

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



WYDZIAŁ
INFORMACJI

Listopad 2001

Niezawisłość sędziowska w Polsce
(Judicial Independence in Poland -
Monitoring the EU Accession Process:
Judicial Independence; Open Society
Institute 2001)

tłumaczenie: Maria Chmielewska-Szlajfer

**Materiały
i Dokumenty**

Nr 319

Spis treści

Streszczenie wniosków	2
I. Wstęp	3
A. Zaangażowanie się władzy wykonawczej w sprawy sądownictwa i w kształtowanie budżetu	4
1. <i>Nienależyte zaangażowanie się władzy wykonawczej</i>	4
2. <i>Budżet</i>	4
B. Problemy postaw samych sędziów oraz społeczeństwa	4
1. <i>Niepewność sędziów co do ich roli</i>	4
2. <i>Zmienne poparcie społeczne i polityczne dla sądownictwa</i>	5
C. Sądownictwo a proces przystąpienia do UE	5
D. Zarys systemu sądownictwa	5
1. <i>Dziedzictwo komunizmu</i>	5
2. <i>Okres przejściowy</i>	6
3. <i>System obecny</i>	7
II. Konstytucyjne i prawne podstawy niezawisłości sędziowskiej	8
A. Gwarancje rozdziału władz lub niezawisłości	8
B. Reprezentacja sędziów	9
1. <i>Krajowa Rada Sądownictwa</i>	9
C. Zasady niezgodności [incompatibilitas]	10
D. Stowarzyszenia sędziów	12
III. Zarządzanie systemem sądownictwa a niezawisłość sędziów	13
<i>Organy administracyjne sądów</i>	14
IV. Niezależność finansowa i poziom finansowania	15
A. Proces budżetowy	15
B. Warunki pracy	16
C. Wynagrodzenie	17
1. <i>Wymogi Konstytucji i sądów</i>	19
2. <i>Inni pracownicy sądów</i>	19
V. Stanowisko sędziego	19
A. Wybór	19
1. <i>Prezesa sądów</i>	21
2. <i>Sędziowie sądów wojskowych</i>	21
B. Stałe zatrudnienie, przejście w stan spoczynku i usunięcie ze stanowiska	21
1. <i>Stałe zatrudnienie</i>	21
2. <i>Przejście w stan spoczynku</i>	21
3. <i>Przeniesienie</i>	22
4. <i>Złożenie z urzędu</i>	23
C. Ocena i awans	24
D. Dyscyplina	24
1. <i>Odpowiedzialność</i>	24
2. <i>Dyscyplina</i>	24
VI. Relacje w obrębie sądownictwa	25
A. Relacje z sądami wyższej instancji	25
B. Przydzielanie spraw i relacje z prezesami sądów	26
VII. Wprowadzanie w życie	27

STRESZCZENIE WNIOSKÓW

Polska poczyniła znaczne postępy w tworzeniu prawdziwie niezależnego sądownictwa jako trzeciej władzy. Wielu gwarancjom niezależności nadano rangę konstytucyjną. W większości przypadków granica pomiędzy sądownictwem i władzami politycznymi została dokładnie określona i zaakceptowana.

Niemniej, sytuacja w wielu jeszcze dziedzinach daje powód do zaniepokojenia. Najważniejszym powodem zaniepokojenia jest ciągle jeszcze występujące zaangażowanie władzy wykonawczej w zarządzanie sądownictwem i w proces kształtowania budżetu. Drugim powodem poważnej troski jest problematyczny stosunek wielu sędziów, polityków jak również społeczeństwa do niezawisłości sędziowskiej, co grozi podkopaniem poczynionych [już] postępów w tworzeniu niezależnego sądownictwa.

Nienależyte zaangażowanie się władzy wykonawczej

Władza wykonawcza, a szczególnie Ministerstwo Sprawiedliwości, zachowuje znaczną władzę administracyjną oraz nadzór nad organizacją i sprawami sądownictwa. Sędziowie często pracują w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednocześnie rozpatrują sprawy sądowe, co w sposób nieuchronny dyskredytuje ich niezawisłość. Ustawodawstwo aktualnie opracowywane jeszcze pogarsza tę sytuację.

Budżet

Sądownictwo nie ma prawie żadnego wkładu w proces układania budżetu. Wynagrodzenie w sądownictwie jest niższe niż we władzach politycznych, co podkopuje rozdział i równość władz. Problemy te są po części funkcją nieustającej kontroli władzy wykonawczej nad procesem układania budżetu i przyznawania środków finansowych. Dwa projekty ustaw mogą zająć się tymi budzącymi niepokój sprawami.

Niepełne relacje pomiędzy sędziami

Sędziowie nie są zgodni co do właściwych relacji pomiędzy sobą samymi, władzami politycznymi i społeczeństwem. Wielu sędziów, wychowanych w biernej kulturze zawodowej, ma zbyt uległy stosunek do sędziów sądów wyższej instancji, podczas gdy inni traktują jakikolwiek obowiązek zdania sprawy ze swego postępowania jako atak na ich niezawisłość. W efekcie, w każdym przypadku, stanowią oni korpus sędziów, którzy wydają decyzje w rozpatrywanych przez siebie sprawach nie w sposób niezawisły, lecz w izolacji, i którzy jako zespół nie są w stanie bronić swoich interesów.

Zmienne poparcie społeczne i polityczne

Spółeczne i polityczne poparcie dla instytucji niezawisłości sędziowskiej pozostaje nierówne. W ostatnich latach sędziowie i sądy stały się celem ataków środków masowego przekazu i polityków; podniesiono przeciw nim nawet zarzuty korupcji. Taka krytyka i śledztwa w sprawie korupcji spowodowały spadek poparcia społecznego dla sędziów. W swoim raporcie z roku 2000 Komisja wyraziła zaniepokojenie z powodu opóźnień i doniesień o korupcji, które kształtują negatywny obraz systemu sprawiedliwości.

Ponadto, Raport omawia kilka innych zagadnień, z których wiele ma związek z ważnymi tematami wspomnianymi powyżej. Do najważniejszych z nich należą:

Krajowa Rada Sądownictwa

Status Krajowej Rady Sądownictwa jako przedstawiciela sądownictwa jako całości pozostaje niejasny, co ogranicza jej skuteczność w negocjacjach pomiędzy władzami. Dalsze wyjaśnienie jej roli byłoby wskazane.

Wynagrodzenie

Konstytucyjna zasada odnosząca się do wynagrodzenia sędziów budzi zasadnicze wątpliwości co do należytego poziomu wynagrodzenia, zwłaszcza w świetle strapienia sędziów, że ich niższe wynagrodzenie niezgodne jest z systemem rozdziału i równości władz.

Trybunał Konstytucyjny

Należy wyjaśnić właściwe relacje pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a sądami powszechnymi.

Kwestie zatrudnienia

Instytucja asesora sądowego – faktycznie praktykanta sądowego – pozwala Ministerstwu Sprawiedliwości i wyższym urzędnikom sądowym na wywieranie nienależytego wpływu na tych nowych sędziów, którzy nie są pewni swego dalszego zatrudnienia. Na drugim końcu kariery sędziowskiej, przedłużenie zatrudnienia sędziego przed przeniesieniem go w stan spoczynku pozostaje sprawą uznaniową, co daje powód do domniemań, że przedłużenie zatrudnienia opiera się na niewłaściwych przesłankach.

Lustracja

Dwie oddzielne ustawy ograniczają prawo sędziów do wykonywania zawodu, kierując się przy tym ich pracą w systemie obowiązującym przed rokiem 1989. Żadna z tych ustaw nie wydaje się naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej, chociaż wywołały one kontrowersje w Polsce.

Przydzielanie spraw

Obecnie obowiązujące przepisy nie stwarzają dostatecznie przejrzystych i neutralnych kryteriów przydzielania spraw. Chociaż prezesi sądów mają dość dużą władzę i obarczeni są dużą odpowiedzialnością, jeśli chodzi o nadzorowanie spraw administracyjnych, nie ma dowodów na to, żeby próbowali oni bezpośrednio wpływać bądź nadzorować orzeczenia sędziów.

Przystąpienie

Oczekiwania społeczne i wymogi stawiane przez UE wymagają zmian w pracy sądów. Jednak sami sędziowie nie są włączeni w proces przystąpienia w sposób bezpośredni.

I. WSTĘP

Polska poczyniła znaczne postępy w tworzeniu prawdziwie niezależnego sądownictwa. Jednym z priorytetów polskich przemian było uczynienie sądownictwa w pełni niezależną trzecią władzą, i to zostało w dużej mierze osiągnięte. Wiele gwarancji niezawisłości uzyskało rangę konstytucyjną, a Krajowa Rada Sądownictwa uzyskała mandat konstytucyjny na to, by chronić niezawisłość sędziów i sądów. Zasadniczo granica pomiędzy sądownictwem i władzami politycznymi została wyraźnie określona i zaakceptowana.

Niemniej jednak, sytuacja w wielu jeszcze dziedzinach daje powód do zaniepokojenia. Najważniejszym powodem do zaniepokojenia jest ciągle jeszcze występujące zaangażowanie władzy wykonawczej w zarządzanie sądownictwem i w proces kształtowania budżetu, co przyczynia się do niskiego poziomu finansowania [sądownictwa]. Pozostają jeszcze dwie

kwestie dotyczące postaw: wielu sędziów w dalszym ciągu wykazuje zbytnią uległość wobec władz politycznych i sędziów wyższej instancji; nadto społeczne poparcie dla sądownictwa pozostaje zmienne, co w ostatecznym rozrachunku zagraża jego niezawisłości.

A. Zaangażowanie się władzy wykonawczej w sprawy sądownictwa i w kształtowanie budżetu

1. Nienależyte zaangażowanie się władzy wykonawczej

Pomimo konstytucyjnych gwarancji niezawisłości, władza wykonawcza, a szczególnie Ministerstwo Sprawiedliwości, zachowuje znaczną władzę administracyjną oraz nadzór nad organizacją i sprawami sądownictwa. W dalszym ciągu nie istnieje konstytucyjny organ władzy, który reprezentowałby sądownictwo jako całość – chociaż Krajowa Rada Sądownictwa spełnia kilka ważnych funkcji reprezentacji sędziów – co zachęca władze polityczne do dalszego angażowania się w ich sprawy.

Sędziowie często pracują w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednocześnie rozpatrują sprawy sądowe – mimo zakazu pracy poza sądownictwem - co w sposób nieuchronny dyskredytuje ich niezawisłość [Artykuł 63(1) ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych wyraźnie zezwala sędziom na pracę w Ministerstwie Sprawiedliwości]¹ Ustawodawstwo aktualnie opracowywane jeszcze pogarsza tę sytuację. W rzeczy samej, sędziowie skupiają się na zagrożeniach dla ich niezawisłości, jakie stanowi władza Ministerstwa nad zarządzaniem sądami, ale nie dostrzegają niebezpieczeństwa tkwiącego w zbytнім uwikłaniu ich własnych karier we władzę wykonawczą, z dala od sądu.

2. Budżet

Brak wkładu sądownictwa w proces kształtowania budżetu pozostaje problemem. W rezultacie niedoinwestowania budżet jest stosunkowo niski. Wynagrodzenie, chociaż raczej wystarczające, jest niższe niż we władzach politycznych, co wielu sędziów i obserwatorów uważa za nie do pogodzenia z rozdziałem i równością władz. Problemy te są po części wynikiem nieustającej kontroli władzy wykonawczej nad procesem kształtowania budżetu i przyznawania przez nią środków finansowych sądom.

Władze polityczne zdają się reagować na problem. Do Sejmu wpłynęły dwa projekty ustaw: jeden dotyczy sądów powszechnych, a drugi – Krajowej Rady Sądownictwa. Oba projekty proponują autonomię budżetową, lecz różnią się co do zakresu proponowanej autonomii. W kwietniu 2001 r. Sejm odesłał projekt ustawy o sądach powszechnych Komisji ds. Sądownictwa [Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka] celem dalszej dyskusji.

