

IUSTITIA

PRAWO USTROJOWE

Jaki powinien być nadzór nad sądami

Krzysztof Dziedzic*

Wprowadzony przez ustawodawcę zwykłego i nieznajdujący oparcia w Konstytucji nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości i powoływanych przez niego prezesów sądów, działających w strukturze hierarchicznej podporządkowania, jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ponadto, jeżeli chodzi o badanie sprawności postępowań sądowych, nadzór ten jest zupełnie nieskuteczny. Nie byłoby dobrym rozwiązaniem rozszerzenie tego nadzoru (nazwanego monitorowaniem i ewaluacją działalności sądów) na całość działalności sądów i realizowanie go nadal przez prezesów sądów, przy jednoczesnym zastąpieniu sprawującego zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości przez Krajową Radę Sądownictwa. Nie ma żadnych przesłanek konstytucyjnych, potrzeb praktycznych, ani też względów historycznych, które przemawiałyby za istnieniem jakiegoś innego nadzoru nad sądami poza konstytucyjnym nadzorem nad orzekaniem sprawowanym przez SN.

Wprowadzenie

Pojęcie nadzoru wywodzące się z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu nie jest jednolicie rozumiane ani w nauce prawa administracyjnego, ani na gruncie prawa konstytucyjnego. Według Trybunału Konstytucyjnego przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego¹. Najczęściej określenia „nadzór” używa się do sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie mogąc wyręczać tych

organów w ich działalności, stosuje uprawnienia nadzorcze obejmujące prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane². Wspólną cechą wszystkich spotykanych definicji nadzoru jest element władczy związany z możliwością wiążącego wydawania poleceń przez organ nadzorczy podmiotowi nadzorowanemu³.

Oczywiste jest, że sprawowanie tak rozumianego nadzoru, polegającego na władczym oddziaływaniu na postępowanie i sytuację podmiotu nadzorowanego, jest w stosunku do sądów trudne do pogodzenia z zachowaniem konstytucyjnych zasad: niezawisłości sędziowskiej, określonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom oraz niezależności władzy sądowniczej, wyrażonej w art. 173 Konstytucji RP, stanowiącym, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Nadzór nad sądami nie może prowadzić do naruszenia tych fundamentalnych dla ładu prawnego konstytucyjnych zasad funkcjonowania sądów. Nie oznacza to jednak, że sądy nie mogą podlegać żadnemu nadzorowi. Należy zauważyć, że sam ustrojodawca przewidział w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP sprawowanie nadzoru nad sądami powszechnymi, stanowiąc, że sądy powszechne podlegają nadzorowi Sądu Najwyższego w zakresie orzekania. Nadzór nad sądami powinien zapewnić faktyczną realizację określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, w szczególności w zakresie sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki.

Prawidłowe ukształtowanie nadzoru nad sądami wymaga zatem, aby, z jednej strony, nie stał się on narzędziem wywierania nacisku na sądy i sędziów, ani przez pozostałe władze, co prowadziłoby do naruszenia niezależności i odrębności władzy sądowniczej, ani przez organy sądów, co mogłoby prowadzić do naruszenia niezawisłości sędziów, a z drugiej strony, nadzór ten powinien sprzyjać skutecznemu realizowaniu przez sądy prawa do sprawiedliwego i bez nieuzasadnionej zwłoki rozpatrywania spraw.

Nadzór orzecznicy

Artykuł 183 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że SN sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, jest jedynym przepisem ustawy zasadniczej odnoszącym się do nadzoru nad sądami. Mimo że w art. 7 PrUSP ustawodawca powtórzył treść art. 183 ust. 1 dodając, że tryb sprawowania nadzoru określają ustawy, to jednak w żadnej ustawie nie określono środków realizacji nadzoru przypisanego SN i związanych

* Autor jest Sędzią WSA w Gorzowie Wlkp.

¹ Uchw. TK z 5.10.1994 r., W 1/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 47.

² Wyr. TK z 15.1.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3.

³ Szerzej o pojęciu nadzoru w kontekście specyfiki funkcjonowania sądownictwa powszechnego zob. J. Mrozek, *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2022, s. 105–119.

z tym kompetencji. W obecnie obowiązującej ustawie o SN⁴ nie ma żadnych uregulowań odnoszących się do konstytucyjnego pojęcia nadzoru nad sądami powszechnymi w zakresie orzekania. W poprzedniej ustawie o SN⁵ obowiązującej do 2018 r., sposób pojmowania nadzoru orzeczniczego określał art. 1 pkt 1, zgodnie z którym SN jest organem władzy sądowniczej powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojсковых przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych.

W doktrynie podkreślano, że nadzór nad orzekaniem, o którym mowa w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP należy odróżnić od kontroli instancyjnej sprawowanej przez sądy II instancji (art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP). Jest to nadzór o szczególnym charakterze znamionujący się dążeniem do zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego⁶. Ponadto zauważono, że ponieważ środki nadzoru orzeczniczego muszą, ze swej istoty, pozwalać SN na ingerowanie w sposób i treść rozstrzygnięcia konkretnych spraw sądowych, art. 183 ust. 1 Konstytucji RP stanowi wyjątek od przewidzianej w art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej zasady podległości sędziów Konstytucji i ustawom⁷.

