

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych
"Solidarność"
Społeczna Rada Legislacyjna

Kraków, 14.03.1992 r.

Szanowny Pan

Janusz Słężak

Prezes Sądu Apelacyjnego

w Gdańsku

Zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie się trudu opracowania i przedstawienia na posiedzeniu Społecznej Rady Legislacyjnej w dniu 11 kwietnia 1992 r. w Krakowie związanego referatu, określonego w zaproszeniu na posiedzenie jako referat I /na podstawie załączonych materiałów/.

Z wyrazami głębokiego szacunku



Przewodniczący

Społecznej Rady Legislacyjnej

Prof. dr hab. Stefan Grzybowski

PREZES SĄDU APELACYJNEGO

w Gdańsku

80-958 Gdańsk 50 Skr. poczt. 438

ul. Nowe Ogrody 28

Nr tel. 32-00-41 do 47, 32-41-33

Gdańsk, 199 2.03.31

Nr Prez. 283/92

Dotyczy spraw.

Szanowny Pan

Prof.dr hab. Stefan Grzybowski

Przewodniczący Społecznej

Rady Legislacyjnej

w K r a k o w i e

Dziękując za uprzejme zaproszenie na posiedzenie Społecznej Rady Legislacyjnej w dniu 11.04.1992r. zawiadamiam, iż nie będę mógł wziąć w nim udziału.

Zważywszy, iż jestem autorem opracowania, które w przewidywanym porządku posiedzenia Rady ma być przedmiotem referatu I, byłoby mi niezręcznie wygłosić referat do własnego opracowania.

Nie umiałbym też nie dodać do zawartych w moim opracowaniu rozwiązań instytucjonalnych i ich uzasadnienia.

Wyrażając nadzieję, iż uczestnicy posiedzenia potraktują moje opracowanie w sposób głęboko refleksyjny będę oczekiwał, że Pan Profesor będzie tak uprzejmy i powiadomi mnie o treści stanowiska Rady co do propozycji zawartych w moim opracowaniu.

Z wyrazami szacunku i poważania,

PREZES SĄDU APELACYJNEGO
w Gdańsku

SSA Janusz Sigała

I. Ocena dotychczasowego stanu zmian instytucjonalno-strukturalnych w sądownictwie.

W uchwale z dnia 30 grudnia 1989 roku Senat PRL stwierdził, że:
"... uchwalone zmiany w ustawach regulujących ustroj sądownictwa
w Polsce, nie są rozwiązaniami optymalnymi i mają charakter tymczasowy a prace nad modelem docelowym powinny być kontynuowane. Szczególną uwagę należy poświęcić przepisom regulującym zasady ustroju sądownictwa w nowej konstytucji. Konieczne jest też r ó w n o c z e s n e przygotowanie projektu ustawy o urzędzie Ministra Sprawiedliwości. Rozważenia wymagają następujące kwestie szczegółowe:

1. trójinstancyjność sądów, z niewielkim osobowo Sądem Najwyższym jako sądem kasacyjnym,
2. umocnienie pozycji Krajowej Rady Sądownictwa jako naczelnej władzy sądowej, z kompetencjami do powoływania prezesów sądów powszechnych i wojskowych oraz powoływania i kasowania sądów i ośrodków zamiejscowych,
3. brak jest obecnie przepisów ustalających ustawowe zasady powoływania sędziego na wakujący urząd sędziego w nowo powołanym Sądzie Najwyższym, z wyraźnym określeniem kto ma mieć uprawnienia do przedstawiania kandydatur,
4. tak jak w sądach powszechnych wszyscy członkowie kolegium Sądu Najwyższego powinni być wybierani. Tak jak w innych sądach należy Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego prawo do wskazania kandydatów na prezesów tego sądu. Zgromadzenie to powinno mieć też kompetencje do ustalania zasad podziału spraw między sędziami i zastępstw sędziów,
5. dla ochrony bezstronności sądów wydaje się być konieczne, że sędzia piastujący mandat poselski lub senatorski jest urlopowany z mocy prawa z funkcji sądowych,
6. wynagrodzenie sędziów powinno być ustalane raczej przez Sejm, a nie przez Prezydenta PRL."

Jednocześnie Senat wyraził przekonanie, aby przyjęte dotychczas ustawy "budujące autorytet i zapewniające niezawisłość sądów - Prawo o usp, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych, "Prawo o notariacie" - nie zostaną wykorzystane dla utrwalenia dotychczasowego wysoce

I. Ocena dotychczasowego stanu zmian instytucjonalno-strukturalnych w sądownictwie.

W uchwale z dnia 30 grudnia 1989 roku Senat PRL stwierdził, że: "... uchwalone zmiany w ustawach regulujących ustroj sądownictwa w Polsce, nie są rozwiązaniami optymalnymi i mają charakter tymczasowy a prace nad modelem docelowym powinny być kontynuowane. Szczególną uwagę należy poświęcić przepisom regulującym zasady ustroju sądownictwa w nowej konstytucji. Konieczne jest też r ó w n o c z e - s n e przygotowanie projektu ustawy o urzędzie Ministra Sprawiedliwości. Rozważenia wymagają następujące kwestie szczegółowe:

1. trójinstancyjność sądów, z niewielkim osobowo Sądem Najwyższym jako sądem kasacyjnym,
2. umocnienie pozycji Krajowej Rady Sądownictwa jako naczelnej władzy sądowej, z kompetencjami do powoływania prezesów sądów powszechnych i wojskowych oraz powoływania i kasowania sądów i ośrodków zamiejscowych,
3. brak jest obecnie przepisów ustalających ustawowe zasady powoływania sędziego na wakujący urząd sędziego w nowo powołanym Sądzie Najwyższym, z wyraźnym określeniem kto ma mieć uprawnienia do przedstawiania kandydatur,
4. tak jak w sądach powszechnych wszyscy członkowie kolegium Sądu Najwyższego powinni być wybierani. Tak jak w innych sądach należy Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego prawo do wskazania kandydatów na prezesów tego sądu. Zgromadzenie to powinno mieć też kompetencje do ustalania zasad podziału spraw między sędziami i zastępstw sędziów,
5. dla ochrony bezstronności sądów wydaje się być konieczne, że sędzia piastujący mandat poselski lub senatorski jest urlopowany z mocy prawa z funkcji sądowych,
6. wynagrodzenie sędziów powinno być ustalane raczej przez Sejm, a nie przez Prezydenta PRL."

Jednocześnie Senat wyraził przekonanie, aby przyjęte dotychczas ustawy "budujące autorytet i zapewniające niezawisłość sądów - Prawo o usp, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych, "Prawo o notariacie" - n i e z o s t a n ą w y k o r z y s t a n e d l a utrwalenia dotychczasowego wysoce

nie zadowalającego stanu sądownictwa".
I dalej:

"...Senat uważa okres od 13 grudnia 1981r. do czerwca 1989r. za okres przerwy biegu przedawnienia dla postępowań dyscyplinarnych w sprawach dotyczących niezawisłości sędziowskiej, bądź naruszania praw człowieka i oczekuje ze strony Ministra Sprawiedliwości projektu odrębnej ustawy, która pozwoli na odsunięcie od zawodu osób niekompetentnych i skompromitowanych".

Konkludując:

"Senat uważa, że jest to niezbędne dla odbudowy autorytetu sądów w opinii społecznej".

Zarówno obawy, kierunek postulowanych zmian i oceny Senatu należy uznać za całkowicie trafne.

Z postulowanych zmian, na dzień dzisiejszy, pomimo upływu 2 lat ustawowe rozwiązanie znalazły wyłącznie kwestie zawarte w pkt 3 i 4 uchwały.

Do Sejmu RP skierowane zostały projekty ustaw wypełniające postulat opisany w pkt 1 uchwały /wprowadzenie trójinstancyjności i instytucji kasacji/.

Z powyższego wynika w szczególności, że nie zostały przygotowane projekty:

1. ustawy o urzędzie Ministra Sprawiedliwości,
2. odrębnej ustawy, która pozwoliłaby na odsunięcie od zawodu osób niekompetentnych i skompromitowanych,
3. nie nastąpiło umocnienie pozycji Krajowej Rady Sądownictwa, jako naczelnej władzy sądowej ani w zakresie postulowanym lub jakimkolwiek innym.

Obawa Senatu, by ówczasnie przyjęte tj. na koniec 1989r. ustawy "budujące autorytet i zapewniające niezawisłość sądów" nie zostały wykorzystane dla utrwalenia dotychczasowego wysoce niezadowalającego stanu sądownictwa, niestety okazała się tyleż uzasadniona, co prorocza. Nastąpił dalszy regres w sprawności działania dwu najniższych instancji sądownictwa powszechnego /w sądach rejonowych i wojewódzkich/.

