

**Wystąpienie okolicznościowe
Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego
z okazji międzynarodowej debaty
pt. „Sytuacja sądownictwa w Polsce i w Europie”
w dniu 3 czerwca 2016 r.**

Szanowne Panie i Szanowni Panowie Prezesi Rad Sądownictwa!

Szanowny Panie Prezesie Trybunału Sprawiedliwości UE!

Wszyscy Szanowni Zebrani!

1. Jest to dla mnie nie tylko ogromny zaszczyt ale i powód do satysfakcji, iż Sąd Najwyższy gości Uczestników dzisiejszej debaty w tych murach. Jej temat został sformułowany na tyle ogólnie, że pozwala mi na kilka refleksji nad tzw. Nadzorem administracyjnym nad sądami.

TYTUŁEM wstępu Obserwatorowi zdarzeń ostatnich miesięcy nasuwają się nieodparte skojarzenia z mechanizmami opisanymi przed laty w znakomitym eseju amerykańskiego filozofa społecznego Ericha Fromma pt. „*Ucieczka od wolności*”¹: rozpaczliwie poszukując lidera – autorytetu, który „przywróci porządek”, nawet pewnym kosztem wolności jednostki.

¹ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, przekł. O. i A. Ziemińscy, Warszawa 1978.

Im mniej jednak wolności indywidualnej, tym mniej niezależności sądów, bo przecież niezależne sądy są potrzebne obywatelom świadomym swoich praw.

Konsolidacja władzy i obniżanie rangi praw podstawowych oddziałują zatem nieuchronnie na obniżenie instytucjonalnego znaczenia organów wymiaru sprawiedliwości. Doświadczenie historyczne potwierdza, że to, jak daleko proces ten zajdzie, jest tylko kwestią skali, a nie samej zasady. Niekiedy rządzącym wystarczy tylko „oczyszczenie” składu organów orzekających z części ich obsady i skonstruowanie sądów specjalnych do spraw o znaczeniu politycznym². Rzadziej, ale to nie znaczy, że nigdy, wymiar sprawiedliwości ulega nawet całkowitej destrukcji.

2. **Spójrzmy teraz przez chwilę na polskie sądownictwo, które – trzeba to uczciwie powiedzieć – nigdy nie miało lekko.** Nasza Konstytucja gwarantuje w art. 45 ust. 1 prawo do sądu, który ma być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły, a do tego jeszcze rozpoznawać sprawy sprawiedliwie, jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki. W tej pięknej formule dostrzegam pułapkę polegającą na jej zbyt dosłownym odczytaniu. Po 1989 r. nigdy nie cofaliśmy się w jurydyzacji naszego życia ani o krok wstecz. Stale poszerzano kognicje sądów. Był to wyraz zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Zlikwidowano państwowy arbitraż gospodarczy, kolegia do spraw wykroczeń oraz społeczne komisje pojednawcze. Lawinowo wzrastała liczba spraw w sądach. Aktualnie jest ich ok. 15 mln. Rocznie. **Nie rozwinięto nowych alternatywnych form rozstrzygania sporów.** Decyzje o poszerzaniu kognicji sądów uważam za bardzo dyskusyjne. Stale rosnący zakres kognicji sądów – a dodajmy do niego jeszcze ogromny przyrost spraw wpływających do rozpoznania – musiał się bardzo źle skończyć. W sądach mamy dzisiaj sprawy i bagatelne, i niebagatelne, o skrajnie różnym charakterze i znaczeniu dla

² Zob. P. Stalski, *Sądownictwo III Rzeszy w latach 1933-1945*, „Acta Erasmiana” t. X, red. M. Sadowski, Wrocław 2015, s. 193 i n.

jednostek. A i stosowanie prawa różni się nieco od tego, czego jeszcze 30 lat temu uczono na aplikacji sądowej. Współczesne prawo pochodzi bowiem od różnych prawodawców – polskiego, międzynarodowego i europejskiego. Ustawodawstwo polskie też nie jest na optymalnym poziomie (szybkie zmiany, brak przepisów intertemporalnych)

Coraz łatwiej więc o pomyłkę lub opóźnienie, które, co gorsza, na ogół wcale nie są efektem zaniedbań samych sędziów. W jaki sposób sędzia, który w swoim referacie ma kilkaset spraw do rozpoznania (w dużych miastach często nawet około tysiąca!), może dobrze i szybko wykonać.

