy nadal do czynienia w Bułgarii, na Łotwie, w Rumunii i na Słowacji oraz do pewnego stopnia także w Polsce.

Oczywiście, niewystarczająca niezależność instytucjonalna i zaplecze finansowe są częściowo objawami większego problemu, a mianowicie kontroli ze strony władzy wykonawczej; w przypadkach gdy jedna z pozostałych struktur Państwa pozostaje odpowiedzialna za system sądowniczy, zawsze będzie ona mieć bodźce i okazje do przyznania sądownictwu niższego priorytetu, o ile oczekiwania społeczne nie wymuszają innego postępowania.

### *3. Nadmierne i niewłaściwe wpływy ze strony władzy wykonawczej*

Jedną ze spuścizn okresu przed 1989 roku, stanowiącą jedno z najważniejszych zagrożeń dla konsolidacji całkowicie niezależnych systemów sądowniczych w pań-

---

<sup>16</sup> Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 7; UCJ, Art. 14.

<sup>17</sup> Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 11; Zalecenia Rady Europy, Zasada III.1.b.; UCJ, Art. 13.

<sup>18</sup> W każdym z krajów spotyka się olbrzymie zróżnicowanie, niektóre z sądów są dobrze zaopatrzone, a inne otrzymują niewielką pomoc. Takie zróżnicowanie samo z siebie tworzy okazje do wybiórczego i niewłaściwego wpływania na sądy poprzez selektywne przyznawanie wsparcia finansowego.

stwach kandydujących, jest nadal odczuwany, przemożny wpływ władzy wykonawczej, a szczególnie ministerstw sprawiedliwości, na administrowanie systemem sądowniczym oraz selekcję, awansowanie i dyscyplinowanie sędziów. Nawet w państwach, w których wprowadzono już zmiany ustawodawcze, zwiększając tym samym formalną niezawisłość sądownictwa, nadal obserwujemy tendencję ze strony władzy wykonawczej do podejmowania prób utrzymania lub odzyskania swoich prerogatyw poprzez odpowiednie mianowania, wywieranie wpływu na skład osobowy ciał nadzorujących sądownictwo i nowe ustawodawstwo.

Problem kontroli ministerialnej jest szczególnie poważny w niektórych z krajów kandydujących do UE, gdzie instytucjonalna niezawisłość systemu sądowniczego jest nadal słabo zakorzeniona: w Republice Czeskiej, Estonii, na Łotwie i w Rumunii. W pozostałych krajach regionu nadal mamy do czynienia z sytuacjami wzbudzającymi niepokój. Tylko na Węgrzech, i być może w Słowenii, problem ten został zredukowany do minimum. Litwa aktualnie znajduje się w okresie przejściowym podążając w kierunku systemu dającego sądom pełną autonomię administracyjną; na Słowacji natomiast władza wykonawcza ma aktualnie w swoich rękach prawie całkowitą kontrolę administracyjną, choć niedawne nowele konstytucji wydają się nakładać obowiązek ukonstytuowania rady sądowniczej posiadającej daleko idące kompetencje administracyjne.

Nie ma żadnej bezwzględnej przesłanki zabraniającej władzy wykonawczej zaangażowania w administrację w systemie sądowniczym, a nawet uczynienia z niej najważniejszego podmiotu odpowiadającego – tak jest w wielu państwach członkowskich samej UE. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę brak zakorzenionej i sprawdzonej w praktyce tradycji umiarkowanego i powściągliwego zachowań się władzy wykonawczej w jej stosunkach z sądami, do takiego zaangażowania należy zniechęcać. Szczegółne uwarunkowania historyczne regionu pokazują, że wzajemne oddziaływanie pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą często szkodzi niezawisłości sądownictwa. Ze względu na to, że Ministerstwo Sprawiedliwości było organem kontrolnym, sprawującym nadzór nad systemem sądowniczym w czasach komunistycznych, a sędziowie działali w kulturze opartej na służalczości, najlepszą opcją byłoby wykonanie posunięcia wskazującego jednoznacznie na zerwanie z tą tradycją, zamiast zaufania pokładanego w ewentualnych wynikach reformy instytucjonalnej.

Częścią możliwego rozwiązania jest wyraźne oddzielenie systemu sądowniczego od niewłaściwego i nadmiernego zaangażowania władzy wykonawczej (lub ustawodawczej), poprzez nie budzące wątpliwości gwarancje konstytucyjne i stworzenie instytucji – w ramach systemu sądowniczego lub z zapewnieniem znacznego przedstawicielstwa środowisk sędziowskich – zajmującej się w neu-

tralny sposób administrowaniem systemem i karierami zawodowymi sędziów. W większości krajów regionu ogólny zarys takich systemów już działa w praktyce, chociaż pozostały jeszcze do wprowadzenia ważne ulepszenia ustawodawcze i instytucjonalne. Umocowanie i umiejscowienie niezależnych ciał administracyjnych na poziomie uregulowań konstytucyjnych, pomaga w odizolowaniu ich od zmian motywowanych względami politycznymi. Ponadto, sądom należy przyznać środki na rozwijanie wiedzy i umiejętności w dziedzinie zarządzania, tak aby wyeliminować jeden z podstawowych argumentów przemawiających za dalszym zaangażowaniem władzy wykonawczej. Jest to obszar, w którym pomoc międzynarodowa mogłaby mieć ważne znaczenie.

Jednak, równie ważna jest zmiana atmosfery otaczającej system sądowniczy. Należy podważyć i odrzucić nadal pokutujący pogląd – spotykany zarówno w innych strukturach Państwa, jak i w samych sądach – sugerujący, iż zaangażowanie władzy wykonawczej w administrowanie systemem sądowniczym jest zarówno konieczne (system jest źle przygotowany do samodzielnego wykonywania zadań administracyjnych), jak i pożądane. Politycy powinni zapewnić na forum publicznym o wadze niezawisłości systemu sądowniczego, wprowadzić w życie ustawodawstwo wspierające taki system sądowniczy i powstrzymywać się od ataków na prerogatywy sędziów. Sędziowie muszą w sposób merytoryczny obalać polityczną krytykę nie stawiając jej na cenzurowanym, ale udowadniając, że są gotowi do samodzielnego administrowania swoją pracą w sposób profesjonalny, z uwzględnieniem umiaru i dyscypliny oraz wyrazić gotowość poddania swoich czynów pod rozliczenie przez społeczeństwo.

#### D. Wykorzystanie procesu wchodzenia do UE do zidentyfikowania rozwijanych aktualnie standardów europejskich

Wiele z problemów zidentyfikowanych w tych Raportach to tylko *potencjalne* okazje do niewłaściwego i nadmiernego wtrącania się w sprawy sądownictwa. Jest to oznaką, że status systemu sądowniczego w tych krajach jest nadal niewykrystalizowany, a te potencjalne problemy – pochodzące ze struktur podobnych lub nawet identycznych, jak ich odpowiedniki w bardziej dojrzałych demokracjach, łącznie z niektórymi państwami samej UE – nadal rodzą uzasadnione zaniepokojenie. W niektórych z pozostałych krajów czas i praktyka czasami potwierdzały, że ryzyko to ma tylko teoretyczną naturę, a ogólne poszanowanie dla rządów prawa, dostojność urzędu sędziowskiego i udowodniony przez praktykę historyczną interes pozostałych struktur Państwa we wspieraniu

niezawisłości są czynnikami wystarczającymi do zagwarantowania, aby wtrącanie się do systemu sądowego nie miało miejsca<sup>19</sup>.

Ustalenie, czy dane rozwiązanie jest akceptowalne wymaga jasnego określenia i zrozumienia standardów, które sama UE chce stosować na terenie Zjednoczonej Europy i w stosunku do państw kandydujących do piętnastki. Kraje kandydujące do UE są tak naprawdę faktycznie zobowiązane do spełnienia kryteriów z Kopenhagi, ale UE musi jeszcze opracować ewentualne standardy, według których możnaby mierzyć wysiłki państw kandydujących lub przyszłe wyniki działań w tej sferze osiągnane przez państwa już będące w UE. Bardziej precyzyjne standardy są konieczne do zapewnienia jednolitego poziomu poszanowania dla niezawisłości sądów w całej Europie.

Standardów tych nie należy traktować jako problemu, są one okazją o historycznym znaczeniu. Proces akcesyjny nie tylko mobilizuje państwa kandydujące do działania dla dalszego wzmocnienia roli rządów prawa w realizowanych działaniach reformatorskich, ale jest on również zachętą dla samej UE, jako całości, do uznania wspólnych standardów, które będą stanowić właściwe fundamenty dalszego członkostwa w Zjednoczonej Europie. Dzięki zidentyfikowaniu politycznych kryteriów członkostwa UE akcentuje, że Zjednoczona Europa to coś więcej niż partnerstwo gospodarcze dla wygody zainteresowanych – a mianowicie, że jest ona prawdziwą wspólnotą wartości podzielanych w całej Europie; to właśnie wyzwanie związane z procesem wchodzenia do UE umożliwi wyrażenie i promowanie tych wartości.

W ramach stosownych granic przyznanej jej władzy, UE powinna określić ogólnoeuropejskie standardy, według których ma zamiar mierzyć stopień niezawisłości sądów na zasadzie ciągłej. Standardy te powinny obejmować kilka wymaganych minimów, kilka zabronionych praktyk i o wiele więcej licznych opcji dotyczących dojścia do niezawisłości sądów zgodnej z zasadami UE i celami jej przyświecającymi.

Standardy takie powinny potwierdzać uniwersalne i europejskie wartości, a równocześnie brać pod uwagę różnice w kontekście historycznym i politycznym widoczne na kontynencie europejskim. Dla umożliwienia rozróżnienia pomiędzy formalnymi i realnymi czynnikami ryzyka zagrażającymi niezawisłości sądów i sędziów standardy te muszą uwzględnić praktyki i prawo obowiązujące w krajach kandydujących i członkowskich UE oraz się do nich ustosunkować. Równocześnie muszą one zdefiniować podstawowe wytyczne, których

---

<sup>19</sup> Porównaj UCJ, Art. 11 (2) (wymagający, aby obsługa zadań administracyjnych i dyscyplinarnych była wykonywana przez niezależne ciała “gdy nie jest to zagwarantowane innymi sposobami zakorzenionymi w starej i sprawdzonej tradycji [,]”).

przestrzeżenie jest konieczne do zachowania niezawisłości sądów w dowolnej sytuacji. Zarówno w Europie, jak i poza nią standardy takie już istnieją lub można je wyizolować z panujących uwarunkowań.

### 1. *Istniejące standardy UE*

UE nie wypracowała obszernych lub definitywnych standardów prawnych czy zaleceń dotyczących niezawisłości sądownictwa. Niedawno uchwalona Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>20</sup> „uznaje”<sup>21</sup> standardy, które gwarantowałyby prawo do sprawiedliwej rozprawy przed niezawisłym i bezstronnym trybunałem, ukonstytuowanym na mocy prawa, i do skutecznych mechanizmów zadośćuczynienia za krzywdy (prawnych środków zaradczych)<sup>22</sup>. Choć Rada Europejska „chciałaby, aby Karta była jak najszerzej upowszechniana wśród obywateli Unii [,]”<sup>23</sup> nie jest ona dokumentem wiążącym i nie ma określonego statusu prawnego.

Tam gdzie UE nie wypowiada się, aktualne państwa członkowskie stosują różne praktyki krajowe, które dają ważne wskazówki i podstawę do opracowania obiektywnego systemu oceny, zgodnego z wartościami wyznawanymi przez UE.

W zakresie w jakim struktury sądownicze państw członkowskich UE miały, według powszechnych oczekiwań, mieścić się w (niezdefiniowanych) granicach akceptowalnej praktyki, mogą one być źródłem przykładów, którym państwa członkowskie mogą starać się dorównać, aby przekształcić swoje systemy tak, żeby mieściły się one w akceptowalnych granicach. Tak więc, dla przykładu, rozwiązania (organizacyjne i inne) systemu sądowniczego ukształtowane na podstawie systemu jednego z państw członkowskich UE – widoczne w sposobie, w jaki system rumuński czerpał garściami z modeli francuskich – mogłyby z uzasadnioną dozą pewności sugerować, że praktyka tego kraju kandydującego do UE była przynajmniej równie akceptowalna, jak to co jest w usmiechu może casusie w tym państwie członkowskim, o ile nie wchodziłyby w grę niepodważalne przesłanki wynikające z sytuacji tego kraju członkowskiego

<sup>20</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *podpisana i proklamowana* przez Radę Europejską w Nicei, 7 grudnia 2001 r. (2000/C 364/01) (dalej Karta UE Praw Podstawowych). Karta nie ma wiążącego statusu prawnego.

<sup>21</sup> Karta UE Praw Podstawowych EU, Preambuła.

<sup>22</sup> Karta UE Praw Podstawowych, Art. 47.

<sup>23</sup> „Prawa obywateli – prawa podstawowe,” internetowy portal Unii Europejskiej, <[http://europa.eu.int/abc/cit1\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/cit1_en.htm)> (stan witryny 23 sierpnia 2001r.).

powodujące wyciągnięcie innego wniosku. W znaczącym więc stopniu same państwa członkowskie UE dostarczają 15 modeli, które przypuszczalnie są zgodne z jeszcze nie wyrażonymi standardami samej Unii.

Jednocześnie, w niektórych przypadkach, połączenie czynników charakterystycznych dla krajów kandydujących – szczególnie osłabionych po czasach komunizmu struktur Państwa oraz nie w pełni wyklarowanego kształtu przemian politycznych – może sugerować, bądź wymagać rozwiązań, które byłyby nie do zaakceptowania w państwach członkowskich UE. Możliwą jest też sytuacja, w której praktyka identyczna, jak stosowana w jednym z państw Unii może być nieodpowiednia, np. funkcjonująca w Wielkiej Brytanii) niepisana konstytucja może nie zapewniać wystarczająco klarownej sytuacji prawnej w kraju, który dopiero wychodzi z rzeczywistości rządów komunistycznych. Innymi słowy, może się okazać, że proste kopiowanie praktyki funkcjonującej w państwach członkowskich nie będzie wystarczające lub konieczne do stworzenia prawdziwie niezawisłych systemów sądowniczych. Jednak, w przypadkach gdzie praktyka odbiega od powszechnego standardu, obowiązek podania stosownych wyjaśnień powinien z pewnością spoczywać na państwie, w którym stwierdzono odchylenia.

Przeprowadzenie wyczerpującego badania praktyk stosowanych przez państwa członkowskie UE w odniesieniu do niezawisłego sądownictwa wychodzi poza zakres tematyczny aktualnie przygotowanych Raportów. Jednak do chwili dokładnego opracowania jasnych standardów UE, niniejszy dokument będzie najbardziej skutecznym sposobem wyjaśnienia wszystkim państwom regionu i EU, jakimi treściami powinno zostać wypełnione wiążące zobowiązanie do praktykowania niezawisłości sądów, a zalecenia EU wystosowane do krajów kandydujących powinny być oparte o wyniki takiej analizy.

## *2. Standardy międzynarodowe*

Ponadto, w obiegu znajduje się szereg standardów uznanych na forum międzynarodowym, a istniejących w formie zalecanych wytycznych. Są one wynikiem prac ciał ogólnie cieszących się mocnym poparciem ze strony UE i poszczególnych państw członkowskich. Wytyczne te dają nam punkty odniesienia przy ocenianiu wyników osiągniętych we wspieraniu niezawisłości sądownictwa przez państwa kandydujące.

Potraktowane całościowo, standardy te identyfikują podstawowe zasady uosabiające niezawisłość sądów: władzę daną sędziemu do orzekania w poszcze-

gólnych sprawach bez wtrącania się podmiotów zewnętrznych; oddzielenie władz i trwale wprzęgnięcie niezawisłości sądownictwa w porządek konstytucyjny; administracyjną niezależność i uwzględnienie udziału sędziów w procesie przygotowywania budżetu dla sądów; „fundamentalną niezawisłość” systemu sądowniczego (tzn. ochronę przed arbitralnym likwidowaniem sądów lub rewidowaniem ich orzeczeń) oraz niezawisłość wewnętrzną samego systemu sądowniczego (tzn. prawo sędziów do wydawania orzeczeń bez niewłaściwego wpływu ze strony sądów wyższej instancji). Ponadto, standardy zajmują się też kwestią pokrewną, a mianowicie bezstronnością sędziów i wspominają o konieczności zapewnienia, aby odpowiedzialność niezależnych sędziów była przedmiotem rozliczenia wobec społeczeństwa.

*a. Międzynarodowa Konwencja Praw Obywatelskich i Politycznych, Artykuł 14*  
Artykuł 14 Międzynarodowej Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych (International Covenant on Civil and Political Rights<sup>24</sup> – ICCPR) – ustanawia ogólnie obowiązujące prawo do rozprawy przed „kompetentnym, niezawisłym i bezstronnym trybunałem stworzonym na mocy prawa[,]” co oznacza, że Państwa są zobowiązane do stworzenia sędziom warunków, w których mogą oni orzekać w sposób niezawisły. Ogólne zasady zawarte w ICCPR w ogóle nie wypowiadają się szczegółowo na temat treści składających się na niezawisłość lub bezstronność; Ogólny Komentarz Artykułu 14, pochodzący z Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, sugeruje jednak bardziej szczegółowy zakres wymagań<sup>25</sup> koniecznych do spełnienia.

#### *b. Podstawowe zasady ONZ*

Jednymi z najważniejszych standardów są Podstawowe Zasady ONZ – Niezawisłość Systemu Sądowniczego, przyjęte w 1985 roku. Te, mające status rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ, Podstawowe Zasady stanowią niewiążące sformułowanie minimalnych aspiracji wspólnoty tych państw co do standardów reprezentowanych przez systemy sądownicze, tak naprawdę trudno sobie wyobrazić usankcjonowany prawnie i niezawisły system sądowniczy sprzeczny z Podstawowymi Zasadami.

<sup>24</sup> Międzynarodowa Konwencja Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęta i gotowa do podpisu, ratyfikacji i przystąpienia sygnatariuszy na mocy rezolucji Zgromadzenia Generalnego – 2200A (XXI) z grudnia 1966, weszła w życie 23 Marca 1976.

<sup>25</sup> Urząd Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, “Równość przed sądami i prawo do sprawiedliwego przesłuchania przy drzwiach otwartych przed niezawisłym i ukonstytuowanym na mocy prawa sądem” (Art. 14)”: 13/04/84. CCPR Komentarz ogólny 13. (Komentarze ogólne) (XXI sesja 1984).

### c. Zalecenia Rady Europy

Zalecenia Rady Europy co do niezawisłości, efektywności i roli sędziów zostały przyjęte w 1994 roku. Tworzą one minimalne standardy podobne w treści do Podstawowych Zasad, chociaż Zalecenia Rady Europy są bardziej szczegółowo przedstawiają możliwe rozwiązania pozwalające na ich spełnienie.

Zalecenia Rady Europy, przyjęte w czasach kiedy proces przemian politycznych i integracji krajów kandydujących do UE był już poważnie zaawansowany, bądź planowany, są wyrazem obowiązków zalecanych państwom wchodzącym w skład Rady Europy. Chociaż wywodzą się one z tych samych źródeł międzynarodowych co Podstawowe Zasady, to są one produktem europejskim i dzięki temu dokładniej odzwierciedlają wartości i dążenia zarówno UE, jak i państw do niej kandydujących – wszystkich członków Rady Europy. Zalecenia te są, gwoli przykładu, o wiele bardziej sprecyzowane – co widoczne jest choćby w tym, iż sugerują tworzenie samorządnych rad sędziowskich jako sposobu na rozwiązanie problemu administrowania systemem sądowniczym i proponują zasady przydzielania spraw sędziom.

### d. Orzecznictwo ECHR

Artykuł 6 Konwencji Rady Europy w Sprawie Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>26</sup> – znanej jako Europejska Konwencja Praw Człowieka – uszczegóławia standardy dotyczące postępowania sądowego, które wpływają na niezawisłości sądów i sędziów. Artykuł 6 jest wiążący dla Państw, które ratyfikowały Konwencję, włącznie ze wszystkimi państwami członkowskimi UE i krajami do niej kandydującymi.

W oparciu o zapisy Artykułu 6 sprawy wnoszone na wokandę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ECHR,) ukonstytuowanego na mocy Konwencji, dotyczą kwestii niezawisłości sądów i ich bezstronności. Pod względem wagi na czoło wybijają się sprawy *Findlay przeciwko Wielkiej Brytanii* i *Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii*<sup>27</sup>. Orzeczenie wydane w pierwszej z tych spraw wyluszcza szereg zasad nieodzownych dla niezawisłości sądów.

<sup>26</sup> Europejska Konwencja Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (*podpisana* 4 listopada 1950; *weszła w życie* 3 września; *znowelizowana* 21 września 1970, 20 grudnia 1971 i 1 stycznia 1990, 213 UNTS 221, ETS 5), Art. 6 (1) (“Każdy ma prawo do sprawiedliwego przesłuchania przy drzwiach otwartych... przed niezawisłym i bezstronnym trybunałem ukonstytuowanym na mocy prawa.”).

<sup>27</sup> *Findlay przeciwko Wielkiej Brytanii*, Orzeczenie ECHR z 25 lutego 1997 (No. 110/1995/16/706), Raporty 1997-1. *Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii*, Orzeczenie ECHR z 22 listopada 1995 (No. 44/1994/491/573), A335-A.

37. W celu ustalenia, czy dane ciało może być uznane za „niezawisłe” należy – między innymi – zwrócić uwagę na sposób mianowania jego członków, ich kadencję oraz istnienie gwarancji zapobiegających zewnętrznym naciskom oraz znaleźć odpowiedź na pytanie, czy ciało sprawia wrażenie niezależności.<sup>28</sup>

Pozostałe casusy rozpatrywane przez ECHR również dotyczą ważnego aspektu niezawisłości sędziowskiej, na który często zwraca się mniejszą uwagę, a mianowicie – zagrożenia dla niezawisłości pojedynczego sędziego pochodzące z samej hierarchii sądowniczej – kwestię tą nazywa się wewnętrzną lub wewnątrz-sądową niezawisłością. W sprawie *Sramek przeciwko Austrii* ustalono, że pełna niezawisłość wymaga również wystarczającego organizacyjnego rozdziału od władzy wykonawczej<sup>29</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, orzecznictwo ECHR z reguły koncentruje się na rozpatrywaniu faktycznych warunków istnienia niezawisłego systemu sądowniczego, nie uważając samych zapisów prawa za wyznacznik takiej niezawisłości.<sup>30</sup>

Orzeczenia ECHR są wiążące dla poszczególnych państw członkowskich, które stają przed Trybunałem w roli Państw Stron Konwencji podczas rozpatrywania danej sprawy. Ogólniej rzecz ujmując, sprawy rozstrzygane przez ECHR dają jasne wytyczne dla pozostałych Państw Stron co do akceptowalnych modeli i praktyk w kontekście ich systemów sądowych. Od podpisania Traktatu z Maastricht jest jasne, że „Unia ma obowiązek poszanowania fundamentalnych praw, w kształcie gwarantowanym przez Europejską Konwencję Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.. i w formie wynikającej z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako ogólnych zasad Prawa Wspólnotowego<sup>31</sup>. Orzeczenia ECHR stanowiące interpretację tekstu Konwencji są z reguły traktowane z wielką powagą, chociaż Europejski Trybunał Sprawiedliwości – najwyższa instytucja sądowa Unii Europejskiej – nie ma prawnego obowiązku stosowania się do nich<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> *Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii*, par. 37.

<sup>29</sup> Vide *Sramek przeciwko Austrii*, Orzeczenie ECHR z 22 października 1984 (No. 5/1983/61/95), A84, par. 74.

<sup>30</sup> Vide D.J. Harris, M. O'Boyle, i C. Warbrick, *Europejska Konwencja Praw Człowieka* (1995), str. 232-33.

<sup>31</sup> Art. F(2), Traktat z Maastricht, wersja z nową numeracją klauzul Art. 6(2), Traktat Amsterdamski.

<sup>32</sup> Vide Opinia Darnon AG w Sprawie 374/87, Orkem (1989), ECR 3351, cytowana w D. Spielmann, „Comparing ECJ and ECHR Case Law” [Porównanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w: pod red. P. Alston, *The EU and Human Rights [Unia Europejska i Prawa Człowieka]*, 1999, s. 762.

### e. Karty Stowarzyszeń Sędziów

Pewną dodatkową pomoc przy formułowaniu standardów dotyczących niezawisłości sądów i sądownictwa mogą stanowić wytyczne zaproponowane przez międzynarodowe stowarzyszenia sędziów, a szczególnie w Europejskiej Karcie Statutu Sędziów, przyjętej przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów,<sup>33</sup> i w Uniwersalnej Karcie Sędziego przyjętej przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów<sup>34</sup>. Obie Karty określają obszerny wachlarz docelowych rozwiązań prawnych i obowiązków, skonstruowanych tak, aby przyczynić się do maksymalizacji niezawisłości sądownictwa. Opierając się na takim podejściu, Karty optują za modelem znacznie bardziej ciężącym w kierunku preferowania autonomii sędziowskiej w stosunku do odpowiedzialności za własne czyny, w czym wychodzą poza granice, które można pogodzić z praktykami funkcjonującymi w większości państw UE lub w pozostałych częściach świata.

### 3. Na drodze do opracowania Standardów dla Unii

Należy pamiętać jednak o ograniczeniach tych standardów przy podejmowaniu próby oceny niezawisłości sądownictwa w poszczególnych krajach, czy ekstrapolując je na stanowisko UE. Standardy międzynarodowe są niewiążącymi zaleceniami, a przy braku klarownych i wiążących wymogów ze strony UE, dają one cenne informacje o cechach charakterystycznych dla niezawisłości sądownictwa, ale nic ponadto.

Z tego powodu poszczególnym Państwom pozostawiono szeroką swobodę przy projektowaniu kształtu instytucji gwarantujących niezawisłość sądownictwa. UE może z pożytkiem doprecyzować istniejące standardy, tam gdzie to jest możliwe, dla całej Unii opierając się na swoim mandacie. Biorąc za punkt wyjścia Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej, takie działania powinny obejmować klarowne sformułowanie wiążących zasad, których przestrzegania UE gotowa jest domagać się od swoich członków i państw do niej kandydujących, oraz deklaracje w innych obszarach, w których jako Unia nie ma ona interesu.

---

<sup>33</sup> Karta (dalej "ECSJ"), ustanowiona w 1998, nie jest dokumentem Rady Europy, ale została opracowana przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów pod auspicjami Rady w ramach Planu THEMIS i opublikowana przez Radę [DAJ/DOC (98) 23]. Zarówno Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na Rzecz Demokracji i Wolności [European Association of Judges for Democracy and Freedom] (MEDEL), jak i *Ecole Nationale de la Magistrature* z Francji (ENM) uczestniczyły w opracowaniu karty ECSJ.

<sup>34</sup> Dalej UCJ.

Może to obejmować przykłady z wachlarza akceptowalnych praktyk, z odniesieniem do istniejących zastosowań.

Nagłaśniając własne standardy UE powinna zagwarantować, aby każdy z nich pozwalał na przeprowadzenie jakościowej oceny czy niezawisłość sądownictwa jest tak naprawdę przestrzegana. Zapisy konstytucyjne, ustawodawcze i instytucjonalne nic nie znaczą, jeżeli pomimo ich istnienia sędziowie czują się wewnętrznie zobowiązani do orzeczenia z korzyścią dla jednej ze stron. Wręcz przeciwnie, brak jakiegokolwiek z takich zapisów, czy bazy materialnej niekoniecznie oznacza, że dane państwo nie spełnia swoich obowiązków, jeżeli sytuacja i okoliczności, rozpatrywane w całości, pokazują, że pomimo tego udało się uzyskać niezawisłość. Jest tak szczególnie wtedy, kiedy weźmiemy pod uwagę wielorakość podejść do tworzenia ciał sądowniczych jaką spotykamy w UE.

Oceny, prowadzone przez Komisję przy zastosowaniu opracowywanych przez nią standardów, powinny być jakościowe i sprawiedliwe. Nie wolno mówić jakimkolwiek Państwu, że nie udaje mu się wypracować niezależnego systemu sądowniczego bez równoczesnego podania przyczyn, dla których uznaje się, że nie dopełnia ono tego obowiązku i poinformowania go o tym, co może zrobić, aby zaradzić takiej sytuacji.

## II. Konstytucyjne i Prawne Ramy Niezawisłości Sądownictwa

### A. Gwarancje rozdziału władz lub niezawisłości

Większość standardów dotyczących niezawisłości sędziów zaleca, aby niezależna rola systemu sądowego i poszczególnych sędziów była zdefiniowana w konstytucji państwa lub na równoważnym szczeblu<sup>35</sup>. Chociaż nie jest to konieczne dla systemu niezawisłości sądownictwa – co pokazuje praktyka państw członkowskich UE – formalne określenie w konstytucji, że sądownictwo jest oddzielną władzą lub, że jest niezależne od organów ustawodawczych i wykonawczych pomaga w zapewnieniu sądom ochrony przed wtrącaniem się podmiotów zewnętrznych z powodów politycznych. Brak klarowności samych konstytucji powoduje, że sądownictwo jest ciągle narażone na ryzyko ataków ze strony innych struktur państwa. Dlatego za minimalny wymóg – w sytuacjach, gdy sądownictwo formalnie nie stanowi oddzielnej i równej pozostałym struktury państwa – należy uznać przyjęcie na siebie przez mającą wyższy status władzę państwową samoograniczeń przy podejmowanych działaniach, tak aby rozpatrujący sprawy sędziowie byli w stanie stosować własny osąd sytuacji, z zastrzeżeniem wyłącznie ograniczeń wynikających z zapisów samego prawa<sup>36</sup>.

Podstawowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej są zapisane w konstytucjach wszystkich państw kandydujących do UE, chociaż zapisy ustawowe dotyczące sądów często stanowią część porządku konstytucyjnego i mają specjalny status<sup>37</sup>. Niektóre z konstytucji obowiązujących w państwach kandydujących do UE *expressis verbis* stanowią o podziale władz na wykonawczą, ustawodawczą

<sup>35</sup> Vide np. Podstawowe Zasady NZ, Art. 1; Zalecenia Rady Europy, Zasada 1 (2)(a); UCJ, Art. 2; ECSJ, Art. 1, 2. *Ale uuwaga* ECHR zazwyczaj nie znajduje naruszenia, jeżeli sądy mają rzeczywistą – choć nie sformalizowaną czy wynikającą z tekstów prawa – niezawisłość, tak jak ma to miejsce w kilku państwach UE. Vide *Sramek przeciwko Austrii*, par. 38 (1984). W związku z usunięciem urzędnika sądu lub trybunału wystarczy, jeżeli mechanizmy ochrony przed usuwaniem są “uznane faktycznie, a inne konieczne gwarancje są obecne”. Vide *Campbell and Fell przeciwko Wielkiej Brytanii*, Orzeczenie ECHR z 28 czerwca 1984, A80, par. 80.