Występuje najściślejszy związek przyczynowy pomiędzy brakiem pożądanych zmian w zakresie postulowanym w uchwale oraz dalszych, wychodzących poza jej zakres a obecnym regresywnym stanem sądownictwa.

Fakt rozpoczęcia reform i ich niedokończenia sam w sobie jest czynnikiem destrukcyjnie wpływającym na funkcjonowanie sądownictwa. Nie można powiedzieć w odniesieniu do całości sądownictwa, iż stary system sądowy przestał istnieć a nowy nie zaczął działać. Nastąpiło jedynie lekkie "instytucjonalne wzruszenie" starych struktur i zasad ich funkcjonowania. Zaś ograniczoność i częściowo niepożądany kierunek dotychczasowych zmian sprawiają, że wymiar sprawiedliwości funkcjonuje jako struktura rozregulowana.

To kolejny czynnik, który w sposób istotny obniża sprawność sądownictwa. Funkcjonowanie sądownictwa przez jego wielowymiarowość jest bardzo skomplikowane. W jego funkcjonowaniu występują i to jednocześnie-niezależność merytoryczna, zależność administracyjna, nadzór instancyjny i administracyjny oraz merytoryczny i administracyjny pozasądowy. Do reformy tak skomplikowanie i wielowymiarowo funkcjonującej instytucji należy podejść z wielkim wyczuciem i kompetencją, z wizją wyobrażenia działania całości. Trzeba rozumieć mechanizm działania sądownictwa i przewidywać skutki podejmowanych inicjatyw.

Ważny jest nie tylko kierunek zmian merytorycznych ale także ich właściwa kolejność. Najważniejsze jest jednak zrozumienie mechanizmu wzajemnych zależności.

W proponowaniu przekształceń instytucjonalno-strukturalnych tego jak dotąd zabrakło!

Rzec można, iż miniony czas, zwłaszcza ostatni rok, nie został należycie wykorzystany, by nie powiedzieć, że został zmarnowany.

Instytucje uprawnione do podjęcia inicjatyw, elity polityczne i inne czynniki opiniotwórcze uwikłane w sprawy bieżącej polityki straciły jakby poczucie ważności i impet do forsowania dalszych koniecznych reform instytucjonalno-strukturalnych w sądownictwie, /także Senat poprzestał na uchwale nie inicjując dalszych zmian/. Środowisko sędziowskie w znacznej mierze uznało dotychczasowy stan rozwiązań za satysfakcjonujący i wystarczający, upatrując w niektórych inicjatywach, w tym zwłaszcza w weryfikacji sędziów i ograniczeniu samorządu sędziowskiego zagrożenia swoich praw i interesów, zaś społeczeństwo nie znalazło form wyartykułowania krytycznej oceny stanu sprawności niektórych instytucji wymiaru sprawiedliwości i wymuszenia inicjatyw ich naprawy. Jest w najwyższym stopniu niepokojące, iż po wolnych i demokratycznych wyborach i wykształcaniu się dwu struktur demokratycznego państwa może zabraknąć woli politycznej kontynuowania niezbędnych przekształceń

polskiego sądownictwa, jako koniecznego w systemie trójpodziału władz elementu, który dopełni stan równowagi ustrojowej w państwie.

Na dziś sytuację w zakresie inicjatyw zmian można ocenić następująco:

- w najwęższym zakresie właściwe inicjatywy zostały wykonane np. ustawa o KRS, powołanie sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego,
- w szerszym zakresie rozwiązania instytucjonalne zdecydowane oraz inicjatywy podjęte, np. najnowszy rządowy projekt zmian Prawa o usp, mają niepożądany kierunek i nie uwzględniają współzależności rozwiązań,
- w najszerszym zakresie występuje stan bierności i braków poświadczanych inicjatyw.

Sądownictwu powszechnemu potrzebna jest pilnie całościowa i docelowa szeroko zakrojona koncepcja:

1. przekształceń instytucjonalno-strukturalnych,
2. reformy gałęzi prawa sądowego.

Opracowanie niniejsze jest próbą całościowego spojrzenia na niezbędny zakres zmian, które powinny być podjęte w zakresie przekształceń instytucjonalno-strukturalnych.

Wymaga podkreślenia, że wszystkie propozycje zawarte w niniejszym opracowaniu pozostają ze sobą w ścisłej współzależności i nie mogą być traktowane w oderwaniu i realizowane wybiórczo.

Inicjatywa zmian ustawodawczych powinna być podjęta i zrealizowana albo w jednym czasie, co do całej materii objętej opracowaniem, albo gdyby miało się to okazać niemożliwe lub zbyt trudne politycznie, musi być przyjęta preferencyjna kolejność podejmowanych inicjatyw, na którą zresztą w opracowaniu bardzo wyraźnie wskazuję.

Reforma gałęzi prawa sądowego, jako przedsięwzięcie o wymiarze monumentalnym wykracza z oczywistych względów poza możliwości autorskiego opracowania.

II. Ustawa o Urzędzie Ministra Sprawiedliwości.

Sprawą absolutnie nadrzędną o kardynalnym wręcz znaczeniu jest właściwe usytuowanie urzędu Ministra Sprawiedliwości w systemie organów państwa. Jest to kwestia znalezienia właściwych relacji i współzależności oraz stworzenia instytucjonalnego współistnienia tego urzędu jako naczelnego organu administracji państwowej z jednej strony, a uczestnictwem Ministra Sprawiedliwości, jego rolą i związaniem z Krajową Radą Sądownictwa jako najwyższym organem władzy sądowniczej z drugiej.

Urzędowi Ministra Sprawiedliwości powinien być nadany odrębny status prawny. Status ten powinien być określony w Ustawie o urzędzie Ministra Sprawiedliwości.

Konieczność odrębności statusu tego urzędu wynika po pierwsze z faktu, iż jest on wprowadzicielem, jako Minister, naczelnym organem administracji państwowej - przedstawicielem w ł a d z y w y k o n a w c z e j, sprawuje jednak nadzór nad sądownictwem, które jest trzecią władzą w państwie, niezależną merytorycznie od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Po drugie - jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, najwyższego pozajudkacyjnego organu władzy sądowniczej, która nie podlega strukturom władzy wykonawczej i ustawodawczej.

To podwójne instytucjonalne związanie urzędu Ministra Sprawiedliwości z władzą wykonawczą /rządem/ i najwyższym organem władzy sądowniczej /KRS/ nakazuje usytuowanie tego urzędu w sposób zupełnie odmienny od pozostałych urzędów ministerialnych.

Obecnie żaden akt prawny nie konstytuuje zasad funkcjonowania tego urzędu na zasadach szczególnych, ogólnych zresztą także.

Minister Sprawiedliwości po prostu jest członkiem rządu i KRS.

Status prawny Ministra Sprawiedliwości w rządzie nie odbiega od pozostałych urzędów ministerialnych, zaś ustawa o KRS przewiduje, iż wchodzi on z urzędu w skład tego organu i ma 1 głos jak pozostałych 25 członków Rady. Ustawa nie konkretyzuje jego praw i powinności jako członka Rady. Jeżeli status Ministra jest instytucjonalnie nieokreślony "wolna sfera" zostaje wypełniona aktem woli i osobistego poczucia więzi konkretnego Ministra, czy to z władzą wykonawczą, czy też z władzą sądniczą. To poczucie więzi ma albo motywację polityczną, albo motywacja ta nie jest znana.

Ten stan niedookreślenia jest w najwyższym stopniu wadliwy.

Osiągnięcie właściwego stanu relacji w ramach obydwu struktur władzy będzie możliwe wówczas, gdy ustalone zostaną jako zasady w ustawie o urzędzie Ministra Sprawiedliwości:

po pierwsze - Minister Sprawiedliwości jest powoływany przez Sejm /władzę ustawodawczą/ lub przez Prezydenta RP /władza wykonawcza/, w przypadku gdyby tzw. "Mała Konstytucja" przyznała Prezydentowi to uprawnienie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów /władza wykonawcza/ z a z g o d ą Krajowej Rady Sądownictwa /władza sądownicza/.

Odwołanie Ministra Sprawiedliwości następuje odpowiednio w/g tej samej zasady.