B. Problemy postaw samych sędziów oraz społeczeństwa

1. Niepewność sędziów co do ich roli

Niektóre z najbardziej poważnych problemów mających wpływ na niezawisłość poszczególnych sędziów są wewnętrznymi problemami środowiska i wynikają z ich postaw. Sędziowie nie są jednomyślni w kwestii swej właściwej roli i stosunku do siebie nawzajem, do władzy politycznej i do społeczeństwa. Wielu sędziów, wychowanych w biernej kulturze zawodowej, ma zbyt uległy stosunek do sędziów sądów wyższej instancji. A jednocześnie, pod

¹ Wszystkie niezbędne dopowiedzenia i uzupełnienia dokonane przez tłumaczkę ujęto w nawiasy kwadratowe.

wpływem rozwijanych zasad niezawisłości sędziowskiej, niektórzy sędziowie zdają się wierzyć, że zadawanie pytań również stanowi przejaw ograniczania ich niezawisłości.²

Naturalne jest, że obecne polskie prawo, opracowane w krótkim czasie, rodzi wiele kwestii spornych, a to wymaga aktywności ze strony sędziów. Wielu sędziów odczuwa niechęć do zadawania pytań sądom wyższej instancji lub Trybunałowi Konstytucyjnemu, albo z powodu swej bierności albo z powodu nierealistycznego upierania się przy swej wszechogarniającej niezawisłości. W efekcie, w każdym przypadku, stanowią oni korpus sędziów, którzy wydają decyzje w rozpatrywanych przez siebie sprawach nie w sposób niezawisty, lecz w izolacji, i którzy jako zespół nie są w stanie bronić swoich interesów.

W latach 1998 i 1999 toczyły się na łamach prasy dyskusje czy decyzje sądów mogą być poddawane krytyce. Społeczność sędziowska, a zwłaszcza Krajowa Rada Sądownictwa, argumentowała, że wyroków sądów nie należy krytykować. Społeczeństwo nie zgadzało się jednak z takim stanowiskiem i ostatnio argumenty sędziów uległy pewnemu wyciszeniu. Przyjęcie zasady rozdziału władz zakłada jednocześnie obowiązek władz państwowych zdawania sprawy [ze swych posunięć]. W tych warunkach sądownictwo jest przedmiotem oceny tak samo jak inne władze.

2. Zmienne poparcie społeczne i polityczne dla sądownictwa

Stopień społecznego i politycznego poparcia dla instytucji niezawisłości sądów zmienia się. W ostatnich latach sędziowie i sądy stały się celem ataków środków masowego przekazu i polityków. Krytyka dotyczy przede wszystkim nadmiernych opóźnień w postępowaniach sądowych, rosnących zaległości w rozpatrywaniu spraw i korupcji. Krytykuje się również nadmierną łagodność wyroków. Krytycy, szczególnie w środkach masowego przekazu, oskarżają sądy o niewyczuwanie nastrojów społecznych, zwłaszcza w przypadku wyroków w sprawach karnych. Sędziowie bywają oskarżani o korupcję.

Taka krytyka i śledztwa w sprawie korupcji spowodowały spadek poparcia społecznego dla sędziów. W roku 1994 - 51% ankietowanych wyrażało zaufanie dla sądów a 33% nie miało do nich zaufania; w roku 2000 tylko 40% respondentów wyrażało dla nich zaufanie, a 44% nie miało do nich zaufania.³

C. Sądownictwo a proces przystąpienia do UE

W roku 1999 Komisja Europejska zauważyła, że chociaż niezawisłość sędziowska jest respektowana, sprawność sądów nie bardzo się poprawiła. Raport [Komisji] odnotował przewlekłość w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych, jak również brak poprawy, jeśli chodzi o wykonanie wyroków sądowych i możliwość dochodzenia sprawiedliwości.⁴

W raporcie za rok 2000 Komisja odnotowała pewien postęp w ograniczaniu długotrwałości postępowań sądowych i ilości zaległych spraw. Raport wyraził również obawy [autorów], że trwające opóźnienia, zwłaszcza w Warszawie, w powiązaniu z doniesieniami o korupcji, zniechęcają wielu obywateli do zwracania się do sądów, i przyczyniają się do “ogólnie negatywnego postrzegania [wymiaru] sprawiedliwości w Polsce przez przeciętnego obywatela.”⁵

² Patrz rozdz. IV.C.1. omawiający orzeczenie sądu okręgowego sprzeciwiające się decyzji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie logiki, zgodnie z którą obowiązywanie decyzji Trybunału Konstytucyjnego naruszałoby niezawisłość sądu.

³ Raport Ośrodka Badania Opinii Publicznej pt. *Do We Feel Safe?*, kwiecień 2000 r.

⁴ Okresowy raport Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1999, s. 12.

⁵ *Okresowy Raport 2000 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000.

Oczekiwania społeczne i warunki stawiane przez UE wymagają zmian w pracy sądów. Jednak sami sędziowie nie są włączeni w proces przystąpienia w sposób bezpośredni. Do tej pory odbyło się jedno spotkanie pomiędzy przedstawicielami UE i *Iustitii* - Stowarzyszenia Sędziów Polskich.

D. Zarys systemu sądownictwa

1. Dziedzictwo komunizmu

Polska tradycja od dawna doceniała i popierała wymóg niezawisłości sędziowskiej. Różne części przyszłej Polski tak samo jak niepodległa, międzywojenna Polska stosowały system prawa cywilnego. Jednak system komunistyczny zaprowadzony po II wojnie światowej przeszkodził pełnej realizacji tej zasady. Przed rokiem 1989 organizacja sądownictwa musiała się poddać podstawowej zasadzie wszystkich krajów socjalistycznych w owym czasie, mianowicie jedności władzy.

W praktyce, zasada ta wymagała podporządkowania się sądów partii komunistycznej. W sposób dramatyczny zmieniła ona sposób, w jaki urzędnicy myśleli o roli sądów. Rozumiano to wówczas jako konieczność zaangażowania się sądów w realizację planów politycznych państwa. Chociaż Konstytucja z 1952 r. formalnie deklarowała niezawisłość sądów, prawo przewidywało szereg instytucji, które ograniczały tę zasadę, a w niektórych sytuacjach całkowicie ją unieważniały. Co więcej, decydująca rola Ministra Sprawiedliwości w przypadku wszystkich decyzji personalnych dotyczących sędziów, oraz nieobecność jakiegokolwiek ciała samoregulującego, reprezentującego sędziów, również kształtowały społeczną świadomość sędziów ich roli jako ciała w pełni powiązanego z władzą wykonawczą.⁶ Niezawisłość jakiegokolwiek instytucji, z władzą sądowniczą włącznie, traktowana była jako zagrożenie dla „demokracji socjalistycznej”.

Sz szczególnie szkodliwa dla niezawisłości sędziów była zasada ślubowania. Rada Państwa, działając na wniosek Ministra Sprawiedliwości, mogła odwołać sędziego, który nie sprawował swych obowiązków sędziowskich zgodnie ze ślubowaniem.⁷ Władz politycznych nie ograniczały żadne przejrzyste kryteria, jeśli chodzi o korzystanie ze swej wszechmocy; odwołanie było możliwe nawet bez wysłuchania sędziego, do którego miano jakieś zastrzeżenia. W połączeniu z wyraźnym pierwszeństwem udzielanym ochronie systemu społeczno-politycznego i niepisany wymogi aprobaty miejscowego komitetu partii komunistycznej dla kandydata na stanowisko sędziowskie, zasada ślubowania znacznie ograniczała zasadę niezawisłości bądź czyniła ją, na dobrą sprawę, iluzoryczną. W efekcie sędziowie nie byli ani nieusuwalni ani odporni na wpływy polityczne, a w ten sposób pozbawieni wszelkich gwarancji niezawisłości.

Kiedy w roku 1981 wprowadzono stan wojenny, zasada niezawisłości sędziowskiej została poważnie zagrożona, co wynikało zarówno z obowiązującego prawa jak i z praktyki politycznej. W stanie wojennym Minister Sprawiedliwości wykorzystywał swoją władzę dla usunięcia ze stanowiska sędziów odmawiających współpracy.⁸

2. Okres przejściowy

⁶ W Polsce jako władzę wykonawczą na ogół rozumie się administrację państwową.

⁷ Ustawa z dn. 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 61(1) [Dz. U. Nr 7, poz. 25] (następnie znolizowana). [Aktualnie obowiązuje ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001 r. - Dz. U. Nr 98, poz. 1070].

⁸ A. Rzepliński, *Sądownictwo w Polsce Ludowej*, Warszawa 1989.

W rezultacie Porozumień Okrągłego Stołu z roku 1989 Konstytucja została zmieniona, doprowadzając do zasadniczych zmian w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹ i ustawie o Sądzie Najwyższym.¹⁰ Zmiany wprowadzone w roku 1989 dotyczyły wszystkich kluczowych zagadnień odnoszących się do niezawisłości sędziowskiej, a zwłaszcza: (1) ograniczenia roli władzy wykonawczej w mianowaniu i awansowaniu sędziów; (2) zniesienia zasady ślubowania; (3) przyjęcia zasady nieusuwalności [sędziów]; (4) zniesienia prawa Sądu Najwyższego do udzielania wytycznych sądom niższej instancji,¹¹ (5) zniesienia prawa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do oceniania orzecznictwa sądów poza zwykłym postępowaniem sądowym.

Status sądów i gwarancje niezawisłości sędziowskiej uznane zostały za kluczowy element przemian politycznych w Polsce. Zasadnicze zmiany prawne, stwarzające Krajową Radę Sądownictwa i wprowadzające ciała kolegialne – kolegia sądów – do sądów apelacyjnych i okręgowych zostały przeprowadzone w pierwszych miesiącach procesu przemian.

Po roku 1989 kompetencje sądów zostały poszerzone dość nagle, a od tamtej pory poszerzone je jeszcze bardziej, przekazując sądom liczne sprawy, którymi dotychczas zajmowały się władze wykonawcze, włącznie z działalnością rejestrową, prawem wydawania nakazu aresztu tymczasowego, jurysdykcją nad przestępstwami przeciwko Skarbowi Państwa i nad wykroczeniami (od października 1998 r.) oraz sprawami rejestrów zastawów. Zmiany prawa wynikające z postanowień Konstytucji zmierzających do wprowadzenia zgodności ze standardami europejskimi nałożyły na sądy również i nowe zadania. W ostatnich latach tendencje takie, które po części były rezultatem początkowego zaufania społecznego do sądów, doprowadziły do przeciążenia sądów pracą. Obecnie to przeciążenie pracą i niewydajność, jaką ono powoduje, są główną przyczyną negatywnej oceny polskiego sądownictwa.

Jednak, biorąc wszystko pod uwagę, ewolucja w polskim systemie legislacyjnym, jaka się dokonała w ciągu ostatnich dziesięciu lat, wskazuje wyraźnie, że władze polityczne doceniają znaczenie niezawisłego sądownictwa. Zasięg, w jakim została powiększona władza sądownicza jest jednym z namacalnych dowodów tej tendencji. Towarzyszy temu przekazanie całego szeregu dotychczasowych prerogatyw Ministerstwa Sprawiedliwości Krajowej Radzie Sądownictwa, co ograniczyło kompetencje władzy wykonawczej.

3. System obecny

Wymiar sprawiedliwości pozostaje w gestii Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i sądów wojskowych. Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny działają w oderwaniu od Ministerstwa Sprawiedliwości. Sądy powszechne działają na trzech poziomach: sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne. Obecnie działają 294 sądy rejonowe, 43 sądy okręgowe i 10 sądów apelacyjnych. Jest jeden Naczelny Sąd Administracyjny, chociaż jego członkowie urzędują w ośrodkach zamiejscowych na terenie całego kraju.

Od roku 1989 liczba sędziów w Polsce wydatnie się zwiększyła. Pod koniec roku 2000 było w Polsce 8.343 sędziów i asesorów, gdy w 1989 r. 5.165 (4.875 sędziów i 956 asesorów w

⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (poprawki). [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25]

¹⁰ Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym [Dz. U. Nr 45, poz. 241].

¹¹ W prasie prawniczej toczyła się szeroka dyskusja na temat wpływu na niezawisłość sądów ich statutowego obowiązku stosowania w swym orzecznictwie “wytycznych w sprawie wymiaru sprawiedliwości i praktyki prawnej” Sądu Najwyższego na równi z prawem. Niektórzy autorzy utrzymywali, że wytyczne ograniczają swobodę sądów w interpretowaniu przepisów prawa, a inni twierdzili, że ułatwiają one sędziom właściwe stosowanie prawa. Jednak, w sytuacji, gdy praktyka wydawania wytycznych Sądu [Najwyższego] traktowana była jako ochrona specyficznego, politycznego sposobu rozumowania, uznano, że lepiej będzie odstąpić od tej praktyki, a rezygnacja z wytycznych została potraktowana jako ważny element gwarancji niezawisłości sędziów.

sądach rejonowych, 2.167 w sądach okręgowych i 345 w sądach apelacyjnych).¹² Jednak wzrost ten jest niewspółmierny do wzrostu liczby spraw do rozpatrzenia, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy według prawa publicznego. W roku 1989 sądy miały mniej więcej 70.000 spraw rejestrowych, a w 2000 - ponad 2.600.000. Załatwienie nie wszystkich tych spraw wymaga kwalifikacji sędziowskich, dlatego w roku 1998 stworzono stanowisko referendarza sądowego, który miał się zająć sprawami rejestrowymi. Do końca roku 2000 było już 403 referendarzy sądowych.