Nie może budzić wątpliwości, że aby konstytucyjny zapis o nadzorze sprawowanym przez Sąd Najwyższy nad sądami powszechnymi mógł realnie funkcjonować w praktyce, konieczne jest precyzyjne określenie przez ustawodawcę zwykłego: jakie są cele tego nadzoru, w jakich sytuacjach nastąpić może ingerencja nadzorcza, jakie środki przysługują w tym zakresie SN oraz jaka jest relacja sprawowanego przez SN nadzoru do zasady niezawisłości sędziów. Brak ustawowych regulacji w powyższym zakresie powoduje, że obecnie nadzór SN nad sądami sprowadza się wyłącznie do rozpoznawania przez SN środków zaskarżenia oraz podejmowania uchwał.

Nadzór administracyjny

Ustawodawca zwykły nie tylko nie wypełnił treścią ustawową zapisu art. 183 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego o sprawowaniu przez SN nadzoru nad sądami w zakresie orzekania, ale też wprowadził w PrUSP inny, nieprzewidziany w Konstytucji nadzór nad sądami w postaci tzw. nadzoru nad działalnością administracyjną. Zgodnie z art. 8 PrUSP nadzorowana działalność obejmuje całość zadań sądów określonych w art. 1 § 2 i 3 PrUSP, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej i została podzielona na dwie sfery: po pierwsze, zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu oraz po drugie, zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu. Nadzór nad dzia-

łalnością w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania sądów, zgodnie z art. 9 PrUSP, sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), natomiast nadzór nad właściwym tokiem wewnętrznego urzędowania sądów został podzielony na nadzór wewnętrzny, sprawowany przez prezesów sądów i nadzór zewnętrzny, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, za pośrednictwem delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości sędziów (art. 9a PrUSP). Nadzór administracyjny sprawowany jest w strukturze hierarchicznego podporządkowania prezesów sądów, prezesom sądów wyższego rzędu oraz Ministrowi Sprawiedliwości (art. 22 ust. 2 PrUSP).

Wewnętrzny nadzór administracyjny obejmuje, zgodnie z art. 37b § 1 PrUSP, badanie sprawności postępowań w poszczególnych sprawach, prawidłowości przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz kontrolę działalności sekretariatów. Czynnościami nadzorczymi wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są: wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu i lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 PrUSP). Prezes sądu uchyla czynności administracyjne niezgodne z prawem, naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowe (art. 37 § 3 PrUSP), a ponadto zgodnie z § 8 rozporządzenia wykonawczego⁸ wydaje, w razie potrzeby, zarządzenia nadzorcze zmierzające do usprawnienia toku wewnętrznego urzędowania sądu lub podniesienia efektywności i poziomu kultury organizacji pracy. Sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nadzór zewnętrzny obejmuje, zgodnie z art. 37f PrUSP, analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, czyli faktycznie polega na nadzorowaniu przez ministra wyników pracy nadzorczej prezesów sądów.

Ustanowiony w PrUSP nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów, nie tylko nie ma żadnego umocowania konstytucyjnego (takie umocowanie ma jedynie przewidziany w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nadzór SN nad orze-

⁴ Ustawa o Sądzie Najwyższym z 8.12.2017 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1093).

⁵ Ustawa o Sądzie Najwyższym z 23.11.2002 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1254).

⁶ W. Sanetra, O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego, *Przegląd Sądowy*, 2006, Nr 9, s. 4.

⁷ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, T. IV, Warszawa 2005, kom. do art. 183, teza 6.

⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20.12.2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1166).

kaniem), ale też jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami niezawisłości sędziów oraz niezależności i odrębności sądów. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 15.1.2009 r.⁹ i z 7.11.2013 r.¹⁰ uznał, że samo powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą podziału władz oraz z zasadą niezależności władzy sądowniczej, a badane w tych sprawach konkretne środki nadzoru przysługujące Ministrowi nie przekroczyły w ocenie Trybunału granicy ingerencji w niezawisłość sędziowską, jednak orzeczenia te spotkały się z zasłużoną krytyczną oceną w doktrynie¹¹.

Trafnie zarzucił sędzia A. Wróbel, w zdaniu odrębnym do wyroku z 7.11.2013 r., K 31/12, błędne przyjęcie przez Trybunał, że sądy prowadzą „działalność administracyjną”, przy nadaniu temu określeniu znaczenia, które nie ma oparcia w przepisach Konstytucji. Jedynym przewidzianym w Konstytucji zadaniem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Przyjęcie w PrUSP, że sądy prowadzą ponadto działalność administracyjną, przy zawartym w art. 8 PrUSP wyjaśnieniu, że polega ona na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu oraz właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, nie pozwala na oddzielenie tak określonej działalności sądów od wymierzania sprawiedliwości. Wszystkie czynności w toku postępowania sądowego są bowiem nierozdzielnie związane z działalnością orzeczniczą, czyli realizacją zadania sądu polegającego na wymierzaniu sprawiedliwości. Praktyczne trudności we wskazaniu, zdefiniowaniu czy wymienieniu czynności administracyjnych sądu wynikają z tego, że sąd żadnymi czynnościami administracyjnymi nie wykonuje¹².