Zgodnie z art.1 ust.2 Krajowa Rada Sądownictwa strzeże niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

KRS, jako najwyższy pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej musi mieć wpływ na obsadę urzędu Ministra Sprawiedliwości. Wpływ ten uzasadniają cele, funkcje, skład osobowy a zwłaszcza pozycja konstytucyjna KRS w systemie organów państwa. Status, zadania i związana z tym podległość i dyspozycyjność Ministra Sprawiedliwości jako naczelnego organu administracji państwowej i członka rządu powinny być w odniesieniu do sądownictwa uregulowane w sposób szczególny. Skoro sędziowie są niezawisli, w swej warstwie merytorycznej sądy są niezależne w zakresie orzekania także od Ministra Sprawiedliwości.

Ustawa musi zatem konkretyzować zakres niezależności Ministra Sprawiedliwości od struktur władzy wykonawczej we wszystkich sprawach dotyczących sądownictwa oraz zależności i dyspozycyjności w zakresach tematycznych poddanych nadzorowi Ministra Sprawiedliwości w stosunku do struktur pozasądowych np: więziennictwa.

Rząd powinien zachować wgląd i wpływ poprzez Ministra Sprawiedliwości na sprawność administracyjną sądownictwa oraz kształtować i nadzorować, już także merytoryczne funkcjonowanie instytucji pozasądowych podlegających bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, lub których działalność w granicach określonych ustawami poddana została jego nadzorowi.

Te względy uzasadniają by Minister Sprawiedliwości pozostał członkiem rządu.

Osłabienie pozycji Ministra Sprawiedliwości przez ograniczenie jego dyspozycyjności jako członka rządu względem władzy wykonawczej i silniejsze związanie tego urzędu z Krajową Radą Sądownictwa jest w istocie bardzo znaczącym wzmocnieniem pozycji tego urzędu, z zaznaczeniem

odrębności tego urzędu. Jest to także zasadnicze podniesienie rangi i autorytetu Krajowej Rady Sądownictwa, której znaczenie w konstytucyjnych strukturach najwyższych organów państwa postrzegane jest peryferyjnie.

Wzmocnienie pozycji Ministra Sprawiedliwości poprzez przyznanie KRS wpływu na jego powołanie i odwołanie jest bardzo ważne!

Przemawia za tym kilka istotnych argumentów.

Z a b e z p i e c z y ten urząd przed polityczno-koniunkturalno-ambicjonalną motywacją ze strony władzy wykonawczej we wskazywaniu kandydata na ten urząd.

Obecna Rada zarówno pod względem czysto osobowym jak i struktury jej składu jest dostatecznym zabezpieczeniem, iż zgoda Rady lub jej brak będą pozbawione preferencji politycznych dla poszczególnych kandydatów. Rada jest także władna ocenić profesjonalne kwalifikacje kandydata.

W z m a c n i a wymóg apolityczności tego urzędu.

Jest celowe, aby kandydat rekrutował się z wąskiego kręgu praktyków wymiaru sprawiedliwości. Najbardziej pożądanym byłoby, gdyby kandydaci na stanowisko Ministra Sprawiedliwości byli wysuwani spośród sędziów. Tylko Krajowa Rada Sądownictwa jako organ całkowicie apolityczny, niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej będzie władną przeciwstawić się naciskom politycznym, z którymi bez złudzeń należy się liczyć.

U s u w a lub zdecydowanie ogranicza możliwość politycznego podejścia ze strony Ministra Sprawiedliwości do doboru kadry, którą będzie się posługiwał sprawując nadzór administracyjny nad sądownictwem /aparaturę urzędniczą ministerstwa, prezesa sądów/. Będzie to jedno z najważniejszych kryteriów stosowanej przez KRS oceny kandydata na Ministra i Ministra Sprawiedliwości urzędującego w jego polityce doboru kadr.

S t a b i l i z u j e funkcjonowanie tego urzędu a przez to instytucji wymiaru sprawiedliwości przez wymóg zgody lub jej braku ze strony KRS na odwołanie Ministra Sprawiedliwości w przypadku upadku kolejnych rządów. Właściwy kandydat na ten urząd musi mieć możliwość dokończenia procesu reform we właściwym czasie i pożądanym kierunku.

Po drugie, urząd Ministra Sprawiedliwości będzie obsadzany wg kryteriów profesjonalnych a nie politycznych.

Po trzecie, Ministra Sprawiedliwości obowiązuje - tak jak sędziego - zakaz przynależności do partii politycznych, prowadzenia działalności politycznej, a nawet - co zresztą także powinno dotyczyć sędziów -

publicznego wypowiedzania poglądów politycznych. Nie może on być również desygnowany spośród posłów i senatorów.

Apolityczność urzędu Ministra Sprawiedliwości ma znaczenie zupełnie podstawowe.

Obecnie obowiązująca polityczna zasada obsadzania tego urzędu, przy daleko idącej niepewności co do skuteczności mechanizmów działania struktur demokratycznych, pewnym "rozprężeniu politycznym", przy niskiej kulturze prawnej i politycznej, nadmiernie rozbudzonych partyjnych aspiracjach, stwarzają bardzo poważne zagrożenia dla niezależności sądownictwa. Urząd Ministra Sprawiedliwości nie może być przedmiotem przetargów politycznych.

Istnieje uzasadniona obawa przeniknięcia poprzez polityczną formułę tego urzędu, "politycznego myślenia", a najpewniej także praktyki politycznego podejścia do nadzoru nad działalnością sądów.

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów, poprzez aparat urzędniczy Ministerstwa oraz prezesów sądów.

Polityczna formuła powoływania Ministra Sprawiedliwości, przy dość prawdopodobnych częstych zmianach na tym urzędzie, może stworzyć pokusę i praktykę częstych zmian na stanowiskach prezesów sądów, a także w aparacie urzędniczym resortu, w kierunku politycznie pożądanego ich postawy i orientacji politycznej, skąd już krok do dyspozycyjności politycznej prezesów sądów, za nią zaś jest już bardzo poważne - bo empirycznie dowiedzione - zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej.

Wymiar sprawiedliwości nie może być wstrząsany przy kolejnych - dość prawdopodobnych - motywowanych politycznie zmianach rządów, a więc także na stanowisku Ministra Sprawiedliwości, nowymi - często koniunkturalnymi politycznie - koncepcjami reformy prawa i sądownictwa. Aby wykształcić w społeczeństwie kulturę prawną i wpływać na kształtowanie się kultury politycznej, niezbędna jest w obszarze takich wartości jak prawo, praworządność, instytucje prawne, instytucjonalna stabilizacja i poczucie pewności stanu prawnego w państwie. Po czwarte, Minister Sprawiedliwości może być zobowiązany przez rząd do merytorycznego przygotowania projektów aktów prawnych, które konstytuują i regulują funkcjonowanie instytucji podlegających jego nadzorowi, oraz które pozostają w związku z działalnością sądownictwa. Inne projekty rządowe powinny być badane przez agendy Ministerstwa

Sprawiedliwości i firmowane przez Ministra Sprawiedliwości wyłącznie pod kątem formalno-prawnym i poprawności legislacyjnej projektu. Autorstwo merytoryczne Ministra Sprawiedliwości takich projektów, zwłaszcza których charakter ma zabarwienie polityczne powinno być wyłączone.

Ani Minister ani urzędnicy Ministerstwa nie mogą się angażować w organach parlamentu w merytoryczne uzasadnienia tego rodzaju projektów. Zarówno dyspozycja przygotowania tych aktów a następnie forsowanie poszczególnych rozwiązań prawnych projektów - czy to w Sejmie, Senacie czy też w Komisjach Sejmowych jest działalnością stricte polityczną, jest uwikłaniem Ministra Sprawiedliwości w realizację de facto programów partyjnych.

Koalicyjne rządy - a taka perspektywa jawi się jako stan trwały na polskiej scenie politycznej - z oczywistych powodów będą realizowały programy uczestników partyjnych koalicji.

Minister Sprawiedliwości biorąc udział w procedurze legislacyjnej władzy ustawodawczej, kontrowersyjnych i koniunkturalnych politycznie częstokroć aktów prawnych, z konieczności będzie się opowiadać politycznie po jakiejś stronie, jednocześnie sprawując nadzór nad strukturami niezależnej władzy sądowniczej, której przedmiotem stosowania będzie materia prawna, we współtworzeniu której brak udziału i na kształt której miał wpływ.

Występuje tu instytucjonalna i psychologiczna sprzeczność.

W ten sposób urząd Ministra Sprawiedliwości będzie traktowany przez władzę wykonawczą instrumentalnie, zaś postrzegany przez społeczeństwo jako dyspozycyjny a więc zagrażający niezależności sądownictwa.