<sup>36</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 1, 2, 4; Zalecenia Rady Europy, Art. 2 (a)-(b); UCJ, Art. 1-4. Żaden ze standardów międzynarodowych nie odnosi się do rozdziału władz, w zamian nawiązują one do istnienia *niezawisłych* sędziów lub sądownictwa.

<sup>37</sup> W Słowenii i na Węgrzech, dla przykładu, przyjmowanie i nowelizowanie ustawy o ustroju sądów wymaga specjalnego kworum w Parlamencie.

i sądowniczą (Bułgaria, Słowenia), natomiast w kilku konstytucjach (Estonii i Polski) zawarto również zapis o „równowadze” pomiędzy władzami. Wyraźnego rozdziału władz nie przewidują konstytucje Łotwy, Rumunii czy Słowacji. Zgodnie ze standardami międzynarodowymi,<sup>38</sup> niektóre konstytucje zawierają również formalne gwarancje niezawisłości władzy sądowniczej (Bułgaria, Polska) lub sądów (Estonia<sup>39</sup>, Litwa<sup>40</sup>, Słowacja<sup>41</sup>); pozostałe konstytucje tego nie stanowią. Zgodnie ze standardami europejskimi<sup>42</sup> wszystkie konstytucje proklamują niezawisłość poszczególnych sędziów. Zatem, wykonując swoje obowiązki sędziowskie sędziowie podlegają wyłącznie konstytucji i prawu.

Pomimo zróżnicowania treści zapisów, wszystkie konstytucje przewidują wyraźnie zdefiniowane zadania dla każdej z władz i struktur państwa lub dla sędziów, a w praktyce wszystkie państwa kandydujące do EU uważają swoje systemy sądownicze za faktycznie wydzielone struktury państwa. W każdym razie pewne jest, że system sądowniczy może funkcjonować w sposób niezawisły, nawet jeżeli sądownictwo nie jest formalnie określone jako odrębna władza, pod warunkiem, że sądy cieszą się wyraźnymi i trwałymi gwarancjami niezawisłości.

Pomimo tego faktu, wyraźne odniesienia w zapisach konstytucyjnych do rozdziału władz lub do instytucjonalnej niezależności sądownictwa, bez względu na formę, wydają się być opcją preferowaną jako mechanizm zabezpieczający przed próbami osłabienia niezawisłości sądów i sędziów. Faktycznie, mając na względzie, że historyczne okoliczności kształtowały polityczne i prawne kultury krajów kandydujących w sposób odmienny niż w większości państw członkowskich UE, sformułowany *expressis verbis* rozdział struktur państwa wydaje się nieodzowny. Pełny rozdział byłby skutecznym sposobem ochrony sądów przed potencjalnie negatywnymi skutkami procesów politycznych, które ciągle ulegają przekształceniom, ponadto zapisy takie dałyby Trybunałom Konstytucyjnym mocny argument przy obronie niezawisłości systemu sądowniczego.

---

<sup>38</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 1. Brak spójnej praktyki któregośkolwiek z państw UE w odniesieniu do formalnej deklaracji niezawisłości sądownictwa.

<sup>39</sup> Odniesienie do “sądów” – terminu, który nie został zdefiniowany. Konstytucja Estonii, Art. 146.

<sup>40</sup> Konstytucja stanowi, że “sędziowie i sądy” są niezawisłe “podczas wymierzania sprawiedliwości.” Konstytucja Litwy, Art. 109.

<sup>41</sup> Odniesienia dotyczą sądów i sędziów, ale nie władzy sądowniczej jako całości Konstytucja Republiki Słowackiej, Art. 141 (1) i 144 (1).

<sup>42</sup> Zalecenia Rady Europy, Zasada I.

## B. Przedstawicielstwo środowiska sędziowskiego

Jeżeli dane Państwo nie dopełni obowiązku jasnego określenia ciała reprezentującego sądownictwo w jego relacjach z pozostałymi strukturami władzy, naraża się tym samym na ryzyko erozji ważnych konstytucyjnych i ustawodawczych mechanizmów chroniących niezawisłość sądów, gdyż takiej w sytuacji zabraknie partnera do dialogu, który byłby w stanie powstrzymać pozostałe struktury państwa od działań podejmowanych w sposób ograniczający zakres prerogatyw sądów i sędziów.

W UE nie ma uzgodnionej praktyki co do sposobu reprezentowania sądów w ich relacjach z pozostałymi strukturami Państwa. W niektórych państwach członkowskich UE powołano jasno zdefiniowanego przedstawiciela konstytucjonalnego, chociaż w pozostałych przedstawicielstwo to ma charakter bardziej nieformalny. Są też państwa, w których system sądowniczy reprezentowany jest przez organy władzy wykonawczej; w pozostałych system sądowniczy ma własne przedstawicielstwo zorganizowane w postaci specjalnych ciał, takich jak rada sędziowska, lub funkcjonuje ono za pośrednictwem sądów wyższej instancji. Uważa się, że istnienie niezależnych ciał preferowane jest przez międzynarodowe stowarzyszenia sędziów; rady mogą też być skutecznym środkiem uwzględnienia udziału sędziów z sądów niższej instancji w procesie przedstawicielstwa, modele takie w coraz większym stopniu są wprowadzane w krajach członkowskich UE.

Analogicznie, również wśród krajów ubiegających się o członkostwo można dostrzec szereg modeli przedstawicielstwa środowisk sądowych: przedstawicielstwo za pośrednictwem ministerstw sprawiedliwości (Republika Czeska, Estonia, Łotwa); przedstawicielstwo za pośrednictwem ministerstwa sprawiedliwości i rady sędziowskiej (Polska, Rumunia, Słowacja<sup>43</sup>, Słowenia); rola przedstawiciela pełniona wyłącznie przez wiodące sądy (Litwa<sup>44</sup>) lub przez samą radę sędziowską (Bułgaria, Węgry). Niemniej jednak, wiele z tych ciał jest tylko nieformalnymi przedstawicielami środowisk sądowych (tak, jak ma to miejsce w Republice Czeskiej, Estonii i w Polsce), ponieważ ich funkcje nie zostały jasno określone w konstytucjach lub ustawach, a pełnienie funkcji przedstawicielskich jest często faktycznie rozproszone wśród kilku różnych instytucji i osób fizycznych<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> W oczekiwaniu na wejście w życie poprawki konstytucyjnej z lutego 2000r. tworzącej Radą Sądowniczą, sądownictwo jest reprezentowane przez Ministra i Prezesa Sądu Najwyższego.

<sup>44</sup> Funkcja przedstawicielska ulega aktualnie zmianom, po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 1999r. unieważniającym części ustawy o sądach, nowe zapisy muszą jeszcze zostać opracowane.

<sup>45</sup> W niektórych krajach, takich jak Estonia, Sąd Najwyższy reprezentowany jest oddzielnie.

Chociaż skuteczność każdego z tych modeli w reprezentowaniu środowisk sądowych można teoretycznie dowieść, to w praktyce nadmierne poleganie na działaniach ze strony struktur władzy wykonawczej niesie za sobą ryzyko, że system sądowniczy będzie traktowany mniej priorytetowo w negacjach dotyczących szeregu kwestii, w których interesy władzy sądowniczej i wykonawczej mogą stać w sprzeczności, począwszy od budżetów, a skończywszy na rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Wydzielona i niezależna struktura władzy, jaką jest sądownictwo, powinna mieć własne przedstawicielstwo, a nie polegać na innych strukturach państwa w tej sferze.

### C. Sądy nadzwyczajne i wojskowe

Podstawowym warunkiem wstępnym niezawisłości systemu sądowego jest zagwarantowanie, aby tylko sądy ukonstytuowane na mocy prawa miały prawo do wymierzania sprawiedliwości<sup>46</sup>, zasada ta jest określona w konstytucjach wszystkich państw ubiegających się o członkostwo w UE. Bułgaria, Estonia i Słowenia wyraźnie zabraniają tworzenia sądów doraźnych. Litwa ogranicza powoływanie takich sądów do zaistnienia specjalnych okoliczności.

W niektórych państwach sądy wojskowe, które nie są wystarczająco niezależne od organów władzy wykonawczej mają szeroko stosowane prawo do orzekania w sprawach, które zasadniczo powinny znaleźć się na wokandach sądów cywilnych<sup>47</sup>. Trybunały wojskowe, które tradycyjnie stosowane były jako sposób obchodzenia formalnych mechanizmów ochrony prerogatyw sądownictwa zostały już zniesione w Republice Czeskiej, na Litwie i w Słowenii<sup>48</sup>. W Bułgarii, Rumunii i na Słowacji sądy wojskowe nadal mogą korzystać z szerokich uprawnień, obejmujących orzekanie w sprawach przeciwko policji<sup>49</sup>. W Polsce również istnieją

<sup>46</sup> Vide e.g., Karta Praw Podstawowych UE, Art. 47; ICCPR, Art. 14; Podstawowe Zasady NZ, Art. 5, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Art. 6 (1).

<sup>47</sup> Sądy wojskowe podlegają takim samym wymogom co do niezawisłości sędziowskiej, jak sądy cywilne. Porównaj *Findlay przeciwko Wielkiej Brytanii*, ECHR Orzeczenie z 25 lutego 1997r. (No. 110/1995/16/706), Raporty 1997-1. Vide Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, "Równość przed sądami i prawo do sprawiedliwego i publicznego procesu przed niezależnym sądem ukonstytuowanym na mocy prawa (Art. 14) 13/04/84. CCPR Komentarz Ogólny 13 (Komentarz Ogólny) (XXI sesja, 1984).

<sup>48</sup> Łotwa dozwala na istnienie sądów wojskowych, ale nie uchwalono tam koniecznych ustaw pozwalających na ich funkcjonowanie.

<sup>49</sup> W Rumunii zaobserwowano pewną poprawę w tym sensie, że teraz Sąd Najwyższy jest sądem ostatniej instancji dla spraw rozstrzyganych przez sądy wojskowe.

sądy wojskowe, a na Węgrzech sędziowie wojskowi uczestniczą w składach sędziowskich funkcjonujących w ramach normalnego systemu sądowniczego.

Fakt, że sądy wojskowe z reguły mają bliższe związki z władzą wykonawczą za pośrednictwem hierarchii wojskowej powoduje dwa problemy. Po pierwsze, sędziowie wojskowi zasiadający w tych sądach cieszą się mniejszą niezawisłością. Po drugie, funkcjonowanie sądów wojskowych uszczupla zakres kompetencji przyznanych sądom cywilnym podlegającym gwarancją niezawisłości, może ono też przerodzić się w alternatywne forum wymierzania sprawiedliwości, którego jurysdykcja jest określona w sposób mglisty.

## D. Rola trybunałów konstytucyjnych

Przywilej rozstrzygnięcia kwestii dotyczących zmian ustawodawstwa i rozpatrywania działań podejmowanych przez władzę wykonawczą dla zapewnienia przestrzegania konstytucji są przywilejem nowych trybunałów konstytucyjnych działających w większości państw ubiegających się o członkostwo w UE<sup>50</sup>; w ciągu ostatniej dekady orzeczenia trybunałów konstytucyjnych odegrały ważną rolę w określaniu kompetencji i definiowaniu niezawisłości sądów<sup>51</sup>. Zgodnie z praktyką stosowaną w państwach członkowskich UE trybunały konstytucyjne, funkcjonujące w krajach kandydujących do Zjednoczonej Europy, z reguły znajdują się poza normalnym systemem sądowym i nie są uważane za sądy w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zaangażowanie władzy wykonawczej i parlamentów do wyboru sędziów zasiadających w trybunale konstytucyjnym jest z tego względu powszechnie stosowane, jako praktyka bardziej bezpośrednia, a sędziowie zawsze zasiadają w składzie orzekającym przez kadencję o ograniczonym czasie trwania.<sup>52</sup>

Po części w wyniku bliższych związków ze sprawami natury politycznej, relacje pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi a sądami powszechnymi są w niektórych krajach trudne. Koncentruje się to na dylemacie, czy zwykle sądy pod-

<sup>50</sup> W Estonii, Izba Kontroli Konstytucyjnej Sądu Najwyższego wykonuje funkcje trybunału konstytucyjnego.

<sup>51</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego miało decydujące znaczenie dla reformy administracji sądownictwa na Litwie, natomiast wyroki Trybunału wyjaśniły kwestie rozdziału władz czy niezawisłości sądownictwa na Węgrzech i Łotwie.

<sup>52</sup> W Estonii, sędziowie zasiadający w Izbie Kontroli Konstytucyjnej są wybierani na pięcioletnie kadencje, spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Najwyższy *en banc*.

legają orzeczeniom trybunału konstytucyjnego i znalezieniu odpowiedzi na pytanie, czy interpretacja ustaw i zapisów prawa stanowi wyłączną prerogatywę trybunałów konstytucyjnych. Na Węgrzech, przedstawiciele kół sędziowskich zdecydowanie skrytykowali tamtejsze ministerstwo sprawiedliwości za rządową inicjatywę ustawodawczą, w wyniku której Trybunał Konstytucyjny dostałby zgodę na rewizję orzeczeń Sądu Nadzwyczajnego dla zagwarantowania ujednoliconej interpretacji zapisów prawa. Sąd Najwyższy (w Rumunii) i sądy niższej instancji (w Polsce) odrzuciły pogląd, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są wiążące dla władzy sądowniczej.

W przypadkach, gdy państwa stworzyły oddzielną quasi-sądową instytucję, jak trybunał konstytucyjny, ściśle powiązaną z władzą wykonawczą lub parlamentem, wpływy takiego trybunału na system sądowy muszą zostać ograniczone w taki sam sposób, jak czyni się to w przypadku organów władzy wykonawczej, aby zagwarantować brak nadmiernego i nienależytego wtrącania się tych trybunałów do decyzji przynależnych sędziom. Powierzenie kontroli efektów pracy systemu sądowego sądom powszechnym (tak jak w Estonii) eliminuje ryzyko, że pozostałe władze w państwie będą wywierać wpływ na sądy korzystając z tego kanału.

Oczywiście w stopniu w jakim uznamy, że trybunał konstytucyjny ma mieć właściwe funkcje orzecznicze, powinno to iść w parze z gwarancjami jego niezawisłości, tak jak w przypadku każdego sądu powszechnego.

## E. Zasady dotyczące niemożności łączenia stanowisk

Osobiste lub zawodowe powiązania sędziów z podmiotami spoza systemu sądowego w sposób nieunikniony rodzą ewentualność konfliktu interesu, która może utrudnić sędziom ich bezstronność. Jeżeli powiązania te dotyczą innego organu władzy, sędziowie mogą też mieć trudności z utrzymaniem rzeczywistej niezawisłości bez narażania na szwank swojej kariery zawodowej poza systemem sądowym. Z tego względu większość standardów wyraźnie zaleca ograniczenia w działalności pozasądowej sędziów<sup>53</sup>, chociaż orzecznictwo ECHR i praktyka państw członkowskich UE nie podtrzymują bezwzględnie zakazu pracy sędziów w strukturach politycznych państwa.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> UCJ, Art. 7 (1). Podstawowe Zasady NZ, Art. 8, sugeruje, że prawo sędziów do zrzeszania się i zgromadzeń może być ograniczone przez wymóg, aby "zachowali godność swego urzędu i bezstronność oraz niezawisłość sądów". Dokładnie te same standardy nie wykluczają istnienia stowarzyszeń sędziów. UCJ, Art. 12; Podstawowe Zasady NZ, Art. 9.

<sup>54</sup> Vide e.g. *Ettl przeciwko Austrii*, ECHR – Orzeczenie z 23 kwietnia 1987 (No. 12/1985/98/146), A 117, par. 38; *Engel et. al. przeciwko Holandii*, ECHR Orzeczenie z 23 listopada 1976, A 22.

Większość państw kandydujących do UE stosuje ograniczenia w odniesieniu do piastowania przez sędziów urzędów w organach władzy wykonawczej, parlamencie, czy też w szeregach służby cywilnej. Niemniej jednak nie każdy rodzaj łączenia funkcji jest zabroniony, w kilku krajach sędziom pozwala się na pracę w ministerstwie sprawiedliwości (Republika Czeska, Polska, Słowacja). W Republice Czeskiej i na Słowacji sędziowie bardzo często pracują w ministerstwie sprawiedliwości, równocześnie zachowując status sędziego; w przypadku Estonii i Łotwy mówi się o planach wprowadzenia takiej praktyki. W Polsce sędziowie mogą pracować w ministerstwie i nadal orzekać w sprawach sądowych; taka praktyka poważnie osłabia niezawisłość sędziów.

Zasady dotyczące niemożności godzenia stanowisk ograniczają również możliwości pełnienia przez sędziów wybieralnych urzędów – jest to praktyką w większości, choć nie we wszystkich państwach członkowskich Unii. Ogólnie rzecz biorąc, sędziowie chcący piastować wybieralne urzędy muszą złożyć rezygnację z urzędu sędziego. Niemniej jednak, w niektórych spośród krajów kandydujących sędzia może po prostu zawiesić pełnienie obowiązków (Słowacja, Słowenia), a następnie powrócić do pełnienia funkcji sędziowskich. To zachęca do nadmiernego i niestosownie bliskiego związku z innymi organami władzy.

Pomimo istnienia zasad niemożności godzenia stanowisk, w kilku państwach sędziowie mogą być mianowani na członków różnych komisji lub komitetów związanych z organizacją wyborów (Bułgaria, Łotwa, Polska, Rumunia) lub prawami człowieka (Łotwa, gdzie członek składu Sądu Najwyższego jest konsultantem). Oczywiście możliwość wyboru tych, a nie innych sędziów do składu takich ciał pozwala innym władzom w Państwie na faktyczne nagradzanie lub karanie sędziów powodowane niestosownymi pobudkami.

W Bułgarii zasiadanie w komisjach może być źródłem znaczących dochodów, co powoduje zwiększenie możliwości wystąpienia niestosownych bodźców i wpływów. Lepiej byłoby, gdyby praca w składach komisji nie była wynagradzana.

Powszechnym zjawiskiem wśród państw kandydujących – jak i pośród państw samej UE – jest brak zgody na członkostwo sędziów w partiach politycznych lub zaangażowanie w działalność polityczną. Chociaż zakaz członkostwa w partiach został wprowadzony jako reakcja na komunistyczną przeszłość, to jest on nadal postrzegany jako rzeczywista gwarancja niezawisłości. W państwach UE ograniczenia co do przynależności politycznej sędziów są również powszechne. Zakazów takich nie ma w Republice Czeskiej<sup>55</sup> i w Słowenii.

---

<sup>55</sup> Za wyjątkiem sędziów trybunału konstytucyjnego, którzy nie mogą wstępować do partii.

Wszystkie państwa kandydujące do UE stosują ograniczenia wobec pozasądowej działalności sędziów w sferze gospodarczej i zawodowej, wszystkie z nich umożliwiają sędziom prowadzenie prac akademickich, naukowych lub artystycznych. Zapisy te są zbieżne ze standardami międzynarodowymi i zazwyczaj mają pozytywny wpływ na zagwarantowanie bezstronności sędziów i takiego postrzegania ich przez opinię publiczną.

*Ujawnianie informacji:* Chociaż brakuje standardów międzynarodowych, czy europejskich regulujących tę praktykę, ujawnianie informacji finansowych może być skutecznym sposobem zwiększenia odpowiedzialności osobistej sędziów i zwalczania korupcji bez równoczesnego wchodzenia w konflikt z ich niezawisłością. Aby zwiększyć przejrzystość dochodów sędziowskich, mając też na uwadze zwalczanie korupcji, niektóre spośród państw kandydujących do UE wprowadziły możliwe do zaakceptowania zasady ujawniania informacji (Litwa, Polska, Słowacja). Jest to szczególnie ważne w krajach, gdzie zarzuty o korupcyjności sędziów są wyjątkowo częste. Niemniej jednak w niektórych krajach aktualnie stosowane tam zasady ujawniania informacji nie są wystarczające (Bułgaria, Rumunia). Dlatego też w Rumunii sędziowie na początku i na końcu kadencji muszą złożyć *utajnione* oświadczenie finansowe, oczywiście rozwiązanie takie jest mało skuteczne w powstrzymaniu szerzenia się korupcji tak długo, jak wyniki analizy tych informacji nie będą upubliczniane. Natomiast wymogów dotyczących ujawniania informacji nie wprowadzono w Słowenii i Republice Czeskiej.

### III. Administrowanie systemem sádowniczym a niezawisłość sędziowska

#### A. Umieszczenie odpowiedzialności za administrację<sup>56</sup>

Jeśli nie zapobiegnie się sytuacji, w której ciała odpowiedzialne za administrowanie sądami będą korzystać z posiadanej władzy do wpływania na orzekanie przez sędziów, to z czasem niezawisłość sędziów zostanie osłabiona. Przydzielenie kompetencji administracyjnych innej władzy niepotrzebnie zwiększa bodźce i możliwości do wywierania niewłaściwego wpływu. Przyznanie niezależnym ciałom kompetencji do samoadministrowania w ramach przejrzystych procedur doprowadziłoby do zmniejszenia ryzyka wtrącania się do pracy sądów z pobudek politycznych i równocześnie umożliwiłoby istnienie nadal przedstawicielstwa politycznego, które zachęca do promowania odpowiedzialności za czyny poszczególnych osób w systemie.

Wśród państw członkowskich UE nie ma uzgodnionej praktyki administrowania sądownictwem. W niektórych państwach UE sądownictwo jest administrowane przez władzę wykonawczą; w pozostałych zadania te realizuje samodzielnie za pośrednictwem specjalnych ciał lub sądów wyższej instancji. Standardy międzynarodowe nie są zgodne co do zalecanego kształtu administracji, gdyż niektóre z nich wyraźnie żądają, aby sądownictwo było administrowane przez niezależne ciało reprezentujące sędziów<sup>57</sup>, natomiast pozostałe jedynie nawołują, aby administracja sądownictwem została zorganizowana w sposób uniemożliwiający uszczuplenie niezawisłości sędziów, lecz nie stanowią, która metoda jest najlepszą opcją<sup>58</sup> bądź też pozwalają na zastosowanie kilku modeli.<sup>59</sup> Wszystkie te standardy sugerują, że jako minimum należy przyjąć sytuację, w której sądy mają w jakiejś formie znaczący wkład do administrowania nimi.

<sup>56</sup> Niniejszy rozdział koncentruje się głównie na ciałach odpowiedzialnych za ogólne kwestie administracyjne. Konkretnie kwestie samorządności – takie jak mianowania, konstrukcja zarządzania sprawami i tworzenie budżetów – są omawiane w innych rozdziałach, a tutaj wspominamy je tylko pobieżnie.

<sup>57</sup> ECSJ, Art. 6.

<sup>58</sup> UCJ, Art. 11 (1), ale nie więcej niż “gdzie nie jest to zagwarantowane innymi sposobami zakorzenionymi w starej i sprawdzonej tradycji, niezawisłość sędziowska... byłaby podtrzymywana przez niezależne ciała ze znaczącym przedstawicielstwem sędziów.” Id., Art. 11 (2).

<sup>59</sup> Zalecenia Rady Europy, Art. 2 (c).

Wśród krajów kandydujących do UE w użyciu spotyka się kilka modeli<sup>60</sup>: administracja w rękach ministerstwa sprawiedliwości (Republika Czeska, Estonia, Łotwa<sup>61</sup>, Słowacja<sup>62</sup>); zadania administracyjne wykonywane przez ministerstwo i przynajmniej w jakimś stopniu również przez radę sędziowską (Bułgaria, Polska, Rumunia, Słowenia)<sup>63</sup> oraz administracja w gestii rady sędziowskiej (Węgry). Na Litwie sytuacja jest w dużym stopniu niewykrystalizowana po wydanym w roku 1999 wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który skutkuje unieważnieniem części zapisów ustawy o sądach, ale zapisy te nie zostały jeszcze zastąpione nowymi, w międzyczasie mająca funkcje doradcze Rada Sędziów wzięła na siebie pewne zadania ze sfery zarządzania sądami w oczekiwaniu na zakończenie prac nad nową ustawą o sądownictwie.

Wszystkie Państwa przydzieliły przynajmniej część odpowiedzialności za sferę administracyjną przewodniczącym sądów lub radom sędziowskim; niemniej jednak powszechnym zjawiskiem jest brak pełnego scedowania uprawnień administracyjnych przez władzę wykonawczą na rzecz innych podmiotów; a odpowiedzialność za stronę budżetową nadal w bardzo dużym stopniu pozostaje w rękach władz wykonawczej i ustawodawczej<sup>64</sup>. Funkcjonowanie niezawisłego sądownictwa możliwe jest w każdym z tych systemów; co po części widać po doświadczeniach państw członkowskich UE, pod warunkiem jednak zapobieżenia, w drodze wprowadzenia przejrzystych procedur, wtrącaniu się do podstawowych kompetencji orzeczniczych sędziego.

### *1. Główne kompetencje administracyjne należą do ministerstwa sprawiedliwości*

W niektórych państwach kandydujących do UE ministerstwo sprawiedliwości jest głównym administratorem systemu sądowniczego (Republika Czeska, Esto-

<sup>60</sup> Ta lista jest bardzo podobna do powyższej, dotyczącej Przedstawicielstwa Systemu Sądowniczego, chociaż kilka Państw, takich jak Słowenia, dzieli te funkcje, to są one z reguły w gestii jednego ciała.

<sup>61</sup> Konferencja Sędziów, jako organizacja sprawująca funkcje samorządu, ma również pewne bardzo okrojone uprawnienia doradcze i w sferze wyborów. Bada ona kwestie praktyki sądowniczej i przedkłada Pełnemu Składowi Trybunału Konstytucyjnego prośby o wyjaśnienia stosowania prawa, wybiera członków Rady Kwalifikacji Sądownictwa i Rady Dyscyplinarnej Sądownictwa.

<sup>62</sup> Słowacja niedawno znowelizowała Konstytucję w sposób wymagający reformy administracyjnego nadzoru nad sądami, ale konieczne ustawodawstwo wdrażające zapisy konstytucyjne nie zostało jeszcze uchwalone.

<sup>63</sup> System działający w Słowenii dzieli kompetencje administracyjne pomiędzy radę sądowniczą, Ministerstwo Sprawiedliwości i Sąd Najwyższy.

<sup>64</sup> Uprawnienia budżetowe omówiono obszernie w Rozdziale IV.

nia, Łotwa, Słowacja). Model ten pozwolił władzy wykonawczej na wpłynięcie na podstawowe zadania orzecznicze sędziów poprzez możliwość kontroli nad tym, jakie powinny być podejmowane decyzje o czysto administracyjnym charakterze, czyniąc to podejmowano działania zarówno zgodne z prawem, jak i wychodzące poza formalny mandat do sprawowania władzy.

W niektórych pozostałych państwach wchodzących do UE, w których ministerstwo sprawiedliwości nadal odgrywa ważną rolę obok innych ciał (Polska, Rumunia, Słowenia) droga do niestosownego wtrącania się władzy wykonawczej w administrowanie sądownictwem jest nadal otwarta. W Polsce, dla przykładu, szereg zadań, takich jak administracyjny nadzór ze strony przewodniczących sądów, analiza nagromadzonych spraw oraz opracowanie szczegółów projektu budżetu systemu sądowniczego pozostają przy ministerstwie sprawiedliwości. W Słowenii minister sprawiedliwości, który pozostawił sobie tylko ograniczony zakres uprawnień nadzorczych w stosunku do działalności administracyjnej przewodniczących sądów, podjął jednak niedawno próbę poszerzenia zakresu swych kompetencji o ocenę efektywności funkcjonowania sądów<sup>65</sup>, co stworzyłoby możliwość przedstawicielom władzy wykonawczej do przeprowadzania wybiórczych, drobiazgowych kontroli w sądach. W Rumunii sędziowie donoszą, że inspektorzy z ministerstwa zastraszają ich i wtrącają się do ich kompetencji orzekania przeprowadzając badania akt spraw w celu zwyfikowania właściwego zastosowania prawa<sup>66</sup>.

## 2. Administracja w rękach Rady Sędziowskiej

Jedną z alternatyw wobec kontroli sprawowanej tylko przez jedną władzę w państwie jest stworzenie całkowicie niezależnych ciał, nie umiejscowionych w strukturach żadnej z władz. Tak jak we Francji i we Włoszech, większość państw

<sup>65</sup> Opozycja ze strony Sądu Najwyższego, Stowarzyszenia Sędziów i Rady Sądownictwa zmusiła Rząd do wycofania propozycji.

<sup>66</sup> Informacje uzyskane od pięciu sędziów z sądów okręgowych, kwiecień 2001, Bukareszt; oświadczenie uczestników spotkania okrągłego stołu ISO zorganizowanego 26 marca w Bukareszcie. *Wyjaśnienie: ISO zorganizował spotkania przy okrągłym stole w wielu krajach kandydujących do UE, aby zebrać krytyczne uwagi na temat roboczej wersji raportów krajowych. Eksperti obecni na tych spotkaniach to między innymi: przedstawiciele rządu, delegaci Komisji, przedstawiciele sądownictwa oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Odniesienia do tego spotkania nie powinny być traktowane jako poparcie jakiegokolwiek punktu widzenia reprezentowanego przez któregośkolwiek uczestnika.*

kandydujących stworzyło rady sędziowskie – z reguły składające się z członków wybieranych bądź mianowanych przez różne organy władz państwowych – dla administrowania niektórymi spośród funkcji realizowanych przez sądy. Niektóre państwa – Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia i Słowenia – przydzieliły stworzonym u siebie radom znaczące kompetencje, choć o różnym zakresie.

Chociaż nie są one jedynym środkiem zagwarantowania niezawisłości sądów w sferze administracyjnej, rady te mogą ograniczyć rolę organów władzy wykonawczej i parlamentów w codziennej pracy sądów, w ten sposób eliminując jedne z głównych kanałów wpływów zewnętrznych, przy czym równocześnie pozwalają one na pewien stopień reprezentacji poglądów i interesów kół spoza systemu sądowniczego. Międzynarodowe stowarzyszenia sędziów zalecają niezależne ciała reprezentujące sędziów, jako najbardziej skuteczny sposób zagwarantowania niezawisłości sądów i sędziów<sup>67</sup>, a takie rady funkcjonują w kilku krajach UE.

Niemniej jednak nie we wszystkich państwach ubiegających się od członkostwo w UE rady działają w taki sam sposób. Konstrukcja rady wpływa na jej możliwości gwarantowania niezawisłości sędziów – wiele rad (takich, jak funkcjonująca w Bułgarii) ma za mało zasobów lub zbyt ograniczone kadry, aby przejąć na siebie odpowiedzialność za zadania administracyjne, które dawniej były realizowane przez liczne kadry ministerialne. Węgry przyznały radzie prawie wyłączne kompetencje, a pozostałe cztery kraje regionu dzielą kompetencje administracyjne pomiędzy radę a ministerstwo sprawiedliwości. W pozostałych krajach wchodzących do UE rady wykonują tylko ograniczone funkcje administracyjne, nadzorcze, dyscyplinarne lub doradcze.