3. Brak właściwej diagnozy dla pewnych niedomagań wymiaru sprawiedliwości (które są przede wszystkim związane z nadmiarem spraw) uruchamia niewłaściwą terapię, a mianowicie terapię opartą na tezie o konieczności zarządzania administracyjnego sądami przez Ministra sprawiedliwości. Efekty tych działań administracyjnych są mierne.

Nawet bowiem najlepiej działające sądy co roku z natury rzeczy produkują miliony niezadowolonych. Tych którzy przegrali sprawę. Ich gniew frustracja to potężna siła, która może być zagospodarowana i ukierunkowana przeciwko wymiarowi sprawiedliwości tak przez media jak i egzekutywę. To się dzieje. Autorytet wymiaru sprawiedliwości w ten sposób upada na naszych oczach, a jest potrzebny państwu i narodowej wspólnotie Budowa autorytetu sądów, a nie ich zwasalizowanie należy do zadań państwa. Musimy zatem mieć świadomość, że bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie wolno – w ujęciu konstytucyjnym – ale przede wszystkim nie da się uniknąć, pogłębiając wzrost zależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. Problem tkwi przede wszystkim w jakości i ilości stanowionego przez parlament

prawa, w tym ilości zagadnień, którymi – jak się oczekuje – ma się zająć sądownictwo. Żadne środki nadzoru problemu tego nie zlikwidują i nie rozwiążą

4. Wróćmy do przepisów. Wachlarz instrumentów, jakimi dysponuje w tym specyficznym pojmowanym celu minister sprawiedliwości, pozostaje bardzo szeroki, z czego zdajemy sobie sprawę próbując dokonać ich syntezy. I tak minister:

- dysponuje częścią budżetu państwa przeznaczoną dla sądów powszechnych, nadzoruje kształcenie sędziów (zarówno wstępnym, jak i ustawicznym),
- tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszar właściwości,
- powołuje i odwołuje prezesów i wiceprezesów oraz dyrektorów i kierowników finansowych sądów,
- deleguje sędziów do pełnienia obowiązków poza sądem,
- znosi lub przydziela sądom stanowiska sędziowskie po ich zwolnieniu, a także nowe stanowiska,
- żąda podjęcia czynności dyscyplinarnych wobec sędziego, zarządza natychmiastową przerwę w jego czynnościach służbowych do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny,
- zaskarża orzeczenia sądów dyscyplinarnych i występuje o wznowienie postępowania dyscyplinarnego

5. Uprawnienia te jednak nie wystarczają dla „uzdrowienia” wymiaru sprawiedliwości, toteż - bez względu na opcję polityczną - parlamenty kolejnych kadencji przyznają egzekutywie nowe uprawnienia w zakresie nadzoru nad sądownictwem powszechnym. W roku 2012 wprowadzono system oceny pracy sędziego, polegający na planowaniu jego

indywidualnego rozwoju zawodowego, na zasadach określonych przez ministra sprawiedliwości (art. 106e p.u.s.p.). Ze skutkiem od 1 stycznia 2013 r. ustanowiony został nowy organ sądu - dyrektor administracyjny (art. 31a i nast. p.u.s.p.) - wykonujący szereg zadań z zakresu administracji sądem. Jako pracownik powoływany (w rozumieniu art. 68 k.p.) przez ministra sprawiedliwości pozostaje w głębokim uzależnieniu od tego organu władzy wykonawczej. Z kolei w ustawie z 20 lutego 2015 r.³ przewidziano zmianę art. 37g p.u.s.p. umożliwiającą ministrowi – w ramach wykonywania czynności nadzorczych – żądanie udostępnienia akt dowolnej sprawy sądowej.