Dla Ministra Sprawiedliwości - polityka, poruszanie się w obrębie trzech władz, będzie stanem normalnym, stanem pożądanym i oczekiwanym, bo stwarzającym najszerze możliwości samorealizacji politycznej, w tym także programu politycznego partii, którą reprezentuje w rządzie. Ponadto niezależnie od tego co powiedziano wyżej warto pamiętać że k a ż d a w ł a d z a w y k o n a w c z a nawet działająca w systemach cywilizacyjnie lepiej ukształtowanych, o ugruntowanych systemach politycznych, sprawnych strukturach demokratycznych, wysoko rozwiniętej kulturze prawnej i politycznej wykazuje pewną skłonność do ingerencji w merytoryczną działalność sądownictwa. Jest to zjawisko, które da się uchwycić historycznie. Występowało ono w różnym nasileniu zawsze i wszędzie.

W polskich warunkach, gdy brakuje w życiu publicznym atrybutów,

o których powiedziano wyżej oraz słabym wyczuleniu środków masowego przekazu i opinii publicznej na kwestię niezależności sądów, zagrożenie tą ingerencją jest szczególnie wysokie.

Dlatego nie wolno zaniedbać usunięcia wszystkiego z praktyki życia publicznego co zagrażałoby niezależności sądownictwa i tworzyć rozwiązania instytucjonalne, które sprzyjać będą zabezpieczeniu tej niezależności.

Aktywność elit politycznych koncentruje się na znalezieniu właściwych relacji i stanu równowagi pomiędzy egzekutywą i legislatywą. Sądownictwo traktowane jest marginesowo i jako trzecia władza raczej deklaratorywnie, niż jako wyraz głębszego zrozumienia jego funkcji w systemie trójpodziału władzy. Niezależne i sprawne sądownictwo potrzebne jest nie jako ozdobna dekoracja tworzącego się systemu instytucji demokratycznych, lecz jako niezbędny czynnik składowy współkształtujący funkcjonowanie demokratycznych instytucji publicznych w państwie.

III. Ustawa o urzędzie Ministra Sprawiedliwości a rządowy projekt zmian w Prawie o usp.

Minister Sprawiedliwości podjął inicjatywę zmian w Prawie o usp. Propozycje rządowego projektu, który już został skierowany do Sejmu idą w kilku kierunkach. Istotą tych zmian jest poszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad sądami z równoczesnym ograniczeniem uprawnień samorządu sędziowskiego.

Inicjatywa zmian, sama przez się, nie powinna być oceniana pozytywnie lub negatywnie, chociaż środowisko sędziowskie w przeważającej mierze tę inicjatywę postrzega jako zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. W tym samym duchu wypowiedziała się Krajowa Rada Sądownictwa w Uchwale Nr 51/91 z dnia 10 października 1991r. stwierdzając, iż cyt: "niektóre z zawartych w nim propozycji zmierzają do drastycznego ograniczenia kompetencji samorządu sędziowskiego z równoczesnym zwiększeniem wpływu Ministra na obsadę stanowisk sędziowskich, co może doprowadzić do zdominowania doboru kadry sędziowskiej przez Ministerstwo".

KRS upatruje w tym cyt: "niebezpieczeństwa wykorzystania polityki kadrowej jako instrumentu wpływania na orzecznictwo sądowe".

Wydaje się, że zarówno propozycje zmian projektu rządowego w Prawie o usp, które rzeczywiście w sposób przejrzysty oczywisty zmierzają do ograniczenia samorządu sędziowskiego, wbrew zaprzeczeniom Ministerstwa, jak i obawy środowiska sędziowskiego i KRS sytuują całość tej problematyki jakby obok problemu, nie dotykając jego istoty.

Problem w chwili obecnej nie polega bowiem przede wszystkim na tym, czy poszerzać uprawnienia Ministra Sprawiedliwości kosztem samorządu sędziowskiego czy też nie, lecz na tym, jaka ma być formuła wyłaniania kandydata na ten urząd i zasada jego funkcjonowania: polityczna jak dotąd, czy postulatywnie profesjonalna.

Dopiero przesądzenie tej kwestii postawi jako problem zasadniczy sprawę właściwych proporcji pomiędzy uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości i samorządu sędziowskiego. Propozycje zmian zawarte w projekcie rządowym Prawa o usp mają więc charakter wtórny, pochodny i stawiają sprawę hierarchii ważności i kolejności podjęcia inicjatyw. W zakresie problematyki, o której mowa ~~na~~ ^g ~~stępuje~~ ^{stępuje} z a s a d n i c z e z w i ą z a n i e, które można sprowadzić do dwóch rozwiązań.

To związanie jest niezmiernie ważne i na żadnym etapie poszukiwania rozstrzygnięć legislacyjnych nie można go stracić z pola widzenia.

W związku z tym, że w sprawie tej nie ma jeszcze jednoznacznej opinii, należało by było wyrazić swoje stanowisko.

politycznej formuły wysuwania kandydata na urząd Ministra Sprawiedliwości, co oznacza nieuchwalenie Ustawy o urzędzie Ministra Sprawiedliwości; rozszerzenie jego uprawnień w zakresie postulowanym w projekcie rządowym Prawo o usp, przy jednoczesnym ograniczeniu uprawnień KRS i samorządu sędziowskiego również w tym projekcie przewidzianych - jest nie do zaakceptowania.

W szczególności dotyczy to zmiany zasad:

- 1/ powoływania prezesów sądów /art.29 i 30 Prawa o usp./,
- 2/ przyznanie Ministrowi uprawnienia zgłaszania kandydatów bezpośrednio Krajowej Radzie Sądownictwa z pominięciem Zgromadzeń Ogólnych /art.41¹/,
- 3/ pośrednictwa Ministra Sprawiedliwości w kierowaniu wniosków o powołań sędziowskie do KRS /art.52¹ § 1 projektu/ i opiniowania tych kandydatów przez Ministra przed przedstawieniem ich wniosków Prezydentowi RP /art.52¹ § 2 projektu/.

Z w i ą z a n i e d r u g i e - wszystkie postulowane zmiany zawarte w projekcie, także te ograniczające uprawnienia samorządu sędziowskiego przy jednoczesnym poszerzeniu uprawnień Ministra, są do zaakceptowania w stosunku do Zgromadzeń Ogólnych działających w Sądach Wojewódzkich, jeżeli ustawowo zostanie zaakceptowana formuła wyłaniania kandydata na urząd Ministra Sprawiedliwości według kryteriów i zasad obsadzania i wykonywania tego urzędu przedstawionych w części II opracowania. Aprobata dla postulowanych zmian w takim ujęciu może się wydawać zbyt daleko idąca. Ale nawet zakładając, iż dojdzie do politycznej decyzji weryfikacji sędziów w/g zasad przedstawionych w części VI, stan kadry sędziowskiej po weryfikacji oraz wymóg sprawności działania sądów będą uzasadniały zwiększony wpływ Ministra Sprawiedliwości przy jednoczesnym uszczupleniu uprawnień samorządu sędziowskiego w sądach wojewódzkich.

Niezależnie od kształtu przyszłej ustawy o urzędzie Ministra Sprawiedliwości lub jej nie uchwalenia d o t y c h c z a s o w y zakres uprawnień samorządu sędziowskiego i Ministra Sprawiedliwości, /tj. obecny stan prawny przewidziany ustawą Prawo o usp./ powinien zostać utrzymany w stosunku do sądów apelacyjnych.

Sądy apelacyjne są nową generacją sądów, których sędziowie zostali wyselekcjonowani w całości w/g nowych zasad. Każda z kandydatur sędziowskich była bardzo starannie i wszechstronnie rozpatrywana przez Krajową Radę Sądownictwa pod względem kwalifikacji merytorycz-

nych i cech osobowych kandydatów.

Instancyjnie są to w tej chwili jedyne sądy, które pracują sprawnie i bez zaległości.

Bardzo staranna selekcja uzasadnia przekonanie, że zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych decydują w sposób kompetentny, poważny w poczuciu odpowiedzialności za zakres spraw im powierzonych.

Nie ma zatem merytorycznych powodów, by sędziom sądów apelacyjnych odbierać dotychczasowy zakres uprawnień samorządowych.

Jest też aspekt psychologiczny.

Projekt zmian w Prawie o usp bulwersuje środowisko sędziowskie.

Utrzymanie dotychczasowego zakresu uprawnień samorządów sędziowskich w sądach apelacyjnych będzie czynnikiem moderującym nastroje przynajmniej w części środowiska sędziowskiego.