Wykonując zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 2 § 1 PrUSP), sędzia zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP we wszystkich podejmowanych czynnościach powinien mieć zapewnioną niezawisłość, podlegając tylko Konstytucji oraz ustawom, nie zaś prezesowi sądu czy Ministrowi¹³. W ramach swojego urzędowania sędziowie nie podejmują żadnych czynności, które mogłyby podlegać nadzorowi innemu aniżeli nadzór nad orzekaniem, przewidziany w 183 ust. 1 Konstytucji RP i zastrzeżony wyłącznie dla SN. W związku z tym przewidziany w PrUSP nadzór nad tokiem urzędowania stanowi konstytucyjnie niedopuszczalną ingerencję w niezawisłość sędziowską i to mimo formalnego zapisu w art. 9b PrUSP, że czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Należy przy tym zauważyć, że ten przepis pozostaje w ewidentnej sprzeczności z treścią art. 79 PrUSP stanowiącego, że sędzia nie może, powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, uchylić się od wykonania poleceń w zakresie czynności administracyjnych, jeżeli z mocy przepisów ustawy należą do obowiązków sędziow-

skich, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego.

Oprócz naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej, powierzenie tzw. nadzoru administracyjnego nad sądami Ministrowi Sprawiedliwości i powoływaniem przez niego prezesom sądów, stanowi naruszenie zasady niezależności sądów. Niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej wynikająca z zasady podziału władz przyjętej w art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej, została wzmocniona w art. 173 Konstytucji RP stanowiącym, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność, o której mowa w tym przepisie należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza¹⁴. Wymóg „rozdzielenia” władz w odniesieniu do władzy sądowniczej oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki¹⁵. Dlatego ustrojowa organizacja sądownictwa powinna być oparta na zasadzie separacji lub nawet izolacji władzy sądowniczej¹⁶, a nadzór powinien być realizowany w obrębie każdej z trzech władz, a nie przez czynnik zewnętrzny, pochodzący z innej władzy¹⁷.

⁹ K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3.

¹⁰ K 31/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 121.

¹¹ Zob. np. kryt. glosy do wyroku z 15.1.2009 r.: K 45/07, P. Sarnecki, Krajowa Rada Sądownictwa, 2009, Nr 3, s. 51–55 i W. Jakimko, Przegląd Sejmowy 2010, Nr 2(97), s. 155–165 oraz K. Markiewicz, Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata ide lege ferenda [w:] Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, red. J. Gudowski, K. Weitz, T. II, Warszawa 2011, s. 2909–2940; B. Banaszak, Uwagi o zgodności z Konstytucją znolizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych, Przegląd Sejmowy 2012, Nr 5, s. 67–88; B. Zdziennicki, Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej, [w:] Rola orzecznictwa w systemie prawa, red. T. Giaro, Warszawa 2016, Lex/el 2023.

¹² S. Dąbrowski, Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty [w:] Pozycja ustrojowa sędziego, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, Lex/el 2023.

¹³ Jak blisko 100 lat temu słusznie pisał A. Mogilnicki: „Sędzia, którego los jest, choćby częściowo, zależny od prezesa i ministra, może mieć, czasem podświadomą, tendencję do liczenia się przy wyrokowaniu z ich życzeniami, a sędzia, który w chwili wyrokowania kieruje się nie tylko ustawą i sumieniem, lecz także czyjemiś życzeniami – to parodia sędziego” A. Mogilnicki, Sędzia a urzędnik, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1931, Nr 9, s. 116.

¹⁴ J. Trzeciński [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, T. I, Warszawa 1999, kom. do art. 173, teza 11.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 14.10.2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 147.

¹⁶ S. Dąbrowski, Ustrojowa pozycja sędziego [w:] Aurea praxis Aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, t. II, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2780.

¹⁷ P. Sarnecki, glosa do wyroku TK z 15.1.2009 r., K 45/07, KRS 2009, Nr 3, s. 53.

Niezależnie od zastrzeżeń natury konstytucyjnej, należy podkreślić, że jeżeli chodzi o sprawność postępowań przed sądami, to obowiązujący model nadzoru administracyjnego okazuje się całkowicie nieskuteczny. Jak w 2009 r. zauważył S. Dąbrowski: „mimo 90 lat nadzoru administracyjnego nie udało się zapewnić społecznie akceptowanej sprawności postępowań sądowych”¹⁸. Trzeba dodać, że od 2009 r. czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przed sądem I instancji wzrósł ponad dwukrotnie¹⁹.

Monitorowanie i ewaluacja działalności sądów

Zauważane od dawna zasadnicze wady tzw. nadzoru administracyjnego nad sądami, zwłaszcza w świetle praktyki sprawowania tego nadzoru w ostatnich latach, czynią celowym wypracowanie nowych rozwiązań ustawowych odnoszących się do nadzoru nad sądami. Konkretnie propozycje w tym zakresie znalazły się w przedstawionych podczas obrad III Kongresu Prawników Polskich w Gdańsku – 24.6.2023 r. projektach nowych ustaw, Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁰ oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa²¹.

W projektowanych ustawach konsekwentnie nie używa się pojęcia „nadzór nad działalnością administracyjną sądów”, a w zamian wprowadzono pojęcie „monitorowanie urzędowania sądów”, którego zakres zasadniczo odpowiada obecnemu nadzorowi wewnętrznemu oraz pojęcie „ewaluacja działalności sądów”, jako odpowiednik „nadzoru zewnętrznego”²².