Jednak przewidywane jest dalsze poszerzenie kompetencji sądów. Polska Konstytucja z 1997 r. wymaga zniesienia wszelkich instytucji quasi-sądowych. Z tego powodu z dniem 17 października 2001 zniesione zostaną wszystkie kolegia ds. wykroczeń, a ich zadania zostaną przejęte przez sądy. Według szacunkowych obliczeń sądy będą musiały rozpatrzyć dodatkowo 800.000 wykroczeń. Na rok 2001 przewidzianych jest 400 następnich etatów.

Sądy wojskowe: Sądy wojskowe zajmują się wymiarem sprawiedliwości w siłach zbrojnych, lecz są w pewnej mierze powiązane z sądami powszechnymi. Z punktu widzenia nadzoru administracyjnego, w roku 1997 sądy wojskowe znacznie się upodobniły do sądów powszechnych, co stanowiło krok ku rozwiązaniu ich w przeszłości.

Departament Sądów Wojskowych jest obecnie jednym z departamentów Ministerstwa Sprawiedliwości. Sędziowie sądów wojskowych są niezawisli w swoich sądach i podlegają jedynie ustawom. Sąd Najwyższy nadzoruje orzecznictwo sądów wojskowych, [podczas gdy] Minister Sprawiedliwości nadzoruje działalność organizacyjną i administracyjną tych sądów. Z kolei Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór nad żołnierzami pełniącymi służbę w sądach wojskowych z punktu widzenia ich czynnej służby wojskowej.¹³

Trybunał Konstytucyjny: Trybunał Konstytucyjny jest częścią systemu sądowego w szerokim znaczeniu, jak to sugeruje umieszczenie go w tym samym rozdziale Konstytucji, co sądy i trybunały. Trybunał Konstytucyjny podejmuje decyzje wiążące dla innych sądów, chociaż niektóre sądy powszechne utrzymują, że orzeczenia Trybunału nie powinny być dla nich wiążące.¹⁴ Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przejawia liczne cechy, które nie bardzo sprzykają potraktowaniu go jako części systemu sądów w ścisłym sensie. Na przykład, w przeciwieństwie do Pierwszego Prezesa Sądy Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei Rada nie ma żadnej władzy wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy są wybierani przez Sejm na 9 lat, i którzy nie przechodzą przez te same procedury co inni sędziowie.

II. KONSTYTUCYJNE I PRAWNE PODSTAWY NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ

A. Gwarancje rozdziału władz lub niezawisłości

Formalne gwarancje niezawisłości sędziowskiej są ogólnie zadawalające. Konstytucja z 1997 r. określa ogólnie pozycję sądów przez 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.”¹⁵

¹² Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości, jesień 2000.

¹³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych {Dz. U. Nr 117, poz. 753}.

¹⁴ Patrz rozdz. IV.C.1.

¹⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Art. 10. Patrz również E. Łętowska, *Courts and Tribunals under the Constitution of Poland*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Constitutional Essays*, Warsaw 1999, ss. 191 - 220.

Konstytucja dalej stwierdza, że „Sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.”¹⁶

W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie popiera niezawisłość sędziów.¹⁷ Orzeczenie Trybunału z dn. 9 listopada 1993 r. było znamienne. Stwierdzało ono jednoznacznie, że jednym z elementów zasady rozdziału władz i podstaw demokratycznej konstrukcji państwa prawa jest zasada niezawisłości sędziowskiej.¹⁸

Konstytucja nadaje również status normatywny zasadzie niezawisłości poszczególnych sędziów, stwierdzając, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.”¹⁹ Komentatorzy podkreślają, że Konstytucja definiuje przede wszystkim i ważny sposób pozycję sędziów jako podległych nie tylko jakimś szczególnym przepisom, ale raczej systemowi prawnemu, którego Konstytucja jest ukoronowaniem,²⁰ i tym sposobem dodatkowo zapewnia niezależność [sądów] od innych działów [władzy].

W trakcie debat konstytucyjnych w latach 1993 – 1997 toczyła się szeroka dyskusja na temat zakresu gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Społeczność sędziów i władze polityczne zwykle uważają obecny wykaz gwarancji za wystarczający. Jednak, chociaż pewne ważne gwarancje zawarte są w Konstytucji, inne zawarte są w ustawach takich jak ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jako że wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną (polski system nie zna instytucji ustawy organicznej), ustawy dotyczące statusu sędziów mogą podlegać rewizji tak samo jak wszystkie inne ustawy. Dlatego szczególnie ważne jest, żeby to Konstytucja, poprawka do której wymaga kwalifikowanej większości [głosów]²¹, dawała podstawowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej.

B. Reprezentacja sędziów

Z punktu widzenia prawa, władza sądownicza uznawana jest za równego partnera władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej; w praktyce jednak trudno jest dokładnie określić charakter ich [wzajemnych] relacji. Ponadto przydatne by było dalsze wyjaśnienie roli i władzy Krajowej Rady Sądownictwa jako reprezentanta wszystkich sędziów.

1. Krajowa Rada Sądownictwa

Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem, trudno jest uznać jakikolwiek organ za najwyższego reprezentanta władzy sądowniczej. W pewnym sensie Krajowa Rada Sądownictwa jest takim reprezentantem. Konstytucja określa Radę jako organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów,²² acz niekoniecznie sądownictwa jako takiego. Dodatkowo, Rada ma prawo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgod-

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 173.

¹⁷ Porównaj orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r. (OTK 1993/2/37); orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 r. (zawieszenie waloryzacji pensji sędziowskich); orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 1995 r. (odpowiedź na pytanie prawne zadane przez Sąd Najwyższy, dotyczące zasad ustalania pensji sędziów); werdykt z dn. 24 czerwca 1998 r. i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000 r. (określenie wysokości pensji sędziów w kontekście Konstytucji, 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 178].

¹⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 1993/2/106; porównaj aprobowaną glosę: K. Buchała, "Państwo i Prawo", 5/1995.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 178(1).

²⁰ Porównaj E. Łętowska, *Courts and Tribunals under the Constitution of Poland*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Constitutional Essays*, Warsaw 1999, s. 392.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 235.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 186(1). W odpowiedzi na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że, zgodnie z Konstytucją, Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

ności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one stwierdzenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.²³ Z prawa tego Rada już skorzystała.²⁴ Niemniej władza Rady koncentruje się szczególnie na sprawach personalnych sędziów, raczej na roli i statusie sędziów w ogóle, a sami sędziowie na ogół nie traktują Rady jako reprezentanta władzy sądowniczej jako takiej.²⁵

W roku 1989, kiedy Radę powołano,²⁶ w parlamencie toczyła się dyskusja na temat czy stanowi ona reprezentację sędziów. Przeważała opinia, że Rada ma specjalny charakter, lecz, że, ściśle rzecz biorąc, nie jest ona organem władzy sądowniczej ani też nie daje się zakwalifikować jako organ samorządu sędziowskiego.²⁷ Ze względu na swoisty status Rady, jej przedstawiciele są zapraszani do wzięcia udziału w dyskusjach komisji sejmowych, chociaż takie zaproszenie pozostaje raczej prerogatywą aniżeli obowiązkiem przewodniczącego komisji sejmowej. Sejm ma obowiązek prosić Radę o opinię na temat wszystkich projektów ustaw dotyczących sądownictwa, jednak opinia Rady nie jest zobowiązująca dla Sejmu.²⁸

Skład Rady określony został przez Konstytucję, i obejmuje większość sędziów.²⁹ Członkowie Rady wybierani są na cztery lata i mogą zostać wybrani ponownie. Zwyczajowo [do Rady] sędziów wybiera Prezydent Rzeczypospolitej, acz nie jest to przepisane prawem.

Rola Ministra Sprawiedliwości w Krajowej Radzie Sądownictwa nie różni się od roli odgrywanej przez innych jej członków. Minister nie ma żadnej dodatkowej władzy ani specjalnej pozycji.

C. Zasady niezgodności [incompatibilitas]

Sędziom nie wolno wykonywać żadnej potencjalnie dyskredytującej ich pracy poza sądownictwem. Jednak praktyka, zgodnie z którą sędziowie mogą pracować w Ministerstwie Sprawiedliwości – do której to praktyki projekt ustawy o sądach powszechnych dodatkowo zachęca – poważnie wikła sędziów w sprawy władzy wykonawczej i zagraża ich niezawisłości.

²³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Artykuł 186(2).

²⁴ Porównaj uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z 15 stycznia 1998 i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r., OTK 1999/1/3 (uznający skargę Rady na zakaz pracy w charakterze adwokatów lub radców prawnych obejmujący rodzinę sędziów).

²⁵ Rada ma prawo: (1) omawiać nominacje sędziowskie oraz przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej wnioski o powołanie sędziów; (2) rozpatrywać i rozstrzygać wnioski o przeniesienie sędziego na inne miejsca służbowe ze względu na powagę stanowiska sędziego, z mocą obowiązującą; (3) wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia; (4) wypowiadać się w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów; (5) wyrazić stanowisko co do propozycji zmian ustroju sądów, a także w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania; (6) zapoznać się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa; (7) zaopiniować programy szkolenia aplikantów, zakres oraz sposób przeprowadzania egzaminu sędziowskiego, oraz (8) wyrazić opinię w sprawach dotyczących sędziów i sądów, wniesionych pod obrady rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej, inne organy państwowe, a także przez zgromadzenia ogólne sędziów. (ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Artykuł 2. [Dz. U. z 1989 r. Nr 73, poz. 435].

²⁶ Rada uzyskała status konstytucyjny dopiero w roku 1997.

²⁷ T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, "Przegląd Sądowy", 5/1994; P. Przybysz, komentarz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 5 listopada 1992, IISA 207/92 w "Państwo i Prawo", 1994/6/113.

²⁸ W komentarzach prasowych pojawiła się opinia, że KRS jest swojego rodzaju związkiem zawodowym sędziów.

²⁹ Skład Rady obejmuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; Ministra Sprawiedliwości; Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; osobę powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej; piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych przez zgromadzenia ogólne tych sądów; czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Artykuł 187.

Sędziowie nie mogą angażować się w działalność publiczną niezgodną z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Konstytucja używa szerokiego sformułowania, ograniczającego zaangażowanie publiczne 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.”³⁰ W sprawie rozpatrywanej w roku 1993 Trybunał Konstytucyjny zauważył, że:

*„koncepcja niezawisłości sędziowskiej ma niedwuznaczną i dobrze uzasadnioną moc, zapewniając podstawowe gwarancje bezstronnego podejmowania decyzji. Niezawisłość musi przeto oznaczać niezawisłość sędziego wobec zarówno stron sporu jak i organów państwa. Rezultatem zasady niezawisłości jest obowiązek sędziego zachowania bezstronności.”*³¹

Konstytucja zawiera wyraźne postanowienie zabraniające sędziom sprawowania innych stanowisk publicznych, ze sprawowaniem mandatu poselskiego włącznie.³² Zakaz konstytucyjny stanowi logiczną konsekwencję podziału władzy i gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Biorąc pod uwagę zdecydowanie stronniczy charakter służby parlamentarnej, sprawowanie stanowiska sędziego i parlamentarzysty jednocześnie nie daje się łatwo pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej.³³

Sędziowie mogą wypełniać inne pozasądownicze role publiczne wyraźnie dozwolone przez prawo. Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sędziów sądów apelacyjnych, rejonowych i okręgowych, aby zasiadali w komisjach wyborczych. Ponadto, w Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej zasiadają członkowie, zwykle sędziowie,³⁴ wybrani przez Krajową Radę Sądownictwa.³⁵

Sędziowie zwykle nie sprawują funkcji administracyjnych poza sądownictwem. Nie są zatrudniani we władzach wykonawczych z wyjątkiem Ministerstwa Sprawiedliwości. Sędzia, który został mianowany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych obowiązany jest zrzec się swojego stanowiska.³⁶

Tradycyjnie sędziów można zatrudniać na różnych stanowiskach w Ministerstwie Sprawiedliwości, niektórych nawet na stanowiskach dyrektorów departamentów. Przez sam fakt zatrudnienia ich tam nie stają się oni urzędnikami państwowymi, lecz raczej zachowują status sędziego i nawet mogą jednocześnie wyrokować w sprawach przed sądem. Żadna ustawa nie reguluje tej praktyki. [Porównaj Artykuł 63(1) ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 20 czerwca 1985 r.] W sposób oczywisty pozwalanie sędziom, aby występowali jednocześnie jako sędziowie i urzędnicy państwowi zasadniczo podważa skuteczny rozdział władzy. Skoro są zatrudnieni przez władzę wykonawczą, wrażliwi są na różnego rodzaju naciski, jakie każdy pracownik może odczuwać ze strony zatrudniającego, co w tym przypadku zagra-

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 178(3).