Takie rozwiązanie łączy się oczywiście z wprowadzeniem do Prawa o usp dualizmu samorządowego o zróżnicowanym zakresie uprawnień zgromadzeń ogólnych w sądach wojewódzkich i apelacyjnych.

Nie zauważam merytorycznych przeszkód, aby ten dualizm stał się faktem. Zmiany należy wprowadzać tam, gdzie ma to merytoryczne uzasadnienie, nie naruszając instytucjonalnych rozwiązań, które sprawdzają się w praktyce.

To, że sądów apelacyjnych jest za dużo /należałoby ograniczyć ich liczbę do 6-7/ i niektóre z nich nie mają racji istnienia, ze względu na zbyt małe obciążenie sprawami jest już sprawą inną, nie mającą nic wspólnego z omawianą problematyką.

W każdym razie decyzja w tym zakresie należy do Ministra Sprawiedliwości.

IV. Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Pożądaný kierunek zmian jest następujący:

1. Radzie powinno być przyznane prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmian ustroju sądów oraz w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania, jak również co do ustawy o urzędzie Ministra Sprawiedliwości i ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Wymaga to zmiany Konstytucji i ustawy o KRS.

2. Rada wyraża zgodę na powołanie i odwołanie Ministra Sprawiedliwości. Wniosek do Rady kieruje Prezes Rady Ministrów. Rada podejmuje decyzję w tym przedmiocie w formie uchwały w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku. Uprawnienie Rady, o którym mowa powinno być podniesione do rangi normy konstytucyjnej.

3. Rada wyraża opinię w przedmiocie powołania i odwołania przez Sejm I Prezesa Sądu Najwyższego. Wniosek w tym zakresie kieruje do Rady Prezydent RP. Rada podejmuje decyzję w/g zasad przewidzianych w ust. poprzedzającym. Także to uprawnienie powinno mieć rangę normy konstytucyjnej.

4. Do ważności uchwał o wyrażeniu zgody na powołanie lub odwołanie Ministra Sprawiedliwości oraz wyrażenia opinii w przedmiocie powołania i odwołania I Prezesa Sądu Najwyższego wymagana jest obecność 2/3 jej składu.

5. Konieczna jest zmiana zasad wyłaniania wybieralnych członków Rady spośród sędziów sądów powszechnych oraz z Sądu Najwyższego. Obecnie 11 członków Rady jest wybieranych przez sędziów sądów powszechnych, 2 z Sądu Najwyższego, 1 z NSA i 1 sędzia wojskowy. Jest to zatem wprowadzenie elementu samorządowego do funkcjonowania naczelnego pozajudykacyjnego organu władzy sądowniczej, skoro 15 członków Rady a więc większość pochodzi z wyboru dokonanego przez organy samorządu sędziowskiego. Za zupełnie nieadekwatne należy uznać proporcje ilościowe członków-sędziów wybieralnych. Uznanie, iż w najszerszym zakresie w Radzie powinni być reprezentowani sędziowie sądów wojewódzkich i rejonowych, bo jest ich najwięcej, jest kryterium ilościowym a nie merytorycznym.

Jest rzeczą paradoksalną, że sędziowie najwyższych instancji reprezentowani są w mniejszości przez 2 sędziów Sądu Najwyższego, 1 z NSA i 2 spośród sędziów sądów apelacyjnych. W konsekwencji takiej proporcji Krajowa Rada Sądownictwa jest postrzegana przez sędziów są-

dów wojewódzkich i rejonowych jako najwyższy organ samorządu sędziowskiego, który powinien przede wszystkim preferować ich interesy, a nie najwyższy pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej, którym ze względu na funkcje i rangę konstytucyjną w istocie jest, i którego podstawową racją istnienia jest działanie na rzecz dobra wymiaru sprawiedliwości, które rozumiem jako zdolność do realizacji jego konstytucyjnych powinności, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób kompetentny, uczciwy w rozumieniu kształtowania równowagi ustrojowej w państwie.

Dotychczasowe proporcje powinny ulec odwróceniu.

Jest kwestią dyskusyjną i być może przedwczesną osłabienie czynnika samorządowego np. przez zmniejszenie ilości sędziów, którzy są desygnowani do Rady w drodze wyboru. Natomiast jest - jak sądzę - sprawą nie podlegającą zakwestionowaniu, by wybierani spośród sędziów byli ci o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i moralnych, prezentujący nienaganną postawę oraz cieszący się w środowisku prawniczym niepodważalnym zaufaniem i prestiżem.

Niezmiernie skomplikowana prawnie i życiowo problematyka, którą zajmuje się Rada oraz ranga decyzji wymagają, by w skład Rady wchodził właśnie sędziowie wybitni, o długoletnim stażu zawodowym i doświadczeniu życiowym.

Nie wymaga dowodu, że sędziowie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych powołani w/g nowych zasad, w szerszym zakresie odpowiadają tym wymagom niż sędziowie sądów wojewódzkich i rejonowych - i to przy takiej strukturze osobowej kadry sędziowskiej.

6. Wybieralni członkowie Rady, wybrani na czas kadencji, która powinna być dłuższa i liczyć od 5 do 7 lat, powinni być nieodwoływalni. Przepis art.7 ust.1 pkt 2 ustawy o KRS nie ma uzasadnienia /przewiduje on możliwość odwołania przez organ, który dokonał wyboru/.
7. Ust.3 art.8 ustawy o KRS wymaga zmiany w tym kierunku, iż Minister Sprawiedliwości zwołuje zgromadzenie ogólne sędziów sądów apelacyjnych oraz zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów w sądach wojewódzkich po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa co do terminu, miejsca i zasadności jego zwołania.
8. Sędziowie wybieralni - członkowie Rady z chwilą wyboru zostają delegowani /za swoją zgodą/ do pracy w Radzie na czas trwania kadencji.
9. Ze względu na funkcje Rady oraz jej rangę konstytucyjną bardziej adekwatna wydaje się być nazwa tego organu w brzmieniu "Najwyższa Rada Sądownictwa". Nazwa "Krajowa" nic nie mówi - bo taką jest ona sama przez się.

10. Rada powinna mieć własną obsługę administracyjną i własny budżet.

V. Rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości od funkcji Prokuratora Generalnego.

Zgodnie z art. 64 ust.1 Konstytucji prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw. W/g ust.2 cyt.art. Prokuratura podlega Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawuje funkcje Prokuratora Generalnego.

W myśl art.42 ust.1 konstytucji Ministrowie kierują określonymi działaniami administracji państwowej. Urząd Ministra tworzy się w drodze ustawy. Po stronie urzędu Prokuratora Generalnego w zakresie jego zadań zawsze będzie występowała instytucjonalna zależność od władzy wykonawczej i to niezależnie od tego przy jakim urzędzie władzy wykonawczej /rząd, prezydent/ urząd Prokuratora Generalnego będzie usytuowany.

Zależność ta jest uzasadniona i wynika z natury zadań prokuratury przewidzianych Ustawą Zasadniczą, ale także z wewnętrznej struktury władzy prokuratorskiej.

W zależności od siły i sprawności instytucji demokratycznych, stanu praworządności w państwie, nasilenia przestępczości, zróżnicowane będzie rozłożenie akcentów co do kierunków aktywności prokuratury i organu władzy wykonawczej, któremu będzie ona podlegała.

Jest oczywiste, że organ ten, aby być sprawnym organem wykonawczej władzy państwowej musi być dyspozycyjny względem tej władzy.

Dyspozycje w tym zakresie, jako pochodzące od władzy wykonawczej będą miały charakter polityczny.

Oczywiście ten polityczny aspekt funkcjonowania urzędu Prokuratora Generalnego nie może być traktowany jako możliwość ingerencji politycznej w czynności prokuratorskie.

Zasada niezależności prokuratorów w zakresie ich czynności merytorycznych powinna być utrzymana.

"Ministrowie kierują określonymi działaniami administracji państwowej"- tak stanowi Konstytucja.

Ta norma konstytucyjna przyjęta została w 1952 roku. Sądy w minionym okresie były traktowane jako organy administracji państwowej. W istocie sądownictwo przez swą niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej jest trzecią władzą w państwie.

Jest zatem organem w ł a d z y a n i e a d m i n i s t r a c j i państwowej.

Nadzór nad tymi organami władzy sprawuje Minister Sprawiedliwości jako organ administracji państwowej.