6. **Kolejne formy zwiększenia zależności sądownictwa od władzy wykonawczej zapowiadali i zapowiadają przedstawiciele obecnej większości sejmowej.** Zmierzają one w kierunku zapewnienia możliwości szerokiej kontroli sędziów – od pełnej jawności oświadczeń majątkowych przez ograniczenie ochrony immunitetowej, powołanie specjalnej jednostki organizacyjnej, której zadaniem będzie prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw sędziowsko-prokuratorskich po kuriozalne : badania wariograficzne i badania próbek moczu. Ostatnie plany ingerencji w strukturę Krajowej Rady Sądownictwa i zasad powoływania (a właściwie już wybierania) sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej, znacznie już wykraczają poza granice administracyjnego nadzoru nad sądami powszechnymi, dowodzą prób szerokiego uzależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej.

7. **Działania te nie znajdują najmniejszego uzasadnienia w treści ustawy zasadniczej.** Niezależność władzy sądowniczej od dwóch pozostałych

³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw,

władz: wykonawczej i ustawodawczej wynika z zasady podziału władz przyjętej w art. 10 Konstytucji RP. Tę niezależność raz jeszcze akcentują art. 173 i art. 174 Konstytucji RP, stanowiąc, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) i że tylko one „wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 174). Odrębność i niezależność sądownictwa ma z kolei podstawowe znaczenie dla niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), a w konsekwencji zapewnienia każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1).

8. **Nie ma dla mnie wątpliwości, że konstrukcja nadzoru administracyjnego ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, nie znajduje oparcia w ustawie zasadniczej.** Nie głoszą jej zarówno przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego jak i doświadczeni, posiadający wieloletnią praktykę i dorobek orzeczniczy, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości. Ich krytyczne - względem kolejnych dokonań legislatorów – stanowiska podkreślają rolę zasady separacji władz⁴. Także konstytucyjnie ukształtowana rola rady ministrów i ministra sprawiedliwości nie pozwala doszukiwać się prawa do sprawowania nadzoru nad sądami. Wręcz przeciwnie, minister sprawiedliwości jako członek Krajowej Rady Sądownictwa ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁵. Nie jest jego zadaniem ingerowanie w działalność sądów, sztucznie bowiem wyodrębnia się władzę sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym od władzy sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym, by

⁴ S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz...*, R. Piotrowski, *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym w: Rola orzecznictwa w systemie prawa*, pod red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 53, B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej*, tamże, s. 31 i n.

⁵ Podkreśla to R. Piotrowski, *O znaczeniu...*, s. 57

kompetencje w tej drugiej sferze mogła wykonywać egzekutywa⁶. Jak podkreślił sędzia TK A. Wróbel sądy powszechne sprawują tylko wymiar sprawiedliwości i nie prowadzą żadnej dodatkowej działalności administracyjnej. Czynności i działania, które cytowany już art. 8 p.u.s.p. określa jako należące do działalności administracyjnej, stanowią nierozłączną część „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” . Bez odpowiednich środków rzeczowych, finansowych i osobowych nie mogą działać żadne organy państwa, a więc i sądy powszechne. Dysponowanie tymi środkami wymaga kontroli biegu urzędowania, czuwania nad sprawnością orzekania, analiz orzecznictwa, kontroli przestrzegania obowiązków przez sędziów, urzędników i personel pomocniczy.

9. **Z uludą polegającą na forsowaniu tezy, iż tylko silny Minister może „uzdrowić” wymiar sprawiedliwości, przyznać rzeczywistą niezawisłość sędziemu separując go od sędziego przewodniczącego, należy zerwać, wypełniając wynikający z ustawy zasadniczej nakaz separacji władz. Zapewnienie niezależności i niezawisłości sądownictwa powszechnego wymaga pozostawienia kompetencji o charakterze organizacyjnym w jego własnej gestii. Kto lepiej zna bolączki i niedomagania wymiaru sprawiedliwości niż sędziowie.**

10. **Sędziowie to nie banda skorumpowanych „kolesiów” , mafia, która trzeba wyizolować od społeczeństwa i skierować do „czyszczenia kibli w więzieniach” (to o Sądzie Najwyższym) jak się mówi i pisze o nich, lecz**

⁶ Zdanie odrębne sędziego TK A. Wróbla do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12.