³¹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego, 1993/2/106.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 103(2). Wcześniejsze prawo pozwalało sędziemu wziąć bezpłatny urlop na czas sprawowania mandatu poselskiego [ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 64(4)].

³³ Dwaj sędziowie, którzy wzięli udział w kampanii wyborczej w roku 1997 i zostali wybrani do Sejmu, zrezygnowali ze swych funkcji sędziowskich, a Sejm wybrał obu byłych sędziów do reprezentowania go w Krajowej Radzie Sądownictwa.

³⁴ Kwestia wyboru sędziów do rady Instytutu Pamięci Narodowej wywołała dyskusję na spotkaniu Krajowej Rady Sądownictwa, w trakcie której niewielka mniejszość [uczestników] twierdziła, że przekraczało to granicę pomiędzy władzą ustawodawczą a sądowniczą. Większość postanowiła jednak zgłosić kandydatury sędziów na to stanowisko, a Sejm zaakceptował ten wybór.

³⁵ Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej [Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1016].

³⁶ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 79. [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

za niezawisłości ich decyzji podejmowanych w sądzie. Z całą pewnością taka praktyka niszczy obraz niezawisłości sędziów w oczach społeczeństwa.

Ostatnio daje się zauważyć pewną niekorzystną tendencję: sędziowie koncentrują się przede wszystkim na ograniczaniu władzy Ministerstwa Sprawiedliwości nad nimi i na zapewnieniu sędziom gwarancji finansowych; sprawowanie różnych funkcji przez sędziów w innych organach aniżeli sąd nie jest uważane za zagrożenie dla niezawisłości sędziów. Nowy projekt ustawy o sądach powszechnych zakłada nawet, że - na przykład - sędzia może być wiceministrem sprawiedliwości. Taki rozwój wydarzeń jest potencjalnie groźny dla niezawisłości sędziowskiej i przypomina instytucje rozwiązane w roku 1989.

Sędziowie nie mogą brać udziału w działalności politycznej³⁷ ani należeć do partii politycznej lub związku zawodowego.³⁸ Interesujące jest jak sposób myślenia o niezawisłości sędziowskiej i zaangażowaniu politycznym ewoluował w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W roku 1989, w trakcie debaty nad projektem ustawy zmieniającej ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych, podniesiono kwestię przynależności sędziów do partii politycznych. Wówczas jednak skoncentrowano się na potencjalnym zagrożeniu, że zakaz mógłby pogwałcić konstytucyjne prawo obywateli do zrzeszania się.³⁹ W 1997 r. nikt nie zgłaszał wątpliwości co do konstytucyjności zakazu angażowania się publicznie. Zakładano raczej, że takie zaangażowanie się jest nie do pogodzenia z zasadą niezawisłości sędziowskiej – inaczej niż dalsze tolerowanie pracy urzędujących sędziów na posadach ministerialnych.

Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych [z 1985 r.] zawiera inne ograniczenia działalności zewnętrznej sędziów. Sędziemu nie wolno podejmować innego zajęcia, które by przeszkadzało w pełnieniu obowiązków sędziego albo mogło uchybiać jego godności lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności.⁴⁰ Ponadto, sędzia nie może przyjąć dodatkowej pracy bez zgody prezesa sądu okręgowego, [a] prezes sądu okręgowego nie może przyjąć dodatkowego zatrudnienia bez zgody Ministra Sprawiedliwości.⁴¹ Wyjątki dopuszczane są jedynie w przypadku nauczania akademickiego lub prac badawczych, ale też pod warunkiem, że nie kłóci się to z wykonywaniem obowiązków sędziowskich.

Obecnie obowiązujące prawo nie zabrania działalności komercyjnej. Jednak projekt ustawy o sądach powszechnych rozważa znaczną ilość różnego rodzaju zakazów [w tym względzie]. Według projektu, sędzia nie mógłby: zasiadać w zarządzie lub radzie nadzorczej, lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego lub spółdzielni innej aniżeli mieszkaniowa; zasiadać w zarządzie fundacji prowadzącej działalność gospodarczą; mieć udział wyższy niż 10% w spółkach prawa handlowego lub w kapitale założycielskim jakiegokolwiek takiej spółki; ani prowadzić działalności gospodarczej samodzielnie lub w spółce z innymi osobami, ani zarządzać taką działalnością, ani być agentem, ani sprawować pełnomocnictwa do prowadzenia takiej działalności (wyjąwszy prowadzenie gospodarstwa rodzinnego).

Oświadczenie: Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera specjalne postanowienie antykorupcyjne, zgodnie z którym wszyscy sędziowie co roku składają pisemne oświadczenie o swoim stanie majątkowym, uwzględniającym nieruchomości, akcje i inne zasoby finansowe przez nich posiadane.⁴²

³⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 64(3). [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

³⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Artykuł 178(3). Związki zawodowe odgrywają ważną rolę polityczną w Polsce i uczestniczą w polityce wyborczej, więc w tym kontekście zakaz przynależności do partii politycznych może być traktowany jako nieodłączny od skutecznego zakazu przynależności do partii politycznych.

³⁹ Stenogram z 11. sesji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dn. 30 października 1989 r.

⁴⁰ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 68(1 i 2) [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁴¹ W takim przypadku dodatkowe zatrudnienie mogłoby dotyczyć, na przykład, pracy w fundacji lub redakcji czasopisma fachowego. Jednak w praktyce, ten rodzaj zatrudnienia jest bardzo rzadki.

⁴² Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 68 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

D. Stowarzyszenia sędziów

Sędziowie, jak wszyscy obywatele, mają prawo do swobodnego zrzeszania się. Istnieje stowarzyszenie sędziów Iustitia, które ma zasięg ogólnokrajowy i oddziały regionalne. Innego stowarzyszenia sędziów nie ma. Stowarzyszenie Iustitia organizuje programy szkoleniowe dla sędziów w całym kraju. Programy te są po części finansowane z funduszków przyznawanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości i instytucje zagraniczne. Jednak Iustitia nie ma żadnej formalnej pozycji wobec Sejmu, rządu ani innego organu państwa; jej funkcja przedstawicielska pozostaje nieformalna.

III. ZARZĄDZANIE SYSTEMEM SĄDOWNICTWA A NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW

Ministerstwo Sprawiedliwości w dalszym ciągu sprawuje kontrolę administracyjną nad sędziami, bezpośrednio lub za pośrednictwem prezesów sądów. Chociaż władza wykonawcza musi przypadać jakiemuś ciału, władza kontrolna Ministerstwa i możliwość wszczęcia śledztwa lub obalenia decyzji administracyjnych sądów niepotrzebnie daje władzy wykonawczej możliwość wpływania na sędziów w sposób pośredni.

Nie istnieje niezależne zarządzanie sądami na szczeblu krajowym. Odpowiedzialność Krajowej Rady Sądownictwa ograniczona jest do ochrony niezawisłości indywidualnych sędziów. Rada nie sprawuje nadzoru administracyjnego. Zgodnie z ustawą Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴³, [zwierzchni] nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości. Minister określił zakres tej władzy jako obejmujący zagadnienia związane z zapewnieniem sprawnego rozpoznawania spraw i prawidłowego wykonywania orzeczeń sądowych.⁴⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych bezpośrednio jak również poprzez wyznaczone osoby⁴⁵, zwykle poprzez prezesów sądów. Nadzór ten jest wykonywany w formie wizytacji, analiz danych statystycznych dotyczących działalności sądu, badanie zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz skarg na zachowanie bądź wyroki sędziów.⁴⁶

Ministerstwo Sprawiedliwości zostało upoważnione do stworzenia departamentu nadzoru, ale nie uczyniło tego. Sędziowie zatrudnieni w Departamencie Sądów i Notariatu Ministerstwa⁴⁷ lub w różnych sądach mogą zostać wyznaczeni do wykonywania zadań nadzoru. W każdym wypadku wyboru dokonuje Ministerstwo, lecz niezbędna jest akceptacja Ministra, samego sędziego i prezesa sądu. Raporty sędziów wizytatorów przesyłane są do Ministerstwa, prezesa zainteresowanego sądu i do Krajowej Rady Sądownictwa. Krytyczny raport może doprowadzić do odwołania prezesa sądu lub do postępowania dyscyplinarnego wobec każdej osoby uznanej za winną naruszeń.

Prezesi sądów zarządzają codzienną działalnością sądów. Sprawy organizacyjne dotyczące archiwów i akt sądowych pozostają w polu widzenia prezesów sądów. Na szczeblu centralnym sprawami tymi zajmuje się Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości.

⁴³ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 10 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 1995 r., (Dz. U. z 1995 r. Nr 111, poz. 538).

⁴⁵ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 29 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 1995 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 111, poz. 538). W skład Ministerstwa wchodzi specjalne biuro, które rozpatruje skargi.

⁴⁷ W Ministerstwie Sprawiedliwości istnieje siedem departamentów, włącznie z Departamentem Legislacyjno-Prawnym, Departamentem Organizacyjnym, Departamentem Sądów i Notariatu, Departamentem Kadr i Departamentem Budżetu. Sędziowie mogą się w tych departamentach zatrudniać.

Prezesi sądów nadzorują działalność administracyjną sądów w podległych im okręgach sądowych. W ten sposób prezesi sądów okręgowych nadzorują podległe im sądy rejonowe, a prezesi sądów apelacyjnych nadzorują podległe im sądy okręgowe. Ta władza nadzorcza obejmuje: kontrolę orzecznictwa sądów; uaktualnianie informacji o wynikach pracy sędziów; przeprowadzanie, na podstawie osobnych przepisów, okresowych ocen kwalifikacji innych pracowników sądowych; rozpatrywanie skarg na pracę sądów; wydawanie odpowiednich instrukcji i podejmowanie niezbędnych środków w przypadku stwierdzenia błędów lub naruszeń dokonanych przez sędziów lub innych pracowników sądu.

Prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych sprawują władzę nadzorczą i dla przeprowadzenia nadzoru mogą wyznaczyć sędziów-wizytatorów albo też, w porozumieniu z kolegium sądu, wyznaczyć sędziego, który ma przeprowadzić nieformalną, doraźną kontrolę. W czasie takich kontroli sędziowie mogą uczestniczyć w postępowaniu, badać skargi i rekomendować wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Sprawozdania z działalności administracyjnej sądów prezesi sądów zdają, zgodnie z hierarchią: od prezesa sądu okręgowego, do prezesa sądu apelacyjnego, do Ministra Sprawiedliwości. Minister i prezesi sądów wyższej instancji mogą zwrócić uwagę sądów niższej instancji na naruszenia mające wpływ na sprawność i organizację postępowania sądowego, mogą również zażądać podjęcia kroków zmierzających do naprawy naruszenia [prawa]. Minister i prezesi sądów wyższej instancji mogą uchylić zarządzenia administracyjne wydane przez prezesów sądów niższej instancji.

Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych nakłada również na Ministra Sprawiedliwości obowiązek przedstawienia raportu o działalności sądów Prezydentowi Rzeczypospolitej i Krajowej Radzie Sądownictwa. Minister określa treść tego raportu i zwykle posługuje się danymi zebranymi przez własne departamenty Ministerstwa, ale także i tymi dostarczonymi przez poszczególnych prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych. Raport zazwyczaj zawiera informację na temat kwestii najważniejszych dla dokonania oceny działania sądownictwa: wzrostu w obciążeniu sprawami, załatwienia tych spraw i przeciętnego trwania postępowania, personelu wymiaru sprawiedliwości, komputeryzacji sądów, budżetu i inwestycji sądów jak również zagadnień związanych z reformą.⁴⁸

Organy administracyjne sądów

Sędziowie biorą udział w administrowaniu sądami poprzez ciała kolegialne sądów. Są to zgromadzenia ogólne sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych oraz kolegia sądów.⁴⁹

Zgromadzenie ogólne sędziów sądu okręgowego składa się z sędziów sądu okręgowego i takiej samej liczby delegatów wybranych przez sędziów regionalnych działających na obszarze właściwości sądu okręgowego.⁵⁰ Minister Sprawiedliwości wprowadza rozporządzenie dotyczące wyboru delegatów. Jeśli zgromadzenie ogólne ma więcej niż stu członków, może ono wybrać zgromadzenie przedstawicieli. Zgromadzenie ogólne ustala regulamin wyborów i pełnomocnictwa zgromadzenia przedstawicieli.⁵¹

Zgromadzenie ogólne wykonuje różne zadania doradcze określone w ustawie, takie jak wysłuchanie informacji prezesa sądu okręgowego na temat działalności sądów i ocena sprawozdań z działalności przedstawionych przez kolegia sądów okręgowych. Poza tym mają więcej do powiedzenia na temat wyboru i usuwania sędziów i prezesów sądów (o czym mowa poniżej).⁵² Skład i kompetencje zgromadzeń ogólnych sugerują, że pełnią one, w bardzo

⁴⁸ Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości na temat działalności sądów powszechnych, Warszawa 2000.