W/g art.29 § 1 Prawa o usp Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością a d m i n i s t r a c y j n ą s ą d ó w osobiście, przez właściwe organy lub wyznaczone osoby. Skoro sędziowie, jak to już zostało powiedziane, są niezawisli, w swej warstwie merytorycznej sądy są niezależne także od Ministra Sprawiedliwości.

Już wyłącznie ta okoliczność wskazuje na to, iż Minister Sprawiedliwości nie jest "czystym" naczelnym organem administracji państwowej. Nie jest wobec tego możliwa do pogodzenia w jednej osobie dyspozycyjność urzędu Prokuratora Generalnego z istnieniem pierwiastków niezależności tkwiących w urzędzie Ministra Sprawiedliwości. Występuje tu psychologiczna, merytoryczna a także instytucjonalna sprzeczność, której utrzymania nie da się racjonalnie wytłumaczyć i utrzymać.

Lapidarnie i obrazowo rzecz ujmując Prokurator Generalny z uwagi na charakter tego urzędu zawsze pozostanie stroną, zarówno jako organ ścigania jak i oskarżyciel przed sądem.

W urzędzie Ministra Sprawiedliwości z uwagi na specyfikę nadzoru, który wykonuje tkwią cechy sytuujące ten urząd raczej w roli arbitra i rozjemcy.

Nie można być jednocześnie w jednej osobie stroną oraz arbitrem. Nie można z jednej strony ścigać i oskarżać przestępców, z drugiej zaś sprawować nadzór nad sądami, które sprawują nad nimi wymiar sprawiedliwości. Jest także kwestia odpowiedzialności za działalność sądów i prokuratur. Zupełnie odmienne są zakresy tej odpowiedzialności. Co do prokuratur jest ona głębsza i szersza merytorycznie. Odium wszelkich zarzutów kierowanych pod adresem prokuratury - choć nie chcąc-będzie dotyczyć urzędu Ministra Sprawiedliwości a pośrednio także sądownictwa, nadwyrężając jego autorytet.

Dnia 26 listopada 1991r. Polska została przyjęta do Rady Europy. Łączyć się to będzie z podpisaniem i ratyfikowaniem kilkudziesięciu konwencji, w tym "Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności".

Ustawodawstwo RP będzie musiało być dostosowane do postanowień tych konwencji.

Konsekwencją tego będzie uznanie uprawnień obywatela obcego państwa do wytoczenia sprawy np. Rządowi RP przed sądem polskim.

W jakiej roli wystąpi Minister Sprawiedliwości, jako członek rządu polskiego będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym?

Oględnie mówiąc trudnej i niejednoznacznej.

Wreszcie w połączeniu urzędu Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego bardzo mocno zaznacza się polityczna formuła wysuwania kandydata na ten urząd.

Względy, które zadecydowały o połączeniu w jednej osobie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego są wyłącznie natury historycznej. Takie połączenie obowiązywało w okresie II Rzeczypospolitej! Wszelako sytuacja pod bardzo wieloma względami diametralnie różni się i nie da się przenieść w sposób prosty rozwiązań instytucjonalnych z jednej epoki do drugiej. Inny jest stan państwa, inna jest zdolność do ustrojowego kształtowania instytucji demokratycznych, inna jest kultura polityczna i prawna, inny stan praworządności i zdolność do jego egzekwowania, inna wreszcie rzeczywistość cywilizacyjna.

Są trzy warianty poprawniejszego usytuowania urzędu Prokuratora Generalnego:

1. Następuje rozdział funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w jednej osobie. Prokuratura pozostaje w pionie Ministerstwa Sprawiedliwości a Prokurator Generalny podlega Ministrowi Sprawiedliwości.
2. Prokuratura zostaje wyłączona z Ministerstwa Sprawiedliwości stając się odrębną strukturą w systemie organów państwa zaś Prokurator Generalny w randze ministra wchodzi w skład rządu.
3. Prokuratura zostaje wyłączona jak wyżej, podporządkowana urzędowi Prezydenta RP zaś Prokurator Generalny w randze sekretarza stanu podlega bezpośrednio Prezydentowi.

W obecnej sytuacji politycznej, stanie państwa i praworządności to ostatnie rozwiązanie wydaje się być najbardziej trafne i uzasadnione. Sprzyja ono bowiem zachowaniu pewnej równowagi.

Policja jest podporządkowana rządowi, prokuratura prezydentowi zaś sądownictwo przez rozdział obydwu funkcji zostaje uwolnione od elementów dyspozycyjności, zyskując na niezależności, oczywiście pod warunkiem, że rozwiązania instytucjonalne wcześniej zaproponowane zostaną przyjęte.

VI. Uchwalenie ustawy epizodycznej o weryfikacji sędziów.

x

Sprawność działania sądów w ostatnich latach ulega pogorszeniu. Wzrastają wskaźniki zaległości w bardzo wielu sądach wojewódzkich i rejonowych, prawie we wszystkich rodzajach spraw.

Pogorszeniu ulega także kultura pracy sądów. Wzrasta natomiast niezadowolone z pracy sądów. Jednocześnie intensyfikuje się nadzór nad sprawnością postępowań sądowych, co jednak nie poprawia pracy sądownictwa i jego wizerunku w oczach społeczeństwa.

Powstaje więc pytanie dlaczego wzmacniając nadzór administracyjny nad sądami nie osiągamy poprawy lecz spadek sprawności działania sądów wojewódzkich i rejonowych?

Odpowiedź na to pytanie jest złożona i wielowątkowa, ale dwa czynniki wydają się mieć znaczenie zasadnicze.

Po pierwsze - podstawowa przyczyna niskiej sprawności działania sądownictwa w strukturze osobowej liczącej 4,5 tys. kadry sędziowskiej w sądach rejonowych i wojewódzkich.

Jeżeli mówię o strukturze osobowej, to mam na myśli zarówno kwalifikacje intelektualne sędziów, jak i cechy mentalno-charakterologiczne.

Powinny one być najwyższe spośród wszystkich zawodów prawniczych.

Są natomiast w swej masie przeciętne i chociaż zabrzmiałoby to dość pesymistycznie, nie będą one wyższe, ponieważ w zasadzie przekracza to możliwości tej przeważającej w sądownictwie części kadry sędziowskiej.

Przeciętność jest najbardziej charakterystyczną cechą struktury osobowej kadry sędziowskiej.

Są oczywiście sędziowie o wybitnych kwalifikacjach, jest ich jednak zbyt mało, by ich wysiłek mógł zmienić całokształt pracy sądownictwa. Są wreszcie sędziowie o rażąco niskich kwalifikacjach zawodowych bez żadnych predyspozycji do wykonywania tego zawodu.

Oczywiście w poszczególnych sądach różnie się to rozkłada.

Pod względem mentalno-charakterologicznym sytuacja przedstawia się jeszcze gorzej.

Bardzo ujemne konsekwencje zasady "negatywnej selekcji", która obowiązywała w doborze kadry sędziowskiej przez cały okres minionych 45 lat zostały przeniesione w stopniu nienaruszonym

wpływają na funkcjonowanie sądownictwa i jego wizerunek.

Najogólniej rzecz oceniając znaczna część tej kadry pod względem osobowościowym jest zaprzeczeniem wymogu, iż "sędzia powinien być nieskazitelnego charakteru".

Niewielu sędziów traktuje poważnie wymóg nieskazitelności charakteru i próbuje zachowywać się i kształtować swoją postawę zgodnie z tymi wymogami.

Wymóg ten nie był egzekwowany w warunkach systemu totalitarnego, dlatego że pozostawał on w sprzeczności z innym, z punktu widzenia interesów totalitarnego państwa, ważniejszym wymogiem, jakim była "dyspozycyjność sędziów".

Oczywiście wymóg nieegzekwowany przez władze i nie pielęgnowany przez sędziów po prostu zanikł w świadomości sędziów, jako najważniejsze kryterium wykonywania tego zawodu i nawet dziś w części środowiska sędziowskiego postrzegany jest jako ładnie brzmiący zapis, a nie bezwzględnie obowiązująca norma ustawowa.

Takie cechy osobowe jak uczciwość, wrażliwość, rzetelność, odpowiedzialność za służbę, etyczno-moralne poczucie sprawiedliwości, dojrzałość osobowości, kultura osobista, pracowitość bliska ofiarności, bez której nie można dobrze wykonywać tego zawodu - jako zespół cech występujących w osobie sędziego są rzadkością.

Bardzo częste są postawy, które są zaprzeczeniem tych cech. Najczęstsze są jednak postawy, które charakteryzują się dużym zróżnicowaniem tych cech.