*a. Rady posiadające prawie wyłączne kompetencje administracyjne – Węgry*

Na jednym końcu skali znajduje się, dysponująca potężną władzą, Krajowa Rada Sprawiedliwości, która wykonuje większość z funkcji systemu sądowniczego dawniej realizowanych przez ministerstwo sprawiedliwości. Rada odpowiada za administrowanie sądami i wybór, awansowanie, ocenę i szkolenia sędziów; przewodniczący sądów i składy sędziowskie również wzięły na siebie pewne obowiązki. Odpowiedzialność Rady za stronę budżetową jest o wiele bardziej ograniczona: przedkłada ona projekt budżetu dla sądów na ręce rządu.

Według niektórych krytyków, działalność Rady – licznej kadrowo – jest nadmiernie zbiurokratyzowana i w rzeczywistości powoduje zwiększenie obciążenia sędziów pracami administracyjnymi. Niektórzy obserwatorzy argumentują,

<sup>67</sup> UCJ, Art. 11 (2); ECSJ, Art. 6.

że to właśnie Biuro Rady ma w swoich rękach realną władzę, a nie sama Rada. Wielu pracowników Rady dawniej było zatrudnionych w ministerstwie sprawiedliwości i często słyszy się zarzuty, że ich mentalność nadal odzwierciedla podejście starego systemu, kiedy sądy były wyraźnie podporządkowane strukturom biurokratycznym ministerstwa.

*b. Rady posiadające szeroki zakres odpowiedzialności – Bułgaria, Polska*

Schodząc w dół tej umownej skali kompetencyjności, zapoczątkowanej podmiotem mającym najwięcej uprawnień stwierdzamy, że w dwóch państwach kandydujących do UE stworzono rady sędziowskie o szerokich uprawnieniach dotyczących niezawisłości systemu sądowniczego. Działająca w Bułgarii, Najwyższa Rada Sądownicza ma bardzo szerokie formalne kompetencje: określa ilość sędziów, przedkłada projekt budżetu sądów rządowi, przygotowuje propozycje do Prezydenta dotyczące mianowania prezesów sądu najwyższego i najwyższego sądu administracyjnego oraz działa jako władza dyscyplinarna wobec sędziów.

Rada mianuje i dymisjonuje sędziów oraz może znieść ich immunitet na wniosek prokuratora generalnego. Niemniej jednak, Rada działająca w Bułgarii reprezentuje ogół sędziów, włącznie z prokuratorami i dochodzeniowcami. Co więcej, Rada spotyka się tylko od czasu do czasu i ma bardzo ograniczone kadry i zasoby, co otwiera furtkę dla wpływów ze strony władzy wykonawczej, która dysponuje pokazniejszymi zasobami. Ministerstwo faktycznie utrzymuje praktyczną kontrolę nad wieloma funkcjami administracyjnymi, a w pewnych obszarach dwoistość źródeł kompetencji administracyjnych doprowadziła do powstania zamieszania.

Krajowa Rada Sądownicza działająca w Polsce ma mniej uprawnień niż jej odpowiednik w Bułgarii. Ma ona kompetencje w pewnych kwestiach kadrowych i statusu sędziów, takie jak recenzowanie podań o stanowiska sędziowskie, wystosowywanie rekomendacji do Prezydenta RP w odniesieniu do mianowań oraz decydowanie o oddelegowywaniu sędziów. Tak jak zaznaczono powyżej, odpowiedzialność za budżety, nadzór nad przewodniczącymi sądów oraz szkolenia pozostają w gestii ministerstwa sprawiedliwości.

*c. Systemy mieszane – Słowenia*

W Słowenii administracja podzielona jest pomiędzy Sąd Najwyższy, Ministerstwo Sprawiedliwości i Radę Sędziowską. Rada podejmuje decyzje w najistotniejszych kwestiach dotyczących spraw kadrowych i statusu sędziów mających wpływ na system sądowniczy; Sąd Najwyższy przedkłada budżet sądów organom władzy wykonawczej, chociaż Rada to opiniuje – jako doradca – budżet i przekazuje go Parlamentowi.

*d. Rady z ograniczonymi uprawnieniami – Litwa, Rumunia*

Pozostałe państwa kandydujące do UE stworzyły rady, których uprawnienia administracyjne – i możliwości zagwarantowania istnienia niezawisłości sądów – są bardziej ograniczone. Na Litwie, Rada Sędziów doradza Prezydentowi w kwestiach dotyczących mianowania, awansowania, oddelegowywania oraz dymisjonowania sędziów oraz wybiera członków Komisji Egzaminacyjnej sprawdzającej kandydatów na sędziów. W momencie otrzymania skargi od sędziego Rada ocenia, czy dany przypadek wiąże się z naruszeniem niezawisłości sędziego. Projektowana Ustawa o Sądach spowodowałaby znaczące poszerzenie kompetencji administracyjnych Rady Sędziów i nowego ciała – Krajowej Administracji Sądów, znacząco zmniejszając w ten sposób wpływy władzy wykonawczej. Z uwagi na brak nowej Ustawy o Sądach, w praktyce Rada wzięła na siebie nieco szersze uprawnienia niż zdefiniowane w formalnym zakresie jej obowiązków.

W Rumunii, Najwyższa Rada Kół Sądowniczych działa jako agenda o charakterze dyscyplinarnym oraz nominuje sędziów mianowanych przez Prezydenta, ale poza tym nie ma żadnych uprawnień administracyjnych i nadzorczych, które pozostają w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości.

*e. Rady o charakterze doradczym – Słowacja*

Słowacka Rada Sędziów jest ciałem o czysto doradczym charakterze – jej możliwości wspierania niezawisłości sądownictwa ograniczone są do kreowania odpowiedniego publicy i do stosunków między władzami w Państwie. Niedawna nowelizacja konstytucji poszerza uprawnienia Rady o nominowanie kandydatów na sędziów, przydziały służbowe i oddelegowywanie sędziów, proponowanie usunięcia sędziów oraz tworzenie trybunałów dyscyplinarnych. Niemniej jednak, przepisów wykonawczych jeszcze nie uchwalono, a precyzyjny zakres nowych uprawnień Rady nie jest klarowny.

*f. Skład Rad Sądowniczych*

Równie zróżnicowane, jak uprawnienia rad są sposoby ich tworzenia, co może mieć znaczący wpływ na ich niezależność i skuteczność. Jest oczywiste, że jeżeli celem Rady jest zminimalizowanie wpływu ze strony struktur politycznych państwa, to niewiele dobrego wyniknie z wprowadzenia do ich składu osób pochodzących z mianowania, bezpośrednio odpowiedzialnych lub zobowiązanych wobec Rządu czy Parlamentu.

Skład większości rad jest mieszany – obejmują one sędziów oraz, w różnych proporcjach, prokuratorów, prawników lub urzędników państwowych – a uprawnienia do wyboru ich członków podzielono pomiędzy organy władzy sądowniczej, wykonawczej i parlament. To gwarantuje możliwość bezpośredniego rozliczania

poprzez faktyczne zaangażowanie politycznych struktur państwa i daje też sądom pewien zakres niezależności. W niektórych radach, sędziowie stanowią większość – ich liczba w stosunku do liczby osób pochodzących z innych kręgów jest następująca: Węgry – 10 do 5<sup>68</sup>, Litwa – wszyscy<sup>69</sup>, Polska – 17 do 8<sup>70</sup>, Rumunia – 10 do 5<sup>71</sup>, Słowenia – 6 do 5<sup>72</sup>, natomiast w Bułgarii<sup>73</sup> sędziowie są w mniejszości. Stworzenie rady, w której większością dysponują przedstawiciele władzy wykonawczej lub parlamentu może uniemożliwić realizację ich celu, a mianowicie odseparowania funkcji administracyjnych od politycznych struktur państwa.

Niektóre państwa kandydujące do UE (Węgry, Litwa, Słowenia) gwarantują przedstawicielstwo całego środowiska sędziowskiego – jest to procedura, która może pomóc zmniejszyć ryzyko, niezgodnych z prawem i pochodzących z wewnątrz systemu sądowniczego, prób wtrącania się do niezawisłości sędziowskiej. Dzięki takiemu rozwiązaniu sędziowie orzekający na wszystkich instancjach mogą wypowiadać się na forum ciała zawiadującego administracją lub tworzącego reguły funkcjonowania systemu Rumunia natomiast przyznała niewspółmierny udział przedstawicielom sądów wyższej instytucji, co niewiele pomaga w niwelowaniu niebezpieczeństw związanych z wpływami pochodzącymi z samego systemu sądowniczego.

---

<sup>68</sup> Sąd Najwyższy wybiera jednego delegata, a dziewięciu wybierają sesje plenarne sędziów zrzeszonych na szczeblu województwa. Rada ma pięciu stałych członków nie będących sędziami: Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, Prezesa Krajowego Stowarzyszenia Adwokatury i dwóch posłów.

<sup>69</sup> Wszyscy członkowie są sędziami, niemniej jednak władza wykonawcza może mieć pewien wpływ na skład Rady, ponieważ Prezydent Państwa oraz Minister Sprawiedliwości mianują po dwóch sędziów zasiadających w Radzie.

<sup>70</sup> Czterech członków wybieranych spośród posłów na Sejm, dwóch Senatorów oraz Minister Sprawiedliwości.

<sup>71</sup> W Rumunii Rada reprezentuje wymiar sprawiedliwości łącznie z prokuratorami. W tej sytuacji, właściwym jest, że sędziowie mają tylko częściowe przedstawicielstwo – chociaż, co oczywiste, wspólna administracja dla sędziów i prokuratorów podporządkowana władzy wykonawczej tworzy dodatkowe problemy dla niezawisłości sędziowskiej.

<sup>72</sup> Pięciu prawników wybieranych przez Zgromadzenie Narodowe.

<sup>73</sup> Mająca 25 miejsc Rada obejmuje 13 przedstawicieli aparatu sprawiedliwości, ale włącznie z prokuratorami i dochodzeniowcami, więc w składzie jest tylko około 6 sędziów (wliczając Prezesów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego *ex officio*). Jedenaście z 12 miejsc przeznaczonych dla osób spoza wymiaru sprawiedliwości to kandydaci wybierani przez Parlament, a Prokurator Generalny jest członkiem *ex officio*; tak więc członkowie podlegli władzy ustawodawczej lub wykonawczej mają wyraźną większość miejsc.

- <sup>74</sup> Standardy międzynarodowe w dużej mierze milczą na temat konkretnej roli sędziów w procesie przygotowania budżetu. Podstawowe Zasady NZ, Art. 7, stanowią tylko, że Państwo ma obowiązek zagwarantowania odpowiednich zasobów, ale nie zalecają konkretnego procesu. UCJ wymaga, aby sędziowie mieli możliwość “brania udziału lub bycia wysłuchanymi przy podejmowaniu decyzji” dotyczących ich bazy materialnej. Art. 14
- <sup>75</sup> W większości krajów kandydujących sądy wyższej instancji mają oddzielne rozdziały w budżecie (za wyjątkiem Republiki Czeskiej); trybunały konstytucyjne mają oddzielne rozdziały w budżetach wszystkich tych państw. Na Litwie, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że niezależność finansowa sądów wymaga, aby Rząd utworzył dla nich oddzielny budżet, zamiast przydzielać im fundusze za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 1999, Dziennik Ustaw 1999, No.109-3192.

## IV. Autonomia finansowa i poziom finansowania

### A. Proces budżetowy

Bez względu na stosunek Państwa do niezawisłości sądów – widoczny w jego konstytucji – wolność sądownictwa do nieskrępowanego funkcjonowania może zostać poważnie osłabiona, jeżeli jest ono niewłaściwie i nadmiernie zobowiązane i czuje się dłużne wobec pozostałych struktur władzy za przyznane mu środki materialne. Parlament może zmienić wysokość środków przydzielanych sądom, a władza wykonawcza może nierówno rozdzielać te środki nierówno pomiędzy poszczególne sądy. Chociaż jest normalne – i całkowicie zbieżne z praktykami europejskimi<sup>74</sup> – otrzymywanie przez system sądowniczy środków finansowych wyłącznie ze środków celowych przyznawanych przez parlament i doraźnych wypłat przekazywanych przez organy władzy wykonawczej, procesy te jednak mogą być użyte do karania lub nagradzania sądów za zachowania poszczególnych sędziów. Sama świadomość, że może się tak stać, może zniechęcać sędziów do wydawania orzeczeń sprzecznych z życzeniami innych struktur Państwa.

W krajach kandydujących do UE odpowiedzialność za przygotowanie struktury budżetu dla sądownictwa i przydzielenie go poszczególnym sądom należy – według powszechnie stosowanej zasady – do kompetencji tego samego ciała, które sprawuje kontrolę nad administracyjnym funkcjonowaniem systemu sądów powszechnych<sup>75</sup>. Zgodnie z tym podejściem, tam gdzie ministerstwo sprawiedliwości ma pełną, lub dzieloną z innymi, odpowiedzialność za administracyjną kontrolę sądów to ono formułuje strukturę budżetu dla sądownictwa, przydziela zasoby poszczególnym sądom i nadzoruje sposób wydatkowania środków (Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja).

W przypadkach, gdy rady sądownictwa sprawują znaczącą kontrolę administracyjną nad sądami (Bułgaria, Węgry) są one też zaangażowane w znacznym stopniu w proces budżetowy. Na Węgrzech tamtejsza Krajowa Rada Sprawiedliwości tworzy projekt budżetu sądów i przedkłada go Rządowi. Projekt Rady nie jest wiążący dla Rządu, chociaż ma on obowiązek podania Parlamentowi powodów odstępstw od propozycji Rady<sup>76</sup>. W Bułgarii projekt budżetu dla władzy sądowniczej jest sporządzany przez Najwyższą Radę Sądowniczą. Bułgarski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Rząd jest zobowiązany do włączenia propozycji Rady do projektu budżetu bez

<sup>76</sup> Doniesiono, że Rząd nie zawsze przestrzegał tego wymogu.

wprowadzania do niej zmian i przedłożyć go Zgromadzeniu Narodowemu. Niemniej jednak, Rząd może też formułować własne propozycje i sprzeciwy, a w praktyce Parlament przyjął wersję zaproponowaną przez Rząd.

W Słowenii, Krajowa Rada Sprawiedliwości i Sąd Najwyższy dzielą się odpowiedzialnością za sprawy budżetowe: Sąd Najwyższy przygotowuje i przedkłada budżet Rządowi, a podczas debaty parlamentarnej przedstawiciele Sądu Najwyższego i Rady uczestniczą w sesjach właściwej komisji parlamentarnej. Na Litwie sytuacja jest przejściowa, sądy przedstawiają swoje budżety bezpośrednio Ministerstwu Finansów.

Brakuje jednak dowodów, że takie modele gwarantują bardziej skuteczną reprezentację materialnych interesów sądownictwa niż inne. W żadnym przypadku rada nie sprawuje praktycznej kontroli nad budżetem proponowanym dla systemu sądowniczego jako całości; jest też oczywiste, że budżety ostatecznie podlegają ustaleniom na forum ciała ustawodawczego. We wszystkich tych krajach sędziowie nie są reprezentowani podczas decydującego stadium – dyskusji nad budżetem na forum Gabinetu. Dla przykładu, w Słowenii odmowa wzięcia udziału w negocjacjach budżetowych ze strony Ministra Sprawiedliwości prawie doprowadziła do zamknięcia sądów okręgowych i wojewódzkich.

Należy wprowadzić klarowne i bardziej szczegółowe mechanizmy ochronne gwarantujące, że fundusze nie zostaną wykorzystane do karania sędziów lub do wywierania na nich deprymującego wpływu w trakcie orzekania. Przekazanie uprawnień do przygotowania zaleceń budżetowych w ręce niezależnego ciała – takiego, jak rada sądownicza – może osłabić możliwości władzy wykonawczej w ograniczeniu niezawisłości sądów i sędziów. Parlament nadal będzie przydzielał fundusze celowe, ale rozwiązania takie, jak obowiązkowe minima poziomu finansowania oraz wieloletnie lub scalone dotacje celowe mogą zmniejszyć zakres wtrącania się władzy ustawodawczej do spraw sądów.

W przypadkach kiedy budżety są przygotowywane bez znaczącego udziału sędziów, wiodący politycy powinni udowodnić na forum publicznym swoje poparcie dla odpolitycznienia finansowania sądów poprzez odpowiednie ustawodawstwo i działania władzy wykonawczej. Polityczne struktury państwa powinny w sposób wiążący zadeklarować konkretny poziom finansowania, co wyeliminuje tą kwestię z polityki. Zapewniony na wszystkich szczeblach wysoki poziom przejrzystości oraz większa skala regularnych konsultacji z sędziami podczas prac przygotowawczych nad budżetem powinny zwiększyć koszty starań podejmowanych przez tych, którzy chcą uzyskać wpływ na system sądowniczy poprzez presję na budżet.

Jasny standard właściwego poziomu finansowania systemu sądowniczego – wyrażony w postaci udziału procentowego w budżecie państwa – nie istnieje. Istnieje natomiast możliwość opracowania standardu mechanizmów chroniących poziom finansowania przed arbitralnymi cięciami<sup>77</sup>. Chociaż znalezienie wspólnego podejścia jest trudne, żadne państwo członkowskie UE nie zmniejszyło budżetu na administrowanie sądów w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci<sup>78</sup> (pod tym względem Polska zwraca szczególną uwagę – udział procentowy nakładów na system sądowy w aktualnym budżecie wynosi 1,37 i został on zmniejszony do 1,29 w następnym budżecie). Niemniej jednak, nawet w krajach ubiegających się o członkostwo, w których nakłady finansowe na sądownictwo pozostały na stałym poziomie, kwoty efektywnie dostępne spadły, bo w międzyczasie wzrosła liczba sędziów, czemu z kolei towarzyszyło dramatyczne zwiększanie obciążenia sędziów sprawami, a nie podniesiono odpowiednio środków przyznawanych sądom z budżetu.

## B. Warunki pracy

Międzynarodowe standardy wymagają, aby sądy miały wystarczające fundusze na zagwarantowanie ich bezproblemowego funkcjonowania<sup>79</sup>, a praktyka stosowana w państwach UE jest z tymi standardami zbieżna. Oczywiście jest, że nie przeciążeni pracą, dobrze wyszkoleni, dysponujący wiedzą i umiejętnościami sędziowie łatwiej odpierają niewłaściwe wpływy niż ich mniej kompetentni koledzy. Słabe warunki pracy mogą zagrażać niezawisłości sądów. W niektórych przypadkach standardy okazują się tak niskie, że wydajność pracy sądów dramatycznie spada i coraz silniejsze stają się też bodźce do uciekania się do korupcji, która stanowi sposób omijania nieefektywnych i przeciążonych pracą sądów. To z kolei prowadzi do zwiększonego poparcia opinii publicznej i kół politycznych dla idei ściślejszej kontroli funkcjonowania sądownictwa.

Co więcej, słabe warunki mogą ograniczyć możliwości sędziów bronięcia własnej niezawisłości, zmuszając ich do poświęcania w nadmiarze czasu na podstawowe problemy związane z administracyjnym utrzymaniem funkcjonowania sądu i mogą zagrazić ich bezstronności zmuszając je do polegania na pomocy podmiotów zewnętrznych.

<sup>77</sup> Porównaj UCJ, Art. 13 (1); ECSJ, Art. 8.

<sup>78</sup> Informacja od Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii.

<sup>79</sup> Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 7; UCJ, Art. 14

Chociaż wynagrodzenia w krajach kandydujących, w ciągu ostatniego dziesięciolecia, zazwyczaj wzrosły, to warunki w jakich sędziowie wykonują swoje obowiązki są nadal złe. Wielu sędziów pracuje w zrujnowanych pomieszczeniach biurowych, wyposażonych tylko w minimalną ilość sprzętu i ze słabym zapleczem kadrowym, w niektórych przypadkach nawet podstawowe teksty prawne – typu monitor sądowy czy dziennik ustaw – nie są tam dostępne. Dla przykładu, w niektórych regionach Rumunii jedno pomieszczenie zajmuje od czterech do sześciu sędziów. Z Bułgarii, Łotwy, Litwy i Słowacji dochodzą doniesienia o skrajnie złych warunkach, a w Polsce małe sądy są o wiele lepiej wyposażone niż większe. Informacje o słabych warunkach napłynęły ze wszystkich krajów. Czasami nawet w jednym kraju spotyka się znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi sądami, a sądy działające w stolicach tych państw często cierpią na większe niedobory lokalowe.

W prawie każdym z analizowanych krajów obciążenie sprawami przeciętnego sędziego wyraźnie wzrosło od 1990 roku. Poziom zatrudnienia, zasoby materialne i ulepszenia w technologiach nie dotrzymały kroku temu olbrzymiemu wzrostowi liczby spraw, które muszą przejść przez sądy. Na Łotwie, taki duży bagaż spraw na jednego sędziego i wynikające z tego zaległości wydają się mieć swój udział w powszechnych naruszeniach gwarancji proceduralnych (takich, jak zgodne z terminarzem ustawowym rozprawy odwoławcze lub sędziowska kontrola zasadności zatrzymania podejrzanego przed procesem sądowym), co osłabia poparcie społeczne dla prac sądów<sup>80</sup>

Wydawać się może, że w dużej mierze kraje kandydujące do UE poniosły dotychczas porażkę w próbach zaradzenia skutkom niedoinwestowania w czasach komunistycznych. Częściowo to w konsekwencji tej sytuacji sądy nadal pozostają w nieakceptowanym stopniu nieefektywne, podatne na korupcję i z tego względu są one bardziej narażone na ataki na ich niezawisłość. Polska i Węgry w szczególności osiągnęły pewien postęp w zwalczaniu tych problemów, chociaż i tam warunki są słabe.

---

<sup>80</sup> Chociaż w ramach regionu spotyka się różnice, każdy z krajów do pewnego stopnia cierpi z powodu problemu nagromadzenia zaległych spraw wynikającego ze zwiększonego obciążenia pracą. W Estonii te opóźnienia związane są sytuacją ludności rosyjskiej, bo właśnie w uprzemysłowionej, rosyjskojęzycznej, północno-wschodniej części kraju nieproporcjonalnie duża liczba stanowisk sędziowskich jest nadal nieobsadzona, co powoduje, że pracujący sędziowie są skrajnie przeciążeni. Na Węgrzech i Łotwie stolicy charakteryzują się największym obciążeniem sprawami.

## C. Wynagrodzenie

Wystarczające wynagrodzenie jest koniecznym zabezpieczeniem przed niebezpieczeństwem, że spauperyzowani sędziowie będą czuli nieodparty przymus sprzedawania sprawiedliwości, aby związać koniec z końcem; co więcej, wynagrodzenie często jest powiązane z prestiżem, co może pomóc w uodpornieniu sędziów na próby wywierania na nich niestosownych nacisków, szczególnie przez strony sporów. Chociaż wynagrodzenia sędziów nie muszą być na dokładnie tym samym poziomie co osiągnięte w strukturach politycznych państwa; argument, że zagwarantowanie równoważnych wynagrodzeń z reguły wzmacnia poczucie równości wśród rozdzielonych struktur władzy jest wysoce zasadny. Standardy międzynarodowe wysuwają różne wymogi w stosunku do wynagrodzeń, mają one być „współmierne do dostojęstwa zawodu<sup>81</sup>” lub po prostu „odpowiednie [...]”<sup>82</sup>. Niemniej jednak ochrona przed cięciami wynagrodzeń nie jest z reguły zapewniona w państwach członkowskich UE.

We wszystkich krajach kandydujących do UE wynagrodzenia sędziów znacząco wzrosły podczas ostatniego dziesięciolecia i teraz są zwykle mniej lub bardziej porównywalne z uposażeniem posłów lub piastujących wysokie stanowiska urzędników służby cywilnej<sup>83</sup>. Dla przykładu, na Łotwie wynagrodzenie sędziów Sądu Najwyższego jest równe najwyższej kwocie płaconej urzędnikom służby cywilnej w pierwszej kategorii zaszergowania, natomiast sędziowie sądów wojewódzkich otrzymują 85 procent tej sumy; wynagrodzenia uzupełniono o dodatki zróżnicowane w zależności od szczebla na jakim orzeka sędzia, chociaż czasami sędziowie nie dostają pełnej kwoty dodatków, do których mają prawo. Sędziowie w Polsce i na Słowacji szczególnie uskarżali się na to, że ich wynagrodzenia są niewspółmierne do stanowiska.

---

<sup>81</sup> Zalecenia Rady Europy, Zasada III.1.b.

<sup>82</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 11; ECSJ, Art. 8 (gdzie dostateczne środki oznaczają takie, które muszą „zagwarantować, że Sędzia ma autentyczną samodzielność ekonomiczną...”)

<sup>83</sup> W Polsce, sędziowie, którzy otrzymują wynagrodzenia niższe od poselskich złożyli ponad 500 skarg w sądach i Trybunale Konstytucyjnym powołując się na zapisy Konstytucji wymagające, aby uposażenie sędziów odpowiadało godności ich urzędu i obowiązkom, twierdząc, że te zapisy wymagają, aby wynagrodzenia różnych struktur władzy państwowej były równoważne. Po analizie tej kwestii Trybunał nie doszukał się żadnego takiego naruszenia.

## V. Godność sędziowska

Procedury regulujące przebieg kariery sędziego – począwszy od mianowania, poprzez różnego rodzaju awanse, a skończywszy na przejściu na emeryturę – powinny, według kanonów sztuki, być oddzielone od względów natury politycznej; jednak o ile nie wprowadzi się właściwych zabezpieczeń – swoboda, która w sposób nieunikniony łączy się z decyzjami wpływającymi na karierę sędziego daje innym aktorom okazje do karania lub nagradzania sędziów na podstawie treści wydawanych przez nich orzeczeń.

### A. Proces wyboru sędziów

Z czasem, czysto polityczny proces wyboru nowych sędziów może w sposób niewłaściwy zniekształcić poglądy sędziów, którzy będą ciążyć ku faworyzowaniu ciała sprawującego kontrolę nad selekcją kandydatów, szczególnie jeżeli ciało to sprawuje ciągły, instytucjonalny wpływ na kariery zawodowe sędziów. Jednak zupełne pozbawienie politycznych struktur państwa prawa głosu w selekcji sędziów wiąże się z ryzykiem odizolowania kół sędziowskich od społeczeństwa demokratycznego, któremu przecież sądy służą – i faktycznie tak jest, zakres wykorzystania możliwości wtrącania się do tej sfery jest względnie niewielki, bo stronniczość w selekcji nie ogranicza późniejszej niezawisłości sędziego podczas sprawowania urzędu. Z pewnością standardy międzynarodowe i praktyka państw członkowskich UE nie zabraniają zaangażowania struktur politycznych we wstępną selekcję sędziów<sup>84</sup>.

Wśród krajów kandydujących do UE dwa aspekty procesu selekcji są problematyczne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej: okresy stażu dla nowych i niesprawdzonych sędziów<sup>85</sup> oraz zaangażowanie sił politycznych w mianowanie do sądów wyższej instancji.

<sup>84</sup> Vide *Campbell and Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECHR – Orzeczenie z 28 czerwca 1984r., A80 (orzeczone, że mianowanie przez organ władzy wykonawczej jest dozwolone, a nawet normalne. Porównaj Podstawowe Zasady NZ, Art. 10 (wymagające, aby osoby wyznaczone były osobami „prawymi i z umiejętnościami”, a selekcja nie może być dokonana z „niewłaściwych motywów” lub dyskryminować). Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.c. (zaleca, aby władza dokonująca selekcji była „niezawisła od rządu i administracji [„] ale zauważa, że „zapisy konstytucji lub prawa, lub tradycja” mogą pozwolić na mianowanie sędziów przez władze polityczne i zaleca, aby w takich przypadkach proces był przejrzysty i w praktyce niezależny); ale również dorozumiane tam jest, że może to być robione przez ciała polityczne zgodnie z „ustalonymi i wypróbowanymi tradycjami.]”

<sup>85</sup> Okresy próbne można uznać za problem dożywotnej kadencyjności.

*Okres stażu i nowi sędziowie.* Tymczasowe mianowanie w wielu krajach Europy postrzegane jest jako konieczny środek zapewniający odsiew kandydatów nie nadających się do tego urzędu, a nie jako zagrożenie dla niezawisłości sędziów. Kilka państw stosuje takie okresy próbne, podczas których gwarancje niezawisłości są ograniczone. Często mówi się, że nowym sędziom brak wystarczających doświadczeń i dojrzałości, aby mogli w sposób odpowiedzialny poradzić sobie z obszernym co do zakresu przywilejem niezawisłości. Na pewno, biorąc pod uwagę, że społeczeństwo przyznaje sędziom niezawisłość, aby zagwarantować bezstronność ich orzeczeń w ważnych kwestiach, może ono w sposób uzasadniony oczekiwać, że sędziowie, którzy sądzą obywateli są gotowi do odpowiedzialnego korzystania z niezawisłości, nie traktując jej jako złotej wolności.

Chociaż zaobserwujemy tam ważne zróżnicowanie, to w większości krajów kandydujących do UE ścieżka do godności sędziowskiej wiąże się z wymogiem odbycia kilkuletniego okresu próbnego przed podjęciem decyzji o dożywotnim mianowaniu kandydata; tylko Republika Czeska, Słowacja i Słowenia już w momencie mianowania przyznają dożywotnią kadencję<sup>86</sup>.

Niemniej jednak, jest oczywiste, że podczas trwania stażu sędziowie mogą mieć skłonność do rozważania skutków dla ich karier zawodowych orzeczeń, które mogą nie zadowolić urzędników władnych do ustalenia listy osób otrzymujących dożywotnią kadencję. Zyski wynikające z zagwarantowania wysokiej jakości korpusu sędziowskiego trzeba wyważyć na tle ewentualności szkód dla niezawisłości sędziów. Tak rzeczywiście jest, gdyż państwa mogłyby podjąć szereg kroków w kierunku poprawy jakości i zawodowej dojrzałości sędziów wchodzących do systemu sądowniczego, w ten sposób zapobiegając lub sprawdzając do minimum ewentualności wtrącania się do niezawisłości sędziów już po ich mianowaniu.