⁴⁹ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z dn. 20 czerwca 1985 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁵⁰ Sędziowie każdego sądu regionalnego wybierają liczbę delegatów proporcjonalną do wielkości sądu.

⁵¹ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 38 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁵² Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 39 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

ograniczonym stopniu, rolę samorządu sędziowskiego, chociaż ustawa nie używa tego terminu wyraźnie, i wydają się one być organami doradczymi raczej.

Oprócz zgromadzeń, są jeszcze kolegia sądów apelacyjnych i okręgowych. Kolegium sądu okręgowego wykonuje te zadania określone w ustawie, które nie są zastrzeżone dla wyłącznej właściwości zgromadzenia ogólnego. W szczególności ustala podział czynności w sądach, określa zasady zastępstw sędziów i referendarzy sądowych, a także zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom oraz referendarzom sądowym, i rozpatruje wnioski prezesów sądów (którzy są przewodniczącymi kolegiów), wynikające z wizytacji sądów.⁵³

Projekt poprawki do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, aktualnie rozpatrywany przez Sejm, mówi wyraźnie, że sędziowie stanowią ciało samorządowe w sądzie, składające się ze zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu i zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji. Implikacje dla przyszłej postaci wymiaru sprawiedliwości czy zaangażowania Ministerstwa Sprawiedliwości są niejasne.

IV. NIEZALEŻNOŚĆ FINANSOWA I POZIOM FINANSOWANIA

Sądy mają niewielką kontrolę ani też nie są za bardzo zaangażowane we własne finansowanie. Wielu sędziów przyjmuje większą niezależność finansową za ważny czynnik gwarantujący równość pomiędzy władzami, podczas gdy władza wykonawcza jest zdania, że władzy sądowniczej nie wolno uczestniczyć w procesie opracowywania budżetu, przynajmniej nie w pewnych jego stadiach (takich jak dyskusje w łonie rządu), które należą całkowicie do sfery polityki.

A. Proces budżetowy

W ogólnym budżecie państwa nie istnieje oddzielny budżet dla sądownictwa. Pieniądze na sądownictwo stanowią część budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, który to budżet musi starczyć i na sądownictwo, i na prokuratury, i na służbę więzienną. Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny mają własne, oddzielne budżety.

Roczny budżet projektuje się na podstawie parametrów budżetowych podanych przez Ministerstwo Finansów. W Ministerstwie Sprawiedliwości budżet roczny przygotowuje się na podstawie oceny działania w roku poprzednim, i biorąc jednocześnie pod uwagę przewidywany wzrost obciążenia sądów, związany ze zwiększoną liczbą etatów sędziowskich, jak również konieczność poczynienia nowych inwestycji. Prezesa sądów okręgowych i apelacyjnych opracowują materiały sądów na danym terenie, a te są następnie analizowane przez Departament Budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości wspólnie z prezesami sądów. Propozycje budżetowe Ministra Sprawiedliwości przedkładane są Ministerstwu Finansów do konsultacji, a następnie rządowi.⁵⁴

Ani sędziowie ani prezesi sądów nie biorą udziału w oficjalnych negocjacjach dotyczących budżetu. Ministerstwo Sprawiedliwości omawia jednak budżet z Krajową Radą Sądownictwa. Członkowie Rady mogą też spotkać się z Ministrem Finansów i posłami na Sejm w celu przedstawienia potrzeb sądownictwa na tle budżetu państwa. Są również zapraszani na posiedzenia komisji sejmowej zajmującej się budżetem. Niemniej jednak nie uczestniczą w posiedzeniach budżetowych Rady Ministrów ani w szczegółowych negocjacjach. Chociaż sytuacja taka zapobiega angażowaniu się sędziów w dyskusje o charakterze politycznym i w ten sposób pozostaje w zgodzie z zasadą rozdziału władzy, wielu sędziów jest niezadowolonych ze

⁵³ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 41 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁵⁴ Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny przygotowują swoje budżety we współpracy z Ministerstwem Finansów – tak jak wszystkie ministerstwa.

swej podrzędnej pozycji w procesie ustalania budżetu, i uważa, że stawia ich to w niekorzystnym położeniu i działa na szkodę ich niezawisłości.

Nigdy w trakcie debaty budżetowej czy to w rządzie czy to w Sejmie nie uzależniano przyznania funduszy dla sądownictwa od poprawy „efektywności”.⁵⁵ Wyraźnie jednak brakuje mechanizmów prawnych zapobiegających tego rodzaju interwencjom politycznym.

Projekt ustawy o sądach powszechnych przewiduje, że dochody i wydatki sądów powszechnych będą stanowić w budżecie państwa odrębną część. Jednak Minister Sprawiedliwości w dalszym ciągu ma być dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym [Artykuł 177(1) ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 12 września 2001 r. stanowi: „Dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości.”].

Skoro Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny i odpowiada za sporządzenie budżetu, to również Minister podejmuje decyzje o przyznaniu środków budżetowych. Prezesi sądów składają stosowne wnioski do Ministerstwa, w których przedstawiają swoje potrzeby finansowe. Ponieważ jednak Minister działa w obrębie ogólnych parametrów budżetowych, zaaprobowanych przez Sejm, swoboda jego/jej decyzji jest ograniczona, i nie może on/ona, na przykład, zwiększyć ilości etatów. Na podstawie przyjętego budżetu Departament Kadr Ministerstwa przyznaje etaty zarówno sędziowskie jak i administracyjne poszczególnym sądom okręgowym. Prezesi sądów okręgowych zapełniają wakaty w swoich okręgach i wyznaczają obowiązki nowym pracownikom. Krajowa Rada Sądownictwa wyraża swoją opinię na temat propozycji przyznania etatów przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Rzeczywistym przyznawaniem funduszy na inwestycje w infrastrukturę sądów i bieżące ich działanie zajmuje się Departament Budżetu, który ocenia również jak te środki są wydatkowane. W ciągu roku nie jest możliwe przekazanie środków z jednej części budżetu do innej, o ile Sejm nie wprowadzi poprawki do ustawy budżetowej. Jak dotąd środki przeznaczone dla sądownictwa nie były przedmiotem cięć wewnątrzbudżetowych. Istnieje jednak możliwość przekazania budżetu jednego sądu do innego, jeśli pod koniec roku budżetowego [okazuje się, że] dany sąd nie wykorzystuje przyznanych mu środków, i kiedy zachodzi obawa, że nie zostaną one wykorzystane.⁵⁶

Udział sądów powszechnych w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości rośnie: w 1989 r. budżet sądownictwa stanowił 34,3% całego budżetu Ministerstwa, a w 1999 r. już 48,5%. W roku 2000 wydatki na sądy powszechne stanowią 1,37% ogólnych wydatków państwa,⁵⁷ zgodnie z budżetem na rok 2001, sądownictwo [miało] otrzymać 1,29%.⁵⁸

B. Warunki pracy

Warunki pracy sędziów są tak złe, że w niektórych przypadkach mogą zagrażać niezawisłości sędziowskiej poprzez zwiększenie ich zależności od działów, które kontrolują decyzje finansowe, lub od czynników zewnętrznych.

⁵⁵ W trakcie prac nad budżetem podniósł się pojedynczy głos przewodniczącego sejmowej Komisji Budżetu [Finansów Publicznych], domagającego się zmniejszenia budżetu sądownictwa z uwagi na nieefektywność sądów. Komisja nie poparła wniosku przewodniczącego. Porównaj ze sprawozdaniem z działalności Komisji Budżetu w roku 1999.

⁵⁶ Taka sytuacja miała miejsce pod koniec roku 1998, kiedy środki przyznane warszawskiemu Sądowi Rejonowemu nie zostały przezeń wykorzystane i zostały przekazane innemu sądowi rejonowemu. Środki nie zostały wykorzystane w pierwszym sądzie z winy nieudolnego zarządzania przez jego prezesa, który następnie złożył rezygnację ze stanowiska.

⁵⁷ Dla porównania, procent ogólnych wydatków państwa w innych sferach był jak następuje: kultura i sztuka - 0,3%, szkolnictwa wyższe - 2,9%, edukacja i szkolenia - 0,2%, nauka - 1,95%.

⁵⁸ Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości, jesień 2000.

Konstytucja stanowi, że sędziom zapewni się odpowiednie warunki pracy.⁵⁹ Środki ostatecznie przyznane nie były wystarczające na należyte wyposażenie sądów. Częściowo było to spowodowane ich niedoinwestowaniem przez ostatecznie czterdzieści lat. Po II wojnie światowej nie budowało się nowych gmachów sądów. Renowacji poddawano stare budynki albo też inne obiekty adaptowano na potrzeby sądów. Rozszerzanie kompetencji sądów i towarzyszący temu wzrost obciążenia ich pracą w latach dziewięćdziesiątych przyczyniły się do stałego pogarszania się warunków pracy. W mniejszych sądach każdy sędzia ma swój własny pokój, lecz w sądach w większych miastach warunki są znacznie gorsze. Sytuacja jest najbardziej krytyczna w Warszawie, gdzie pokoje części sędziów musiały zostać przekształcone w sale sądowe.

Jest oczywiste, że nie da się odrobić w krótkim czasie dziesięcioleci zaniedbań. Niemniej, pewna poprawa nastąpiła. W latach 1997 – 1999 wydatki inwestycyjne na sądownictwo wzrosły o mniej więcej 40%, co spowodowało wielki przyrost w budowie nowych powierzchni na pokoje do pracy dla sędziów i poprawę w dotychczas bardzo złej sytuacji.

Stopień komputeryzacji [sądów] jest ciągle niedostateczny i pozostaje zdecydowanie niższy niż w przypadku wyposażenia gabinetów władzy wykonawczej. W 1999 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło plan, zgodnie z którym środki na zakup i rozwój technologii miały być przyznawane sądom okręgowym i apelacyjnym raczej, a nie centralnie. Przyczyniło się to do przyjęcia w pewnych miejscowościach kilku niespójnych systemów. Wszystkie nowo zamówione, tak samo jak zmodernizowane, budynki sądowe są skomputeryzowane, jak również wyposażone w komputery są wydziały zajmujące się sprawami rejestrowymi. Obowiązujące ustawodawstwo jest dostępne na CD-ROMach. Jest ono co miesiąc uaktualniane. Zawiera również co ważniejszą literaturę fachową. Każdy sąd (ale nie każdy sędzia) został wyposażony w taki program. Każdy sąd otrzymuje bieżące egzemplarze "Dziennika Ustaw".

Liczba personelu każdego sądu zależy od udziału tego sądu w środkach budżetowych, który to udział determinuje kwotę, jaką można przeznaczyć na pensje pracowników. Według kryteriów Ministerstwa, na każdego sędziego powinno przypadać trzech pracowników. Jednak budżet w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie wystarczał na opłacenie wszystkich tych stanowisk pracy, chociaż od 1997 r. sytuacja bardzo się poprawiła i w latach 1998 i 1999 liczba stanowisk administracyjnych wzrosła o jakieś 10%.⁶⁰ Na początku roku 2000 sądy powszechne zatrudniały 19.335 pracowników sądowych. W roku 2001 liczba pracowników sądowych powinna wzrosnąć do 20.235.

W roku 1997 wprowadzona została instytucja referendarza sądowego. Referendarze mają zastępować sędziów w wykonywaniu różnych obowiązków sądowych, które nie wymagają wysokich kwalifikacji sędziowskich, takich jak rejestracja działalności i prowadzenie ksiąg wieczystych. Pod koniec roku 2000 było 403 referendarzy.