Po drugie - trzeba mieć świadomość o g r a n i c z o n o ś c i czynnika nadzoru jako instrumentu sprawczego poprawy pracy sądów. Jest to fakt całkowicie oczywisty, chociaż jego percepcja jest bardzo ograniczona. Nie jest bowiem możliwe, by sędziego nieudolnego zrobić instrumentami nadzoru bardzo dobrego prawnika, z sędziego leniwego - sędziego pracowitego, z sędziego, który zachowuje się w sposób prostacki i bezduszny - sędziego kulturalnego i wrażliwego, czy wreszcie z sędziego nieuczciwego - sędziego o nienagannej uczciwości.

Trzeba mieć ostrą tego świadomość, jeżeli chce się pozostawać w zgodzie z rzeczywistością!

Ułomności i niedostatków intelektualno-osobowościowych nie można usunąć w trybie nadzoru administracyjnego lub wymusić postępowaniami dyscyplinarnymi, dlatego że mamy do czynienia z ludźmi dojrzałymi o ukształtowanych osobowościach, postawach i nawykach.

Najdoskonalszy nadzór pod względem kadrowym i merytorycznym nie jest w stanie, jako czynnik wyłączny, dokonać naprawy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Może on przy wysokiej sprawności być czynnikiem korygującym, lecz nie sprawczym dlatego, że natknie się na barierę "oporu materii" tkwiącą w strukturze osobowej kadry sędziowskiej.

Rzecz w tym, że nadzór ten - zarówno pod względem kadrowym jak i merytorycznym - w sądach wojewódzkich jest daleki od doskonałości.

W znacznej mierze spoczywa on w rękach kadry wizytacyjnej, której poziom nie może odbiegać z przyczyn podanych wyżej od przeciętnego poziomu pod względem intelektualno-osobowościowym całej kadry sędziowskiej, z drugiej zaś bardzo często wizytatorami pozostają sędziowie z dawnego aparatu nomenklatury sądowej.

To oznacza, że nadzór wizytacyjny w sądach wojewódzkich zbyt często jest mało kompetentny merytorycznie, a bywa że jest on nieuczciwy, tendencyjny, działa w sposób preferujący układy personalne.

Jeżeli przedstawiona wyżej analiza niskiej sprawności działania sądownictwa jest trafna, to wzięwszy pod uwagę fakt, iż w sądach rejonowych i wojewódzkich rozpoznawanych jest przez tych 4,5 tys. sędziów ponad 95% spraw w skali kraju, to bez weryfikacji sędziów uczynienie z sądownictwa sprawnej struktury jako trzeciej władzy w państwie nie będzie możliwe. **N a d z ó r n i e z a s t ą p i w e r y f i k a c j i !**

x x

Weryfikacja sędziów jest najtrudniejszym, najbardziej delikatnym problemem, który czeka na rozwiązanie. Jest to zarazem warunek sine qua non osiągnięcia przez sądownictwo sprawności, wiarygodności, akceptacji społecznej, a co za tym idzie, autorytetu wymiaru sprawiedliwości. Kwestia weryfikacji stanęła po raz pierwszy w I półroczu 1989r. i została przesądzona negatywnie "okrągłostołowym" zapisem, wprowadzonym nowelą kwietniową 1989r. do konstytucji, o nieusuwalności sędziów. Konsekwencją tego było usunięcie z ówczesnego Prawa o usp. zapisu o możliwości odwołania sędziego wobec "nie dawania przez niego rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego". Był to wielki błąd polityczny, który miał swoje źródło w przekonaniu o zdolności środowiska sędziowskiego do "samooczyszczenia się".

To przekonanie okazało się tyleż naiwnym co szkodliwym. Należało bowiem najpierw wykorzystać ten przepis do usunięcia sędziów nieudolnych, nieposiadających predyspozycji do wykonywania tego zawodu, a zwłaszcza

skompromitowanych dyspozycyjnością, a dopiero potem usunąć ten przepis z Prawa o usp. i wprowadzić do konstytucji normę, iż sędziowie są nieusuwalni.

Kwietniowa nowela konstytucyjna stworzyła paradoks. Najbardziej skompromitowani sędziowie stali się nieodwoływalni. Przesuwa się ich często z wydziałów karnych do orzekania w sprawach rodzinnych lub gospodarczych, aby "byli mniej widoczni", jakby uznając, iż wymóg uczciwego orzekania w tych sprawach jest mniej ważny. To bardzo nieuczciwe rozumowanie i równie nieuczciwa praktyka.

Dziś, po 2,5 roku oczekiwania na potwierdzenie się tej hipotezy, trzeba sobie rzetelnie odpowiedzieć na pytanie czy proces "samooczyszczenia się środowiska sędziowskiego" nastąpił, a przynajmniej czy się rozpoczął?

Nie ma żadnych, dosłownie żadnych przejawów, które wskazywałyby na przynajmniej początek takiego procesu. Także działalność nowych sądów dyscyplinarnych okazała się całkowicie bezskuteczna. Większość spraw kończy się umorzeniem postępowania.

Obserwuje się zjawisko konsolidacji postkomunistycznej nomenklatury sądowej, która w niektórych zgromadzeniach ogólnych sądów wojewódzkich zyskuje przewagę wykorzystując demokratyczne instytucje samorządu sędziowskiego do zachowania dotychczasowych pozycji, preferując interesy grupowe, egoistyczne.

Odbywa się to z wielką szkodą dla wymiaru sprawiedliwości.

Zazwyczaj te właśnie sądy pracują najgorzej, wykazując najniższą sprawność postępowań sądowych.

Związek przyczynowy pomiędzy niską sprawnością postępowania konkretnego sądu a silną pozycją nomenklatury sądowej wydaje się być dość oczywisty i zrozumiały.

Podstawowa energia i aktywność w działaniu, zwłaszcza sędziów funkcyjnych, kieruje się nie w stronę poprawy pracy sądu - podnoszenia sprawności postępowania, lecz w rozgrywki osobiste, celem których jest zachowanie dotychczasowych wpływów i pozycji oraz wzajemnego wspierania się.

W każdym razie warto tą współzależność prześledzić. Nie jest to bezwzględnie obowiązująca zasada, ale związek jest tu niewątpliwy.

W sądownictwie zalega kilkuset sędziów, których system komunistyczny zdeprawował. Okazali się oni dyspozycyjni wobec organów władzy komunistycznego państwa.

Właśnie w dyspozycyjności sędziego najdobitniej wyraża się naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej. Ale dyspozycyjność lub autodyspozycyjność - bo takie zjawisko występowało, /myślę tu o sędziach, o których można powiedzieć, że byli raczej funkcjonariuszami partyjnymi w togach sędziowskich; sędziowie ci bez nacisku wiedzieli jak wyrokować/, są przede wszystkim naruszeniem zasad etyki sędziowskiej. Zaś zasady etyczno-moralne są niepodzielne.

Sędzia, który w swoim czasie był dyspozycyjny, względem jednej władzy okazał słabość charakteru naruszając zasadę niezawisłości, lub w inny sposób uchybiał godności sędziowskiej naruszając zasadę uczciwego orzekania, będzie także dyspozycyjny względem "nowej władzy", "dużych pieniędzy" lub "dużej polityki", zwłaszcza jeżeli wystąpi ona w sprzężeniu z "dużym interesem gospodarczym".

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest przede wszystkim aktem moralnym. Dlatego wymiar sprawiedliwości mogą sprawować ludzie o bardzo silnym poczuciu moralnym, nienagannym charakterze i silnej osobowości. Rozprężenie moralne i społeczne, skala przestępczości, korupcyjność środowisk gospodarczych w połączeniu z dość prawdopodobną korupcyjnością elit politycznych uprawdopodobniają, że bliski jest czas, że przed sądami będą rozstrzygane sprawy o setki miliardów lub nawet o biliony złotych. Będą podejmowane polityczne próby wpływu na sądy z przewrotnym uzasadnieniem, że "teraz sądy są nasze" lub kryminalnego korumpowania sędziów.

Doprowadzenie w takich procesach do rozstrzygnięcia zgodnego z prawem będzie wymagało ze strony sędziego wielkiej siły moralnej, postawy niezłomnej i uczciwości.

T e w a r t o ś c i m u s z ą t k w i ć w o s o b o w o ś c i s ę d z i e g o , b o ż a d e n n a d z ó r n i c z e g o t u n i e z a ł a t w i .

Obecna struktura osobowa kadry sędziowskiej w Polsce nie gwarantuje tego rodzaju postawy. Mogą zapadać wyroki, które będą szokować opinię publiczną, wyroki "dziwne" i niezrozumiałe.