Zamiast nalegać na ograniczenie niezawisłości sędziów opierając się na argumente, że nowi sędziowie nie są w stanie sobie z nią poradzić, państwa mogłyby podjąć odpowiednie prace nad zmianą profilu sędziów wchodzących do systemu sądowniczego, tak aby wyeliminować problem nieodpowiedzialności sędziów już na samym początku ich kariery, zdając sobie sprawę z faktu, że uwaga przywiązywana do niezawisłości sędziów nabrała na nowo znaczenia w społeczeństwie demokratycznym. Innymi słowy, gwarancje niezawisłości nie byłyby ograniczane, aby poradzić sobie z profilem posiadanych rzeszy sędziów,

---

<sup>86</sup> Polska nie stosuje formalnych okresów próbnych, jednak skoro kandydaci na stanowisko sędziego muszą najpierw pracować jako asesory – i korzystać z uprawnień do orzekania jak sędzia – to w rzeczywistości problemy związane z okresem próbnym mogą pojawić się i tam.

ale odwrotnie. System podjąłby starania kształtowania sędziów, którzy potrafią odpowiedzialnie orzekać, nie idąc w kierunku ograniczania ich niezawisłości przy orzekaniu, motywując to przesłanką, że nie potrafią tego robić.

Idealnym rozwiązaniem byłyby przejrzyste i neutralne procedury zatwierdzania kandydatów – najlepiej gdyby ich stosowanie wobec sędziów stażystów powierzono ciału, które nie jest zaangażowane w późniejszą ocenę, czy awansowanie sędziów podczas ich kariery zawodowej; polityczna akceptowalność lub preferencje w stosunku do treści orzeczeń nie powinny mieć udziału w ich określaniu. Przechodząc do konkretów, szkolenia dla kandydatów należy przedłużyć, a limity wiekowe i wymagania co do doświadczenia należy – gdzie to możliwe – podwyższyć<sup>87</sup>. Przedłużenie okresu szkolenia polegającego na pracy w sądzie (w trakcie tego okresu kandydaci samodzielnie nie korzystają z podstawowych uprawnień do orzekania) i skrócenie okresu próbnego, tak jak w modelu niemieckim (lub nawet zupełne wyeliminowanie stażu), mogą zminimalizować ewentualność niewłaściwego i niepotrzebnego wtrącania się do pracy sędziów. Ogólnie rzecz ujmując, decyzja co do uznania dojrzałości sędziego powinna zostać podjęta zanim zacznie on wykonywać obowiązki zawodowe, podczas gdy do mechanizmów późniejszego usuwania z urzędu należy podejść nieprzychylnie, gdyż w nieunikniony sposób otwierają one furtkę do nadużyć, ich istnienie wywiera deprymujący wpływ na niezawisłość sędziów przy orzekaniu, również i tych kompetentnych.

W przypadkach, gdy funkcjonowanie stażu zostanie utrzymane, jego idea powinna być rozumiana wyłącznie jako mechanizm odsiewu niekompetentnych sędziów i nie może on mieć żadnego kontekstu politycznego. Z tego względu, powierzenie jakichkolwiek uprawnień decyzyjnych politycznym strukturom państwa, w okresie po wstępnym mianowaniu, wydaje się niewłaściwe<sup>88</sup>. W zamian, biorąc pod uwagę, że ocena wyniku stażu jest kwestią techniczną, jej przeprowadzeniem powinna zająć się komisja złożona z sędziów i czynnych zawodowo prawników stosujących klarowne i neutralne kryteria. Oraz, co oczywiste, skoro celem stażu jest wyłowienie niekompetentnych sędziów, niewiele przemawia za kilkuletnim utrzymaniem ograniczeń kompetencyjnych podczas stażu.

---

<sup>87</sup> Tam gdzie pozwalają na to środki finansowe, zwiększenie uposażeń sędziów – poza efektem uodpornienia ich na korupcję – może też zachęcać starszych, mających ustaloną pozycję zawodową adwokatów, z większym bagażem doświadczenia życiowego do rozważenia kariery sędziowskiej, co tym samym zmniejszyłoby liczbę problemów związanych z młodymi sędziami.

<sup>88</sup> W Estonii, dla przykładu, Prezydent Państwa dokonuje wstępnych mianowań, ale nie jest zaangażowany w ocenę sędziego pod koniec okresu próbnego – tym samym uprawnienia decyzyjne pozostają w rękach zawodowych prawników.

*Mianowania do sądów najwyższej instancji:* W wielu krajach kandydujących do UE sędziowie Sądu Najwyższego i sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mianowani są w drodze głosowania parlamentarnego<sup>89</sup>. Te procesy są, z samej ich natury, polityczne i biorąc pod uwagę, że mianowanie do tych sądów jest formą awansu dla sędziów zasiadających w sądach niższej instancji, sędziowie ci mogą odczuwać bodźce do orzekania w sposób zadowalający władze polityczne odpowiedzialne za ich wynoszenie na stanowiska w sądach wyższej instancji – problem ten został zauważony w Estonii w związku z tamtejszym Sądem Najwyższym. W Rumunii sędziowie Sądu Najwyższego mianowani są przez Prezydenta Państwa na *odnawialne* sześcioletnie kadencje, co otwiera furtkę dla wpływów jakie są udziałem sędziów na stażu.

Chociaż procesu selekcji sędziów nigdy nie będzie można całkowicie odizolować od przesłanek politycznych – a i nie ma takiej potrzeby – udział sił politycznych w wyborze sędziów powinien być obudowany neutralnymi, obiektywnymi i przejrzystymi standardami. Podział procesu selekcji na fazę nominacji i mianowania sędziów, przy czym odpowiedzialność za każdą z faz spoczywałaby na innych ciałach lub strukturach władzy, może ograniczyć ryzyko związane z niestosownymi i nadmiernymi wpływami politycznymi<sup>90</sup>. Niezawisłość sędziowska jest do pogodzenia z szerokim wachlarzem procesów selekcji pod warunkiem, że będą one połączone z jednoznacznie zadeklarowanym przywiązaniem do zasady, że sędziowie, już po dokonaniu ich wyboru do piastowania danego urzędu, nie są już odpowiedzialni lub zobowiązani wobec swoich politycznych zwolenników za utrzymanie ich na stanowisku. Nie wolno też poddawać niezawisłości sędziowskiej próbom wpływów na orzeczenia w poszczególnych sprawach<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> W Estonii sędziowie Sądu Najwyższego są wybierani przez Parlament na wniosek Prezydenta Sądu Najwyższego, który również jest wybierany przez Parlament z nominacji Prezydenta Państwa.

<sup>90</sup> Vide Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.c (2); ale Vide ECJS, Art. 4 (“żadne wpływy zewnętrzne, a szczególnie, żadne wpływy polityczne, nie mogą odgrywać jakiegokolwiek roli w mianowaniu Sędziów”).

<sup>91</sup> Oczywistym wyjątkiem jest insytucja (ponownie) wybieranych sędziów. Jednak, z możliwym wyjątkiem quasi-politycznego Trybunału Konstytucyjnego oraz zwykłych sędziów znajdujących się na okresie próbnym należy jasno sprzeciwiać się ponownemu wyborowi sędziów po wygaśnięciu ich kadencji, w przypadkach gdy nie mają kadencji dożywotniej, co wydaje się być zgodne z wartościami europejskimi. Porównaj Zalecenia Rady Europy, Zasada I.3. Jako standard minimalny należy traktować zasadę, że jeżeli kadencja sędziego podlega przedłużeniu, włącznie z przedłużeniem wynikającym z zadziałania mechanizmu okresu próbnego, to takie przedłużenie nie może być w żaden sposób uwarunkowane merytorycznymi wnioskami wyciągniętymi przez sędziego w jakiegokolwiek jednostkowej sprawie.

## B. Kadencja, przechodzenie na emeryturę, oddelegowywanie i usuwanie sędziów

### 1. Kadencja

Jeżeli sędziowie są przekonani, że bezpieczeństwo ich zatrudnienia zależy od decyzji jednego z aktorów sceny politycznej mogą odczuwać presję do orzekania w sposób pokazujący lojalność i wartość. Poza specyfiką okresu próbnego, sędziowie na mocy warunków ich urzędu są nieusuwalni aż do momentu przejścia na emeryturę, co jest praktykowane we wszystkich państwach ubiegających się o członkostwo w UE. Jest to postrzegane jako nieodzowna gwarancja niezawisłości zgodnie z uzgodnioną praktyką w państwach członkowskich UE<sup>92</sup> i standardami międzynarodowymi<sup>93</sup>.

Widać jednak tendencje przeciwne. W Słowenii posłowie zakwestionowali argumenty racjonalne, przemawiające za kadencją bezterminową i zaproponowali poprawkę do konstytucji w celu znoszącą nieusuwalności sędziów, choć jej uchwalenie jest mało prawdopodobne<sup>94</sup>. Zasada lustracji – chociaż jest to przypadek jednorazowy – może zagrażać bezpieczeństwu piastowania stanowiska przez sędziów.<sup>95</sup>

W całym regionie większość z zapisów dotyczących kadencji sędziowskiej wydaje się być skonstruowanych, przynajmniej z pozoru, jako odpowiedź na uzasadnione problemy administracyjne i dyscyplinarne oraz potrzebę możliwości rozliczania sędziów. Ponownie, tak jak i w przypadku innych kwestii administracyjnych, klarowność i obiektywizm standardów są prawdopodobnie ważniejsze od konkretnych wymogów.

<sup>92</sup> Informacje od Giuseppe Di Federico, Informacja od Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii. Uzgodniona praktyka dotyczy zawodowych sędziów, a nie ławników (takich jak sędziowie pokoju we Włoszech czy mający władzę sędziowską członkowie trybunałów administracyjnych).

<sup>93</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 11, 12.

<sup>94</sup> Według autora propozycji, zaległości w systemie sądowniczym są wynikiem dożywotniej kadencji sędziów, co nie jest zrównoważone stosownymi mechanizmami rozliczania sędziów.

<sup>95</sup> Vide Rozdział V.B.4.a.

## 2. Przechodzenie na emeryturę

W większości państw kandydujących sędziom pozwala się na dalsze wykonywanie zawodu po osiągnięciu normalnego wieku emerytalnego według uznania administracji sądowej<sup>96</sup>, praktyka ta wprowadza niepotrzebne czynniki ryzyka w odniesieniu do niezawisłości sędziów<sup>97</sup>.

Jeżeli po przejściu na emeryturę standardy życia sędziów drastycznie spadają, możliwość przedłużenia kariery zawodowej może wiązać się z autentycznym zagrożeniem dla niezawisłości sędziowskiej, szczególnie jeżeli nie ma precyzyjnych kryteriów dotyczących kontynuacji zatrudnienia. Istnieje wtedy możliwość, że wybiórcze przedłużanie zatrudnienia będzie wykorzystywane do usuwania politycznie niepożądanych sędziów lub jako zachęta do spolegliwości. Ten czynnik ryzyka jest szczególnie widoczny w Bułgarii, gdzie propozycja usunięcia sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego nie musi być poparta uzasadnieniem, a sędziowie mają równocześnie bodziec do kontynuowania pracy, ponieważ emerytury są bardzo niskie. Podobne problemy są powszechnie widoczne w Republice Czeskiej, na Łotwie, w Rumunii<sup>98</sup> i na Słowacji. Dostatecznie wysokie emerytury zmniejszyłyby zaniepokojenie o skutki uznaniowego wysyłania na emeryturę, chociaż najlepszym rozwiązaniem tej kwestii jest obowiązkowe korzystanie z wieku emerytalnego bez wyjątków, polityczne organy państwa nie powinny mieć swobody pozostawiania sędziów lub ich zwalniania po uzyskaniu uprawnień emerytalnych.

## 3. Oddelegowywanie

Bezpieczeństwo oferowane przez bezterminową kadencję może być bez znaczenia jeżeli sędziów bez powodu można oddelegowywać. Wszystkie państwa członkowskie UE ograniczają praktykę oddelegowywania sędziów na stałe bez ich zgody do casusów wynikających z przesłanek dyscyplinarnych lub reorga-

<sup>96</sup> żadne przedłużenie piastowania funkcji po osiągnięciu obowiązkowego wieku emerytalnego nie jest dozwolone w Estonii, na Węgrzech, Litwie i w Słowenii.

<sup>97</sup> Standardy międzynarodowe wydają się faworyzować ściśle egzekwowanie obowiązkowego przechodzenia na emeryturę. Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 12; Zalecenia Rady Europy, Zasada I.3.

<sup>98</sup> W Rumunii obowiązuje obligatoryjny wiek emerytalny dla sędziów, jest on jednak niższy niż dla ogółu ludności, a sędziowie mogą piastować stanowisko do tego wyższego progu emerytalnego tylko według uznania przewodniczącego sądu, w którym zasiada zainteresowany sędzia. (z wyjątkiem sędziów Sądu Najwyższego).

nizacji powodującej zamykanie sądów<sup>99</sup>; niemniej jednak zasady dotyczące czasowego oddelegowywania są o wiele mniej restrykcyjne.

Powszechną praktyką wśród krajów kandydujących jest zakaz oddelegowywania sędziów podczas trwania kadencji z jednego sądu, do drugiego bez ich zgody; oddelegowywanie jest z reguły dozwolone w pewnych okolicznościach, takich jak sankcje dyscyplinarne lub reorganizacja sądów. Niektóre państwa pozwalają na tymczasowe oddelegowania bez zgody zainteresowanego sędziego (Litwa)<sup>100</sup>, czasami towarzyszą temu wystarczające gwarancje proceduralne (tak, jak w Bułgarii i na Węgrzech).<sup>101</sup>

#### 4. *Usuwanie sędziów*

Usuwanie sędziów z urzędu na trwałe jest z reguły przeprowadzane przez ciało zajmujące się ich mianowaniem lub wyborem oraz zbieżne ze standardami międzynarodowymi<sup>102</sup> i praktyką stosowaną w przeważającej części UE<sup>103</sup>. Takie dymisje są na ogół ograniczone do przypadków uznania winy popełnienia przestępstwa karnego, poważnego naruszenia obowiązków lub przyczyn zdrowotnych skutkujących trwałą niezdolnością do pełnienia obowiązków. Odnosne przepisy z reguły wydają się być proceduralnie bez zarzutu.

<sup>99</sup> Porównaj Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.f (stanowiąca, że “[ ] sprawa nie powinna zostać odebrana sędziemu bez ważnych powodów...”).

<sup>100</sup> Na mocy projektu Ustawy o Sądach, Prezydent Państwa, na wniosek Rady Sędziów, byłby w stanie oddelegowywać sędziów na okres do sześciu miesięcy bez zgody zainteresowanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia funkcjonowania sądu. Niemniej jednak, brak jasnego określenia, jak często takie oddelegowania miałyby mieć miejsce.

<sup>101</sup> Krajowa Rada Sprawiedliwości może oddelegować sędziego raz na trzy lata do innego sądu na okres do jednego roku “w interesach wymiaru sprawiedliwości”. Ustawa LXVII o Prawnym Statusie i Wynagrodzeniu Sędziów, 1997, Art. 17.

<sup>102</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 18; Zalecenia Rady Europy, Zasada VI.2.

<sup>103</sup> W większości państw UE usunięcia sędziego można dokonać tylko z powodów dyscyplinarnych lub na skutek inwalidztwa, lub skazania za poważne przestępstwa. Istnieją dwa główne wyjątki. W Anglii i Walii sędziowie zasiadający w Sądzie Najwyższym i w Sądzie Odwoławczym mogą być usunięci przez Koronę po głosowaniu obu izb Parlamentu, ale procedura ta jest raczej złożona i tylko w jednym przypadku powołanie się na nią zakończyło się usunięciem sędziego. Podobna procedura obowiązuje w Niemczech, przy oskarżeniu przez Bundestag i ostatecznej decyzji Trybunału Konstytucyjnego, lecz nigdy z niej nie skorzystano. Informacje podane przez Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii.

### a. Lustracja

W większości państw kandydujących do UE skład szeregów sędziowskich uległ znaczącej zmianie od końca ery komunistycznej. Liczba sędziów znacznie wzrosła, a w większości krajów średni wiek wskazuje, że są oni stosunkowo młodzi, wynika to z obowiązkowych lub stymulowanych przypadków dobrowolnego przechodzenia na emeryturę sędziów, którzy wykazywali polityczną aktywność w czasach komunistycznych (Republika Czeska, Polska), procesów weryfikacji politycznej sędziów (Republika Czeska, Estonia), obowiązku składania przysięgi (Estonia) lub oświadczeń (Polska) dotyczących działalności za czasów komunistycznych oraz aktywnego naboru młodszych kandydatów (Rumunia).

Procesy weryfikacji sędziów powodowane przesłankami politycznymi nie są bynajmniej zakończone. Dla przykładu, w 2000 roku Węgry przedłużyły czas obowiązywania ustawy lustracyjnej, przeprowadzając weryfikację pewnych urzędników, którzy pracowali w czasach komunistycznych, włącznie z sędziami sądów powszechnych<sup>104</sup>. Zaniepokojenie budzi fakt, że poddawanie sędziów weryfikacji ideologicznej dziesięć lat po obaleniu reżimu nie ma prawnie uzasadnionego celu<sup>105</sup>.

Lustracja czy weryfikacja niesie za sobą poważną możliwość ataków na niezawisłość sądownictwa, ponieważ może ona pozwolić parlamentowi czy władzy wykonawczej na usuwanie z urzędu aktywnych sędziów na podstawie kryteriów ideologicznych lub politycznych. Sędziowie są pod przymusem usuwani z urzędu, chociaż czasami nie naruszyli żadnego prawa, nie bierze się przy tym pod uwagę ich kompetencji. Takie działania mogą być naruszeniem norm międzynarodowych chroniących niezawisłość sędziów<sup>106</sup>.

Niemniej jednak względnie ograniczona skala korzystania z procedur lustracyjnych obserwowana podczas ostatniej dekady w państwach kandydujących do UE, nie wydaje się wiązać z naruszeniem jakiegokolwiek standardu przyjętego przez Unię. Niemcy nadal utrzymują w mocy zapisy o weryfikacji i lustracji, a większość sędziów, którzy pełnili swoje obowiązki w NRD zrezygnowała ze stanowisk. Nie spowodowało to żadnej reakcji ze strony UE czy państw członkowskich<sup>107</sup>. Co więcej, w szeregu państw członkowskich obowiązują zapisy o

<sup>104</sup> Pierwotna wersja z 1994 obejmowała tylko Prezesa Sądu Najwyższego.

<sup>105</sup> Republika Czeska i Litwa przedłużyły obowiązywanie ustaw lustracyjnych odpowiednio w 1996 i 1998 roku.

<sup>106</sup> Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 10; Zalecenia Rady Europy, Zasady I.2.c. i VI.2.

<sup>107</sup> Informacja od Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii.

weryfikacji lub zakazie sprawowania urzędów publicznych przez osoby, które były „nazistami”, „faszystami” lub kolaborantami.

Skonstruowana pod kątem przyświecających jej celów i ograniczona czasowo lustracja wydają się być zgodna z tworzeniem niezawisłego sądownictwa, jeżeli rozważymy ją w kontekście szybkiego przechodzenia od systemów komunistycznych, które negowały niezawisłość sądownictwa i aktywnie wprzęgały sędziów w systemy ucisku politycznego. Niemniej jednak, jeżeli czas prowadzenia lustracji się przedłuża lub w coraz większym stopniu jej przedmiot nie ma związku z precyzyjnie określoną działalnością za czasów komunistycznych, jak ma to miejsce na Węgrzech, lustracja może zakłócać proces *utrzymywania* niezależności sądownictwa.

### C. Ocena i awansowanie

Analogicznie do procedur wstępnej selekcji sędziów, przypadki gdzie standardy dotyczące awansowania nie są uporządkowane i przejrzyste, awanse i związane z nimi korzyści można traktować jako bodziec dla sędziego, aby wydawał orzeczenia ku zadowoleniu tych, którzy wybierają kandydatów do awansu. Ponadto, zważywszy, że sędziowie wyższej instancji mogą rewidować orzeczenia sądów niższej instancji i często mają uprawnienia administracyjne, aktorzy sceny politycznej mają dodatkowe bodźce do wpływania na awansowanie sędziów na wyższe stanowiska, jeżeli nie zapobiegną temu klarowne i neutralne procedury.

Standardy międzynarodowe nawołują do awansowania na podstawie przesłanek takich jak doświadczenie i umiejętności<sup>108</sup>. W państwach członkowskich UE, gdzie systemy rozwoju kariery zawodowej są podobne do rozwiązań funkcjonujących w państwach kandydujących do UE, awanse oparte są na konkretnych normach mających na celu sprawiedliwe uregulowanie tych procesów<sup>109</sup>, chociaż formalne przepisy nigdzie w pełni nie eliminują uznaniowości.

Stanowiska sędziowskie w krajach kandydujących do UE są z reguły obsadzone przez zawodowych sędziów, którzy są stopniowo awansowani. Chociaż dono-

<sup>108</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 13; Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.c. (zauważa również, że lepiej jeżeli decyzje o charakterze oceny są podejmowane przez samych sędziów.) UCJ, Art. 9; ECSJ, Art. 5.

<sup>109</sup> Informacja od Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii.

szono, że ocena przy awansie jest w większości przypadków przeprowadzana według obiektywnych kryteriów takich jak prawość, umiejętności i doświadczenie, to w przypadku sposobu w jaki kryteria oceny pracy sędziów zostały zdefiniowanie widzimy znaczne różnice w stopniu dokładności tych definicji i ich klarowności. Brak jasnych kryteriów zwiększa ryzyko arbitralnych, politycznie stronniczych decyzji. Co więcej, przy ocenianiu często uwzględnia się ilość wyroków uchylonych przez sądy wyższej instancji. Chociaż przesłanka ta może być zasadna w pewnych kontekstach, to w przypadkach gdy sędziowie sądów wyższej instancji mają wpływ na awansowanie sędziów (tak jak w Estonii), nadmierne poleganie na tym kryterium może zachęcać sędziów orzekających w niższej instancji, a zainteresowanych awansem, do nadmiernej zachowawczości przy ferowaniu wyroków, co może być sprzeczne z niezawisłością sędziowską.

W Bułgarii, na Łotwie i w Słowenii<sup>110</sup> kryteria oceny i awansowania są słabo zdefiniowane. W Rumunii, na odmiannę, kryteria oceny wyników pracy sędziów są klarowne i szczegółowe, ustalono tam ledwie kilka ilościowych miar do oceny wyników pracy – ilość spraw na sędziego i staż pracy, niemniej jednak zbyt duży odsetek wyroków uchylonych potem przez sądy wyższej instancji może powodować wystawienie obniżenie noty z oceny.

## D. Dyscyplina

Uproszczone modele niezawisłości sądownictwa mogą zakładać, że dowolna próba ukarania sędziego jest naruszeniem jego niezawisłości. Z pewnością ten pogląd nie jest podzielany przez standardy międzynarodowe<sup>111</sup>, nie jest też on zgodny z praktykami stosowanymi w państwach członkowskich UE. Jeżeli sędzia działa w sposób niezgodny z charakterem urzędu sędziowskiego, możliwość rozliczania za osobiste czyny wymaga wszczęcia czynności dyscyplinarnych lub usunięcia sędziego z urzędu; niezawisłość natomiast to wyłącznie wymóg, aby czynności takie były wykonywane w sposób, który – z perspektywy czasu – nie zniechęci pozostałych sędziów do swobodnego wykonywania funkcji sędziowskich.

Rozwiązania prawne obowiązujące w państwach kandydujących do UE, a dotyczące postępowania sędziów, z reguły zobowiązują ich do powstrzymania się

---

<sup>110</sup> Na Słowacji, na mocy niedawnej poprawki do Konstytucji, mianowań dokonywałby Prezydent Państwa po nominacji przez Radę Sądowniczą. Niemniej jednak, Minister Sprawiedliwości nadal mianowałby przewodniczących sądów, nie wprowadzono też jasnych standardów oceny.

<sup>111</sup> Vide Podstawowe Zasady NZ, Art. 17-20; Zalecenia Rady Europy, Zasada VI; UCJ, Art. 11.

od zachowań kompromitujących godność urzędu sędziowskiego. Dla przykładu, zapisy obowiązujące w Bułgarii – przewidują sankcję za nieuzasadnione opóźnienia w prowadzeniu sprawy<sup>112</sup>, czyny narażające na szwank reputację władzy sądowniczej oraz wykroczenia i zaniedbania podczas wykonywania obowiązków służbowych<sup>113</sup> – są one nader typowe dla tego co funkcjonuje w pozostałych państwach kandydujących do UE, chociaż stopień ich precyzyjności jest znacząco zróżnicowany. Na Słowacji nie ma szczegółowych zasad określających co stanowi przekroczenie dyscyplinarne, natomiast w Rumunii prawo jest dość uszczegółowione.

Ten powszechny brak precyzji przy szczegółowym formułowaniu powodów wszczynania czynności dyscyplinarnych po części wiąże się z brakiem oficjalnego kodeksu etyki sądowej. Z pewnością nie jest to problem ograniczony wyłącznie do krajów kandydujących do UE. Z reguły również państwa samej EU nie mają egzekwowalnych kodeksów etyki sędziowskiej precyzyjnie wyłuszczonej powody czynności dyscyplinarnych. Zwykle normy regulujące zachowanie – w sądzie i poza sądem – są w ogólnym zarysie tworzone przez parlament i pozostawiają miejsce na uznaniowość, korzystanie z niej jednak nie daje poważnych powodów do zaniepokojenia<sup>114</sup>.

We wszystkich krajach kandydujących do UE, za wyjątkiem Rumunii i Słowenii, kodeksy etyki sędziowskiej mają tylko status nieoficjalny i nie stanowią bezpośredniej przesłanki do wszczynania czynności dyscyplinarnych. Na Węgrzech żaden taki kodeks nie został przyjęty. Uregulowania obowiązujące w Rumunii są o tyle wyjątkowe, że w Ustawie o Organizacji Sądownictwa wyraźnie stwierdza się, że poważne naruszenia reguł zawartych w Kodeksie Etyki Sędziów i Zawodów Prawniczych również kwalifikują się jako przekroczenia dyscyplinarne.

Teoretycznie, niewystarczająco uszczegółowione zasady postępowania stanowią wręcz zaproszenie do ścigania sędziów za wymyślone przekroczenia dyscyplinarne<sup>115</sup>. Przeciwwagę dla tej możliwości stanowią w pewnym stopniu

---

<sup>112</sup> Nadmierne opóźnienia są jedną z najczęstszych przyczyn wszczynania postępowania dyscyplinarnego w większości krajów kandydujących.

<sup>113</sup> Ustawa o Systemie Sądowniczym – Bułgaria, Art. 168.

<sup>114</sup> I Informacja od Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii.

<sup>115</sup> Przykładem ewentualności zaistnienia tego typu problemu może być sprawa z Estonii, w 2000 roku, kiedy to Ministerstwo Sprawiedliwości wszczęło postępowanie dyscyplinarne przeciw jednemu sędziów zarzucając mu niepotrzebnie nadmierne opóźnienie w sprawie. Ministerstwo samo było stroną tej sprawy. Ostatecznie sędzia został uwolniony od zarzucanego wykroczenia. Komisja Dyscyplinarna Sędziów. Sprawa nr 3-8-11-1.

proceduralne gwarancje zgodne ze standardami międzynarodowymi<sup>116</sup> oraz praktyki ustawodawcze krajów UE. Zatem, we wszystkich krajach kandydujących do UE sędziowie mają prawo do przedstawiania swoich argumentów podczas przesłuchań; może im towarzyszyć adwokat i przysługuje im prawo odwołania od decyzji ciała dyscyplinarnego (za wyjątkiem Łotwy; a Bułgaria aktualnie rozważa zakaz odwołań).

Faktem jest, że w praktyce to nie arbitralne kary dyscyplinarne są powodem do zaniepokojenia w analizie interesującego nas regionu, troskę budzi raczej niechęć ciał dyscyplinarnych – w większości krajów składających się z sędziów – do orzekania, że sędziowie są winni wykroczeń<sup>117</sup>. Możliwość rozliczania za czyny w trybie dyscyplinarnym nie powinna być postrzegana jako zagrożenie niezawisłości sędziowskiej. Wręcz przeciwnie, niewystarczająco samokrytyczne podejście i porażka w egzekwowaniu zasad etycznych narażają na niebezpieczeństwo niezawisłość sędziowską, gdyż powodują osłabienie zaufania społecznego i zachęcają inne struktury państwa do ograniczania ich poparcia dla niezawisłości sędziowskiej, co jest już widoczne w Bułgarii i w mniejszym stopniu w Słowenii.

---

<sup>116</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art.17, 19; Zalecenia Rady Europy, Zasada, VI; UCJ, Art. 11 (3); ECSJ, Art. 9.

<sup>117</sup> W Słowenii, dla przykładu, chociaż postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom było wszczynane w kilku przypadkach, żaden sędzia nie został skazany za wykroczenia dyscyplinarne, w zamian niektórzy sędziowie po cichu zrezygnowali z wszczęcia dochodzenia. Procedury mocno faworyzują poufność – jest to cenne, ponieważ chroni zaufanie społeczne do *poszczególnych* sędziów, ale i szkodliwe dla zaufania do odpowiedzialności za czyny wszystkich sędziów. Również i w Polsce procedury faworyzują poufność przedkładając ją nad rozliczanie sędziów za osobiste czyny.

## VI. Stosunki wewnątrz systemu sądowego

Swoboda poszczególnych sędziów do orzekania w przydzielonych im sprawach w sposób jaki uważają za właściwy może znaleźć się pod wpływem nie tylko parlamentu i organów władzy wykonawczej, udział swój mogą mieć akto- rzy wywodzący się z szeregów sądownictwa. Chociaż standardy międzynaro- dowe uznają, że wprowadzono już odpowiednie ograniczenia niezawisłości sędziów w postaci postępowania odwoławczego<sup>118</sup>, potwierdzają one również zagrożenie dla niezawisłości orzeczniczej poszczególnych sędziów<sup>119</sup>, którzy mogą czuć się ograniczeni oczekiwaniami sądów wyższej instancji przy fero- waniu niezawisłych osądów, jeżeli – a często tak jest – członkowie składów sędziowskich tych sądów sprawują kontrolę nad ścieżką rozwoju zawodowego sędziów orzekających w niższej instancji.

### A. Stosunki z Sądami Najwyższymi

Niezawisłość przy orzekaniu pojedynczego sędziego może być w sposób nad- mierny i nienależyty zakłócana przez sędziów lub sądy wyższej instancji, jak i również przez pozostałe struktury władzy państwowej. Liczne sytuacje, w któ- rych sądy wyższej instancji mają kompetencje administracyjne wobec sędziów niższej instancji zostały już omówione w innej części tego raportu. Ponadto, sę- dziowie wyższej instancji mogą wywierać wpływ na sędziów sądu niższej instan- cji poprzez nieformalne konsultacje, które – nie zawsze stanowiąc naruszenie niezawisłości danego sędziego – na pewno ograniczają przejrzystość i możliwość rozliczanie poszczególnych osób za ich czyny w procesie orzekania.