C. Wynagrodzenie

Po roku 1989 wprowadzono zasadniczą zmianę w sposobie ustalania pensji sędziowskich. Odpowiednie wynagrodzenie sędziów miało być jedną z gwarancji ich niezawisłości⁶¹, co zostało podniesione do rangi zasady konstytucyjnej⁶². Jednak dało ono początek kontrowersji na temat właściwego poziomu wynagrodzenia sędziów.

Z ekonomicznego punktu widzenia, zawód sędziego jest atrakcyjny, jeśli porównać go z innymi zawodami opłacanymi z budżetu państwa, na przykład z nauczycielami. Co więcej,

⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 178.

⁶⁰ Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości, jesień 2000.

⁶¹ Należy pamiętać, że zajmujemy się relatywnie skromnym budżetem Polski.

⁶² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 178(2).

sędziom przysługują przywileje, jakich przedstawiciele innych zawodów, włącznie z radcami prawnymi i adwokatami, nie mają, takie jak pewność pracy i zachowanie prawa do uposażenia po przejściu w stan spoczynku. Pensje sędziów są w pełni porównywalne z pensjami prokuratorów.

Przy porównywaniu społecznych i materialnych korzyści przyznawanych trzem władzom należy zauważyć, że pensje sędziów są najbardziej zróżnicowane zależnie od stanowiska danego sędziego. Dodatkowo sędziowie mają prawa, których przedstawiciele innych władz nie mają, takie jak, na przykład, nieusuwalność ze stanowiska, dłuższe urlopy wypoczynkowe po dziesięciu latach pracy i lepsze warunki emerytalne aniżeli w pozostałych dwóch władzach.

Wynagrodzenie sędziów określa, w drodze rozporządzenia, w sposób zgodny z ogólnymi przepisami ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.⁶³ W praktyce, Prezydent polega na dyrektywie przygotowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości i opinii Krajowej Rady Sądownictwa.⁶⁴ Wynagrodzenie zasadnicze sędziów równorzędnych sądów jest równe. Jest ono obliczane według zasad określonych ustawą budżetową. Na rok 2001 zostało ono skalkulowane na 1.303 złote.⁶⁵ Odpowiednie rozporządzenie Prezydenta określa mnożnik kwoty bazowej. Zgodnie z wcześniejszym rozporządzeniem Prezydenta, wynagrodzenie zasadnicze mnoży się przez 4,4 dla sędziów sądu apelacyjnego, przez 3,6 dla sędziów sądu okręgowego i przez 3,1 dla sędziów sądu rejonowego. Oznacza to, że wynagrodzenie zasadnicze sędziego sądu apelacyjnego wynosiło około 1.860 euro.⁶⁶ Ostatnie rozporządzenie Prezydenta z 16 kwietnia 2001 podniosło stosowny mnożnik dla sędziów na wszystkich stanowiskach o 0,3.

Ponieważ całość sumy określonej w rozporządzeniu Prezydenta musi się zmieścić w ogólnych limitach budżetowych, zawsze zachodzi obawa, że podniesienie wskaźników wynagrodzenia – co satysfakcjonuje sędziów – zmniejsza ilość funduszy do rozdzielenia na inne elementy składowe, takie jak codzienna działalność sądów, modernizacje i nowe inwestycje.

Oprócz wynagrodzenia sędziów, rozporządzenie Prezydenta określa również wysokość dodatków funkcyjnych przyznawanych prezesom i wiceprezesom sądów, sędziom-wizytatorom, kierownikom szkoleń sędziowskich i różnych innym urzędnikom. Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta z roku 2001, maksymalny mnożnik stawki dodatku funkcyjnego został podniesiony z 1,1 do 2,0.⁶⁷ Do wynagrodzenia należy dodać dodatek stażowy (1% za każdy przepracowany rok aż do 20 lat stażu). Najwyższe dodatki przyznawane są prezesom sądów. Mnożnik zastosowany wobec ich dodatków jest uznaniowy i waha się od 0,8 do 2,0, co zwiększa możliwości władzy wykonawczej premiowania bądź karania prezesów sądów.

Pensja sędziego nie może ulec zmniejszeniu, chyba że w drodze postępowania dyscyplinarnego, kiedy to, w wyniku wszczętego przeciwko niemu postępowania karnego, dyscyplinarnego lub o ubezwłasnowolnienie, sąd dyscyplinarny może zawiesić sędziego w czynnościach służbowych. Sąd może wówczas na czas trwania zawieszenia obniżyć wysokość wynagrodzenia sędziego do 50%. Nie dotyczy to osób, w stosunku do których wszczęto postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Jeżeli postępowanie dyscyplinarne zostało umorzone lub zakończyło się uniewinnieniem, sędziemu wypłaca się zatrzymane wynagrodzenie.⁶⁸

Sędziowie mają prawo do preferencyjnie opodatkowanych pożyczek mieszkaniowych. Oprocentowanie takiej pożyczki jest elastyczne i odpowiada stopie inflacji ustalonej w usta-

⁶³ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 71(1) [2] [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁶⁴ Autorem szkicu rozporządzenia Prezydenta jest Minister Sprawiedliwości. Rozporządzenie Prezydenta wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Artykuł 144(2,3).

⁶⁵ W czasie, kiedy raport ten był przygotowywany 1.211 złotych warte było mniej więcej 350 euro.

⁶⁶ Miesięczna pensja posła na Sejm wynosi około 1.740 euro, co daje się porównać z pensją sędziego sądu apelacyjnego.

⁶⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 37, poz. 425.

⁶⁸ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 103 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

wie budżetowej.⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, wydane w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, określa zasady planowania i wykorzystywania środków finansowych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz warunki przyznawania pomocy.⁷⁰

Szczegółowe zasady i tryb ustalania i wypłacania uposażeń oraz uposażeń rodzinnych sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku oraz członkom ich rodzin zostały wyłożone w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 1997 r.⁷¹ Ustala ono uposażenie sędziego w stanie spoczynku w wysokości 75% sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku. Postanowienia te odnoszą się również do członków rodziny zmarłego sędziego, którzy dotychczas otrzymywali rentę rodzinną z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

1. Wymogi Konstytucji i sądów

Konstytucyjna zasada odnosząca się do wynagrodzenia sędziów jest bardzo ogólna, a w praktyce koncepcja zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego „godności urzędu” sędziowskiego budzi kontrowersje. Ponieważ przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej⁷², wielu sędziów złożyło indywidualne pozwy o wypłatę należnego uposażenia. Sędziowie, głównie ci z sądów rejonowych, domagają się płacy równej temu, co zarabiają posłowie na Sejm. W latach 1999 i 2000 wniesiono ponad 500 stosownych pozwów. W związku ze skomplikowanymi problemami związanymi z bezpośrednim stosowaniem Konstytucji, Sąd Okręgowy w Krakowie i Sąd Okręgowy w Częstochowie przedstawiły Trybunałowi Konstytucyjnemu [stosowne] pytania prawne.

Pytania dotyczyły zgodności z Konstytucją przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i przepisów uzupełniających rozporządzenia Prezydenta z dnia 23 grudnia 1996 r. W październiku 2000 Trybunał orzekł, że ustawa i rozporządzenie Prezydenta były niezgodne z Konstytucją z innych powodów⁷³. Trybunał zauważył między innymi, że:

"Konstytucja nie określa w sposób jednoznaczny sumy wynagrodzenia dla osób sprawujących funkcje sędziów i nie stanowi oczywistych podstaw dla skargi przeciwko państwu. Po przeanalizowaniu, generalny i po prostu nieokreślony charakter kryteriów zawartych w przepisie konstytucyjnym niedwuznacznie wskazuje na potrzebę dokładniejszego ich określenia. Muszą one zatem zostać ustalone w sposób bardziej konkretny w ustawodawstwie ogólnym."

Mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Okręgowy w Częstochowie ogłosił w dniu 11 października 2000 stanowisko uznające skargę, argumentując, że decyzja Trybunału Konstytucyjnego nie jest wiążąca dla sądów powszechnych, w innym przypadku naruszałaby ona niezawisłość sędziowską.⁷⁴ Sprawa ta odbiła się szerokim echem. To właśnie taka praktyka sądowa określa zakres Artykułu 8(2) o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji.

2. Inni pracownicy sądów

W 1999 r. weszła w życie bardzo ważna ustawa dotycząca pracowników administracyjnych sądów,⁷⁵ która powiązała wysokość wynagrodzenia zasadniczego urzędników sądowych z wysokością wynagrodzenia sędziego i ustaliła ją na poziomie 50% wynagrodzenia sędziego

⁶⁹ Stopa oprocentowania jest dostosowana do indeksu rocznej inflacji. W roku 2000 było to około 7%. Stopa oprocentowania na pożyczki mieszkaniowe dla innych grup zawodowych waha się pomiędzy 21% a 23%.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z września 1995 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, [Dz. U. z 1995 r. Nr 111, poz. 538].

⁷¹ Dz. U. z 20 września 1995 r. [Nr 114, poz. 554].

⁷² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Artykuł 8(2).

⁷³ Trybunał uznał je za niezgodne z Artykułem 10(1) *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* dotyczącym podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Patrz Rozdział II.A. Trybunał nie dopatrzył się pogwałcenia Artykułu 178(2), dotyczącego relacji wynagrodzenia sędziów do niezawisłości sędziowskiej.

⁷⁴ Więcej informacji - patrz: *W Częstochowie inaczej niż w Trybunale*, "Gazeta Sądowa" nr 2/2001.

⁷⁵ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury [Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1125].

sądu rejonowego. Pierwszy raz od dziesięciu lat ustawa stworzyła możliwości poprawy zasadniczych warunków finansowych pracowników administracyjnych i wprowadzenia pewnej stabilizacji kadrowej w sądach. Sprawny i doświadczony personel administracyjny stanowi wielką pomoc dla sędziego.

IV. STANOWISKO SĘDZIEGO

A. Wybór

Ogólnie rzecz biorąc, prawo mianowania sędziów, w sposób nie naruszający niezawisłości sędziowskiej, mają zarówno organa wykonawcze jak sądownicze. Jednak instytucja asesora sądowego pozwala tym organom, na podstawie jego wyroków, powołać go lub też nie dać mu bezterminowego zatrudnienia na stanowisku [samodzielnego] sędziego.

Na stanowisko sędziego może być powołany ten, kto, oprócz spełnienia różnych ogólnych wymogów, odbył aplikację sądową bądź prokuratorską, złożył egzamin sędziowski lub prokuratorski i pracował w charakterze asesora sądowego lub prokuratorskiego co najmniej dwa lata.⁷⁶

Zanim dana osoba zostanie powołana na stanowisko sędziego, musi najpierw odbyć dwupółletnią aplikację sądową⁷⁷, rodzaj stażu. Aplikant sądowy musi odpowiadać tym samym wymogom ogólnym co sędzia.⁷⁸ Aplikanta sądowego mianuje i zwalnia prezes sądu apelacyjnego. Mianowanie aplikanta następuje po przeprowadzeniu konkursu przez prezesa sądu apelacyjnego, zgodnie z regułami ustalonymi przez Ministra Sprawiedliwości.⁷⁹

Asesor sądowy. Po odbyciu przez nią aplikacji i zdaniu egzaminu konkursowego (którego zakres określa również Minister Sprawiedliwości), Minister może daną osobę mianować asesorem sądowym. Minister Sprawiedliwości może powierzyć asesorowi sądowemu pełnienie czynności sędziowskich w sądzie rejonowym na czas określony, nie przekraczający dwóch lat, za zgodą kolegium sądu okręgowego. Możliwe jest przedłużenie tego okresu do lat trzech.⁸⁰

Asesura sądowa ma w Polsce długą historię. Nigdy nie została zakwestionowana, nawet w okresie przejściowym lat 1989 i 1990, kiedy to systematycznie rozwiązywano instytucje, które działały z pogwałceniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Chociaż polski system formalnie nie mianuje sędziów na okres próbny, asesura, w czasie której dana osoba może wykonywać te same obowiązki co sędzia, spełnia właśnie taką funkcję. Tym sposobem asesura pozwala Ministerstwu Sprawiedliwości lub zwierzchnikom sądowym na wywieranie niewłaściwego wpływu na nowych lub potencjalnych sędziów, których przyszłe zatrudnienie nie jest pewne.