Monitorowanie mające zapewnić właściwe urzędowanie sądów ma należeć do prezesów sądów i KRS, a przy prowadzeniu czynności nadzorczych (monitorowania) zachowana ma być zasada hierarchicznego podporządkowania – prezes sądu podlega prezesowi sądu przełożonego i Krajowej Rady Sądownictwa (art. 46 § 4 ProjPrUSP). W przedstawionych projektach przewidziano rozszerzenie zakresu monitorowania w stosunku do zakresu obecnego nadzoru wewnętrznego. Oprócz dotychczasowego badania sprawności postępowań w poszczególnych sprawach, prawidłowości przydzielania spraw i kontroli działalności sekretariatów, przewidziano również badanie rzetelności i kultury urzędowania sądów (art. 50 § 1 ProjPrUSP i art. 59 ust. 1 ProjKrRadSądU). Także zakres przedmiotowy wykonywanej przez KRS ewaluacji określono szerzej aniżeli sprawowanego przez MS nadzoru zewnętrznego. Nadzór zewnętrzny obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37f § 1 PrUSP), natomiast ewaluacja ma obejmować ocenę całokształtu działalności sądów, w tym niezwiązanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 62 § 1 ProjPrUSP). Szersze mają być także uprawnienia nadzorcze KRS.

O ile Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu, wydziału sądu lub działalności nadzorczej prezesa sądu tylko w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień (art. 37g § 2 PrUSP), to analogiczne uprawnienie KRS nie zostało obwarowane żadnymi warunkami, a Rada oprócz dotychczasowych wizytacji i lustracji sądów i wydziałów mogłaby zarządzić także lustrację pracy sędziego (art. 60 ust. 1 pkt c ProjKrRadSądU). Ponadto KRS, a nie Minister Sprawiedliwości, ma zarządzać działalnością sądów mającą na celu zapewnienie warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych niezbędnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania innych zadań ochrony prawnej (art. 7 § 1 ProjPrUSP jako odpowiednik obecnego art. 9a § 1 PrUSP).

Oceniając przedstawione projekty należy zauważyć, że jakkolwiek terminy „monitorowanie” i „ewaluacja” nie niosą za sobą tak negatywnych konotacji jak pojęcie „nadzoru”, to jednak wprowadzenie proponowanych zmian nie zmieniłoby istoty dotychczasowego modelu nadzoru administracyjnego nad sądami. W dalszym ciągu zachowałby on hierarchiczną strukturę opartą na prezesach sądów, z tą różnicą, że zwierzchnią rolę od MS miałyby przejść KRS. Pozostałyby w związku z tym aktualne zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej, wynikające z prowadzenia czynności nadzorczych (monitorujących) przez przełożonych sędziego działających w systemie hierarchicznego podporządkowania. Podkreślając słuszność odejścia od sprawowania nadzoru nad sądami w jakimkolwiek zakresie przez Ministra Sprawiedliwości jako kroku w kierunku separacji władzy sądowniczej, wynikającej z art. 173 Konstytucji RP, nie można pominąć konstytucyjnych wątpliwości odnośnie do przyznania uprawnień nadzorczych KRS. Jedynym określonym w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP zadaniem KRS jest stanie na straży niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie „straży”, o której mowa w tym przepisie obejmuje sobą czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym²³. Zagrożenia takie, z natury rzeczy, pochodzą przede wszystkim ze strony pozostałych władz (ustawodawczej i wykonawczej), a jednak przewidziane w projektach monitorowanie i ewaluacja nie mają odnosić się do tych władz, ale wyłącznie do władzy sądowniczej,

¹⁸ S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, KRS 2014, Nr 1 (22), s. 18.

¹⁹ Na podstawie Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en.

²⁰ Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 24.6.2023 r., dalej jako: ProjPrUSP, https://www.iustitia.pl/images/pliki/Projekt_ustawy_-_Prawo_o_ustroju_sa%CC%A8do%CC%81w_powszechnych_z_24.6.2023.pdf.

²¹ Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 24.6.2023 r., dalej jako: ProjKrRadSądU, https://www.iustitia.pl/images/pliki/ustawa_o_KRS_24.06_Iustitia.pdf.

²² Dział I, Rozdziały 6 i 9 ProjPrUSP i Rozdział 5 Proj KrRadSądU.

²³ Wyrok TK z 28.11.2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129.

tak jakby to ona miała stwarzać zagrożenie dla siebie samej. Przy tym jako przedmiotu monitorowania i ewaluacji nie określono ewentualnych zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co mieściłoby się w zakresie zadań KRS, ale badanie szybkości, rzetelności i kultury urzędowania sądów, czyli obszarów ściśle związanych z wymierzaniem sprawiedliwości, zastrzeżonym w Konstytucji wyłącznie dla władzy sądowniczej, której KRS nie sprawuje (art. 10 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Powierzenie KRS bardzo wielu zadań wynikających z prowadzenia monitorowania, ewaluacji oraz zapewnienia odpowiednich warunków działalności wszystkich sądów powszechnych, co oznacza podejmowanie decyzji odnoszących się do poszczególnych czynności w poszczególnych sądach, oprócz wątpliwości konstytucyjnych, musi budzić również obawy o efektywność działania tego kolegialnego organu.