**wyspecjalizowani specjaliści o dużej etyce i niezależności działania,
profesjonaliści o dużej godności osobistej.**

Dlatego trzeba zastanowić się i poważnie przemyśleć koncepcje przyznania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Powierzenie tych kompetencji Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego postulował mój poprzednik na tym stanowisku, Pan Prezes Stanisław Dąbrowski. Jako człowiek opozycji antykomunistycznej a także wieloletni, doświadczony sędzia i funkcjonariusz sądownictwa czynił to nie z doraźnych czy osobistych pobudek, ale w poczuciu odpowiedzialności za państwo i wymiar sprawiedliwości. Dlatego koncepcja ta znajduje aprobatę w oczach wielu przedstawicieli nauki prawa i praktyków. Od wielu lat sprawdza się zresztą w sądownictwie administracyjnym, nad którym – na podstawie art. 12 p.u.s.a. – nadzór administracyjny sprawuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

11. W ramach struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego zadania te wykonuje Biuro Orzecznictwa. Z uwagi na znacznie większy rozmiar sądownictwa powszechnego, powierzenie tych zadań jednostkom działającym obecnie w strukturze Sądu Najwyższego (np. Biuru Studiów i Analiz) przekraczałoby ich możliwości działania. Dlatego konieczne wydaje się utworzenie odrębnego urzędu, któremu zadania te zostałyby powierzone. Sięgając do podobieństw w działaniu centralnych organów administracji, ulokowanie tego urzędu w strukturze wymiaru sprawiedliwości wymagałoby powierzenia Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego kompetencji do mianowania dyrektora tego urzędu.

12. Nie ma przy tym podstaw do obaw, że powołanie takiego urzędu spowodowałoby rozrost administracji czy stawianie pytań o zapewnienie doświadczonych dlań kadr. Zasililiby go bowiem obecnie wykonujący te zadania urzędnicy administracji rządowej.
13. W ramach kompetencji tego urzędu powinny się znaleźć planowanie i nadzorowanie budżetu sądownictwa powszechnego a także wszelkie zagadnienia dotyczące jego organizacji. To właśnie ten urząd powinien kontrolować bieg urzędowania, czuwać nad sprawnością orzekania, analizować orzecznictwo, weryfikować przestrzeganie obowiązków przez sędziów, urzędników i personel pomocniczy. Natomiast uprawnienia personalne, w tym powoływanie prezesów i wiceprezesów sądów, innych najważniejszych kierowników jednostek wymiaru sprawiedliwości a także delegowanie sędziów powinny być wykonywane – na wniosek dyrektora urzędu – przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Gwarantowałoby to realną niezależność władzy sądowniczej w strukturze państwa.
14. Prezentacja zarysu tej koncepcji nie ma oczywiście za zadanie wyczerpania tematu. Trzeba jednak przede wszystkim przypomnieć, że obecny stan rzeczy pozostaje sprzeczny z zasadą równowagi i separacji władz. Pozostawienie w rękach władzy wykonawczej kompetencji nadzoru administracyjnego nad sądownictwem powszechnym nie służy także dobru państwa i nie rozwiązuje realnych problemów wymiaru sprawiedliwości. Zdaję sobie sprawę, że realizacja tej koncepcji może wzbudzić opór środowisk politycznych, sprawujących władzę ustawodawczą i wykonawczą. **Wierzę jednak, że niezależność i niezawisłość władzy sądowniczej stanowią wartości, których realizacji można oczekiwać w każdych okolicznościach.**

15. Ważne jest przekonanie społeczeństwa, iż trzeba chronić wolności zapisane w Konstytucji m.in. przez poszanowanie niezależności sądownictwa,. W silnym przywódcy polityku nie można upatrywać remedium na pewne niedociągnięcia wymiaru sprawiedliwości.

Dziękuję za uwagę!