Powołanie na stanowisko sędziego: Asesorzy albo zostają powołani na stanowisko sędziowskie albo ich początkowy okres zatrudnienia wygasa. W przypadku tych, którym się

⁷⁶ Powołany na stanowisko sędziego może być również profesor oraz osoba z tytułem doktora habilitowanego nauk prawnych nadanym przez polski uniwersytet, Polską Akademię Nauk lub jakąś inną instytucję naukową. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 51 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁷⁷ Możliwa jest również aplikacja pozaetatowa. W tym przypadku aplikant pracuje w jakiejś innej instytucji, a w sądzie tylko dwa razy w tygodniu, lecz musi spełnić wszystkie inne wymagania stawiane regularnemu aplikantowi. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 117 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25]. Projekt poprawki do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przedłuża aplikację do trzech lat.

⁷⁸ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 112 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁷⁹ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 113 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁸⁰ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 115 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

udało, ich podanie o stanowisko sędziowskie musi przejść przez szereg stadiów, z organami władzy zarówno sądowniczej, jak i wykonawczej włącznie. Kolegium sądu przedstawia kandydatów zgromadzeniu ogólnemu sędziów okręgowych.⁸¹ Następnie zgromadzenie ogólne przedstawia swoich kandydatów Ministrowi Sprawiedliwości, który z kolei przedstawia nazwiska [kandydatów] wraz ze swoją nieobowiązującą opinią na ich temat Krajowej Radzie Sądownictwa.⁸² Wówczas Rada rekomenduje kandydatów Prezydentowi Rzeczypospolitej, który może dokonać ostatecznej nominacji.

Minister Sprawiedliwości może też z własnej inicjatywy zgłosić Krajowej Radzie Sądownictwa - po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu - kandydatów na stanowiska sędziowskie. Rada rozpatruje propozycję Ministra, do której następnie stosują się te same przepisy co do innych nominacji.⁸³

1. Prezesi sądów

Po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów właściwego sądu okręgowego lub apelacyjnego, Minister Sprawiedliwości powołuje i odwołuje prezesów wszystkich sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Minister nie może jednak powołać ani odwołać prezesa, jeśli zgromadzenie ogólne wyraziło sprzeciw większością głosów. Prezesi sądów są powoływani na okres czterech lat i mogą być powołani na następną czteroletnią kadencję.⁸⁴ Nie ma dodatkowych wymogów prawnych, żeby zostać wybranym prezesem sądu. Miejscowe władze polityczne nie mają wpływu na powołanie ani odwołanie prezesów sądów. Decyzje te pozostają więc w sferze wpływów organu władzy sądowniczej i Ministerstwa Sprawiedliwości, chociaż wpływ Ministerstwa na to czy zainicjować mianowanie [prezesa] na następną kadencję może dać [Ministerstwu] niepożądany wpływ na prezesa sądu, który pragnie pozostać na stanowisku.

2. Sędziowie sądów wojskowych

Sędzią sądu wojskowego może być jedynie oficer pełniący zawodową służbę stałą, który musi jednocześnie sprostać warunkom stawianym sędziom sądów powszechnych. Początkowej selekcji kandydatów dokonuje Departament Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości, który przedstawia jej wyniki Zgromadzeniu Sędziów Sądów Wojskowych.⁸⁵ Następnie Zgromadzenie proponuje kandydatów, spośród których Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej wybiera kandydata do przedstawienia Krajowej Radzie Sądowniczej.⁸⁶ W ten sposób władza wykonawcza wywiera nieco większy wpływ na proces powoływania sędziów sądów wojskowych, acz i tu głos Rady jest decydujący.

B. Stałe zatrudnienie, przejście w stan spoczynku, przeniesienie i usunięcie ze stanowiska

1. Stałe zatrudnienie

Konstytucja stanowi, że sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony.⁸⁷ W powiązaniu z przepisami uświęcającymi nieusuwalność sędziów ze stanowiska⁸⁸ oznacza to nominację aż do momentu przejścia w stan spoczynku.

⁸¹ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuły 38 – 41 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁸² Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Artykuł 3 [Dz. U. z 1989 r. Nr 73, poz. 435].

⁸³ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 41 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁸⁴ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuły 29(1), 30 i 30(1) [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁸⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o sądach wojskowych, Artykuły 23 i 5(4) [Dz. U. Nr , poz.].

⁸⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Artykuł 3(4) [Dz. U. Nr 73, poz. 435].

⁸⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 179.

2. Przejście w stan spoczynku

Sędzia przechodzi w stan spoczynku, jeżeli ukończył 65 rok życia, chyba że Krajowa Rada Sądownictwa, na wniosek sędziego, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska.⁸⁹ Ilość dodatkowych przepracowanych na stanowisku sędziego lat może się różnić, lecz dany sędzia nie może przekroczyć wieku 70 lat.⁹⁰ Nie istnieją jasne kryteria, dla których można zgodzić się lub odmówić przedłużenia, jest więc możliwe, że sędziowie uzyskują przedłużenie dzięki temu, że są politycznie akceptowani przez Radę. Decyzja Rady nie wyrażająca zgody na przedłużenie zatrudnienia może zostać zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chociaż, znowu, bez jasnych kryteriów, nie wiadomo na jakiej podstawie Sąd miałby rozpatrywać taką decyzję.⁹¹

Konstytucyjność uznaniowego charakteru decyzji Rady w sprawie przeniesienia w stan spoczynku zakwestionował Prezydent Rzeczypospolitej we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w roku 1998. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z tym poglądem i wyraził opinię, że

*"zasadniczym pytaniem w tej sprawie jest czy wprowadzenie takiej elastyczności zgodne jest z zasadą nieusuwalności sędziego. Byłoby to niedopuszczalne gdyby, jak w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zgoda na dalszą pracę na stanowisku sędziego miała być wydana przez organ polityczny (Ministra Sprawiedliwości), usytuowany poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej. Obecny przepis jednak przyznaje to uprawnienie Radzie, której konstytucyjnym zadaniem jest ochrona niezawisłości sędziów, i której skład gwarantuje, że o losie sędziego będą decydować głównie inni sędziowie. Nie ma podstaw, aby twierdzić, że skład, sposób działania lub zadania Rady grożą wykorzystaniem tego forum dla angażowania się w działalność naruszającą zasadę niezawisłości sędziowskiej. Rada cieszy się analogicznymi prerogatywami od wielu lat, i nie odnotowano przypadków nadużycia bądź naginania ich."*⁹²

3. Przeniesienie

Ogólnie, sędzia nie może bez swej zgody zostać na stałe przeniesiony na inne miejsce służbowe. Zgoda sędziego nie jest wymagana w wypadkach dokładnie przewidzianych ustawą: zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu; zawarcia związku małżeńskiego pomiędzy sędziami danego sądu nie podzielnego na wydziały albo wskutek powstałej podległości służbowej pomiędzy sędziami-małżonkami; gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska sędziego na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, podjętej na wniosek kolegium właściwego sądu; lub przeniesienia w drodze dyscyplinarnej.⁹³

⁸⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 180(1) stanowi: „Sędziowie są nieusuwalni.”

⁸⁹ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 59(3) [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25]; ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Artykuł 2 [Dz. U. z 1989 r. Nr 73, poz. 435].

⁹⁰ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 59(3) [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁹¹ Naczelnny Sąd Administracyjny zajął stanowisko w tej sprawie w swoim orzeczeniu z dnia 22 kwietnia 1993 r., kiedy stwierdził, że uchwała Rady odmawiająca zgody na dalszą pracę sędziego, który skończył 65 lat jest decyzją administracyjną i może zostać zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. ONSA, 1 stycznia 1995 r.. Identyczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów w dniu 20 grudnia 1993 r., OSNC 1884/6/119. Porównaj aprobujący komentarz w sprawie pióra E. Smoktunowicza, "Państwo i Prawo", nr 6/1995.

⁹² Porównaj orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, M. P. z 1998 r. Nr 22, poz. 331.

⁹³ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 61. Sędzia ma prawo zaskarżyć przeniesienie z powodu zawarcia związku małżeńskiego lub uchwałę Rady do sądu administracyjnego.

Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego za jego zgodą do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w innym sądzie, Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego nawet bez jego zgody na okres nie dłuższy niż trzy miesiące⁹⁴. Nie ma przepisów określających jak często może to mieć miejsce. Dodatkowo, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego do Sądu Najwyższego. Jako że ta delegacja odbywa się za zgodą sędziego, może to być delegacja na czas określony bądź bezterminowa.⁹⁵

4. *Złożenie z urzędu*

Złożenie sędziego z urzędu czy zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.⁹⁶ Stosunek służbowy sędziego rozwiązuje się z mocy prawa, jeżeli sędzia zrzekł się swojego stanowiska lub przeszedł w stan spoczynku,⁹⁷ z powodów dyscyplinarnych lub jeżeli przestał spełniać podstawowe kryteria sprawowania funkcji sędziowskich takie jak niekaralność.⁹⁸

Jeśli chodzi o prezesa sądu, poza postępowaniem dyscyplinarnym, istnieje tylko jeden tryb zwolnienia go z piastowanego stanowiska. Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesa sądu jedynie po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu, i tylko jeżeli w głosowaniu zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu nie wyrazi sprzeciwu wobec decyzji [Ministra]. W minionych latach nie często dochodziło do odwołania prezesów sądów. W roku 2000 miały miejsce trzy takie przypadki: dwóch prezesów sądów okręgowych i jeden prezes sądu rejonowego zostało usuniętych.

a. Lustracja: Dwie oddzielne ustawy ograniczają prawo sędziów do wykonywania zawodu na podstawie decyzji, jakie podejmowali przed rokiem 1989. Żadna z tych ustaw nie wydaje się naruszać zasad niezawisłości sędziowskiej, niemniej były one powodem kontrowersji w Polsce.

Sędziowie czynni w czasach komunizmu: W roku 1993 wysiłki na rzecz usankcjonowania weryfikacji sędziów uznane zostały za niekonstytucyjne, następnie jednak, w roku 1998, weszła w życie ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy w latach 1944 – 1989 sprzeniewierzyli się niezawisłości sędziowskiej. Zgodnie z postanowieniami ustawy, sędziowie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenia, z naruszeniem godności swego stanowiska włącznie. Ustawa unieważnia normalne przepisy o przedawnieniu po upływie trzech lat w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym sędziów, którzy w latach 1944 – 1989 orzekali w procesach będących formą represji za działalność polityczną, niepodległościową, obronę praw człowieka lub korzystanie z podstawowych praw człowieka. Ustawa znosi również przedawnienie wobec sędziów, którzy w inny sposób sprzeniewierzyli się ślubowaniu niezawisłości sędziowskiej, tak jak to wówczas rozumiano.⁹⁹ Przepisy Ustawy stosuje się odpowiednio do sędziego, który, wykonując kierownicze funkcje w administracji

⁹⁴ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 63(2) [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁹⁵ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 63 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁹⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Artykuł 180(2).

⁹⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 59 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁹⁸ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 60 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

⁹⁹ Ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy w latach 1944 – 1989 sprzeniewierzyli się niezawisłości sędziowskiej, [Dz. U. z 1999 r. Nr 1, poz.1].

sądowej lub organizacjach politycznych, naruszył niezawisłość sędziowską poprzez wywieranie wpływu na wydawanie przez innych sędziów orzeczeń w sprawach takich jak wyżej wymienione.

Ustawa przewiduje specjalną procedurę weryfikacyjną wobec sędziów,¹⁰⁰ stosowaną w ramach postępowania dyscyplinarnego, a więc prowadzonego przez Sąd Dyscyplinarny, składający się z samych sędziów. Za czyny, o których mowa w Ustawie, Sąd Dyscyplinarny orzeka karę wydalenia ze służby sędziowskiej. Od czasu wejścia Ustawy w życie, żadna taka spawa nie została rozstrzygnięta w sposób prawnie wiążący.

Współpraca z organami bezpieczeństwa państwa: Sędziowie są również przedmiotem dochodzenia wszczynanego na mocy Ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 – 1990 osób pełniących funkcje publiczne,¹⁰¹ nazywanego procedurą lustracyjną. Obowiązek złożenia oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 10 maja 1990, mają wszystkie osoby pełniące funkcje publiczne, z sędziami włącznie.

Oświadczenie sędziego o tym, że kiedyś współpracował ze służbą bezpieczeństwa nie oznacza jego odwołania. Jednak po to, by ocenić autentyczność złożonych oświadczeń powołano instytucje rzecznika interesu publicznego i sądu lustracyjnego.¹⁰² Jeśli sąd uzna, że dana osoba przedstawiła nieprawdziwe oświadczenie, oznacza to, że konkretny sędzia nie posiada wymaganych kwalifikacji moralnych dla sprawowania funkcji publicznych.