Analogicznie do krajów, których system prawny obejmuje istnienie prawa cy- wilnego, włącznie z krajami UE – i w państwach kandydujących do Unii wyso- ce cenią się jednolitość orzeczeń sędziów, jest ona też wymuszana różnymi mechanizmami w państwach kandydujących. Każde Państwo utrzymuje u sie- bie rozbudowany system odwoławczy. Zasadą ogólnie stosowaną jest to, że sądy odwoławcze przeprowadzają pełną rewizję wyroków poddanych im do rozpatrzenia, sprawdzają zarówno to, czy właściwie ustalono fakty, jak i czy sąd niższej instancji dokonał poprawnej oceny prawnej<sup>120</sup>. Większość krajów

<sup>118</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 4; Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.i.; UCJ, Art. 4.

<sup>119</sup> UCJ, Art. 1, 2, 4; CJE, Art. 1. Vide *Findlay przeciwko Wielkiej Brytanii*, par. 75-77.

<sup>120</sup> W Republice Czeskiej od 1 stycznia 2001 r. system pełnej apelacji został zastąpiony przez system częściowej apelacji, gdzie rewidowana jest tylko zgodność z prawem orzeczenia sądu.

kandydujących przewiduje również korzystanie z procedury kasacyjnej wszczynanej w oparciu o przesłanki proceduralne. Ponadto, sądy odwoławcze w większości krajów mogą wydać konkretne polecenia dotyczące postępowania przy ponownym procesie oraz wiążące ogólne nakazy dotyczące zastosowania prawa<sup>121</sup>. Wielu sędziów uważa wiążące polecenia za ograniczenia zakresu swobody rozważań prawnych, w sposób, który powinien być uregulowany wyłącznie na mocy ustawy. Niemniej jednak, wiążące polecenia niekoniecznie ograniczają niezawisłość sędziów.

Poza tymi całkowicie zgodnymi z prawem mechanizmami gwarantującymi pozbawione błędów i konsekwentne wyniki pracy sądów, sędziowie często stosują też nieformalne konsultacje. W większości krajów kandydujących do UE nie ma zapisów zabraniających sędziom sądów niższej instancji konsultacji z kolegami z sądów wyższej instancji<sup>122</sup>. W Rumunii sądom wyższej instancji zabrania się wydawania poleceń sędziom sądów niższej instancji, jeżeli dotyczącą one sprawy znajdującej się na wokandzie, ale bez wszczętej procedury odwoławczej; niemniej jednak sędziowie z sądów niższej instancji regularnie konsultują się w konkretnych sprawach z sędziami z instancji wyższej. Te praktyki zachęcają do zachowania jednolitości orzeczeń, ale często dzieje się to za cenę zmniejszenia przejrzystości i niemożności rozliczania sędziów za własne czyny oraz ograniczenia niezawisłości orzeczniczej sądów niższej instancji (tam gdzie takie „konsultacje” mają miejsce z inicjatywy sędziów z sądu wyższej instancji). Jest to szczególnie problemem w sytuacjach, gdy sędziowie z sądów wyższej instancji decydują o awansach, a udział procentowy spraw, w których miało miejsce oddalenie wyroku jest uwzględniany w procesie oceny sędziów, tak jak w Estonii.

## B. Zarządzanie sprawami

Zarządzanie sprawami, które tylko z nazwy są zadaniami administracyjnymi, może mieć poważne skutki dla bezstronności i niezawisłości sędziów; w czasach komunistycznych przydział spraw był obszarem, w którym interwencje polityczne były najbardziej rozpowszechnione. Uprawnienie do przydzielania spraw można użyć do zagwarantowania korzystnego lub niekorzystnego wyniku przesłuchania przed sądem, może ono również być wykorzystywane do

---

<sup>121</sup> Poza Estonii i Słowacji, chociaż na Słowacji Sąd Najwyższy nagłaśnia wybrane sprawy ogólnej wagi, w których oczekuje się od sądów – choć nie wymaga – dostosowania.

<sup>122</sup> Republika Czeska i Rumunia stosują takie zakazy.

karania niechętnych do współpracy sędziów. Standardy międzynarodowe zalecają, aby administrowanie obciążeniem sędziów sprawami było sprawą czysto wewnętrzną<sup>123</sup>; wszystkie państwa członkowskie UE pozostawiają tą kwestię systemowi sądowniczemu, ale brak uzgodnionej praktyki dotyczącej korzystania z neutralnych procedur<sup>124</sup>.

Zazwyczaj wśród państw kandydujących do UE, władza nadzorująca administrację sądami ma również za zadanie ustalanie całościowych norm obciążenia sprawami. Tak więc, w Słowenii i na Węgrzech Rady Sądownicze określają te normy, lecz w Republice Czeskiej Ministerstwo Sprawiedliwości ustala obciążenie sprawami dla każdego sędziego lub sądu, a za dopilnowanie przestrzegania odpowiadają przewodniczący sądów – co oznacza, że organ władzy wykonawczej ma wpływ na administrowanie przydziałem spraw, co jest sprzeczne ze standardami międzynarodowymi.

Obserwuje się już budzący nadzieję trend w kierunku losowego przydzielania spraw, traktowanego jako dodatkowa gwarancja bezstronności i niezawisłości. W Estonii, na Litwie<sup>125</sup> i w Słowenii losowy rozdział spraw jest już regułą, na Węgrzech i Słowacji niektórzy przewodniczący sądów stosują losowe przydzielanie spraw, w Republice Czeskiej i na Łotwie niedawno wprowadzono taką metodę. W Bułgarii i Rumunii przewodniczący sądów przydzielają sprawy uznaniowo, a system przydzielania spraw nadal jest niewystarczająco przejrzysty, co daje sporo miejsca na wybieranie sądów przez petentów i łapówkarstwo.

---

<sup>123</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 14; Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.e. (zalecająca losowy rozdział).

<sup>124</sup> Informacja od Giuseppe Di Federico, Dyrektora Instytutu Badań na Systemami Sądowniczymi Krajowej Rady Badawczej, Uniwersytet w Bolonii.

<sup>125</sup> Na Litwie, przewodniczący sądu ma do wyboru jedną z trzech metod przydzielania spraw, może je zmieniać co rok.

## VII. Egzekwowanie wyroków i korupcja

### A. Egzekwowanie

Brak jasnych standardów międzynarodowych egzekwowania decyzji sądów, chociaż istniejący ogólny wymóg, aby nie poddawać rewizji orzeczeń sędziów,<sup>126</sup> może być odczytany jako sugestia potrzeby ich egzekwowania. Zwykle standardy zakładają, że sądy powinny być wspierane w swojej pracy<sup>127</sup>.

Egzekwowanie to niekoniecznie funkcja sądów, może być ono obowiązkiem władzy wykonawczej. Jednak w przypadkach, gdy wyroki sądów nie są respektowane, ludzie – co jest nieuniknione – zaczną postrzegać sądy jako nieskuteczne i będą szukać alternatywnych forów do rozstrzygnięcia sporów, czym zmniejszą legitymację sądów. W praktyce obywatele nie odnoszą żadnych korzyści z gwarancji niezawisłości sądów, jeżeli decyzje sędziego nie odnoszą skutku. W odwrotnej sytuacji – skuteczna egzekucja zwiększa zaufanie i wsparcie opinii publicznej dla niezawisłych sądów.

Wszystkie państwa kandydujące do UE napotykały problemy z egzekwowaniem, szczególnie w przypadku wyroków w sprawach cywilnych. Po części jest to konsekwencją poszerzonych kompetencji sądów i towarzyszącym temu wzrostem ilości spraw, czemu nie sprostano podczas modernizacji systemu egzekwowania prawa<sup>128</sup>. Mechanizmy egzekwowania prawa zazwyczaj nie były reformowane w tak głęboki i szybki sposób, jak pozostałe elementy procesu sądowego, chociaż niektóre państwa (Republika Czeska, Estonia, Słowacja) próbując poprawić skuteczność zreformowały swoje systemy egzekucji (na przykład wprowadzając egzekucję prowadzoną przez podmioty prywatne).

W niektórych Państwach, takich jak Rumunia, Bułgaria i Słowenia, nawet orzeczenia nakładające na rząd wymóg podjęcia określonych działań są czasami

<sup>126</sup> Podstawowa Zasada NZ, Art. 4; Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.a.i.

<sup>127</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że zaniechanie egzekwowania orzeczenia sądu może naruszać artykuł 6 (1) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Vide e.g. *Hornsby przeciwko Grecji*, ECHR Orzeczenie z 19 Marca 1997 (Wniosek nr 18357/91), Raporty 1997/II (zauważono też, że wykonanie wyroku ma być traktowane jako "integralna część procesu sądowego", par. 40).

<sup>128</sup> Dla przykładu, na Litwie pomiędzy 1994 a 1999 rokiem liczba spraw poddanych egzekucji wzrosła o ponad 2000, a liczba komorników sądowych wzrosła tylko o 30 procent.

ignorowane, a ich egzekwowanie jest poważnie opóźniane (w żadnej sprawie jednak nie wydaje się, aby państwa kandydujące do UE odmówiły egzekwowania wyroków w sprawach karnych). W Bułgarii, dla przykładu, Najwyższy Sąd Administracyjny musiał uciec się do nałożenia ustawowych grzywnien na urzędników wysokiego szczebla – włącznie z wojewodami, a nawet ministrami – po tym, jak zaniedbali oni wypełniania obowiązków wynikających z orzeczeń sądu.

W Słowenii niestosowanie się do orzeczeń sądowych jest po części kwestią polityki rządu, w odpowiedzi na ograniczenia budżetowe, ponieważ tamtejsze Ministerstwo Finansów musi zatwierdzać wypłaty wszelkich kwot przyznanych na mocy ugody – sądowej czy pozasądowej – w wyniku porozumienia z Rządem. W podobny sposób, według stanu na koniec roku 2000 – trzynaście wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie było egzekwowanych, gdyż Parlament nie zdołał uchwalić nowych ustaw<sup>129</sup>.

## B. Korupcja

Interesowi społecznemu, w zmuszeniu sędziów do orzekania w sprawach bez nienależytego i nadmiernego wpływu, zagrażają nie tylko inni aktorzy spośród struktur państwa. W wielu krajach, łapówkarstwo i zastraszanie przez prywatne strony sporów stanowi równe, a nawet większe zagrożenie. Wszystkie standardy międzynarodowe starają się zagwarantować bezstronność sędziów przy orzekaniu w oparciu wyłącznie o fakty i prawo<sup>130</sup>. Wszystkie państwa członkowskie UE wprowadziły zapisy wymierzone przeciwko korumpowaniu lub zastraszaniu sędziów oraz sędziom wymierzającym sprawiedliwość w zamian za pieniądze, niemniej jednak w niektórych państwach Unii korupcja i stopień w jakim stanowi ona zagrożenie dla bezstronności sędziów uważane są za poważny problem.

Analogicznie, powszechnym jest odczucie, że korupcja kwitnie w sądownictwie szeregu krajów kandydujących do UE – szczególnie w Bułgarii, Republice Czeskiej, na Łotwie i Litwie, w Rumunii oraz na Słowacji. Z pewnością, wszystkie państwa kandydujące wprowadziły sankcje przeciwko działalności korupcyjnej w sądach, lecz mechanizmy nadzorcze gwarantujące bezstronność sędziów – takie jak ujawnianie majątku i jasne zasady odsuwania sędziów od sprawy na gruncie stronniczości – jak również i przejrzyste procedury śledzenia losu spraw w celu zapobieżenia opóźnieniom (powszechnej przyczynie dawania łapówek) są w większości Państw słabe.

<sup>129</sup> Centrum Informacji Prawnej Trybunału Konstytucyjnego, Raport nr 143/00-1 z 27 marca 2001,

<sup>130</sup> Podstawowe Zasady NZ, Art. 2; Zalecenia Rady Europy, Zasada I.2.d (również nawołuje do sankcji nakładany “osoby starające się w jakikolwiek sposób wywrzeć wpływ na sędziów”); UCJ, Art. 3 and 5; ECSJ, Art. 2 – 3.

## VIII. Zalecenia

Niniejsza Analiza Ogólna sugeruje szereg sposobów, w których proces akcesyjny może wnieść pozytywny wkład do niezawisłości sądownictwa w krajach kandydujących do UE i samej Unii. Podane poniżej są kilkoma najważniejszymi; wszystkie wychodzą z założenia, że wchodzenie do Unii jest pozytywnym trendem, którego potencjał w sferze wywoływania potrzebnych reform należy wzmacniać.

### Skierowane do Unii Europejskiej:

#### *Jasne standardy.*

UE powinna wyjaśnić wymogi i standardy dotyczące niezawisłości sądownictwa. Sama Unia albo państwa członkowskie działając samodzielnie powinny spowodować nadanie wiążącej mocy Podstawowym Zasadom ZN lub Zaleceniom Rady Europy.

#### *Praktyki Państw Członkowskich.*

Zbiorcza analiza praktyk stosowanych przez państwa członkowskie dotyczących niezawisłego systemu sądowniczego powinna stać się jednym z punktów wyjścia do ewentualnych wysiłków w kierunku uszczegółowienia standardów UE wyjaśniających precyzyjnie wszystkim Państwo treści zawarte w europejskim przywiązaniu do niezawisłości sądownictwa. Zalecenia UE skierowane do krajów kandydujących powinny być oparte na takich standardach.

### Skierowane do państw kandydujących do UE:

#### *Kultura prawna i możliwości sądów.*

W krajach kandydujących założenie, że polityczne zaangażowanie w administrowaniu sądownictwem jest konieczne i pożądane musi być zakwestionowane i odrzucone. Sądy powinny otrzymać środki pozwalające im na rozwinięcie wiedzy i umiejętności w sferze zarządzania, aby można obalić argumenty przemawiające za zaangażowaniem organów wykonawczych. W tej sferze krytyczne znaczenie mogłaby mieć pomoc międzynarodowa.

#### *Wsparcie polityczne.*

Politycy muszą zapewnić na forum publicznym o wadze niezawisłości systemu sądowniczego, wprowadzić w życie ustawodawstwo wspierające taki system sądowniczy i powstrzymać się od ataków na prerogatywy sędziów.

*Rozliczanie się z krytykowanych aspektów działań*

Sędziowie muszą w sposób merytoryczny obalać polityczną krytykę nie stawiając jej na cenzurowanym, ale udawadniając, że są gotowi do samodzielnego administrowania swoją pracą w sposób profesjonalny i z uwzględnieniem umiaru i dyscypliny oraz wyrazić gotowość poddania swoich czynów do rozliczenia przez społeczeństwo.

*Gwarancje konstytucyjne*

Gwarancje konstytucyjne powinny w sposób jednoznaczny wspomnieć o niezawisłości i podziale władz w państwie, a niezależnym ciałom administracyjnym należy nadać rangę konstytucyjnych organów państwa.

*Trybunały Konstytucyjne*

W przypadkach, gdy państwa stworzyły oddzielną quasi-sądową instytucję, jak trybunał konstytucyjny, ściśle powiązaną z władzą wykonawczą lub parlamentem, sądy powszechne powinny być chronione przez politycznymi atakami na swą niezawisłość, tak jakby pochodziły one ze strony jakiegokolwiek innego ciała o charakterze politycznym.

*Rady Sądownicze*

Państwa powinny rozważyć utworzenie niezależnych rad sędziowskich odpowiadających za administrowanie systemem sądowniczym. W przypadkach, gdy Państwa nie zdecydowały się na stworzenie takich rad, muszą one zagwarantować, aby w alternatywne rozwiązania wbudowano wyraźne i trwałe instytucjonalne gwarancje co do neutralności procedur stosowanych do sądów, zapewniające sędziom faktyczny wkład w administrowanie sądami i sprawy dyscyplinarne.

*Wynagrodzenie*

Uposażenia sędziów powinny być konkurencyjne w stosunku do innych dostępnych dla nich propozycji zatrudnienia, sędziowie powinny dysponować bazą materialną konieczną do skutecznego orzekania.

*Finansowanie*

Należy zadbać o istnienie jasnych i szczegółowych mechanizmów ochronnych gwarantujących, że środki finansowe nie będą wykorzystywane do karania sędziów lub wywierania deprymującego wpływu na ich niezawisłe orzekanie. Oddanie części lub całości uprawnień do przygotowania rekomendacji budżetowych w ręce niezależnego ciała – takiego jak rada sędziowska – może ograniczyć możliwości organów władzy wykonawczej do limitowania niezawisłości sądownictwa.

W przypadkach, gdy budżety pozostawiono do kompetencji parlamentu i władzy wykonawczej te organy państwa powinny wiążąco zadeklarować konkretny po-

ziom finansowania lub określone, obiektywne i niepolityczne formuły ustalania wysokości finansowania. Wiodący politycy powinni na forum publicznym wspierać odpolitycznienie finansowania sądów przy pomocy odpowiedniego ustawodawstwa i działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej. Ponadto, należy rozważyć obowiązkowy poziom finansowania i wieloletnie lub scalone fundusze celowe wydatkowane przez ciało niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej dla zmniejszenia możliwości politycznego wtrącania się do kompetencji sądownictwa za pomocą procesu tworzenia budżetu.

### *Mianowanie sędziów*

Do sędziów stażystów i kandydatów do awansu należy stosować przejrzyste i neutralne procedury zatwierdzania decyzji personalnych, polityczna akceptacja opinii sędziów nie powinna odgrywać żadnej roli w ustaleniach dotyczących ich kadencji. Okresu szkolenia, połączonego z pracą w sądzie, dla kandydatów na sędziów należy wydłużyć, aby umniejszyć aktualnie odczuwaną zasadność stosowania okresu próbnego.

### *Kadencja*

Zawsze kiedy jest to możliwe sędziom sądów powszechnych należy przyznawać dożywotnią kadencję od momentu pierwszego mianowania. W przypadkach, gdy sędziowie mianowani są na czas określony – za wyjątkiem ewentualnie trybunału konstytucyjnego i sędziów na stażu – należy wyraźnie preferować zakaz ponownego wyboru sędziów po wygaśnięciu kadencji, co byłoby zgodne z wartościami europejskimi.

W przypadkach, gdy instytucja stażu (okresu próbnego) zostanie utrzymana, należy ją rozumieć jako mechanizm odsiewu niekompetentnych sędziów i nie może ona mieć żadnego kontekstu politycznego. Ocena wyników stażu powinna być kwestią pozbawioną elementów politycznych, a uprawnienia decyzyjne co do oceny powinny spoczywać na komisji sędziów i czynnych zawodowo prawników stosujących jasne i neutralne kryteria.

Jako wymóg minimum, należy uznać zakaz uzależniania mianowania sędziego o politycznej akceptowalności merytorycznych wniosków wyciągniętych przez sędziego w jakiegokolwiek konkretnej sprawie sądowej.

### *Emerytura*

Jeżeli wiek emerytalny został określony, polityczne organy Państwa nie powinny dysponować uznaniowością co do pozostawiania sędziów na stanowisku lub ich zwalniania po osiągnięciu uprawnień do emerytury.

# Niezawisłość sądownictwa w Polsce

# Spis Treści

I. Wstęp .....	83
A. Ingerencja władzy wykonawczej w sądownictwo oraz kwestie budżetowe .....	83
1. Niezgodna z prawem ingerencja władzy wykonawczej .....	83
2. Budżet .....	84
B. Problemy wewnątrz-sądownicze i związane z postawami społecznymi .....	84
1. Niepewność wśród sędziów co do ich roli .....	84
2. Chwiejność poparcia społecznego i politycznego dla sądownictwa .....	85
C. Sądownictwo a proces uzyskiwania członkostwa w UE .....	85
D. Ustrój sądowiczy w zarysie .....	86
1. Spuścizna komunistyczna .....	86
2. Okres przejściowy .....	87
3. Ustrój obecny .....	89
II. Prawne i konstytucyjne podwaliny niezawisłości sądownictwa .....	91
A. Gwarancja rozdziału władz czyli niezawisłości .....	91
B. Reprezentacja sądownictwa .....	92
1. Krajowa Rada Sądownictwa .....	92
C. Zasady nie łączenia stanowisk .....	94
D. Stowarzyszenia sędziów .....	97
III. Administracja ustroju sądów a niezawisłość sądownictwa .....	98
IV. Autonomia finansowa i zakres finansowania .....	102
A. Proces tworzenia budżetu .....	102
B. Warunki pracy .....	104

C. Wynagrodzenie .....	105
1. Rozumienie konstytucji przez sądy .....	108
2. Inni pracownicy sądów .....	109
V. Urząd sędziowski .....	110
A. Wybór .....	110
1. Prezesi sądów .....	111
2. Sędziowie wojskowi .....	112
B. Kadencja, przejście na emeryturę, przeniesienie i zdjęcie z urzędu .....	112
1. Kadencja .....	112
2. Przejście na emeryturę .....	113
3. Przeniesienie .....	114
4. Zdjęcie z urzędu .....	114
C. Ocena i awans .....	116
D. Dyscyplina .....	117
1. Odpowiedzialność .....	117
2. Dyscyplina .....	117
VI. Stosunki wewnątrz sądownictwa .....	120
A. Stosunki z sądami wyższych instancji .....	120
B. Prowadzenie spraw i stosunki z prezesami sądów ....	121
VII. Egzekucja .....	122

# Niezawisłość sądownictwa w Polsce

## Opracowanie w skrócie

Polska poczyniła znaczne postępy w dziele tworzenia prawdziwie niezawisłego sądownictwa jako trzeciej władzy. Wiele gwarancji niezawisłości podniesiono do rangi konstytucyjnej. W przeważającej części jasno określono i przyjęto rozgraniczenie między władzą sądowniczą i tą o charakterze politycznym.

Jest jeszcze jednak sporo powodów do troski w tym względzie. Przede wszystkim, chodzi o ciągłe zaangażowanie władzy wykonawczej w administrowanie sądownictwem i proces tworzenia budżetu; problematyczne postawy wielu sędziów, polityków i członków opinii publicznej wobec kwestii niezawisłości sądownictwa, które grożą odwróceniem postępu poczynionego w tworzeniu niezawisłego sądownictwa.

### *Niesprawna ingerencja władzy wykonawczej*

Władza wykonawcza – zwłaszcza Ministerstwo Sprawiedliwości – zachowuje znaczne uprawnienia administracyjno-nadzorcze w kwestii organizacji i spraw sądownictwa. Sędziowie często pracują na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości przy rozstrzyganiu spraw, co nieuniknienie prowadzi do kompromisów w dziedzinie niezawisłości. Obecny projekt ustawy wręcz może pogłębić ten problem.

### *Budżet*

Głosu sądownictwa prawie w ogóle nie uwzględnia się w procesie tworzenia jego budżetu. Wynagrodzenie w sądownictwie jest niższe niż w politycznych gałęziach władz, co stoi w sprzeczności z zasadą rozdziału i równości władz. Problemy te po części są wypadkową ustawicznej kontroli władzy wykonawczej nad procesem budżetowania i rozdziału środków. Dwa projekty ustaw mogą potencjalnie rozwiązać te problemy.

### *Rozbieżność postaw wśród sędziów*

Nie ma zgodności wśród sędziów co do ich wzajemnych stosunków, jak i stosunków z władzami politycznymi i społeczeństwem. Wielu sędziów wykształconych w tradycji bierności zachowań zawodowych przejawia zbyt uległe po-

stawy wobec sędziów wyższej instancji, zaś inni sądzą, że wszelkie próby pociągnięcia ich do odpowiedzialności to zamach na ich niezawisłość. W efekcie obydwu rodzajów postaw w środowisku sędziowskim rozstrzyga się sprawy nie tyle niezawisłe, co w odosobnieniu, i jest ono niezdolne do grupowej obrony swoich interesów.

#### *Nierównowaga poparcia społecznego i politycznego*

Społeczne i polityczne poparcie dla instytucji niezawisłości sądownictwa jest nierówne. W ostatnich latach sędziowie i sądy znalazły się pod ostrzałem środków masowego przekazu i polityków zarzucających im przypadki przekupstwa. Krytyka ta i dochodzenia w sprawie korupcji spowodowały spadek uznania społecznego dla sędziów. W swoim raporcie z 2000 r., Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie z tytułu opóźnień w pracy sądów i doniesień o korupcji, które przyczyniają się tylko do negatywnego obrazu wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto, niniejsze opracowanie zawiera i inne wątki, z których wiele związanych jest z głównymi wyżej wymienionymi tematami. Najważniejsze z nich to:

#### *Krajowa Rada Sądownictwa*

Status KRS jako ciała przedstawicielskiego dla całego sądownictwa nie jest jasny, co ogranicza jej skuteczność w negocjacjach toczonych przez poszczególne gałęzie władzy. Pożądane byłoby doprecyzowanie jej roli.

#### *Wynagrodzenie*

Konstytucyjna zasada wynagradzania sędziów skutkuje istotnymi pytaniami o odpowiedni poziom wynagrodzeń, zwłaszcza w świetle troski wyrażanej przez sędziów, że ich słabe płace to zjawisko nieodpowiednie w ustroju rozdzielnych i równych sobie gałęzi władzy.

#### *Trybunał Konstytucyjny*

Istnieje potrzeba wyjaśnienia właściwych stosunków między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami powszechnymi.

#### *Długość kadencji*

Instytucja asesora sądowego – w praktyce wykonującego funkcje sędziego – pozwala Ministerstwu Sprawiedliwości i sędziom oraz urzędnikom sądowym wyższej rangi wywierać niezgodny z prawem wpływ na tych młodych stażem sędziów, których zatrudnienie stoi jeszcze pod znakiem zapytania. Przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego przed przejściem na emeryturę to kwestia uznaniowa, co daje grunt do niepokoju, że przedłużenie takie może wynikać z nieodpowiednich przyczyn.

### *Lustracja*

Dwie osobne ustawy ograniczają prawo sędziów do sprawowania urzędu na podstawie ich poczynań w ustroju sprzed 1989 r.; żadna z nich nie wydaje się naruszać norm niezawisłości sądownictwa, jakkolwiek wywołały one w Polsce kontrowersje.

### *Przydział spraw*

Obecne zasady nie dają wystarczająco przejrzystych i bezstronnych kryteriów przyznawania spraw. Jakkolwiek prezesi sądów mają sporą władzę i szeroką gestię nadzorczą nad sprawami administracyjnymi, to nie ma dowodów na próby wywierania przez nich bezpośredniego wpływu bądź nadzorowania orzeczeń sędziów.

### *Przystąpienie Polski do UE*

Oczekiwania społeczne oraz wymogi stawiane przez UE oznaczają potrzebę zmiany efektywności pracy sądownictwa. Sędziowie jednakże nie są bezpośrednio zaangażowani w proces przygotowania Polski do członkostwa w UE.

## I. Wstęp

Polska poczyniła znaczące postępy w tworzeniu prawdziwie niezależnego sądownictwa. Jednym z priorytetów polskich przemian było uczynienie z sądownictwa prawdziwie niezależnej trzeciej władzy, i udało się tego dokonać w znacznej mierze. Wiele gwarancji niezależności podniesiono do rangi konstytucyjnej, przy czym Krajowa Rada Sądownictwa ma na mocy konstytucji stać na straży niezależności sądów i sędziów. W zasadzie rozgraniczenie między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami politycznymi jest jasno określone i akceptowane.

Pozostaje jeszcze sporo spraw nierozwiązanych, wśród których najważniejsze to ciągła ingerencja władz wykonawczych w administrację sądownictwa i proces budżetowania, co skutkuje niewystarczającym poziomem finansowania władzy sądowniczej, jak i problemy z postawami i zachowaniami. Wielu sędziów nadal jest zbyt uległych wobec politycznych gałęzi władzy oraz swoich kolegów wyższej instancji. Niestale jest też poparcie społeczne dla sądownictwa, co w końcowym rozrachunku zagraża jego niezależności.

### A. Ingerencja władzy wykonawczej w sądownictwo oraz kwestie budżetowe

#### *1. Bezprawna ingerencja władzy wykonawczej*

Pomimo ustanowienia konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów, władza wykonawcza, a zwłaszcza Ministerstwo Sprawiedliwości, nadal ma znaczne uprawnienia administracyjno-nadzorcze nad organizacją i sprawami sądownictwa. Nadal nie ma jasno wskazanych konstytucyjnych władz, które reprezentowałyby sądownictwo jako całość – jakkolwiek Krajowa Rada Sądownictwa wypełnia pewne istotne funkcje reprezentacyjne dla sędziów – co raczej zachęca do ciągłej ingerencji władz politycznych w sprawę sądownicze.

Sędziowie przy rozpatrywaniu spraw często pracują na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, mimo zakazu zatrudniania się poza sądownictwem, co w sposób nieunikniony może prowadzić do zachwiania niezależnej pozycji sędziego. Obecny projekt ustawy wręcz zaostrzy ten problem. Choć sędziowie skupiają się na zagrożeniu ich niezależności wynikającym z uprawnień Ministerstwa Sprawiedliwości w kwestii administracji sądownictwa, to nie dostrzegają po-

dobnego niebezpieczeństwa biorącego się z nadmiernego powiązania ich kariery z władzą wykonawczą z dala od wokandy sądowej.

## 2. Budżet

Problemem jest też brak zaangażowania i wkładu sądownictwa w proces uchwalania budżetu. Budżet na sądownictwo jest relatywnie niewielki, co powoduje, że poziom inwestycji jest niewystarczający. Wynagrodzenia, jakkolwiek dość adekwatne, są poniżej płac we władzach politycznych, co wielu sędziów i obserwatorów postrzega jako niezgodne z zasadą rozdziału i równości władz. Problemy te po części są wypadkową ciągłej kontroli władzy wykonawczej nad procesem budżetowania i przydziałem środków w systemie sądowniczym.

Władze polityczne wydają się reagować na problem. W Sejmie na uchwalenie oczekują obecnie dwa projekty ustaw: jedna o sądach powszechnych, a druga o Krajowej Radzie Sądownictwa. Obydwa projekty proponują autonomię budżetową sądownictwa, lecz różnią się planowanym jej zakresem. W kwietniu 2001 r. Sejm odesłał projekt ustawy o sądach powszechnych do Komisji Sądownictwa celem przeprowadzenia dalszych dyskusji.

## B. Problemy wewnątrz-sądownicze i związane z postawami społecznymi

### 1. Niepewność wśród sędziów co do ich roli

Wśród najpoważniejszych problemów wpływających na niezawisłość poszczególnych sędziów są kwestie wewnątrzśrodowiskowe oraz postawy i zachowania. Wśród sędziów nie ma zgody co do pojmowania ich właściwej roli i wzajemnych stosunków, oraz ich stosunków z władzami politycznymi i społeczeństwem. Wielu sędziów wykształconych w tradycji biernych postaw zawodowych zbyt ulegle podchodzi do kolegów wyższych instancji. Zarazem, pod wpływem rozwoju zasad niezawisłości sądów, wydaje się, że niektórzy sędziowie uważają, iż samo stawianie im zapytań jest formą ograniczania niezawisłości sądownictwa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> P. rozdz. IV.C.1., zawierający omówienie orzeczenia sądu wojewódzkiego podważające postanowienie Trybunału Konstytucyjnego co do logiki, w myśl której czynienie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wiążącymi naruszałoby niezawisłość tego sądu.