Trzeba być świadomym tych niezmiernie poważnych zagrożeń, zwłaszcza w sytuacji gdy występuje silna i zrozumiała tendencja, by jurysdykcji sądów poddawać nowe sfery praw i interesów państwa i społeczeństwa. Póki co, struktura osobowa kadry sędziowskiej pozostaje chyba jako jedyna spośród wszystkich zawodów - a już napewno jednego z najważniejszych, - niewzruszona od 1989r.

Nie ma ani jednego przypadku od 2,5 roku odejścia ze służby sędziego skompromitowanego dyspozycyjnością, czy to z inicjatywy własnej, czy to w następstwie procedury "samooczyszczenia się", czy wreszcie orzeczenia sądu dyscyplinarnego.

xxx

Projekt rządowy zmian w Prawie o usp przewiduje w art.59¹, że "Prezydent na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa odwołuje sędziego jeżeli sędzia sprzeniewierzył się zasadzie niezawisłości" i dalej "sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości przez sędziego stwierdza sąd dyscyplinarny"... "stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym".

Jest to propozycja quasi - weryfikacji.

Takie podejście do problemu weryfikacji budzi zasadnicze wątpliwości co do intencji jej przeprowadzenia.

Gdyby proponowana zmiana została przez sejm uchwalona, praktycznie nie zmieni to niczego w obrazie funkcjonowania sądów, nie poprawi ani sprawności działania sądownictwa, ani jego wiarygodności i wizerunku społecznego.

Z sądownictwa odejdzie kilku lub kilkunastu sędziów najbardziej skompromitowanych i to w najlepszym razie, pamiętając jaka jest skuteczność działania sądów dyscyplinarnych w/g trybu te sądy obowiązującego. Intencja przeprowadzenia weryfikacji w taki sposób, jak proponuje to projekt rządowy jawi się tu jako intencja pozorna. Ghodzi o próbę stworzenia wrażenia rozwiązania problemu weryfikacji bez weryfikacji.

Sądzę, że sprawę należy postawić uczciwie.

Jeżeli jest wola polityczna przeprowadzenia weryfikacji - trzeba to nazwać weryfikacją, trzeba powiedzieć dlaczego trzeba ją przeprowadzić i na jakich zasadach.

Na pierwsze pytanie starałem się odpowiedzieć powyżej.

Zgodnie z konstytucją /art.60 ust.2/ "sędziowie są nieusuwalni z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie" /ustawą tą jest Prawo o usp/.

Weryfikacja zostaje przeprowadzona w/g następujących zasad:

1. Uchwalona zostaje ustawa epizodyczna regulująca kwestie weryfikacji sędziów.

2. Zawieszone zostają przepisy Prawa o usp. sprzeczne z ustawą epizodyczną.

3. Ustawa epizodyczna powinna przewidywać przynajmniej dwie podstawy merytoryczne weryfikacji, a to:

a/ uchybienie powadze i godności stanowiska sędziego, w tym zwłaszcza sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości,

b/ rażąco niskie kwalifikacje zawodowe.

"Powaga i godność stanowiska sędziego" są pojęciem szerszym, niż "sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej.

Sprzeniewierzenie się niezawisłości wyraża się przede wszystkim w dyspozycyjności sędziego.

Istnieje jednak cała mnogość postaw, zachowań i przewinień, które nie są sprzeniewierzeniem się zasadzie niezawisłości, a są naruszeniem powagi i godności stanowiska sędziego.

Podstawa weryfikacji w postaci rażąco niskich kwalifikacji zawodowych, jak sądzę, nie wymaga uzasadnienia.

4. Ustawa epizodyczna obowiązuje w czasie przez okres 1 roku. /Okres ten nie powinien być krótszy. Pośpiech może doprowadzić do błędnych decyzji/.

5. Weryfikacji poddani zostają sędziowie sądów rejonowych i wojewódzkich. Wyłączeni z weryfikacji są sędziowie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych. Argumenty przedstawione w części III opracowania, które uzasadniają utrzymanie w tych sądach dotychczasowego zakresu uprawnień samorządowych, przemawiają także za odstąpieniem od weryfikacji sędziów tych sądów. Należy także rozważyć czy w z a s a-
d z i e nie wyłączyć z weryfikacji sędziów sądów rejonowych i wojewódzkich, których wnioski o powołanie zostały przedstawione Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa w czasie ostatnich 2 lat, a więc którzy zostali powołani w/g nowych zasad.

Wyłączyłoby to z weryfikacji dalszych kilkuset sędziów.

6. Krajowa Rada Sądownictwa powołuje Komisję Weryfikacyjną spośród sędziów sądów powszechnych /za ich zgodą/ o nieposzlakowanej opinii, cieszących się niepodważalnym zaufaniem i prestiżem w środowisku prawniczym.

7. KRS dokonuje w pierwszej kolejności weryfikacji sędziów - członków Komisji Weryfikacyjnej.

8. /wariant I/ Komisja z chwilą powołania działa niezależnie, aczkolwiek jest organem pomocniczym Krajowej Rady Sądownictwa i przy niej działa.
 - 8a./wariant II/ Komisja jest organem opiniodawczym, podporządkowanym KRS
 9. Zadaniem Komisji jest przygotowanie pod względem merytorycznym, technicznym i organizacyjnym wniosków dla Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na stanowisko sędziowskie.
 10. /wariant I/ Krajowa Rada Sądownictwa nie jest związana pozytywnym wnioskiem Komisji, jest natomiast związana brakiem pozytywnego wniosku z jej strony.
 - 10a./wariant II/ KRS nie jest związana stanowiskiem Komisji.
 11. Uprawniony wniosek o powołanie przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego może pochodzić tylko od Krajowej Rady Sądownictwa.
 12. Podejmując uchwałę o wystąpieniu z wnioskiem o powołanie sędziego KRS kieruje się:
 - a. pozytywnymi przesłankami przewidzianymi w art.51 i 52 Prawa o usp.
 - b. brakiem negatywnych przesłanek opisanych w pkt 3.
 13. Odpowiednio takie same kryteria oceny stosuje Komisja Weryfikacyjna.
 14. Akty nominacji sędziów sądów rejonowych i wojewódzkich w okresie obowiązywania ustawy epizodycznej z m o c y p r a w a m a j ą c h a r a k t e r w a r u n k o w y.
 15. Warunkowość aktu nominacji sędziego zostaje usunięta przez wystąpienie z wnioskiem przez KRS do Prezydenta o powołanie na stanowisko sędziego.
 16. Rozwiązanie stosunku pracy sędziów, których weryfikacja dotyczy, a którzy w okresie obowiązywania ustawy epizodycznej nie uzyskali aktu powołania przez Prezydenta RP następuje z m o c y p r a w a z dniem oznaczonym w ustawie epizodycznej. /okres ten powinien odpowiadać czasowi obowiązywania ustawy epizodycznej/.
- Wątpliwości może budzić skład, zasada powołania i zakres uprawnień Komisji Weryfikacyjnej.
- Tu rzecz jest do dyskusji. Nie jest jednak możliwe by zakres prac, który miałby być przez nią wykonany mógł zostać przyjęty w całości przez KRS.
- Jest to niewykonalne!

XXXX

Można oczywiście wyrazić wątpliwości i zastrzeżenia, czy odejście kilkuset sędziów nie obniży sprawności sądownictwa przez zwolnienie tempa rozpoznawanych spraw. Niewątpliwie tak, ale jest to koszt tego przedsięwzięcia, który wydaje się być nie do uniknięcia.

Pożytki będą znacznie wyższe.

Jakość pracy sądów, poziom rozstrzygnięć sądowych ulegnie zdecydowanej poprawie. Postępowania sądowe będą trwały dłużej ale orzeczenia sądowe będą uczciwe.

Jednak to, co najważniejsze - polski wymiar sprawiedliwości wejdzie na drogę do odzyskania zaufania społecznego, rozpocznie się proces budowy prestiżu i autorytetu sądownictwa.

Jest sprawą o zasadniczym znaczeniu, by w warunkach niepewności politycznej, ułomności instytucji demokratycznych, narastających stanach sprzeczności i konfliktów sądownictwo mogło stać się czynnikiem rozwojemczym i stabilizującym, zaś ustrój państwa zyskał na równowadze. Bez weryfikacji osiągnięcie tego stanu nie będzie możliwe.

Z wielu ważnych względów jest pożądane, by inicjatywa ustawodawcza ustawy o weryfikacji sędziów została podjęta przez Prezydenta RP.