Prawomocne orzeczenie Sądu stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia powoduje utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, sprawowanie których wymaga złożenia stosownego oświadczenia. Po wydaniu orzeczenia przez sąd, wszczyna się postępowanie dyscyplinarne, które postanowi o utracie stanowiska lub funkcji. Do tej pory nie miało to miejsca. W dziesięć lat od momentu wydania decyzji orzeczenie sądu traci moc prawną. Znaczy to, że po dziesięciu latach dana osoba może ponownie ubiegać się o stanowisko sędziowskie.

C. Ocena i awans

Krajowa Rada Sądownictwa decyduje o mianowaniu sędziów sądów wyższej instancji. Różne zgromadzenia ogólne sędziów, poprzez Ministra Sprawiedliwości, zgłaszają Radzie kandydatów na stanowiska sędziów sądów apelacyjnych i okręgowych, po dwóch na każde istniejące wolne stanowisko. Wyznaczony przez sąd sędzia-wizytator ocenia każdego kandydata na podstawie jego dotychczasowych wyników pracy. W ocenie bierze się pod uwagę sprawność wyrokowania oraz ilość orzeczeń odrzuconych przez sąd wyższej instancji.

Nie istnieje specjalna procedura awansowania, a jedynie nominacja do sądu wyższej instancji lub na stanowisko prezesa sądu. Ten sam opisany wyżej proces dotyczący mianowania asesorów sędziami stosuje się przy mianowaniu sędziów na stanowiska w sądach wyższej instancji.

D. Dyscyplina

¹⁰⁰ Weryfikacja w tym przypadku sprowadza się do wydalenia ze służby sędziowskiej sędziów, którzy sprzeniewierzyli się niezawisłości sędziowskiej.

¹⁰¹ Ustawa z 11 kwietnia 1997 r., [Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428].

¹⁰² Jeden z wydziałów Warszawskiego Sądu Apelacyjnego pełni funkcję sądu lustracyjnego. Nie ustanowiono oddzielnego sądu lustracyjnego. Sąd ten sprawuje jurysdykcję nad wszystkimi obywatelami (nie tylko nad sędziami) podlegającymi procedurze lustracyjnej.

1. Odpowiedzialność

Ani sąd karny, ani administracyjny nie może sędzię bez zgody właściwego sądu dyscyplinarnego. Minister Sprawiedliwości i prezesi sądów przeważnie analizują zarzuty o korupcję przedstawiane w środkach masowego przekazu. W usprawiedliwionych przypadkach wnosi się o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i karnego.

2. Dyscyplina

Nie istnieje żaden pisany kodeks etyki sędziowskiej. Przy powołaniu sędziego składa ślubowanie, że będzie się trzymać podstawowych zasad etyki, stać na straży prawa, obowiązki swego urzędu sprawować sumiennie, sprawiedliwość wymierzać bezstronnie według swego sumienia i zgodnie z przepisami prawa, że dochowa tajemnicy państwowej, a w postępowaniu kierować się będzie zasadami godności i uczciwości.¹⁰³ Od sędziego wymaga się, przede wszystkim, żeby sprawował swe obowiązki sędziowskie zgodnie ze ślubowaniem. Ponadto, sędzia powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności.¹⁰⁴

Przepisy Ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych określają [również] postępowanie dyscyplinarne.¹⁰⁵ Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych lub uchybienie godności urzędu, sędzia odpowiada dyscyplinarnie. Jedyne sądy dyscyplinarne, składający się z sędziów, ma prawo podjąć decyzję o pozbawieniu sędziego immunitetu.

Rzecznik dyscyplinarne, wybrany przez kolegium sądu apelacyjnego spośród sędziów tego sądu, składa wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Rzecznik dyscyplinarne jest związany wskazaniem organu uprawnionego do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a zatem nie może bez dodatkowych pełnomocnictw rozszerzyć postępowania o dalsze zarzuty lub na innych sędziów. Z żądaniem [wszczęcia postępowania dyscyplinarnego] może wystąpić Minister Sprawiedliwości, prezes sądu apelacyjnego lub okręgowego, lub kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego. Sąd dyscyplinarne rozpoznaje wszystkie wnioski rzecznika dyscyplinarnego. Sąd dyscyplinarne rozpoznaje wniosek i w razie jego uwzględnienia podejmuje uchwałę o wszczęciu postępowania. Po upływie trzech lat od chwili czynu postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się.

Ustanowiono sądy dyscyplinarne pierwszej i drugiej instancji. Sądy dyscyplinarne składają się z sędziów – w liczbie wskazanej przez Krajową Radę Sądownictwa – wybranych przez zgromadzenie ogólne sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zebranie zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych i zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów w sądach okręgowych oraz przez Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych.¹⁰⁶

Postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności. Na rozprawie mogą być obecni sędziowie oraz asesory pełniący funkcje sędziowskie. Obwiniony może ustanowić obrońcę tylko spośród sędziów. Od wyroku sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji przysługuje odwołanie do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i obwinionemu i rzecznikowi dyscyplinarnemu. Orzeczenie dyscyplinarne można podać do wiadomości publicznej po jego uprawomocnieniu się, na podstawie uchwały sądu dyscyplinarnego. Instytucja przesłuchań z wyłączeniem jawności – formalnie usprawiedliwiona koniecznością ochrony godności sądu –

¹⁰³ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 56 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

¹⁰⁴ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 64 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

¹⁰⁵ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, Rozdział 5 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

¹⁰⁶ Ustawa prawo o ustroju sądów powszechnych, Artykuł 83 [Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25].

przyczynia się do braku zaufania do procesu i pogłębia postawy korporacyjne i obronne wśród sędziów skłonnych chronić przedstawicieli swego grona.

Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, usunięcie z zajmowanego stanowiska funkcyjnego (takiego jak prezes sądu), przeniesienie na inne miejsce służbowe i wydalenie ze służby sędziowskiej. Od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne można wnieść rewizję nadzwyczajną. Organami uprawnionymi do wniesienia rewizji nadzwyczajnej są Rada, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Minister Sprawiedliwości. Wyższy Sąd Dyscyplinarny decyduje o tym czy zgodzić się na ponowne rozpatrzenie sprawy.

VI. RELACJE W OBRĘBIE SĄDOWNICTWA

A. Relacje z sądami wyższej instancji

Niektóre z najpoważniejszych problemów w sferze relacji w obrębie samego sądownictwa należą do sfery postaw. Wielu sędziów ma zbyt uległy i bierny stosunek do sędziów sądów wyższej instancji, co w efekcie ogranicza ich własną niezawisłość w podejmowaniu decyzji.

Konstytucja stanowi, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.¹⁰⁷ Sąd wyższej instancji może odrzucić orzeczenie sądu niższej instancji w całości. Sąd wyższej instancji może też wskazać, jakich należy dokonać zmian w trakcie ponownej rozprawy. Sąd, który ponownie rozpatruje sprawę jest związany wytycznymi sądu wyższej instancji (zarówno w sprawach karnych jak cywilnych). W praktyce, zakres odrzuconych orzeczeń jest coraz węższy, wliczając w to wytyczne udzielone przez sądy wyższej instancji sądom niższej instancji.

Nie istnieje system formalnych konsultacji pomiędzy sędziami sądów wyższej i niższej instancji. Sądy okręgowe organizują programy szkoleniowe i konferencje dla sędziów z całego podległego im okręgu, z sędziami o niższej pozycji włącznie.

Niektórych przeszkód ku temu, żeby sądownictwo stało się skuteczną i niezależną trzecią władzą, należy upatrywać w samym sądownictwie. Sędziowie zostali wykształceni w kulturze pewnej bierności zawodowej. Aktualnie obowiązujące polskie prawo, opracowane w krótkim czasie, naturalnie sprawia liczne problemy, a jednak niewielu sędziów skłonnych jest wystąpić z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja, która stanowi, że prawo ma być stosowane bezpośrednio, wymaga od sędziów aktywności. Bierność sędziów może stanowić istotną przeszkodę dla właściwego stosowania prawa europejskiego. Często jednak sędziowie zdają się wierzyć, że zadawanie pytań stanowi formę ograniczenia niezawisłości sędziowskiej, co jest, oczywiście, stanowiskiem błędnym.¹⁰⁸

B. Przydzielanie spraw i relacje z prezesami sądów

W obecnie obowiązujących przepisach nie ma dostatecznie przejrzystych ani neutralnych kryteriów przydzielania spraw. Chociaż prezesi sądów mają sporą władzę jak również szeroki nadzór nad sprawami administracyjnymi, nie ma dowodów na to, żeby usiłowali wywierać bezpośredni wpływ na to jak sędziowie orzekają w sprawach.

¹⁰⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Artykuł 183.

¹⁰⁸ Wystąpienie uczestnika spotkania OSI, Warszawa, 9 kwietnia 2001. Wyjaśnienie: OSI zorganizowało 9 kwietnia 2001 w Warszawie spotkanie okrągłego stołu, na którym spodziewało się usłyszeć głosy krytyczne na temat szkicu niniejszego raportu. Wśród ekspertów uczestniczących w spotkaniu znaleźli się przedstawiciele rządu, sądownictwa, środków masowego przekazu i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Odwołań się do tego spotkania nie należy rozumieć jako poparcie dla jakiegoś konkretnego punktu widzenia wyrażonego przez któregokolwiek z uczestników.

Kolegium sądu ustala ogólne reguły przydzielania spraw sędziom, lecz to przewodniczący poszczególnych wydziałów sądu przydzielają sprawy poszczególnym sędziom. Przewodniczący mają zapewnić, że sprawy będą przydzielane w sposób mniej więcej sprawiedliwy, rozróżniając charakter spraw, jednak decyzje przewodniczących nie zawsze są przejrzyste. Polska nie ma jeszcze skomputeryzowanego systemu przydzielania spraw.

Sądy mają duże zaległości w rozpatrywaniu spraw. Za tempo, w jakim sprawy są rozpatrywane odpowiadają zarówno prezesi sądów jak i przewodniczący wydziałów.¹⁰⁹ Według regulaminu, prezesi układają plan posiedzeń i określają dni, na które przewodniczący posiedzeń mogą wyznaczyć nowe terminy. W praktyce dzieje się jednak tak, że sędziowie sami układają własne plany sesji. Przewodniczący wydziałów kontrolują celowość i zasadność odraczania i przerywania posiedzeń, czuwają nad biegiem spraw, w których postępowanie trwa zbyt długo i zapobiegają powstawaniu zaległości, a w razie ich powstania opracowują plan ich usunięcia i kontrolują wykonanie tego oraz informują okresowo prezesa sądu o stanie zaległości.¹¹⁰ Nie istnieją przepisy formalne dotyczące umorzenia bądź przekazania sprawy innemu sędziemu. W praktyce, zależy to od prezesa sądu i przewodniczących wydziałów.

Prezes sądu spełnia podwójną rolę: jako *primus inter pares* i przewodniczący zgromadzenia sędziów. System sądów jest dość hierarchiczny i prezesi sądów dysponują znacznymi środkami nadzorowania lub wpływania na sędziów swojego sądu lub sądów mu/jej podległych. Prezesi mogą naciskać na sędziów, aby sprawnie rozpatrywali sprawy, ale nie ma żadnych doniesień, żeby prezesi tak robili, tak jak nie ma żadnych informacji o tym, żeby prezesi odbierali sprawę jednemu sędziemu i przekazywali ją innemu. Prerogatywy prezesów sądów wyższej instancji w stosunku do sądów niższej instancji w jego okręgu są rozległe i ściśle określone.

VII. WPROWADZANIE W ŻYCIE

Autonomia władzy sędziowskiej i ważność decyzji sądowych są respektowane. Decyzje sądów w sprawach karnych są w pełni respektowane i wykonywane. Nie ma doniesień, aby podejmowane były próby nacisków na zmianę decyzji sądu po jej wydaniu.

Istnieją jednak problemy z wykonywaniem decyzji sądu w sprawach cywilnych. Przygotowuje się zmiany w Ustawie o komornikach sądowych i egzekucji¹¹¹, ponieważ w nieskuteczności komorników upatruje się przyczyn niezadowolającego stanu egzekwowania wyroków sądów.

Z jęz. angielskiego tłumaczyła Maria Chmielewska-Szlajfer

¹⁰⁹ Ze znaczną krytyką społeczną spotkał się przypadek sprawy, która się przedawniła, bo upłynęło już dziesięć lat od jej wniesienia. W tym przypadku złożono wniosek do rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania przeciwko prezesowi sądu, który nie zapewnił rozpatrzenia sprawy w odpowiednim czasie.

¹¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, z dalszymi zmianami (Dz. U. z 1987r. Nr 38, poz. 218).

¹¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji [Dz. U. Nr 133, poz. 882].

NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKA W POLSCE