Zważywszy, że współczesne prawo polskie powstawało w krótkim okresie, w sposób naturalny otwiera wiele kwestii wymagających aktywności ze strony sędziów. Tym niemniej wielu sędziów waha się kierować zapytania do sądów wyższej instancji, czy Trybunału Konstytucyjnego z powodu ich bierności, lub uległości, lub też z powodu nierealistycznego obstawania przy swojej bezwzględnej niezawisłości. W efekcie składy sędziowskie rozstrzygają sprawy nie tyle niezawisłe, co w odosobnieniu, i nie są w stanie wspólnie bronić swoich interesów.

W latach 1998-1999 w prasie toczyła się debata na temat tego, czy orzeczenia sądów można poddawać krytyce. Środowiska sędziowskie, zwłaszcza Krajowa Rada Sądownictwa, wysuwały argument, że orzeczenia sądów nie powinny być krytykowane. Ze stanowiskiem takim nie zgadza się jednak opinia publiczna, i ostatnio mniej daje się słyszeć takich zdecydowanych poglądów ze strony sędziów. Zasada rozdziału władz oznacza też podział odpowiedzialności między wszystkie jej gałęzie i organa. W takich okolicznościach, sądownictwo podlegałoby ocenie na równi z każdą inną władzą.

## *2. Chwiejność poparcia społecznego i politycznego dla sądownictwa*

Poparcie społeczne i polityczne dla instytucji niezawisłości sądownictwa jest niestabilne. W ostatnich latach sędziowie i sądy znalazły się pod obstrzałem środków masowego przekazu i polityków. Krytyka dotyczy głównie opóźnień w postępowaniach sądowych, rosnących zaległości w rozpatrywaniu spraw i przekupstwa. Podniosły się też głosy krytyczne mówiące o zbyt łagodnych wyrokach. Krytycy, zwłaszcza w środkach masowego przekazu, oskarżają sądy o rozmijanie się z odczuciami społeczeństwa, zwłaszcza jeśli chodzi o wyroki w sprawach karnych. Sędziom stawia się też zarzuty korupcji.

Krytyka ta i dochodzenia w podejrzaniach o przekupstwo doprowadziły do spadku uznania społecznego dla zawodu sędziowskiego. W 1994 r. 51% badanych wyraziło zaufanie do sądów, zaś 33% jego brak, natomiast w 2000 r. poziom zaufania spadł do jedynie 40%, przy czym 44% mówi o jego braku.<sup>2</sup>

## C. Sądownictwo a proces uzyskiwania członkostwa w UE

W 1999 r. Komisja Europejska stwierdziła, że jakkolwiek istnieje poszanowanie dla niezawisłości sądownictwa, to zdolności systemu wzrosły ograniczenie.

<sup>2</sup> raport OBOP (Ośrodka Badania Opinii Publicznej) pt. "Czy czujemy się bezpiecznie?", kwiecień 2000 r.

W Raporcie Okresowym odnotowano przedłużanie się rozpatrywania spraw cywilnych, karnych i gospodarczych oraz brak poprawy w egzekwowaniu orzeczeń sądowych i dostępie do wymiaru sprawiedliwości.<sup>3</sup>

W raporcie z 2000 r. Komisja odnotowała postępy w skracaniu czasu postępowania i zmniejszaniu katalogu spraw zaległych. Jakkolwiek w raporcie wyrażono też troskę związaną z tym, że ciągle opóźnienia – zwłaszcza w Warszawie – oraz doniesienia o korupcji zniechęcają wielu obywateli do oddawania spraw do sądu i przyczyniają się do „ogólnie negatywnego obrazu wymiaru sprawiedliwości w Polsce w oczach przeciętnego obywatela”.<sup>4</sup>

Oczekiwania społeczne oraz wymogi stawiane przez UE oznaczają potrzebę zmiany efektywności pracy sądownictwa. Sędziowie jednakże nie są bezpośrednio zaangażowani w proces przed-członkowski. Jak dotąd, odbyło się jedno spotkanie przedstawicieli UE i członków Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

## D. Ustrój sądowniczy w zarysie

### 1. *Spuścizna komunistyczna*

Długa jest polska tradycja uznawania i poparcia wymogu utrzymania niezawisłości sądów; w różnych aspektach ustroju przyszłej Polski posługiwano się rozwiązaniami ustroju cywilno-prawnego niezależnej Polski międzywojennej. Ustrój komunistyczny narzucony po II wojnie światowej przeszkodził jednak w pełnej realizacji tej zasady. Przed 1989 r. organizacja sądownictwa podlegała zasadniczej regule obowiązującej we wszystkich ówczesnych państwach socjalistycznych: regule jedności władzy.

Praktycznie oznaczało to podporządkowanie sądów partii komunistycznej i diametralnie zmieniło sposób myślenia przedstawicieli władz o roli sądów. Jak rozumiano, sądy miały realizować plan polityczny państwa. Jakkolwiek w konstytucji z 1952 r. oficjalnie zadeklarowano niezawisłość sądownictwa, to w ustroju prawnym istniał szereg instytucji ograniczających tę zasadę, a w określonych sytuacjach wręcz ją unicestwiających. Ponadto, decyzyjna rola Ministra Sprawiedliwości we wszystkich kwestiach kadrowych dotyczących sędziów oraz

---

<sup>3</sup> Raport Komisji z 1999 r. o „Postęпах Polski na drodze do członkostwa.” UKIE, W-wa, str. 12.

<sup>4</sup> Raport Komisji z 2000 r. o „Postęпах Polski na drodze do członkostwa.” UKIE, W-wa

brak samorządowego organu sędziowskiego również kształtowała świadomość społeczną sędziów co do ich roli jako władzy całkowicie połączonej z władzą wykonawczą<sup>5</sup> Niezależność jakiegokolwiek instytucji, łącznie z władzą sądowniczą traktowano wówczas jako zagrożenie „demokracji socjalistycznej”.

Zasada składania przyrzeczenia okazała się szczególnie szkodliwą dla poczucia niezawisłości sędziów. Rada Państwa, na wniosek ministra sprawiedliwości, mogła odwołać sędziego nie wypełniającego swoich sędziowskich obowiązków zgodnie z przyrzeczeniem.<sup>6</sup> Władze politycznie nie były ograniczone żadnymi określonymi kryteriami w posługiwaniu się tym uprawnieniem; sędziego można było odwołać nawet nie wzywając go w odnośnej sprawie celem złożenia wyjaśnień. W połączeniu z ewidentnym pierwszeństwem przyznawanym ochronie ustroju społeczno-politycznego i niepisany wymogi zatwierdzenia przez lokalną organizację PZPR każdego kandydata na urząd sędziowski, zasada składania przyrzeczenia ograniczała zasadę niezawisłości, bądź wręcz plasowała ją w sferze mrzonek. W efekcie, pozbawiała ona sędziów przywileju nieusuwalności i ochrony przed wpływami politycznymi, eliminując w ten sposób podstawowe gwarancje ich niezawisłości.

Z wprowadzeniem stanu wojennego w 1981 r., zasada niezawisłości sądownictwa stanęła wobec poważnej groźby w wyniku obowiązującego prawa, jak i zwyczajów politycznych. Minister sprawiedliwości wykorzystywał uprawnienia nadane mu na mocy stanu wojennego do usuwania z urzędu sędziów nieskłonnych do współpracy.<sup>7</sup>

## 2. Okres przejściowy

W wyniku porozumień Okrągłego Stołu z 1989 r. dokonano zmian w konstytucji prowadzących do zasadniczych zmian w ustawie o sądach powszechnych<sup>8</sup> i ustawie o Sądzie Najwyższym.<sup>9</sup> Zmiany z 1989 r. dotyczyły kluczowych problemów związanych z niezawisłością sądownictwa, a zwłaszcza: (1) ograniczenia roli władzy wykonawczej w mianowaniu i awansowaniu sędziów; (2) zniesienia zasady składania przyrzeczeń; (3) przyjęcia zasady nieusuwalności z urzę-

<sup>5</sup> Władzę wykonawczą w Polsce z reguły nazywa się organami administracji Państwa..

<sup>6</sup> Ustawa z 20/06/1985 r. o sądach powszechnych, art. 61, ust. 1 (z późniejszymi poprawkami).

<sup>7</sup> A. Rzepliński, *Ustrój sądownictwa w Polsce ludowej*, Warszawa, 1989 r.

<sup>8</sup> Ustawa z 20/06/1985 r. o sądach powszechnych (poprawki)

<sup>9</sup> Ustawa z 20/09/ 1984 o Sądzie Najwyższym.

du; (4) zniesienia prawa Sądu Najwyższego do ustalania wytycznych do orzecznictwa dla sądów niższej instancji;<sup>10</sup> i (5) usunięcia uprawnień pierwszego prezesa Sądu Najwyższego do weryfikacji orzecznictwa sądów poza zwyczajowym tokiem postępowania sądowego.

Status sądownictwa i gwarancje jego niezawisłości uważano za kluczowy element przemiany ustrojowej Polski. W pierwszych miesiącach przemian dokonano podstawowych zmian skutkujących utworzeniem Krajowej Rady Sądownictwa i wprowadzeniem organów zbiorowych, tzw. składów sędziowskich, w sądach apelacyjnych i wojewódzkich.

Po 1989 r. dość znacznie zwiększono kompetencje sądów. Proces ten trwa wskutek przesunięcia szeregu spraw spod gestii władzy wykonawczej, m. in. wszelkich działań rejestrowych, prawa do zarządzenia aresztu przed rozprawą, właściwości w sprawie przestępstw i wykroczeń skarbowych (od października 1998 r.) i rejestrowania prawa zastawu. Również zmiany ustawodawcze zgodnie z zapisami konstytucyjnymi mającymi na celu dostosowanie prawa do norm europejskich zwiększyły zakres zadań sądów. Tendencja ta, po części biorąca się z początkowego zaufania społeczeństwa do sądów jako władzy niezawisłej, przyczyniła się do przeciążenia sądów pracą w ostatnich latach. Przeciążenie i mała wydajność pracy tym spowodowana są obecnie podstawowymi powodami negatywnych ocen polskiego systemu sądowniczego.

Tym niemniej, ogólnie rzecz biorąc, ostatnia dekada ewolucji ustawodawstwa polskiego ewidentnie pokazuje, że wadze polityczne doceniają znaczenie niezawisłości sądownictwa. Jednym z najznamienszych dowodów tej tendencji jest zakres rozszerzenia uprawnień tej władzy, podobnie jak i przeniesienie całego szeregu kompetencji z Ministerstwa Sprawiedliwości w gestię Krajowej Rady Sądownictwa, co zmniejszyło uprawnienia administracyjne władzy wykonawczej.

---

<sup>10</sup> W literaturze prawnej przetoczyła się szeroka dyskusja o skutkach dla niezawisłości wynikłych z ustawowego obowiązku sądów do stosowania "wytycznych do wymiaru sprawiedliwości i praktyki prawa" pochodzących od Sądu Najwyższego oraz dla ich orzecznictwa na prawach równych prawu ustawowemu. Niektórzy argumentowali, że wytyczne te ograniczały swobodę sądów w interpretacji przepisów prawa, inni z kolei twierdzili, że ułatwiały one sędziom poprawne stosowanie prawa. Jakkolwiek, jako że w praktyce wytyczne Sądu Najwyższego postrzegano jako sposób na zabezpieczenie konkretnej linii politycznej, uważano, że należy jak najszybciej wyzbyć się tej praktyki, i usunięcie wytycznych uznano za istotny element składowy gwarancji niezawisłości sądownictwa.

### 3. *Ustrój obecny*

Organami wymiaru sprawiedliwości są Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne i wojskowe. Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny wyłączone są spod gestii Ministerstw Sprawiedliwości. Sądy powszechne są sądami trzech instancji: rejonowe, wojewódzkie i apelacyjne. Obecnie pracują 294 sądy powszechne (rejonowe), 43 wojewódzkie i 10 apelacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma struktury instancyjnej, jakkolwiek jego członkowie zasiadają w placówkach sądu znajdujących się na terenie całego kraju.

Od 1989 r. liczba sędziów w Polsce wzrosła znacząco. Pod koniec 2000 r. było to 8.343 sędziów i asesorów, podczas gdy w 1989 r. liczba ta sięgała 5.165. (w sądach rejonowych pracuje 4.875 sędziów i 956 asesorów, w wojewódzkich 2.167 i w apelacyjnych 345).<sup>11</sup> Lecz wzrost ten bynajmniej nie idzie w parze z przyrostem ilości spraw, zwłaszcza rejestracji z mocy prawa publicznego; w 1989 r. sądy miały ok. 70.000 spraw rejestracyjnych, zaś w 2000 r. spraw tych było ponad 2.600.000. Do załatwienia wszystkich tych spraw nie są wymagane kwalifikacje sędziowskie i dlatego też w 1998 r. utworzono stanowisko referendarza sądowego, który zajmowałby się sprawami rejestracyjnymi. Po koniec 2000 r. pracowało ich 403.

Oczekuje się dalszego rozszerzenia właściwości sądów. Konstytucja z 1997 r. stawia wymóg zniesienia wszelkich instytucji o charakterze quasi-sądowym. Z tego powodu od 17 października 2001 r. przestają działać kolegia ds. wykroczeń, zaś ich właściwość do rozpatrywania spraw przechodzi na sądy. Wg wstępnych szacunków oznacza to, że sądy przejmą dodatkowe 800.000 spraw o drobne wykroczenia. W 2001 r. przewiduje się zatrudnienie kolejnych 400 sędziów w pełnym wymiarze godzin.

#### *Sądy wojskowe*

Sądy wojskowe są organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w siłach zbrojnych, lecz po części zintegrowane są z organami wymiaru w systemie cywilnym. W 1997 r. sądy wojskowe znacznie przybliżono sądom powszechnym pod względem nadzoru administracyjnego, co jest krokiem w kierunku całkowitego rozwiązania sądów wojskowych w przyszłości.

Departament Sądów Wojskowych znajduje się obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości. Sędziowie sądów wojskowych są niezawisli w swoich orzecze-

<sup>11</sup> Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości, jesień 2000 r.

niach i podlegają jedynie przepisom prawa. Orzecznictwo sądów wojskowych nadzoruje Sąd Najwyższy, zaś minister sprawiedliwości nadzoruje aspekty administracyjno-organizacyjne ich działalności. Minister obrony narodowej z kolei ma gestię nad żołnierzami służącymi w sądach wojskowych w zakresie ich czynnej służby wojskowej.<sup>12</sup>

### *Trybunał Konstytucyjny*

Trybunał Konstytucyjny stanowi część systemu sądownictwa w szerokim tego słowa znaczeniu, na co wskazuje zamieszczenie postanowień go dotyczących w tym samym rozdziale konstytucji, w którym mowa jest o sądach i trybunałach. Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenia wiążące dla innych sądów, jakkolwiek pojawiły się już i stanowcze stwierdzenia ze strony niektórych sądów powszechnych, że nie powinny one być wiązane orzeczeniami Trybunału.<sup>13</sup> Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny posiada cechy, które mniej wskazywałyby na zasadność włączania go do ustroju sądownictwa sensu stricto. Na przykład, w przeciwieństwie do prezesów Sądu Najwyższego i NSA, prezes Trybunału Konstytucyjnego nie jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. Rada z kolei nie ma żadnych uprawnień wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybieranych przez Parlament na okres 9 lat i nie podlegających tym samym procedurom, co inni sędziowie.

---

<sup>12</sup> Ustawa z 21/08/1997 o sądach wojskowych

<sup>13</sup> p. rozdz. IV.C.1.

## II. Prawne i konstytucyjne podwaliny niezawisłości sądownictwa

### A. Gwarancja rozdziału władz czyli niezawisłości

Oficjalne gwarancje niezawisłości sądownictwa są ogólnie rzecz biorąc zadowalające. W konstytucji z 1997 r. określono pozycję sądów w kategoriach ogólnych poprzez ustanowienie rozdziału władz: “(1) Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. (2)... Władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały.”<sup>14</sup> Konstytucja ponadto stwierdza, że “sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.”<sup>15</sup>

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wydawał orzeczenia popierające zasadę niezawisłości sądownictwa.<sup>16</sup> Istotne z tego punktu widzenia jest Orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r. mówiące, iż „jedną ze składowych zasady rozdziału władz i podstaw demokratycznej konstytucji państwa prawa jest zasada niezawisłości sądownictwa.”<sup>17</sup>

Konstytucja daje normatywne gwarancje zasadzie niezawisłości w art. 178 „sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom.”<sup>18</sup> Komentatorzy podkreślają, że tym samym konstytucja w nowy i istotny sposób określa pozycję sędziów jako podlegających nie tyle konkretnym przepisom, co ustrojowi prawnemu z konstytucją na czele,<sup>19</sup> przez co tym bardziej zapewnia się ich niezależność od innych władz.

<sup>14</sup> Konstytucja RP, art. 10. P. też E. Łętowska, “Sądy i trybunały na mocy Konstytucji RP”, w: *Constitutional Essays*, M. Wyrzykowski, (red.), Warszawa 1999 r. str. 191-220.

<sup>15</sup> Konstytucja RP, art. 173.

<sup>16</sup> Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r. (OTK 1993/2/37); orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 r. (zawieszenie waloryzacji pensji sędziów); orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 1995 r. (odpowiedź na zapytanie Sądu Najwyższego odnośnie zasad regulujących pensje sędziów); wyrok z 24 czerwca 1998 r. oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000 r. (określenie wysokości pensji sędziów w kontekście konstytucji, 2 kwietnia 1997 r., *Dziennik Ustaw*, nr 78, 1997, art.178).

<sup>17</sup> orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 1993/2/106; por.: K. Buchała, komentarz zatwierdzający do tego orzeczenia, *Państwo i Prawo*, 1995 r., zeszyt 5.

<sup>18</sup> Konstytucja RP, art. 178 (1).

<sup>19</sup> Por. E. Łętowska, “Sądy i trybunały na mocy Konstytucji RP”, w: *Constitutional Essays*, M. Wyrzykowski, (red.), Warszawa 1999 r., str. 392.

W trakcie debaty konstytucyjnej lat 1993-1997 prowadzono daleko idące dyskusje nad zakresem gwarancji niezawisłości sądownictwa. Środowisko sędziowskie i władze polityczne ogólnie rzecz biorąc postrzegają obecny katalog gwarancji jako wystarczający. O ile jednak pewne istotne gwarancje mieszczą się w konstytucji, to inne można znaleźć w ustawach, jak np. ustawie o sądach powszechnych. Jako, że wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną (instytucja ustaw organicznych jest w polskim ustroju nieznaną), to ustawy o statusie sądownictwa podlegają nowelizacji wg tych samych reguł, co każda inna ustawa. Zatem niezmiernie ważne jest, by podstawowe gwarancje niezawisłości sądów znalazły się w konstytucji, której zmiana wymaga specjalnego trybu.<sup>20</sup>

## B. Reprezentacja sądownictwa

Z prawnego punktu widzenia władza i uprawnienia sądownictwa uznaje się na równi z władzą ustawodawczą i wykonawczą; jednak praktycznie rzecz biorąc pojawiały się trudności z precyzyjnym określeniem charakteru tych stosunków. Zasadne byłoby doprecyzowanie roli i uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa jako ciała przedstawicielskiego dla całego sądownictwa.

### 1. Krajowa Rada Sądownictwa

Na mocy obowiązującego prawa trudno byłoby uznać którykolwiek organ za najwyższego przedstawiciela władzy sądowniczej. W pewnym sensie Krajowa Rada Sądownictwa taką reprezentację stanowi. Radę określono w konstytucji jako organ strzegący niezawisłości sądów i sędziów,<sup>21</sup> jakkolwiek niekoniecznie sądownictwa jako takiego. Ponadto Rada władna jest wnioskować do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie zgodności z konstytucją aktów normatywnych dotyczących niezawisłości sędziów i sądów<sup>22</sup>, które to prawo Rada wręcz przywołuje.<sup>23</sup> Tym niemniej, uprawnienia jej skupiają się głównie na sprawach indywidualnych sędziów, a mniej na roli i statusie sądownictwa jako

<sup>20</sup> Konstytucja RP, art. 235.

<sup>21</sup> Konstytucja RP, art. 186 (1). W odpowiedzi na zapytanie prawne z NSA, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z konstytucją, Rada strzeże niezawisłości sądów i sędziów.

<sup>22</sup> Konstytucja RP, art. 186 (2).

<sup>23</sup> Por.: uchwała Naczelnej Rady Sądownictwa z 15 stycznia 1998 r. i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r., OTK 1999/1/3 (podtrzymujące skargę Rady na zakaz zatrudniania krewnych sędziów w zawodzie prawnika, bądź radcy prawnego).

całości, zaś sędziowie przeważnie nie uważają Rady za przedstawiciela władzy sądowniczej jako takiej.<sup>24</sup>

W 1989 r., roku powołania Rady,<sup>25</sup> w Sejmie toczono dyskusję na temat reprezentatywności Rady Sądownictwa dla środowiska sędziowskiego. Przeważał pogląd, że Rada ma szczególny charakter, lecz nie jest to sensu stricto organ władzy sądowniczej oraz jest również organem samorządu sędziowskiego.<sup>26</sup> Mają jednak na uwadze specjalny status Rady zaprasza się jej przedstawicieli na posiedzenia komisji parlamentarnych. Wystosowanie takiego zaproszenia należy do przewodniczącego właściwej komisji parlamentarnej i nie jest obowiązkowe. Parlament obowiązany jest zasięgać bieżących opinii Rady nt. wszystkich projektów ustaw dotyczących sądownictwa; jakkolwiek opinia Rady nie jest dla Sejmu wiążąca.<sup>27</sup>

Członkostwo w Radzie określa konstytucja; objętym nim jest większość sędziów.<sup>28</sup> Członkowie Rady mianowani są na okres 4 lat i mogą być wybrani ponownie. Praktyką stał się wybór sędziego przez prezydenta RP, jakkolwiek nie jest to bezpośrednio zapisane w prawie.

<sup>24</sup> Rada jest uprawniona do: (1) weryfikacji nominacji sędziowskich i wnioskowania do prezydenta państwa o ich mianowanie, (2) weryfikacji i podejmowania decyzji w sprawie wniosków o przeniesienie sędziów na inne stanowiska z uwzględnieniem wysokiego statusu urzędu sędziowskiego; (3) wyrażania zgody na pozostanie sędziego na swoim urzędzie po ukończeniu 65 roku życia; (4) orzeczeń w kwestiach związanych z etyką zawodową sędziów, (5) wyrażania opinii o propozycjach zmian struktury organizacyjnej sądów oraz w kwestiach związanych ze sposobem ich funkcjonowania, (6) zapoznawania się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, (7) wyrażania opinii o programach szkoleniowych dla aplikantów adwokackich i sposobie prowadzenia egzaminów dla przyszłych sędziów oraz (8) wyrażania opinii w sprawach związanych z sędziami i sądami przedłożonych Radzie do rozważenia przez prezydenta państwa i inne organy państwowe oraz ogólne zgromadzenia sędziowskie. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 2.

<sup>25</sup> Radę podniesiono do rangi organu konstytucyjnego dopiero w 1997 r.

<sup>26</sup> T. Ereciński, "Rola Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie", *Przegląd Sądowy* 1994/5/3; P. Przybysz, Komentarz do orzeczenia NSA z 5 listopada 1992 r., NSA 207/92, w: *Państwo i Prawo*, 1994/6/113.

<sup>27</sup> W komentarzach prasowych pojawiło się stwierdzenie, że KRS służy sędziom za pewnego rodzaju związek zawodowy.

<sup>28</sup> Członkowie to pierwszy prezes Sądu Najwyższego, minister sprawiedliwości, prezes NSA, jedna osoba mianowana przez prezydenta RP, piętnastu członków wybieranych spośród sędziów SN i sądów powszechnych, wojskowych i trybunałów administracyjnych przez zgromadzenia ogólne tych sądów, czterech członków wybieranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybieranych przez Senat spośród senatorów. Konstytucja RP, art. 187.

Rola ministra sprawiedliwości w Krajowej Radzie Sądownictwa nie odbiega od ról odgrywanych przez innych jej członków; minister nie ma żadnych dodatkowych uprawnień z tego tytułu ani nie piastuje specjalnego stanowiska.

### C. Zasady nie łączenia stanowisk

Sędziowie mają zakaz wykonywania innych zawodów i podejmować pracę, która mogła by stać w sprzeczności z zawodem sędziego. Jakkolwiek zwyczajnie zezwalania sędziom na pracę w Ministerstwie Sprawiedliwości – do czego projekt ustawy o sądach powszechnych jeszcze bardziej zachęca – poważnie wiąże sędziów z władzą wykonawczą i zagraża ich niezawisłości.

Sędziowie nie mogą angażować się w działania na polu publicznym niezgodne z zasadami niezawisłości sędziowskiej. W konstytucji przyjęto ogólne sformułowanie ograniczające takie zaangażowanie sędziów: „Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.<sup>29</sup> Trybunał Konstytucyjny w sprawie z 1993 r. odnotował, że „Koncepcja niezawisłości sądownictwa ma jednoznaczną i dobrze ugruntowaną treść dającą zasadniczą gwarancję bezstronnego orzekania. Niezawisłość musi zatem oznaczać niezawisłość sędziego zarówno od stron w sporze, jak i od organów państwa. Naturalnym następstwem zasady niezawisłości sędziego jest obowiązek bezstronności .”<sup>30</sup>

Konstytucja zawiera jasne zapisy zabraniające sędziom piastowania innych urzędów publicznych, łącznie z zakazem posiadania mandatów parlamentarnych.<sup>31</sup> Zakaz konstytucyjny jest logiczną konsekwencją rozdziału władz i gwarancji niezawisłości sądownictwa; ponieważ jednoczesne zajmowanie urzędu sędziowskiego i parlamentarnego nie da się łatwo pogodzić z zasadą niezawisłości sądownictwa mającą na uwadze ewidentnie stronniczy charakter służby parlamentarnej.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Konstytucja RP, art. 178 (3).

<sup>30</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 1993/2/106.

<sup>31</sup> Konstytucja RP, art. 103 (2). Na mocy wcześniejszej ustawy sędzia mógł wziąć bezpłatny urlop na okres kadencji sejmowej lub senackiej. Ustawa o sądach powszechnych, art. 64, ust. 4.

<sup>32</sup> Dwóch sędziów, którzy brali udział w wyborach w 1997 r. i zostali wybrani do Sejmu zrezygnowało z urzędu sędziowskiego; Sejm wybrał ich obydwu na swoich przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa.

Sędziowie mogą sprawować inne poza-sędziowskie role publiczne, na które jasno zezwala prawo. Sędziów sądów apelacyjnych, wojewódzkich i rejonowych może mianować minister sprawiedliwości do zasiadania w komisjach wyborczych. Ponadto w Radzie Instytutu Pamięci Narodowej zasiadają członkowie – z reguły sędziowie<sup>33</sup> – wybrani przez Krajową Radę Sądownictwa.<sup>34</sup>

Sędziowie z reguły nie pełnią funkcji administracyjnych poza sądownictwem. Nie są zatrudniani przez władze wykonawcze z wyjątkiem Ministerstwa Sprawiedliwości. Sędzia mianowany, bądź wybrany do pełnienia obowiązków w organie państwowym, samorządzie wojewódzkim, czy lokalnym, bądź w służbie dyplomatyczno-konsularnej, czy też w organizacji międzynarodowej zobowiązany jest do rezygnacji ze swojego stanowiska.<sup>35</sup>

Tytułem tradycji sędziowie mogą być zatrudniani w Ministerstwie Sprawiedliwości w szeregu funkcji – czasem nawet na stanowisku dyrektora departamentu. Sędziowie na stanowiskach urzędniczych nie są automatycznie zaliczani do korpusu służby cywilnej. Zachowują oni status sędziego i mogą wręcz jednocześnie orzekać w sądzie. Praktyka ta nie jest regulowana żadną ustawą. Sprawą oczywistą jest, że zezwalanie sędziom na jednoczesne sprawowanie urzędu sędziowskiego i administracyjnego w ramach władzy wykonawczej jaką jest Ministerstwo Sprawiedliwości poważnie podważa zasadę skutecznego rozdziału władz. Jako, że sędziowie pracujący w Ministerstwie Sprawiedliwości zatrudnieni są przez władze wykonawcze, mogą znaleźć się pod naciskiem, jakiego doznać może każdy pracownik zatrudniony od swojego pracodawcy, co w tym przypadku grozi niezawisłości ich decyzji podejmowanych w ławach sędziowskich. Bez wątpienia praktyka ta szkodzi obrazowi niezawisłości sędziów w oczach opinii publicznej.

Istnieje błędne przekonanie, że sędziowie skupiają się głównie na ograniczaniu bezpośrednich uprawnień Ministerstwa Sprawiedliwości względem nich oraz na zabezpieczaniu finansowych gwarancji bytu sądownictwa, natomiast wykonywania przez sędziów funkcji w innych organach poza sądami nie uważa się za zagrożenie dla ich niezawisłości. Nowy projekt ustawy o sądach powszechnych

---

<sup>33</sup> Kwestia wyboru sędziów do rady Instytutu Pamięci Narodowej wywołała dyskusję na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa, w trakcie której padły stanowcze argumenty mniejszości, jakoby oznaczało to przekroczenie granicy między władzą ustawodawczą i sądowniczą. Większość tym niemniej zdecydowała się wysunąć kandydatury sędziów na te stanowiska i Sejm zaakceptował wybranych kandydatów.

<sup>34</sup> Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej.

<sup>35</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 79.

nych wręcz zakłada, że sędzia może zostać wice-ministrem sprawiedliwości. Taka praktyka może stanowić potencjalnie zagrożenie dla niezawisłości sądownictwa, gdyż powtarzałaby rozwiązania sprzed 1989 r.

Sędziowie nie mogą prowadzić działalności politycznej,<sup>36</sup> nie mogą też należeć do partii politycznych ani związków zawodowych.<sup>37</sup> Warta odnotowania jest ewolucja myślenia o niezawisłości sądownictwa w kontekście zaangażowania politycznego w ciągu ostatniej dekady. W 1989 r. w trakcie debaty wokół projektu ustawy nowelizującej ustawę o sądach powszechnych, podniesiono problem członkostwa sędziów w partiach politycznych. Wówczas uwaga skupiała się głównie na tym, że zakaz ten potencjalnie może naruszać konstytucyjne prawo obywateli do zrzeszania się.<sup>38</sup> W 1997 r. nie było już wątpliwości co do zgodności z konstytucją zakazu angażowania się w życie publiczne. Uważano raczej, że zaangażowania tego typu nie da się pogodzić z zasadą niezależności sądów, natomiast nadal tolerowane są sytuacje, w których czynni zawodowo sędziowie pracują na posadach ministerialnych.