Od strony przedmiotowej krytycznie trzeba się odnieść do rozszerzenia zakresu monitorowania w stosunku do obecnego nadzoru wewnętrznego oraz zakresu ewaluacji w stosunku do nadzoru zewnętrznego. Należy zauważyć, że obowiązującym uregulowaniom, odnośnie do określenia przedmiotu nadzoru administracyjnego słusznie zarzucono naruszenie zasady dostatecznej określoności, związanej z regułą tzw. przyzwoitej legislacji, wyprowadzanej z zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Oprócz nieokreśloności pojęcia nadzorowanej „działalności administracyjnej sądów”, wskazywano również na brak zdefiniowania co oznacza stanowiący przedmiot nadzoru „właściwy tok wewnętrznego urzędowania sądu”²⁴. W przedstawionych projektach monitorowanie również ma dotyczyć niezdefiniowanego „urzędowania sądów”, a dodatkowo ma obejmować „rzetelność” i „kulturę” tego urzędowania, przy czym także te dwa nowo wprowadzane pojęcia nie zostały w projektach zdefiniowane. W doktrynie pojęcie rzetelnego postępowania sądowego jest różnie definiowane i opisywane. Zazwyczaj przyjmuje się, że prawo do rzetelnego postępowania zostało wyrażone w art. 6 EKPC i stanowi naczelną zasadę ustrojową sądowego wymiaru sprawiedliwości, mającą swoje umocowanie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także ujmowane jest jako prawo podmiotowe, gwarantujące każdemu ochronę jego praw na drodze sądowej. Rzetelne postępowanie jest cechą modelującą – wzorcową każdego z postępowań sądowych²⁵. Jeżeli zaś chodzi o pojęcie „kultury urzędowania”, to zgodnie z obowiązującym art. 57b § 1 PRUSP obejmuje ona kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy oraz poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw albo wykonywaniu innych powierzonych zadań lub funkcji. Rozszerzenie monitorowania na rzetelność i kulturę urzędowania, wobec nieokreśloności i ogólności tych pojęć, powoduje, że faktycznie monitorowanie może obejmować całość działalności sądów (wyraźnie wskazano tak przy ewaluacji – art. 62 ust. 1 ProjPrUSP), wchodząc

tym samym w zakres zastrzeżonego w Konstytucji dla Sądu Najwyższego nadzoru orzeczniczego nad sądami i ingerując w niezawisłość sędziowską.

Podsumowując fragment rozważań odnoszący się do regulacji nadzoru nad sądami (monitorowania i ewaluacji działalności sądów) w projektach nowych ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa, należy stwierdzić, że przedstawione propozycje, podobnie jak obecny model nadzoru administracyjnego nad sądami, nie znajdują oparcia w postanowieniach Konstytucji i nie zawierają żadnych regulacji odnoszących się do przewidzianego w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nadzoru orzeczniczego SN nad sądami powszechnymi²⁶. Ponadto nie likwidują zagrożeń dla niezawisłości sędziów wynikających z wykonywania nadzoru (monitorowania) nad czynnościami sędziego przez jego przełożonych działających w strukturze hierarchicznego podporządkowania, a nawet zwiększają te zagrożenia przez rozszerzenie sprawowanego nadzoru (monitorowania i ewaluacji) faktycznie na całość działalności sądów.

Właściwy model nadzoru nad sądami

Punktem wyjścia do rozważań nad prawidłowym ukształtowaniem modelu nadzoru nad sądami muszą być przepisy Konstytucji RP, w szczególności art. 183 ust. 1 jako jedyny przepis odnoszący się do nadzoru nad sądami, art. 45 ust. 1 gwarantujący prawo do sądu oraz art. 173 i 178 ust. 1 statuujące zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustawowe uregulowania nadzoru nad sądami powinny być oparte na następujących, wynikających z tych przepisów Konstytucji założeniach:

Po pierwsze, należy uwzględnić odnoszącą się do sądów siatkę pojęciową przyjętą w Konstytucji. I tak sądy sprawują wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), co oznacza orzekanie (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), rozstrzyganie spraw (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sądy nie prowadzą natomiast działalności administracyjnej i w związku z tym nie może być nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Sędziowie sprawując urząd podlegają wyłącznie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) i w związku z tym nie może być nadzoru nad tokiem urzędowania sądów, ani też monitorowania urzędowania sądów.

Po drugie, nadzór nad sądami powszechnymi w zakresie ich działalności (orzekania) został powierzony w art. 183 ust. 1 Konstytucji SN i nie może być przypisany żadnemu innemu organowi. Z uwagi na zasadę niezależności i odręb-

²⁴ B. Banaszak, Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych, Przegląd Sejmowy 2012, Nr 5, s. 72–73.

²⁵ Zob. A. Łazarska, Rzetelny proces cywilny, Warszawa 2012, Rozdziały 1–4.

²⁶ O nadzorze nad sądami nie ma również mowy w przedstawionym 24.6.2023 r. projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym, https://www.iustitia.pl/images/pliki/Ustawa_z_2002_o_SN.doc_projekt.pdf.

ności sądów, nadzór nad sądami nie powinien być sprawowany w jakimkolwiek zakresie przez władzę wykonawczą – Ministra Sprawiedliwości, ani też przez KRS jako organ mający gwarantować przestrzeganie tej zasady. Z uwagi na zagrożenia dla niezawisłości sędziów nadzór nie powinien być wykonywany przez prezesów sądów.

Po trzecie, nadzór nad orzecznictwem sądów powinien obejmować określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP standardy prawa do sądu w zakresie sprawiedliwego i bez nieuzasadnionej zwłoki rozpatrzenia sprawy. Nad gwarantowaną również przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP niezależnością sądów i niezawisłością sędziów czuwa KRS (art. 186 Konstytucji RP), natomiast nad sprawiedliwym rozpatrzeniem sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinien czuwać SN wykonując nadzór nad sądami (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP).

Wreszcie po czwarte, stanowiący materię konstytucyjną nadzór orzeczniczy nad sądami powszechnymi sprawowany przez SN (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), nie ma nic wspólnego z organizacją sądów i zapewnieniem sądom odpowiednich warunków funkcjonowania, które to kwestie stanowią materię ustawową (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP).

Jeżeli chodzi o stronę podmiotową, to ustrojodawca powiązał nadzór nad sądami wyłącznie z Sądem Najwyższym, który tak jak te sądy, sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), a równocześnie z mocy art. 183 ust. 1 Konstytucji RP sprawuje nad tymi sądami nadzór. Nadzór nad sądami jest obecnie realizowany przez SN wyłącznie przez rozpoznawanie środków zaskarżenia oraz podejmowanie uchwał. Nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby ustawowo określić także inne środki nadzoru np. stosowane obecnie w ramach nadzoru administracyjnego wizytacje i lustracje²⁷. Czynności nadzorcze, inne aniżeli orzecznicze, powinni realizować sędziowie SN oraz powoływani przez prezesa SN spośród sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli – sędziowie wizytatorzy, losowo wyznaczeni do przeprowadzenia konkretnych czynności. Nie ma żadnych przesłanek konstytucyjnych, ani też potrzeb faktycznych, przemawiających za powierzeniem jakichkolwiek czynności związanych z nadzorem prezesom sądów. Zadaaniem prezesów sądów nie powinno być nadzorowanie pracy sędziów, ale wyłącznie zapewnienie sądom odpowiednich warunków funkcjonowania²⁸.

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy, kluczowe dla właściwego określenia nadzorowanej działalności sądów jest rozumienie użytego w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP terminu „orzekanie”. W literaturze wskazuje się, że „orzekanie” jest tożsame z pojęciem rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz pojęciem sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP)²⁹. Sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości nierozdzielnie wiąże się z gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawem do sądu, a w związku z tym nadzór nad orzekaniem powinien

obejmować badanie przestrzegania przez sądy, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP standardu w zakresie prawa do sprawiedliwego i bez nieuzasadnionej zwłoki rozpatrywania spraw.

Rozpatrywanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki jest istotnym elementem składowym prawa do sądu, a w związku z tym sprawność postępowania sądowego powinna stanowić przedmiot nadzoru nad sądami w zakresie orzekania, sprawowanego zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP przez SN. Co oczywiste objęcie nadzorem SN sprawności postępowań sądowych nie spowoduje samoistnie skrócenia czasu trwania tych postępowań. Rozwiązanie problemu systemowej przewlekłości postępowań sądowych wymaga bowiem przede wszystkim dokonania zasadniczych zmian w ustawach proceduralnych oraz zmian w organizacji pracy sądów. Ważnym jednak elementem tych zmian powinno być objęcie sprawności postępowania nadzorem SN, przy czym ustawowe regulacje tego nadzoru muszą być spójne z uregulowaniami zawartymi w ustawie z 17.6.2004 r. o skardze na przewlekłość³⁰, która to ustawa również wymaga zmian służących zapewnieniu efektywnej ochrony przed przewlekłością postępowań sądowych³¹.

Istotną wartością, szczególnie w kontekście społecznego postrzegania realizacji standardu sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw przez sądy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jest jednolitość orzekania powiązana z ogólniejszą w stosunku do niej wartością równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Obecnie nadzór orzeczniczy SN w zakresie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych jest realizowany wyłącznie w drodze rozstrzygnięcia środków zaskarżenia i podejmowania uchwał. Poza ramy niniejszego tekstu wychodzą kwestie związane z potrzebą poszerzenia zakresu

²⁷ Powierzenie nadzoru nad sądami wyłącznie Sądowi Najwyższemu bądź jego prezesowi, także w zakresie obecnego nadzoru administracyjnego, było od dawna postulowane w doktrynie zob. np. *K. Markiewicz, Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata ide lege ferenda* [w:] *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. *J. Gudowski, K. Weitz*, T. II, Warszawa 2011, s. 2936–2939; *B. Dzidziński, Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej*, [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. *T. Giaro*, Warszawa 2016, Lex/el 2023

²⁸ Na to, że dysfunkcyjny jest system, w którym prezes sądu odpowiedzialny za sprawne działanie sądu jest jednocześnie nadzorcą w tym zakresie, od dawna zwracał uwagę *J. Ignaczewski*, zob. np. *Petryfikacja reform*, [w:] *Perspektywy wymiaru sprawiedliwości*, red. *J. Ignaczewski*, dodatek do *Monitora Prawniczego* 2010, Nr 3, s. 60–68.

²⁹ *L. Garlicki* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. *L. Garlicki*, T. IV, Warszawa 2005, kom. do art. 183, teza 5.

³⁰ Ustawa z 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725).

³¹ Zob. np. propozycje zmian w ustawie o skardze na przewlekłość przedstawione w zakresie dotyczącym sądów administracyjnych w opracowaniu przygotowanym przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych z 25.3.2023 r., <https://ossas-sedziowie.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/podsumowanie-projekt-zmian-prawa-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-2.pdf>

nadzoru SN, jeżeli chodzi o ujednolicanie orzecznictwa sądów powszechnych i wyjścia poza obecnie stosowane tradycyjne środki³². Niewątpliwie jednak rola Sądu Najwyższego w ujednolicaniu orzecznictwa sądów powszechnych powinna ewaluować, a w szczególności potrzeby w tym zakresie będą narastać w związku z coraz powszechniej dostrzeganą koniecznością bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne (rozproszona kontrola konstytucyjności ustaw)³³.