Ustawa o sądach powszechnych zawiera inne obostrzenia wobec pozasądowej działalności sędziów. Sędzia nie może przyjąć oferty zatrudnienia poza sądem, które przeszkadzałoby w sprawowaniu sędziowskich obowiązków, podważało prestiż zawodu, bądź umniejszało zaufanie do jego bezstronności.<sup>39</sup> Ponadto, zawsze na podjęcie zatrudnienia poza sądem wymagana jest zgoda prezesa sądu wojewódzkiego, zaś ten nie może podjąć dodatkowego zatrudnienia bez zgody ministra sprawiedliwości.<sup>40</sup> Wyjątkiem jest tu nauczanie akademickie bądź praca badawcza, jednakowoż pod warunkiem, że praca ta nie przeszkadza w sprawowaniu obowiązków sędziowskich.

Obecne prawo nie zabrania podejmowania działalności gospodarczej. Jednak w nowym projekcie ustawy o sądach powszechnych przewiduje się cały szereg

<sup>36</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 64.3.

<sup>37</sup> Konstytucja RP, art. 178 (3). Związki zawodowe odgrywają istotną rolę polityczną w Polsce i uczestniczą w polityce wyborczej, więc w tym kontekście zakaz członkostwa w związkach zawodowych może oznaczać praktyczny i skuteczny zakaz członkostwa w partiach politycznych.

<sup>38</sup> Stenograf protokołu 11-ej sesji Sejmu PRL, 30 października 1989 r.

<sup>39</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 68, ust. 1 i 2.

<sup>40</sup> Dodatkowe zatrudnienie w takim przypadku może np. obejmować zatrudnienie w fundacji, lub redakcji czasopisma branżowego. Tego typu zatrudnienie jest jednak bardzo rzadko spotykane w praktyce.

zakazów. W myśl tego projektu sędzia nie może być: członkiem zarządu, rady nadzorczej, lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego bądź spółdzielni z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych; członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą; posiadać więcej niż 10%-owy udział w spółce prawa handlowego bądź kapitale założycielskim takiej spółki; prowadzić własności gospodarczej na swój rachunek, bądź wspólnie z innymi osobami, ani też nie zarządzać taką działalnością czy też być agentem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (z wyjątkiem prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego).

#### *Obowiązek ujawniania informacji*

Ustawa o sądach powszechnych zawiera konkretny zapis o charakterze antykorupcyjnym, w myśl którego wszyscy sędziowie muszą składać coroczne pisemne oświadczenia o posiadanych nieruchomościach, akcjach i innym majątku finansowym.<sup>41</sup>

## D. Stowarzyszenia sędziów

Podobnie, jak każdy obywatel, sędziowie mają swobodę zrzeszania się. Istnieje Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” posiadające oddziały regionalne w zasadzie jako jedyne stowarzyszenie tej grupy zawodowej. Stowarzyszenie organizuje programy szkoleniowe dla sędziów na terenie całego kraju, po części finansowane z funduszy Ministerstwa Sprawiedliwości i dotacji instytucji zagranicznych. „Iustitia” nie pełni jakkolwiek żadnej oficjalnej roli wobec parlamentu, rządu, czy innego organu państwa; jej funkcja reprezentacyjna jest czysto nieoficjalna.

---

<sup>41</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 68

### III. Administracja sądów a niezawisłość sądownictwa

Ministerstwo Sprawiedliwości nadal sprawuje znaczną kontrolę administracyjną nad sędziami bezpośrednio, bądź poprzez prezesów sądów. Jakkolwiek uprawnienia administracyjne muszą być nadane określonemu ciału, to uprawnienia nadzoru i kontroli ministerstwa i jego władność do wszczynania dochodzeń lub unieważniania decyzji sądów związanych ich administracją, niepotrzebnie stwarza władzy wykonawczej okazję do pośredniego wywierania wpływu na sędziów.

Nie ma niezależnej administracji sądowej na poziomie krajowym. Obowiązki Krajowej Rady Sądownictwa ograniczają się do strzeżenia niezawisłości poszczególnych sędziów; Rada nie sprawuje nadzoru administracyjnego. Na mocy ustawy o sądach powszechnych,<sup>42</sup> nadzór nad działalnością administracyjną sądów leży w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości określił, że nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprowadza się do zapewnienia sprawnego załatwiania spraw i właściwej egzekucji orzeczeń.<sup>43</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości nadzoruje działalność administracyjną sądów bezpośrednio, jak i poprzez desygnowane osoby<sup>44</sup> – co w praktyce oznacza prezesów sądów. Nadzór sprawuje się poprzez odbywanie wizytacji, statystyczną analizę efektywności sądów, badanie spraw zaległych i przegląd skarg na zachowanie, bądź orzeczenia sędziów.<sup>45</sup>

Minister Sprawiedliwości może stworzyć specjalny departament ds. nadzoru, obecnie (kwiecień 2001) taki departament nie został powołany. Sędziowie zatrudnieni w Departamencie Sądów i Notariatu<sup>46</sup>, bądź pracujący w innych sądach mogą zostać przydzieleni do wykonywania zadań nadzorczych. Powoływani są oni przez Ministerstra Sprawiedliwości za zgodą prezesa sądu i samego sędziego. Sprawozdania sędziów nadzorujących trafiają do ministerstwa, prezesa nadzorowanego sądu i Krajowej Rady Sądownictwa. Sprawozdanie z negatywną oceną może skutkować odwołaniem prezesa sądu, bądź wsz-

<sup>42</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 10.

<sup>43</sup> Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 18 września 1995 r, *Dziennik Ustaw*, 28 września 1995 r., 1995.111.538.

<sup>44</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 29.

<sup>45</sup> Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 18 września 1995 r. W Ministerstwie działa specjalny wydział skarg i wniosków.

<sup>46</sup> W Ministerstwie Sprawiedliwości działa siedem departamentów: Legislacyjno-Prawny, Organizacyjny, Sądów i Notariatu, Kadr i Szkolenia oraz departamenty budżetowe. W departamentach tych nie mogą pracować sędziowie

częciem postępowania dyscyplinarnego wobec kogokolwiek uznanego za odpowiedzialnego naruszeń.

Prezesi sądów kierują bieżącą działalnością sądów. Do kompetencji prezesów należą sprawy organizacyjne związane z archiwami i ewidencją sądową. Na poziomie centralnym sprawami tymi zajmuje się Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości.

Prezesi sądów nadzorują działalność administracyjną w podlegającym im okręgach sądowych. Tak więc, prezesi sądów wojewódzkich nadzorują podległe im sądy rejonowe, lecz podlegają prezesom sądów apelacyjnych. Uprawnienia nadzorcze to m.in. obserwacja orzeczeń wydanych przez te sądy, aktualizacja ewidencji wykonywania funkcji sędziowskich, okresowe oceny kwalifikacji pozostałych pracowników sądów na podstawie oddzielnych przepisów, przegląd skarg i zażaleń na działalność sądów, wydawanie odpowiednich wytycznych i podejmowanie niezbędnych środków w wypadku wykrycia niedociągnięć bądź naruszenia norm w działalności sędziów i innych pracowników sądów.

Prezesi sądów apelacyjnych i wojewódzkich mają uprawnienia nadzorcze i mogą mianować sędziów wizytatorów do prowadzenia inspekcji nadzorczych, lub mogą za zgodą składu sędziowskiego wskazać sędziego do przeprowadzenia inspekcji *ad hoc*. W trakcie takich inspekcji sędziowie mogą przysłuchiwać się rozprawie, rozpatrywać zażalenia, a i w konsekwencji nawet zalecić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

W kwestiach administracyjnych linia zależności biegnie od prezesów sądów rejonowych, poprzez prezesów sądów wojewódzkich, prezesów sądów apelacyjnych do Ministra Sprawiedliwości. Minister i prezesi sądów wyższej instancji mogą zwracać uwagę sądom niższej instancji na niedociągnięcia w organizacji i efektywności postępowania sądowego i mogą domagać się podjęcia kroków celem zaradzenia skutkom takich niedociągnięć. Minister i prezesi sądów wyższej instancji mogą unieważniać rozporządzenia administracyjne wydawane przez prezesów sądów niższej instancji.

W myśl ustawy o sądach powszechnych Minister Sprawiedliwości może zostać poproszony o przedłożenie raportu z działalności sądów Prezydentowi państwa i Krajowej Radzie Sądownictwa. Za treść raportu odpowiada Minister w pracy nad raportem z reguły posługuje się zarówno danymi zebranymi przez wewnątrz-ministerialne departamenty, jak i przekazanymi przez poszczególnych prezesów sądów wojewódzkich i apelacyjnych. Raport zawiera informacje o najistotniejszych zagrożeniach służących do oceny działania sądownic-

twą: przyrostu ilości spraw, kierowania sprawami i średnim czasem trwania postępowania, personelem administracyjnym wymiaru sprawiedliwości, komputeryzacją sądów, budżetem i inwestycjami sądów, oraz zagadnieniami związanymi z reformą.<sup>47</sup>

### *Organa administracyjne sędziów*

Sędziowie uczestniczą w administracji sądów za pośrednictwem kolegialnych ciał sądowych. Są to ogólne zgromadzenia sędziów wojewódzkich i apelacyjnych oraz składy sędziowskie.<sup>48</sup>

Zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkich obejmuje wszystkich sędziów wojewódzkich i taką samą liczbę delegatów wybranych przez sędziów rejonowych z obszaru właściwego dla danego sądu wojewódzkiego.<sup>49</sup> Minister Sprawiedliwości ustala regulamin wyboru delegatów. Jeśli w zgromadzeniu zasiada ponad 100 członków, może ono wybrać grono przedstawicieli; zgromadzenie ogólne ustala regulamin wyboru i określa zakres kompetencji przekazany *gronu przedstawicieli*.<sup>50</sup>

Zgromadzenie ogólne spełnia różne zadania doradcze przewidziane prawem, jak zapoznaje się z informacjami przedstawianymi przez prezesów sądów wojewódzkich nt. działania sądów i przyjmowanie sprawozdań z działalności sądów przedstawianych przez wojewódzkie składy sędziowskie. Zgromadzenia ogólne wpływają ponadto na powołania na stanowiska sędziowskie opiniując kandydata na stanowisko sędziego lub prezesa sądu.<sup>51</sup> Skład i kompetencje zgromadzeń ogólnych sugerują, że spełniają one, jakkolwiek w bardzo ograniczonym zakresie, rolę organu samorządowego sędziów, jakkolwiek w odnośnej ustawie termin taki nie pada wyraźnie, więc wydają się one być raczej ciałami doradczymi.

Składy sędziowskie w sądach apelacyjnych i wojewódzkich to kolejne ciała kolegialne. Skład sądu wojewódzkiego wypełnia te wskazane ustawowo zadania, których nie zastrzeżono do wyłącznej właściwości zgromadzenia ogólnego. Składy ustalają podział czynności w sądach, zasady zastępowania sędziów i urzędni-

---

<sup>47</sup> Informacja z Ministerstwa Sprawiedliwości o działalności sądów powszechnych, Warszawa 2000 r.

<sup>48</sup> Ustawa z 20/06/1985 r. o sądach powszechnych, art. 12.

<sup>49</sup> Sędziowie każdego sądu rejonowego wybierają delegatów w liczbie zależnej od wielkości składu sądu.

<sup>50</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 38.

<sup>51</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art.39.

ków sądowych, jak i przydzielają sprawy oraz dokonuje przeglądu wniosków stawianych przez prezesów sądów (będących naczelnikami składów) na podstawie kontroli sądów przeprowadzonych przez sędziów wizytatorów.<sup>52</sup>

Projekt ustawy o sądach powszechnych obecnie znajdujący się w Parlamencie stwierdza, że sędziowie tworzą sędziowskie ciało samorządowe, w skład którego wchodzi zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkich i zgromadzenie ogólne sędziów apelacyjnych. Implikacje takiej propozycji dla przyszłej formy administracji sądów, bądź zaangażowania Ministerstwa Sprawiedliwości, nie są jasne.

---

<sup>52</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 41.

## IV. Autonomia finansowa i zakres finansowania

Sądownictwo ma niewiele do powiedzenia w kwestii własnych finansów. Wielu sędziów uważa, że większa autonomia budżetowa to istotny czynnik gwarantujący równowagę władz, natomiast władza wykonawcza uważa, że sądownictwo nie może uczestniczyć w procesie przygotowywania budżetu, a przynajmniej w niektórych jego fazach, szczególnie na etapach konsultacji politycznych.

### A. Proces tworzenia budżetu

Budżet państwa nie zawiera osobnego rozdziału przeznaczonego zwyczajowo dla sądownictwa. Środki na sądownictwo pochodzą z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości i są tam dzielone. Sąd Najwyższy, NSA i Trybunał Konstytucyjny mają budżety autonomiczne.

Budżet roczny sporządza się na podstawie parametrów budżetowych dostarczonych przez Ministerstwo Finansów. W Ministerstwie Sprawiedliwości budżet roczny sporządza się na podst. oceny jego wykonania z ubiegłego roku z uwzględnieniem szacowanego przyrostu ilości spraw w sądach związanego ze zwiększaniem pełnoetatowych urzędów sędziowskich i wymogami stawianymi przez nowe inwestycje. Prezesi sądów apelacyjnych i wojewódzkich sporządzą dane dla sądów w danym obszarze, które następnie analizuje Departament Budżetowy Ministerstwa Sprawiedliwości w uzgodnieniu z prezesami sądów. Założenia budżetowe dla wymiaru sprawiedliwości Minister Sprawiedliwości jako projekt przedstawia Ministerstwu Finansów do uzgodnień, a następnie Radzie Ministrów.<sup>53</sup>

Sędziowie ani prezesi sądów nie uczestniczą w oficjalnych negocjacjach budżetowych, jakkolwiek Ministerstwo Sprawiedliwości omawia budżet z Krajową Radą Sądownictwa. Członkowie Rady mogą spotykać się z Ministrem Finansów i posłami celem przedstawienia potrzeb sądownictwa w kontekście budżetu państwa. Są również zapraszani na posiedzenia komisji sejmowych poświęconych budżetowi. Nie uczestniczą jednak w posiedzeniach budżetowych Rady Ministrów, ani też nie są angażowani w szczegółowe negocjacje. Choć zapobiega to angażowaniu sędziów w spory natury politycznej, a zatem może zgadzać

---

<sup>53</sup> Sąd Najwyższy sporządza swoje budżety we współpracy z Ministerstwem Finansów, tak jak to jest w przypadku każdego ministerstwa.

się z zasadą rozdziału władz, to wielu sędziów niezadowolonych jest ze swojej podrzędnej roli w procesie tworzenia budżetu. Wynika to z przekonania, że nie zapewnią sobie bez udziału w procesie budżetowania gwarancji materialnych dla pełnej niezawisłości.

W trakcie debaty budżetowej w rządzie i Sejmie nie pojawiały się sytuacje, w których zatwierdzenie przydziału środków na sądownictwo uzależnianoby od podnoszenia określonych norm „wydajności”.<sup>54</sup> Z pewnością brakuje mechanizmów prawnych zabezpieczających przed taką ewentualną ingerencją czynników politycznych.

Projekt nowej ustawy o sądach powszechnych przewiduje wydzielenie wydatków i dzieleniu dochodów sądów powszechnych jako oddzielnego tytułu budżetowego w budżecie państwa. Odpowiedzialnym za budżet przydzielany sądom powszechnym nadal byłby Minister Sprawiedliwości.

Jako, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny i do jego obowiązków należy sporządzanie budżetu, również on podejmuje decyzje o alokacji środków budżetowych. Prezesi sądów składają wnioski do Ministerstwa z zarysem zapotrzebowania na zasoby finansowe. Ponieważ minister działa w ramach ogólnych parametrów budżetu zatwierdzonych przez Parlament, to ma ograniczone pola działania i nie może na przykład zwiększyć ilości etatów. Na podstawie przyjętego budżetu Departament Personalny ministerstwa przydziela etaty na urzędy sędziowskie i stanowiska administracyjne w poszczególnych sądach wojewódzkich. Prezesi sądów wojewódzkich wypełniają wakaty w swoich okręgach i przydzielają nowym pracownikom obowiązki. Krajowa Rada Sądownictwa wyraża swoją opinię o podziale stanowisk pracy proponowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Faktyczny przydział funduszy na inwestycje w infrastrukturę i bieżąca działalność sądów leży w gestii Departamentu Budżetowego, który również ocenia, jak środki te są wydatkowane. Nie ma możliwości dokonywania przesunięć środków pomiędzy tytułami budżetowymi w ciągu roku, chyba że Parlament znowelizuje ustawę budżetową. Jak dotąd fundusze sądownictwa nie były przedmiotem cięć wewnątrz-budżetowych. Istnieje jakkolwiek możliwość przesunięcia środków jednego sądu na rzecz innego w przypadku ich niepełnego wyko-

---

<sup>54</sup> Przewodniczący Sejmowej Komisji Budżetowej podniósł odosobniony głos w trakcie prac nad budżetem, wzywając do cięć budżetowych w sądownictwie wskutek niesprawności sądów. Komisja nie poparła propozycji przewodniczącego. Por. sprawozdanie z działalności Komisji Budżetowej za 1999 r.

rzystania na koniec roku budżetowego oraz w obliczu potencjalnych obaw, że nie zostaną one wykorzystane.<sup>55</sup>

Podtytuł przeznaczony na regularne środki dla sądów wydatkowane w ramach budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości stale rośnie; w 1989 r. budżet sądownictwa stanowił 34,3% całego budżetu Ministerstwa, a w 1999 r. było to 48,5%. W 2000 r. wydatki na sądy powszechne stanowiły 1,37% ogółu wydatków państwa;<sup>56</sup> wg budżetu na 2001 r., sądownictwo otrzymało 1,29%.<sup>57</sup>

## B. Warunki pracy

Warunki pracy sędziów są nadal skromne, że w niektórych przypadkach może to zagrażać ich niezawisłości wskutek zwiększania zależności sędziów od władz mających kontrolę nad decyzjami finansowymi, bądź od innych czynników zewnętrznych.

Konstytucja stanowi, że sędziom stworzone zostaną odpowiednie warunki pracy.<sup>58</sup> Ostatnie wydatki budżetowe nie wystarczają do zapewnienia niezbędnych środków wymaganych w pracy sądów – po części jest to wynik ponad 40 lat niedoinwestowania. W okresie po II wojnie światowej nie zbudowano nowych budynków sądów; na te potrzeby adaptowano inne budynki, lub odnawiano stare siedziby sądowe. W związku z rozszerzeniem kompetencji sądów i równoległym zwiększeniem się ilości ich pracy w latach 90-tych warunki pracy stale pogarszały się. W mniejszych sądach każdy sędzia ma swój gabinet, lecz sytuacja ta przedstawia się znacznie gorzej w większych miastach. Najgorzej jest w Warszawie, gdzie niejednokrotnie pomieszczenia zarezerwowane dla sędziów trzeba było przerabiać na sale posiedzeń.

Oczywistym jest, że dekady zaniedbań nie da się odrobić w krótkim czasie. Pojawiły się jakkolwiek pewne oznaki poprawy. W latach 1997-9 wydatki inwestycyjne

---

<sup>55</sup> Sytuacja ta zdarzyła się pod koniec 1998 r., kiedy to nie wykorzystano środków przyznanych Sądowi Rejonowemu dla m.st. W-wy i przesunięto je na potrzeby innego sądu rejonowego. Środków nie wykorzystano wskutek złego zarządzania nimi przez prezesa sądu, który później złożył swoją rezygnację.

<sup>56</sup> Tytułem porównania, podajemy procentowy udział innych wydatków państwa: kultura i sztuka – 0,3%, szkolnictwo wyższe – 2,9%, oświata i wychowanie – 0,2%, nauka – 1,95%.

<sup>57</sup> Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości, jesień 2000 r.

<sup>58</sup> Konstytucja RP, Art. 178.

sądownictwa skoczyły o ok. 40%, co zaskutkowało znacznym zwiększeniem nowo-budowanej powierzchni biurowej i naprawą bardzo poważnej już sytuacji.

Poziom komputeryzacji jest nadal niewystarczający i znacznie mniej zaawansowany w porównaniu z urzędami administracji publicznej. W 1999 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło plan, wg którego środki na rozwój i zakupy technologii mają być przyznawane sądom wojewódzkim i rejonowym, a nie rozdzielane na szczeblu centralnym, co spowodowało w pewnych placówkach zakupy niekompatybilnych systemów komputerowych. Wszystkie nowo oddane, jak i zmodernizowane budynki sądowe są w pełni skomputeryzowane, podobnie jak i departamenty zajmujące się sprawami rejestracyjnymi. Obecne ustawodawstwo dostępne jest na CD-ROM-ach, co miesiąc aktualizowane i uzupełnione o co ważniejsze pozycje z literatury danej dziedziny. Program taki ma do dyspozycji każdy sąd (lecz nie każdy sędzia). Do każdego sądu dostarczane są nowe numery Dziennika Ustaw.

Liczebność personelu każdego sądu jest wypadkową jego udziału w przydziale środków budżetowych, co wyznacza wielkość funduszu płac urzędników. Wg kryteriów opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na jednego sędziego powinno przypadać trzech pracowników administracyjnych. Jakkolwiek, w ciągu ostatniego 10-lecia budżet nie wystarczał na obsadzenie wystarczającej liczby stanowisk. Sytuacja poprawiła się jednak znacznie po 1997 r. dzięki ok. 1%-owemu przyrostowi stanowisk administracyjnych w latach 1998 i 1999.<sup>59</sup> Na pocz. 2000 r., w sądach powszechnych pracowało 19.335 osób. W 2001 r. liczba ta powinna wzrosnąć do 20.235.

W 1997 r. wprowadzono instytucję referendarza sądowego. Mają oni wyręczyć sędziów w wykonywaniu obowiązków sądowych nie wymagających wysokich kwalifikacji prawniczych, jak np. rejestracje i prowadzenie ksiąg wieczystych. Pod koniec 2000 r. było ich 403.

### C. Wynagrodzenie

Po 1989 r. wprowadzono zasadnicze zmiany w sposobie ustalania wynagrodzenia sędziów. Odpowiednie wynagrodzenie miało stać się jedną z gwarancji ich niezawisłości,<sup>60</sup> co podniesiono do rangi zasady konstytucyjnej.<sup>61</sup> Jakkolwiek

<sup>59</sup> Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości, jesień 2000 r.

<sup>60</sup> Należy pamiętać, że budżet Polski jest relatywnie skromny.

<sup>61</sup> Konstytucja RP, Art. 178 (2).

wywiązała się kontrowersja wokół tego, co rozumie się pod pojęciem odpowiedniego poziomu wynagrodzenia.

Zawód sędziowski jest atrakcyjny finansowo w porównaniu z innymi działami 'budżetówki' o podobnym wykształceniu i zakresie umiejętności, jak np. z zawodem nauczycielskim. Ponadto, sędziowie cieszą się przywilejami, których inni pracownicy dyplomowani, jak np. prawnicy i radcy prawni, nie mają, łącznie z bezpieczeństwem pracy i świadczeniami emerytalnymi. Pensje sędziów w pełni da się porównać z pensjami prokuratorskimi.

Porównując korzyści socjalne i materialne oferowane przez trzy rodzaje władz, należy zauważyć, że pensje sędziów są najbardziej zróżnicowane w zależności od rodzaju sądu, w którym sędzia zasiada. Ponadto, sędziowie mają inne przywileje zawodowe, których nie posiadają inne grupy jak np. prawo do nieusuwalności z urzędu, dłuższy urlop wypoczynkowy po 10 latach pracy i lepsze warunki emerytalne.

Prezydent RP wydaje rozporządzenie dotyczące pensji sędziów zwykłych sądów zgodnie z ogólnymi zasadami prawa.<sup>62</sup> Praktycznie oznacza to, że Prezydent polega tu na akcie wydanym przez Ministra Sprawiedliwości i opinii Krajowej Rady Sądownictwa.<sup>63</sup> Płace zasadnicze sędziów w sądach tego samego poziomu (instancji) są sobie równe. Faktyczną pensję podstawową oblicza się zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawie budżetowej; na 2001 r., kwotę tę ustalono na poziomie 1.303 złotych.<sup>64</sup> Mnożnik ustala się w rozporządzeniu prezydenta; zgodnie z poprzednim takim rozporządzeniem kwotę bazową mnoży się 4,4 raza dla sędziów apelacyjnych, 3,6 dla wojewódzkich i 3,1 raza dla sędziów sądów rejonowych. Oznacza to, że podstawowa pensja miesięczna sędziego apelacyjnego wynosiła ok. € 1,860.<sup>65</sup> W ostatnim prezydenckim akcie z dn. 16 kwietnia 2001 r., mnożnik dla sędziów wszystkich instancji zwiększono o 0,3%.

Jako, że łączna kwota wynikająca z rozporządzenia prezydenckiego musi mieścić się w ogólnych limitach budżetowych, zawsze pojawia się obawa, że zwiększenie wskaźników wynagrodzenia – co zadowala sędziów – zmniejszy środki dostępne na inne potrzeby, jak np. bieżącą działalność sądów, ich modernizację i nowe inwestycje.

---

<sup>62</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 71 (1).

<sup>63</sup> Projekt rozporządzenia prezydenta redaguje minister sprawiedliwości. Musi on być kontrasygnowany przez prezesa rady ministrów. Konstytucja RP, Art. 144 (2 - 3).

<sup>64</sup> W chwili redagowania niniejszego opracowania 1,211 złoty równowarte było ok. € 350.

<sup>65</sup> Miesięczne uposażenie poselskie wynosi ok. € 1.740, i porównywalne jest z pensją sędziego apelacyjnego.

Oprócz wynagrodzenia sędziów, rozporządzenie prezydenta ustala kwotę dodatków funkcyjnych przyznawanych prezesom i vice-prezesom sądów, sędziom wizytatorom, prowadzącym aplikacje sędziowskie i innym urzędnikom. W myśl rozporządzenia prezydenckiego z 2001 r., wysokość dodatku z tytułu pełnienia funkcji prezesa sądu podniesiono z 1,1 do 2,0.<sup>66</sup> Do wynagrodzenia dodaje się też premię za wysługę lat (1% za każdy rok pracy do 20 lat). Najwyższe dodatki przysługują prezesom sądów, którzy uzyskują je uznaniowo wg mnożników zawierających się w przedziale 0,8 do 2,0 – co zwiększa zdolność władz wykonawczych do nagradzania, bądź karania prezesów sądów.

Pensja sędziego nie można zmniejszona, chyba że jest to wynik postępowania dyscyplinarnego. Sąd dyscyplinarny może zawiesić sędziego w obowiązkach zawodowych w wyniku prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego, dyscyplinarnego, lub postępowania o odebranie prawa do orzekania. Sąd ma wówczas możliwość zmniejszenia pensji sędziemu o 50% na okres zawieszenia. Nie dotyczy to osób, wobec których wszczęto postępowanie o odebranie prawa do orzekania. Jeśli postępowanie dyscyplinarne zostało oddalone, bądź zakończone uniewinnieniem, wstrzymane wynagrodzenie należy zwrócić.<sup>67</sup>

Sędziowie uprawnieni są do ubiegania się o kredyty mieszkaniowe o preferencyjnym opodatkowaniu. Oprocentowanie takiego kredytu jest zmienne i odpowiada stopie inflacji ustalonej w ustawie budżetowej.<sup>68</sup> Rozporządzenie Ministerstwa Sprawiedliwości wydawane w uzgodnieniu z Ministerstwem Finansów ustala zasady planowania i rozdysponiowania środków na cele mieszkaniowe oraz warunki pomocy.<sup>69</sup>

Szczegółowe zasady i tryb ustalania i wypłat wynagrodzenia i świadczeń rodzinnych sędziom i prokuratorom emerytowanym oraz członkom ich rodzin ustalono w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 16 października 1997 r.<sup>70</sup> Ustala się w nim wynagrodzenie sędziego emerytowanego na poz. 75% płacy podstawowej, jaką odbierał na swoim ostatnim stanowisku, zwiększonej o premię za wysługę lat. Postanowienia o uprawnieniach dotyczą też członka rodziny zmarłego sędziego, który otrzymywał tzw. emeryturę rodzinną.

<sup>66</sup> *Dziennik Ustaw*, 2001/ 37/ 425.

<sup>67</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 103.

<sup>68</sup> Oprocentowanie to koryguje się wg rocznego wskaźnika inflacji: w 2000 r. było to ok. 7%. Rynkowe oprocentowanie kredytów mieszkaniowych zawiera się w przedziale 21-23%.

<sup>69</sup> Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z września 1995 r., *Dziennik Ustaw*, 1995/114.

<sup>70</sup> *Dziennik Ustaw*, 24 października 1997 r.

## 1. Rozumienie konstytucji przez sądy

Konstytucyjna zasada dotycząca wynagrodzenia sędziów jest bardzo ogólnikowa i w praktyce koncepcja „wynagrodzenia godnego urzędu sędziowskiego” okazuje się być kontrowersyjną. Jako, że postanowienia konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że postanowiono inaczej,<sup>71</sup> wielu sędziów złożyło indywidualne pozwy dotyczące ich wynagrodzenia. Sędziowie, głównie sądów rejonowych, domagają się pensji równych dietom poselskim. Skarg takich złożono ponad 500 w latach 1999 i 2000. Wskutek złożonych problemów związanych z bezpośrednim stosowaniem przepisów konstytucji, sądy rejonowe w Krakowie i Częstochowie przekazały zapytanie prawne w tej kwestii do Trybunału Konstytucyjnego.

Pytanie dotyczyło tego, czy przepisy ustawy o sądach powszechnych i uzupełniające przepisy rozporządzenia prezydenckiego z 23 grudnia 1996 r. nt. wynagrodzenia było zgodne z konstytucją. W październiku 2000 r. Trybunał orzekł, że ustawa i rozporządzenie prezydenta naruszają konstytucję z innym względzie;<sup>72</sup> jednak Trybunał odnotował też m. in. że: [Konstytucja nie ustala kwoty wynagrodzenia dla osób piastujących urząd sędziowski w jednoznaczny sposób i nie może stanowić oczywistych podstaw do roszczeń sędziów wysuwanych wobec państwa. Ogólny i wreszcie nie uszczegółowiony charakter kryteriów zawartych w analizowanych zapisach konstytucyjnych wyraźnie wskazuje na konieczność sformułowania ich z większą dozą precyzji; muszą być one zatem sformułowane konkretniej w prawodawstwie zwykłego rządu]

Mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Rejonowy w Częstochowie wydał orzeczenie 11 października 2000 r. o zasadności roszczenia argumentując, że sądy powszechne nie są związane orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, jako że w przeciwnym razie byłoby to naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej.<sup>73</sup> Sprawa wywołała znaczne reperkusje; to właśnie dzięki takiemu orzecznictwu definiuje się zakres przepisów Art. 8 (2) o bezpośrednim stosowaniu konstytucji.