Nie budzi wątpliwości, że każdy nadzór nad sądami, także ten sprawowany przez SN w zgodzie z art. 183 ust. 1 Konstytucji i ograniczony do badania sprawności postępowań i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych, stwarza niebezpieczeństwo dla niezawisłości sędziowskiej. Dlatego istotne jest odpowiednie wyważenie racji między ochroną wartości objętych nadzorem a koniecznością przestrzegania zasady podlegania przez sędziów wyłącznie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Jak wskazuje TK, zasada zakazu nadmiernej ingerencji, określana też jako zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji, ma na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, lecz także rozciąga się na relację między władzami publicznymi. Zachowanie proporcjonalności jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy ustawodawca wprowadza regulacje mogące skutkować ograniczeniem niezależności sądów lub niezawisłości sędziów³⁴. W związku z tym skonstruowanie prawidłowego modelu nadzoru nad sądami wymagać będzie takich ustawowych rozwiązań w zakresie środków nadzoru i związanych z tym kompetencji sprawujących nadzór sędziów, aby ochrona wartości jednolitości orzecznictwa i sprawności postępowań sądowych nie prowadziła do nieproporcjonalnej ingerencji w niezawisłość sędziowską.

Organizacja sądów oraz zapewnienie sądom odpowiednich warunków funkcjonowania

Oprócz właściwego ustawowego uregulowania nadzoru nad sądami powszechnymi celowe jest stworzenie nowych regulacji dotyczących podziału kompetencji związanych z organizacją sądów powszechnych i zapewnieniem im odpowiednich warunków funkcjonowania. Raz jeszcze należy podkreślić, że te kwestie zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej nie powinny mieć nic wspólnego z nadzorem orzeczniczym nad sądami, sprawowanym przez SN (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Obecne powiązanie sfery orzeczniczej – urzędowania sądów ze sferą związaną z zapewnieniem sądom odpowiednich warunków funkcjonowania i wykreowanie w ten sposób tzw. działalności administracyjnej sądów, objętej nadzorem sprawowanym przez Ministra Sprawiedliwości i powoływanych przez niego

prezesów sądów, działających w hierarchicznej strukturze, nie tylko nie ma oparcia konstytucyjnego, ale też nie służy efektywności pracy sądów. Podobnie jak uregulowania dotyczące nadzoru nad sądami, także nowe regulacje dotyczące podziału kompetencji związanych z organizacją sądów powszechnych i zapewnieniem im odpowiednich warunków funkcjonowania, powinny uwzględniać konstytucyjne zasady funkcjonowania sądów, w szczególności konieczność ochrony niezależności i odrębności sądów oraz niezawisłości sędziowskiej.

Ponieważ określonymi w Konstytucji zadaniami Sądu Najwyższego jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i jednocześnie sprawowanie nadzoru nad sądami (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), nie ma konstytucyjnych przesłanek, ale też żadnych praktycznych powodów, by dodatkowo powierzać SN zadania związane z organizacją sądów, czy też zapewnieniem im odpowiednich warunków funkcjonowania. Kompetencje związane z organizacją sądów (np. tworzenie i znoszenie sądów, wydziałów, ustalenie obszarów właściwości sądów) oraz sprawy osobowe sędziów (np. przydzielanie nowych stanowisk sędziowskich, zmiany miejsca służbowego sędziów, powoływanie prezesów sądów), wiążą się ściśle z niezależnością władzy sądowniczej i niezawisłością sędziów. W związku z tym powinny należeć do KRS, której zadaniem jest stanie na straży tych wartości (art. 186 Konstytucji RP). Decyzje KRS w zakresie organizacji sądów i spraw osobowych sędziów powinny być podejmowane w oparciu o stanowiska wyrażone przez organy sądów, przy czym wymaga podkreślenia, że chodzi o organy tylko tego sądu, którego decyzja KRS ma dotyczyć. Nie ma bowiem żadnych powodów, by o sprawach danego sądu wypowiedziały się w jakiegokolwiek formie organy innego sądu. Pełna realizacja słusznego postulatu stworzenia jednolitego

³² Jako przykład możliwości poszerzenia zakresu środków służących ujednoliceniu orzecznictwa, zob. np. propozycje wprowadzenia w procedurze sądowniczej, prowadzonego przez NSA, postępowania pilotażowego, zawarte w opracowaniu przygotowanym przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych z 25.3.2023 r., <https://osssa-sedziowie.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/podsumowanie-projekt-zmian-prawa-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-2.pdf>

³³ Zob. np. M. Gutowski, P. Kardas, Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017 oraz L. Garlicki, Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2016, Nr 7–8, s. 11–12; M. Saffjan, Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach doświadczenie i przyszłość, Przegląd Konstytucyjny 2017, Nr 1, s. 39–55; E. Łętowska, Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP, [w:] Minikomertarz dla Maksiprofesa. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 797 i n.; J. Podkowik, Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, Przegląd Sądowy 2018, Nr 5, s. 6 i n.; P. Mikuli, Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. XL, s. 636–648; P. Jabłońska, Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020, Nr 11–12, s. 21–32.

³⁴ Wyrok TK z 14.10.2015 r. Kp 1/15, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 147.

stanowiska sędziowskiego³⁵ powinna wykluczyć jakąkolwiek, pozainstancyjną, podległość sądów (organów sądów) innym sądom (organom innych sądów).