---

<sup>71</sup> Konstytucja RP, Art. 8 (2).

<sup>72</sup> Trybunał stwierdził naruszenie konstytucji RP, art. 10 (1) w kwestii rozdziału i równowagi władz. P. rozdział II.A. Trybunał nie stwierdził naruszenia art. 178 (2), w przepisie dotyczącym wynagrodzenia sędziego w kontekście niezawisłości sądownictwa.

<sup>73</sup> Celem szczegółowszego zapoznania się z tematem p. “W Częstochowie inaczej niż w Trybunale” w *Gazeta Sądowa 2001*, n-ry 2 i 3.

## 2. Inni pracownicy sądów

W 1999 r. weszła w życie bardzo ważna ustawa dla administracyjnych pracowników sądów,<sup>74</sup> która stanowi, że wynagrodzenie podstawowe takiego pracownika związane jest z wynagrodzeniem sędziego i będzie to połowa pensji sędziego sądu rejonowego. Po raz pierwszy od 10 lat ustawa ta stworzyła warunki do poprawienia podstawowych warunków finansowych zatrudnienia pracowników administracyjnych i ustabilizowania obsady stanowisk w sądach. Sprawny i doświadczony personel administracyjny jest niezmiernie pomocny w pracy sędziego.

---

<sup>74</sup> Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, *Dziennik Ustaw*.

## V. Urząd sędziowski

### A. Wybór

Ogólnie rzecz biorąc, uprawnienia do mianowania do składu ławy sędziowskiej dzielą się między organa wykonawcze i sądownicze w sposób nie szkodzący zasadzie niezawisłości sądownictwa. Jakkolwiek, instytucja asesora sądowego – faktycznie wykonującego funkcję sędziego pozwala tym organom na nadanie, bądź wstrzymanie się od nadania nominacji na sędziego na podstawie jego orzeczeń.

Osoby można mianować na stanowisko sędziego jeśli, oprócz innych wymogów ogólnych, przeszły one staż sędziowski, lub prokuratorski, zdały egzamin sędziowski, lub prokuratorski i pracowały jako asesor sądowy, lub prokuratorski przez przynajmniej 2 lata.<sup>75</sup>

Aby zostać sędzią, należy najpierw uzyskać nominację na dwu i półletnią aplikację sędziowską<sup>76</sup> – będącą swego rodzaju stażem. Aplikant sędziowski musi spełniać te same kryteria ogólne co sędzia.<sup>77</sup> Aplikanci są nominowani i odwoływani przez prezesów sądów apelacyjnych. Kandydaci muszą z powodzeniem ukończyć konkurs organizowany przez prezesów sądów apelacyjnych zgodnie z regulami określonymi przez ministra sprawiedliwości.<sup>78</sup>

#### *Asesor sądowy*

Po ukończeniu aplikacji i zdaniu egzaminu konkursowego, którego zakres określa Minister Sprawiedliwości, dana osoba może być minowana przez ministra na funkcję asesora sądowego. Minister może przydzielić asesora sądowego do obowiązków sędziowskich w sądzie rejonowym na określony czas nie dłuższy

<sup>75</sup> Ponadto, sędzią może być mianowany profesor, doktor habilitowany nauk ścisłych posiadający dyplom polskiej uczelni, PAN-u, bądź innej placówki naukowej. Ustawa o sądach powszechnych, art. 51.

<sup>76</sup> Istnieje też możliwość odbywania aplikacji sądowej w niepełnym wymiarze godzin. Aplikant może wówczas pracować w innej instytucji, a w sądzie pojawiać się tylko 2 razy w tygodniu, lecz musi spełniać wszystkie warunki stawiane „pełnoetatowym” aplikantom sądowym. Ustawa o sądach powszechnych, Art. 117. Projekt poprawki do ustawy o sądach powszechnych zakłada przedłużenie aplikacji do trzech lat.

<sup>77</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 112.

<sup>78</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 113.

niż 2 lata za zgodą składu odpowiedniego sądu wojewódzkiego. Można przedłużyć asesorską kadencję do trzech lat.<sup>79</sup>

Institucja ta ma długą historię w Polsce. Nigdy jej nie kwestionowano, nawet w okresie przejściowym lat 1989-1990, kiedy to systematycznie pozbywano się instytucji naruszających zasadę niezawisłości sędziów. Jakkolwiek w ustroju polskim nie nominuje się formalnie sędziów na okres próbny, to asesura, w trakcie której dana osoba może mieć takie same obowiązki co sędzia to *sui generis* okres próbny. A zatem, praktycznie instytucja asesora pozwala Ministerstwu Sprawiedliwości lub sądom wyższej instancji na wywieranie niezgodnego z prawem wpływu na nowych, bądź ewentualnych sędziów, których przyszłe zatrudnienie nie jest jeszcze pewne.

### *Mianowanie na sędziego*

Asesorzy są mianowani na urząd sędziowski, bądź kończą zatrudnienie po upływie pierwotnie zakładanego terminu służby. Wniosek o urząd sędziowski, o ile spotka się z aprobatą, musi przejść przez szereg etapów i instancji wykonawczych i sądowniczych. Skład sędziowski przedstawia kandydata do zaakceptowania przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu wojewódzkiego.<sup>80</sup> Zgromadzenie ogólne następnie przedstawia kandydatów ministrowi sprawiedliwości, który przekazuje ich nazwiska wraz ze swoją niewiążącą opinią Krajowej Radzie Sądownictwa.<sup>81</sup> Rada głośuje wówczas za rekomendowaniem kandydatów prezydentowi państwa, który dokonuje ostatecznego mianowania.

Minister sprawiedliwości może również zaproponować kandydatów na urzędy sędziowskie Krajowej Radzie Sądownictwa ze swojej inicjatywy po konsultacji ze składem odnośnego sądu. Rada dokonuje przeglądu propozycji ministra, która podlega tym samym zasadom, co i inne nominacje.<sup>82</sup>

## *1. Prezesi sądów*

Minister Sprawiedliwości mianuje i odwołuje prezesów wszystkich sądów rejonowych, wojewódzkich i apelacyjnych po uzyskaniu opinii od zgromadzenia ogólnego sędziów odnośnego sądu wojewódzkiego, lub apelacyjnego. Minister

<sup>79</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 115.

<sup>80</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 38-41.

<sup>81</sup> Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 3.

<sup>82</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 41.

jakkolwiek nie może mianować, ani odwoływać prezesa, jeśli zgromadzenie ogólne sprzeciwia się temu większością głosów. Prezesi sądów wybierani są na kadencję 4-letnią z prawem reelekcji na kolejne 4 lata.<sup>83</sup> Wybór na urząd prezesa sądu nie wiąże się z koniecznością spełniania żadnych dodatkowych kryteriów prawnych. Lokalne władze polityczne nie mają wpływu na mianowanie, lub odwoływanie prezesów sądów. Na decyzje te zatem wpływa kolegialne ciało sędziowskie i Ministerstwo Sprawiedliwości, jakkolwiek wpływ ministerstwa na inicjatywę mianowania na drugą kadencję może stworzyć możliwość niezgodnego z prawem wpływu na prezesa pragnącego kontynuować sprawowanie urzędu.

## 2. Sędziowie wojskowi

Sędzią sądu wojskowego może być jedynie oficer zawodowy, który musi również spełniać wszystkie warunki stawiane zwykłym sędziom. Wstępnego wyboru kandydatów dokonuje Departament Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości, który przedstawia ich Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Wojskowych.<sup>84</sup> Zgromadzenie Ogólne następnie wybiera kandydatów, spośród których Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej prezentuje kandydata Krajowej Radzie Sądownictwa. Jednakże Minister Sprawiedliwości może z własnej inicjatywy przedstawić kandydatów na sędziów Krajowej Radzie Sądownictwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.<sup>85</sup> Władza wykonawcza ma nieco więcej wpływu na proces mianowania sędziów wojskowych, jakkolwiek wpływ Rady jest nadal decydujący.

## B. Kadencja, przejście na emeryturę, przeniesienie i zdjęcie z urzędu

### 1. Kadencja

Konstytucja stanowi, że sędziowie są mianowani na czas nieokreślony,<sup>86</sup> w połączeniu z postanowieniami gwarantującymi nieusuwalność z urzędu,<sup>87</sup> oznacza to praktycznie mianowanie do czasu przejścia na emeryturę.

<sup>83</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 29(1), 30 i 30(1).

<sup>84</sup> Ustawa z 21/8/1997 r. o sądach wojskowych, art. 23 i 5(4).

<sup>85</sup> Ustawa z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 3(4).

<sup>86</sup> Konstytucja RP, art. 179.

<sup>87</sup> Konstytucja RP, art. 180 (1) stanowi, że "sędziowie są nieusuwalni."

## 2. Przejście na emeryturę

Z chwilą ukończenia 65 roku życia, sędzia musi przejść na emeryturę, chyba że Krajowa Rada Sądownictwa, na wniosek sędziego i w porozumieniu ze składem sędziowskim jego sądu, zgodzi się na jego dalszą pracę.<sup>88</sup> Funkcja sędziowska może być przedłużona na dowolny okres, lecz w żadnym wypadku nie wykraczając poza 70 rok życia sędziego.<sup>89</sup> Nie ma jasnych kryteriów zatwierdzenia, lub odmowy przedłużenia służby, a zatem istnieje i taka możliwość, że sędziowie uzyskują przedłużenie dlatego, że Rada jest im politycznie przychylna. Decyzja Rady o nie wyrażeniu zgody na przedłużenie zatrudnienia może być zakwestionowana przez Naczelny Sąd Administracyjny – jakkolwiek i tu brak jasnych kryteriów, więc i nie ma jasności, na jakiej podstawie NSA weryfikowałby taką decyzję.<sup>90</sup>

Zgodność z konstytucją uznaniowości, jaką Rada dysponuje w decyzjach o wstrzymaniu przejścia na emeryturę zakwestionował prezydent RP we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r. Trybunał Konstytucyjny nie potwierdził zasadności kwestionowania i wyraził opinię, że:

*„zasadnicze pytanie w tym przypadku to to, czy wprowadzenie takiej dozy elastyczności zgodne jest z zasadą nieusuwalności sędziego. To byłoby niedopuszczalne jeśli, jak to było w okresie PRL, zgodę na kontynuację służby sędziowskiej miał wydawać organ polityczny (minister sprawiedliwości) sytuujący się poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej. Obecne postanowienie jednak nadaje tę prerogatywę Radzie, której konstytucyjnym zadaniem jest ochrona niezawisłości sędziów, oraz której skład gwarantuje, że o losie sędziego będą w głównej mierze decydować inni sędziowie. Nie ma podstaw do mniemania, że skład, sposób działania, czy zadania Rady stanowią zagrożenie wykorzystania tego forum do angażowania się w działalność naruszających zasadę niezawisłości sądownictwa. Rada korzystała z podobnej prerogatywy przez wiele lat, lecz nie odnotowano żadnych przypadków nadużycia, lub wypaczeń.”<sup>91</sup>*

<sup>88</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 59 (3); Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 2.

<sup>89</sup> Ustawa o sądach powszechnych, Art. 59 (3).

<sup>90</sup> Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko w tej sprawie w swoim orzeczeniu z 22 kwietnia 1993 r. stwierdzając, że uchwała Rady o odmowie zgody na przedłużenie aktywności zawodowej sędziego kończącego 65 lat jest decyzją administracyjną podlegającą odwołaniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. ONSA 1 stycznia 1995 r. Identyczne stanowisko w sprawie zajął Sąd Najwyższy w uchwale podjętej przez gremium 7 sędziów 20 grudnia 1993 r., OSNC 1884/6/119. Por. aprobowany komentarz do sprawy autorstwa E. Smoktunowicz, *Państwo i Prawo*, 1995, nr 6.

### 3. Przeniesienie

Ogólnie rzecz biorąc, sędziego nie można na stałe przenieść na inne stanowisko bez jego zgody. Zgoda sędziego nie jest potrzebna w przypadkach ściśle określonych prawem w następujących okolicznościach: usunięcie stanowiska, bądź całego sądu w wyniku reorganizacji, zawarcie związku małżeńskiego między sędziami tego samego sądu, który nie jest podzielony na wydziały, bądź w przypadku, gdy jedno z małżonków zostaje bezpośrednim przełożonym drugiego; na podstawie uchwały Rady przyjętej na zalecenie składu odnośnego sądu, gdy jest to dyktowane wymogiem zachowania godności urzędu sędziowskiego; bądź też przeniesienie z powodów dyscyplinarnych.<sup>92</sup>

Minister Sprawiedliwości może oddelegować sędziego za jego zgodą do pełnienia obowiązków w innym sądzie, Ministerstwie Sprawiedliwości, lub innych jednostkach organizacyjnych należących do, lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości może oddelegować sędziego bez jego zgody na okres do 3 miesięcy;<sup>93</sup> nie ma przepisów określających, jak często może to następować. Ponadto, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości może oddelegować sędziego do pełnienia obowiązków w Sądzie Najwyższym. Jako, że przeniesienia tego dokonuje się za zgodą sędziego, może ono być na czas określony, bądź nie.<sup>94</sup>

### 4. Usunięcie z urzędu

Odwołani, lub zawieszenie sędziego wymaga wydania orzeczenia sądowego w okolicznościach opisanych prawem.<sup>95</sup> Służbę sędziowską można zakończyć, gdy sędzia zrezygnuje z funkcji, lub przedzie na emeryturę,<sup>96</sup> z powodów dyscyplinarnych, bądź gdy nie spełnia on już kryteriów bazowych do służby w ławie sędziowskiej, takich jak np. całkowita niekaralność.<sup>97</sup>

<sup>91</sup> Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, *Monitor Polski*, nr 22, 1998, poz. 331.

<sup>92</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 61. Sędzia ma prawo do złożenia pozwu do sądu administracyjnego na przeniesienie wskutek zawarcia związku małżeńskiego, lub wynikające z uchwały Rady.

<sup>93</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 63 (2).

<sup>94</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 63.

<sup>95</sup> Konstytucja RP, art. 180 (2).

<sup>96</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 59.

<sup>97</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 60.

Oprócz postępowania dyscyplinarnego istnieje tylko jeden tryb dymisjonowania prezesa sądu. Minister Sprawiedliwości może zdymisjonować prezesa sądu jedynie po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów z jego sądu i to jedynie wtedy, gdy zgromadzenie ogólne nie głosuje za sprzeciwieniem się jego działaniu. W minionych latach dymisje prezesów sądów nie były częste. W 2000 r. doszło do trzech takich przypadków: dwóch prezesów sądów wojewódzkich i jednego prezesa sądu rejonowego.

#### *a. Lustracja*

Dwie osobne ustawy ograniczają prawa sędziów do wykonywania funkcji na podstawie ich działań w poprzednik ustroju, przed 1989 r.; Żadna z nich nie zdaje się naruszać norm niezawisłości sądownictwa, jakkolwiek wzbudziły one w Polsce kontrowersje.

#### *Sędziowie w czynnej służbie za czasów komunistycznych*

Starania podejmowane w 1993 r. celem uprawomocnienia weryfikacji sędziów ogłoszono jako niezgodne z konstytucją, lecz w 1998 r. przyjęto „Ustawę o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy naruszyli zasadę niezawisłości sądownictwa w latach 1944 – 1989”.

Na mocy przepisów tej ustawy sędziowie są dyscyplinarnie odpowiedzialni za wykroczenia popełnione w trakcie służby sędziowskiej, łącznie z wykroczeniami przeciwko godności urzędu. Ustawa unieważnia zwyczajowy 3-letni okres przedawnienia dla wykroczeń dyscyplinarnych w przypadku orzeczeń wydanych w latach 1944-1989 w odwecie za zaangażowanie osób z ruchy polityczne i niepodległościowe, działalność na rzecz praw człowieka lub korzystanie z podstawowych praw człowieka. Ustawa ta uchyla też okres przedawnienia w stosunku do czynów sędziów, które były złamaniem przysięgi niezawisłości sędziowskiej takiej, jaką ją wtedy pojmowano.<sup>98</sup> Przepisy te stosuje się też w stosunku do sędziów, którzy w trakcie piastowania przywódczych stanowisk w administracji sądownictwa lub organizacjach politycznych naruszyli zasadę niezawisłości sądownictwa poprzez próby wywierania wpływu na orzeczenia sędziów zasiadających w sprawach o ww. rodzaju.

Ustawa przewiduje specjalny tryb weryfikacji dla sędziów<sup>99</sup> stosowany w ramach postępowania dyscyplinarnego, a zatem realizowany przez samych sę-

<sup>98</sup> Ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy naruszyli niezawisłość sędziowską w latach 1944-1989, 3 grudnia 1998 r., *Dziennik Ustaw*, 99/1.

<sup>99</sup> Weryfikacja w tym przypadku oznacza usunięcie sędziów, którzy dopuścili się naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej

dziów w toku tego postępowania. Za wykroczenia w tytułu tej ustawy, sąd dyscyplinarny może ukarać podsądnego wydaleniem go ze służby sędziowskiej. Od czasu wejścia ustawy w życie, żadna tego typu sprawa nie zakończyła się prawnie wiążącym wnioskiem.

### *Współpraca z organami bezpieczeństwa państwa*

Sędziowie podlegają też trybowi dochodzeniowemu zgodnie z „Ustawą o ujawnieniu pracy, lub służby w organach bezpieczeństwa państwa bądź współpracy z nimi w latach 1944-1990 przez osoby piastujące urzędy publiczne”<sup>100</sup> – zwanemu potocznie lustracją. Wszystkie osoby piastujące urzędy publiczne, łącznie z sędziami, mają obowiązek złożenia oświadczenia dotyczącego ich pracy, lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, bądź współpracy z nimi w okresie między 22 lipca 1944 r. a 10 maja 1990 r.

Oświadczenie sędziego o byłej współpracy ze służbami bezpieczeństwa nie skutkuje automatycznie jego usunięciem. Jakkolwiek, aby ocenić prawdziwość składanych oświadczeń, powołano urząd Rzecznika Interesu Publicznego i sąd lustracyjny.<sup>101</sup> Jeśli sąd stwierdzi, że dana osoba złożyła nieprawdziwe oświadczenie, oznacza to, że sędzia taki nie posiada wymaganych kwalifikacji etycznych do pełnienia funkcji publicznej.

Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające, że osoba poddana postępowaniu dochodzeniowemu złożyła nieprawdziwe oświadczenie oznacza, że faktycznie traci ona urząd, lub funkcję, które oświadczenie dotyczy. Po orzeczeniu sądu należy przeprowadzić postępowanie dyscyplinarne celem podjęcia decyzji co do utraty stanowiska. Jak dotąd do wypadku takiego nie doszło. Po dziesięciu latach od uprawomocnienia orzeczenia traci ono ważność; oznacza to, że po 10 latach dana osoba może znów starać się o urząd sędziowski.

## C. Ocena i awans

Krajowa Rada Sądownictwa decyduje o nominacjach sędziów do sądów wyższej instancji. Kandydatury do sądów wojewódzkich i apelacyjnych składają w Radzie przez Ministra Sprawiedliwości zgromadzenia ogólne sędziów sądów

<sup>100</sup> Ustawa z 11/04/1997 r, *Dziennik Ustaw*, 1999/42.

<sup>101</sup> Jeden z wydziałów Warszawskiego Sądu Apelacyjnego spełnia funkcję sądu lustracyjnego. Nie stworzono oddzielnego sądu lustracyjnego. Jest on właściwy dla wszystkich osób (nie tylko sędziów) poddanych procedurze lustracyjnej w całym kraju.

apelacyjnych i wojewódzkich, przy czym na każdy wakat proponuje się dwóch kandydatów. Sędzia wizytator wskazany przez prezesa sądu ocenia każdego z kandydatów na podstawie jego wyników. Pod uwagę brane są wyniki w efektywności pracy i liczba orzeczeń zakwestionowanych przez sąd wyższej instancji oraz doświadczenie.

Nie ma specjalnego trybu awansowania, lecz jedynie mianowanie do sądu wyższej instancji, lub mianowanie na prezesa sądu, czyli ten sam proces opisany powyżej w przypadku mianowania asesorów na sędziów, ma zastosowanie przy mianowaniu sędziów do sądów wyższej instancji.

## D. Dyscyplina

### *1. Odpowiedzialność*

Sędzia nie może stanąć przed sądem karnym, czy administracyjnym bez zgody właściwego sądu dyscyplinarnego. Stawiane w mass mediach zarzuty o korupcję są z reguły badane przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów; w uzasadnionych przypadkach składa się wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i karnego.

### *2. Dyscyplina*

Nie istnieje pisemny kodeks etyki sędziowskiej. Po mianowaniu, sędzia składa przysięgę o poszanowaniu podstawowych norm zachowania etycznego, poszanowaniu prawa, sumiennym wypełnianiu swoich obowiązków, bezstronnym wymiarze sprawiedliwości według własnego sumienia i przepisów prawnych, zachowaniu tajemnic państwowych i kierowaniu się zasadami godności i uczciwości.<sup>102</sup> Od sędziego wymaga się przede wszystkim wykonywania obowiązków zgodnie z przysięgą. Sędzia - na służbie i poza nią - obowiązany jest stać na straży prestiżu urzędu sędziowskiego i unikać wszelkich zdarzeń i rzeczy, które mogłyby nadweryżać godność urzędu, lub zaufanie co do bezstronności sędziego.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 56.

<sup>103</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 64.

Tryb dyscyplinarny regulują przepisy ustawy o sądach powszechnych.<sup>104</sup> Sędzia może stanąć przed sądem dyscyplinarnym pod zarzutem wykroczeń zawodowych, rażącego zlekceważenia przepisów prawa, bądź przyniesienia szkody godności urzędu. Wszelkie decyzje o pozbawieniu sędziego immunitetu pozostają w gestii sądu dyscyplinarnego, w składzie którego zasiadają sędziowie.

Postępowanie dyscyplinarne wszczyna rzecznik dyscyplinarny, którym jest sędzia wybrany przez skład sądu apelacyjnego spośród sędziów zasiadających w tym samym składzie. Rzecznika dyscyplinarnego obowiązują polecenia wydane przez urzędnika wnoszącego o postępowanie, a zatem bez dodatkowego upoważnienia nie może rozszerzyć go o inne zarzuty, lub objąć tym postępowaniem innych sędziów. Wniosek taki może złożyć minister sprawiedliwości, prezes sądu apelacyjnego lub wojewódzkiego, bądź skład sędziowski sądu apelacyjnego lub wojewódzkiego. Sąd dyscyplinarny rozpatruje każdy wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Jeśli sąd dyscyplinarny wniosek akceptuje, przyjmuje uchwałę o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Postępowania dyscyplinarnego w danej sprawie nie można wszcząć po upływie trzech lat od popełnionego czynu.

Stworzono sądy dyscyplinarne pierwszej i drugiej instancji. W skład sądów dyscyplinarnych wchodzi sędziowie wybrani w liczbie określonej przez Krajową Radę Sądownictwa przez zgromadzenia ogólne Sądu Najwyższego, NSA, sądów apelacyjnych, wojewódzkich i wojskowych.<sup>105</sup>

Postępowania dyscyplinarne toczą się za zamkniętymi drzwiami. Obecni być przy nich sędziowie i asesory wykonujący funkcje sędziowskie. Jako swojego obrońcę podsądny może wskazać tylko jednego sędziego. Zarówno podsądny, jak i rzecznik dyscyplinarny mają prawo odwołania do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego od wyroku sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Sąd dyscyplinarny może przyjąć uchwałę o upublicznieniu swojego orzeczenia po jego uprawomocnieniu. Instytucja posiedzeń za zamkniętymi drzwiami – oficjalnie uzasadniana koniecznością ochrony godności sądu – pogłębia brak zaufania opinii publicznej do całego procesu i zachęca do postaw korporatystycznych i protekcyjnych wśród sędziów skłonnych do ochrony przedstawicieli swojego środowiska.

---

<sup>104</sup> Ustawa o sądach powszechnych, rozdz. 5.

<sup>105</sup> Ustawa o sądach powszechnych, art. 83.

Sankcje dyscyplinarne to m.in. upomnienie, nagana, usunięcie ze stanowiska (np. prezesa sądu), przeniesienie do innej placówki i wykluczenie ze służby sędziowskiej. Każde prawomocne orzeczenie wydane w toku postępowania dyscyplinarnego podlega rewizji nadzwyczajnej. Organa uprawnione do wnioskowania o taką rewizję to Rada, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Minister Sprawiedliwości. Sąd dyscyplinarny wyższej instancji decyduje o odbyciu ewentualnej ponownej rozprawy.

## VI. Stosunki wewnątrz sądownictwa

### A. Stosunki z sądami wyższych instancji

Najpoważniejsze problemy w stosunkach wewnątrz sądownictwa są związane z postawami; wielu sędziów przejawia zbyt uległe i bierne podejście w stosunkach z sędziami wyższej instancji, co w efekcie ogranicza niezawisłość ich decyzji i orzeczeń.

Konstytucja stanowi, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad rozstrzygnięciami sądów powszechnych i wojskowych.<sup>106</sup> Sąd wyższej instancji może całkowicie uchylić orzeczenie sądu niższej instancji. Sąd wyższej instancji również wyznacza kierunek, w którym powinny pójść zmiany w przypadku wznowienia postępowania; Sąd wznawiający postępowanie w sprawie związany jest wytycznymi sądu wyższej instancji (zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych). Praktycznie rzecz biorąc zakres uchylanych orzeczeń zawęża się, dotyczy to też i wytycznych wydawanych przez sądy wyższej instancji sądom niższej instancji.

Nie ma systemu oficjalnych uzgodnień między sędziami wyższej i niższej instancji. Sądy wojewódzkie organizują programy szkoleniowe i konferencje dla sędziów z całego okręgu sądowego, a obejmuje to i sędziów niższej rangi.

Niektóre przeszkody umniejszające efektywność i niezależność sądownictwa jako trzeciej władzy faktycznie znajdują się w jego łonie. Sędziów szkolono w kontekście zawodowych zwyczajów cechujących się w pewnym stopniu biernością. Natomiast współczesne prawo polskie, jako że powstało w relatywnie krótkim czasie, przez sam ten fakt rodzi wiele zagadnień, lecz mimo to wielu sędziów waha się formułować zapytania do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja, stanowiąca o bezpośrednim jej stosowaniu, wymaga aktywności sędziego. Bierność sędziów może stanowić znaczącą przeszkodę w poprawnym stosowaniu prawa europejskiego. Tym niemniej, jak się często wydaje, sędziowie uważają, że stawianie pytań też jest formą ograniczania niezawisłości sędziowskiej, co oczywiście jest podejściem błędnym.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Konstytucja RP, art. 183.

<sup>107</sup> Oświadczenie uczestnika, zebranie OSI, Warszawa, 9/04/2001 r. *Wyjaśnienie: OSI zorganizowało obrady okręgowego stołu w Warszawie 9 kwietnia 2001 r. celem wysłuchania głosów krytycznych pod adresem obecnego sprawozdania w formie ustępnej. Wśród obecnych specjalistów byli przedstawiciele kół rządowych, sądownictwa, mass mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.*

## B. Prowadzenie spraw i stosunki z prezesami sądów

Obecne reguły nie oferują wystarczająco przejrzystych i bezstronnych kryteriów przydziału spraw do rozszędzenia. Jakkolwiek prezesi sądów mają sporą władzę i rozległą odpowiedzialność za nadzór nad sprawami administracyjnymi, to nie ma dowodów na to, by starali się nadzorować, czy wpływać na orzecznictwo sędziów bezpośrednio.

Skład sędziowski określa ogólne reguły przydziału spraw sędziom, lecz są one przydzielane przez przewodniczącego danego wydziału sądu. Przewodniczący ma zapewnić pewną dozę sprawiedliwości w wewnątrz-wydziałowym przydziale spraw z tytułu ich różnicowania; jego decyzje jednak nie są zawsze przejrzyste. W Polsce nie ma jeszcze skomputeryzowanego systemu przydziału spraw.

Sądy przeciążone są ogromną ilością spraw zaległych. Za tempo rozpatrywania spraw odpowiedzialni są prezesi sądów, jak i przewodniczący wydziałów.<sup>108</sup> W świetle regulaminów to prezesi ustalają harmonogram postępowania sądowego i wskazują dni, w których sędziowie właściwi w danej sprawie mogą wyznaczyć nowe rozprawy. Praktycznie jednak, sędziowie sami wyznaczają konkretne terminy rozpraw. Przewodniczący wydziału ocenia tempo i uzasadnienie przełożenia, bądź przerwania rozpraw, obserwują sprawy o wyjątkowych opóźnieniach i starają się zapobiec powstawaniu zaległości w sprawach. Jeśli zaległości się pojawiają, wówczas przewodniczący wydziału musi stworzyć plan ich redukcji, nadzorować wykonanie planu i okresowo informować prezesa sądu o postępach w pracy.<sup>109</sup> Nie ma żadnych oficjalnych reguł dotyczących odebrania, czy zmiany przydziału spraw; w praktyce zależy to od prezesa sądu i przewodniczącego wydziału.

Prezes sądu ma dwojaką rolę: jest *primus inter pares* i przewodniczy zgromadzeniu sędziów. Ustrój sądów jest dość hierarchiczny i prezesi sądów mają do dyspozycji znaczące środki do nadzoru, czy wywierania wpływu na innych sędziów w sądzie swoim lub niższej instancji. Prezes może wywierać naciski na tempo pracy sędziów, jakkolwiek nie ma takich doniesień, podobnie jak i nie ma informacji, by odbierali sprawę jednemu sędziemu by przekazać ją innemu. Prerogatywy prezesów sądów wyższej instancji względem sądów niższej instancji są rozległe i jasno określone.

---

<sup>108</sup> Ze sporą krytyką opinii publicznej spotkał się przypadek konieczności oddalenia sprawy, gdyż minęło 10 lat od jej wniesienia. W tym przypadku do rzecznika dyscyplinarnego zawniosowano o wszczęcie postępowania wobec prezesa sądu, który nie dopatrzyl terminowego rozpatrzenia sprawy.

<sup>109</sup> "Regulamin dotyczący wewnętrznego trybu postępowania sądów powszechnych" ministra sprawiedliwości, 19 listopada 1987 r. wraz z późniejszymi poprawkami, *Dziennik Ustaw*, 87/38/218.

## VII. Egzekucja

Istnieje poszanowanie dla rozdziału władzy sądowniczej i wagi orzeczeń sądowych. Orzeczenia w sprawach karnych są w pełni respektowane i egzekwowane. Nie ma doniesień o próbach nacisków, by sądy zmieniały raz wydane orzeczenie.

Istnieją tym niemniej trudności w egzekwowaniu orzeczeń sądów w sprawach cywilnych. Przygotowywana jest zmiana w ustawie o komorniku sądowym<sup>110</sup>, jako że jego postrzega się jako powód niezadowolającego poziomu egzekucji orzeczeń sądowych.

---

<sup>110</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 o komornikach sądowych.