Za organizację pracy sądu (np. podziały czynności sędziów, zasady przydziału spraw) i zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów, co obejmuje np. sprawy kadrowe z wyjątkiem spraw osobowych sędziów oraz kwestie lokalowe i wyposażenie sądów, powinni być odpowiedzialni wybierani przez sędziów prezesi sądów³⁶, niewykonyjący przy tym, jak to już wskazano, żadnych czynności nadzorczych. W zakresie spraw związanych z organizacją pracy sądu prezesi powinni współdziałać z organami samorządowymi, natomiast w zakresie spraw finansowych i gospodarczych powinni być wspomagani przez podległych im dyrektorów sądów. Nie ma żadnych racjonalnych powodów uzasadniających utrzymywania obecnie funkcjonującego systemu dwuwładzy w sądach, w którym dyrektor sądu, będący faktycznie pracownikiem Ministerstwa Sprawiedliwości, jest organem sądu, niezależnym od prezesa. Jeżeli chodzi o kompetencje finansowe, inwestycyjne i informatyczne, w skali obejmującej wszystkie sądy, to powinny one pozostać w gestii Ministra Sprawiedliwości³⁷. Nie oznacza to jednak wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości jakichkolwiek czynności nadzorczych w stosunku do sądów, albowiem kontrola z punktu widzenia legalności i gospodarności podejmowanych przez prezesów sądów działań w zakresie zapewnienia sądom odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych należy wyłącznie do Najwyższej Izby Kontroli (art. 203 Konstytucji RP).

Podsumowanie

Przewidziany w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nadzór Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi w zakresie orzekania nie został dotychczas uregulowany w ustawach zwykłych i obecnie ogranicza się wyłącznie do rozpoznawania przez SN środków zaskarżenia i podejmowania uchwał. Wprowadzony przez ustawodawcę zwykłego i nieznajdujący oparcia w Konstytucji nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości i powoływanych przez niego prezesów sądów, działających w strukturze hierarchicznej podporządkowania, jest nie do

pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ponadto, jeżeli chodzi o badanie sprawności postępowań sądowych, nadzór ten jest zupełnie nieskuteczny. Nie byłoby dobrym rozwiązaniem rozszerzenie tego nadzoru (nazwanego monitorowaniem i ewaluacją działalności sądów) na całość działalności sądów i realizowanie go nadal przez prezesów sądów, przy jednoczesnym zastąpieniu sprawującego zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości przez Krajową Radę Sądownictwa. Nie ma żadnych przesłanek konstytucyjnych, potrzeb praktycznych, ani też względów historycznych³⁸, które przemawiałyby za istnieniem jakiegoś innego nadzoru nad sądami poza konstytucyjnym nadzorem nad orzekaniem sprawowanym przez SN. Ten nadzór powinien być jedynym nadzorem nad sądami, a jego cele i środki należy jasno określić w ustawach. Poza prawidłowością orzeczeń badaną przez rozpoznawanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, nadzór powinien obejmować wyłącznie sprawność postępowań i jednolitość orzecznictwa, jako wartości składające się na prawo do sądu, gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Nadzór powinien być realizowany wyłącznie przez sędziów SN, a w zakresie niektórych czynności nadzorczych przez sędziów wizytatorów powoływanych przez prezesa SN spośród wszystkich sędziów sądów powszechnych, natomiast prezesi sądów nie powinni wykonywać żadnych czynności nadzorczych, a ich zadania należy ograniczyć do bieżącej organizacji pracy sądu i zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu.

³⁵ Wymagające dalszej pogłębionej dyskusji propozycje wprowadzenia jednolitego stanowiska sędziego zostały zawarte w ProjPrUSP – Dział II Rozdział I.

³⁶ Słuszne propozycje wyboru prezesa przez zebranie sędziów danego sądu znajdują się w art. 10 ProjPrUSP.

³⁷ Jeżeli chodzi o kompetencje budżetowe to należy wprowadzić rozwiązanie zapewniające rzeczywistą autonomię budżetową sądów powszechnych, natomiast zadania związane z informatyzacją działalności sądów mógłby przejąć Instytut Informatyzacji Sądownictwa, zgodnie propozycją zawartą w art. 7 § 4 ProjPrUSP.

³⁸ Szeroko o niechlubnej historii nadzoru administracyjnego nad sądami zob.: G. Ławnikowicz, *Spuścizna zaborcza a zagadnienie unifikacji postaw w debacie na temat pożądanego statusu trzeciej władzy [w:] Rodzinna Europa, Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, red. P. Fiktusa, H. Malewskiego, M. Marszała, Wrocław 2015, s. 185 i n. oraz W. Jakimko, *Pozycja prawna sądów i sędziów na gruncie regulacji konstytucyjnych od początku II Rzeczypospolitej do Konstytucji z 1997 r. w kontekście nadzoru administracyjnego nad sądami*, *Palestra* 2017, Nr 9, s. 64–80.

SUMMARY

How should the courts be supervised

The article provides a critical assessment of the current regulations of administrative supervision over courts, and of the proposals to replace this supervision with monitoring and evaluation of the courts' activities. Both the current model of supervision and the proposed one pose a threat to the independence of courts and impartiality of judges. Instead it is

proposed that the only supervision over courts should be the one provided for in the Constitution of the Republic of Poland and exercised by the Supreme Court. This supervision should cover the efficiency of proceedings and uniformity of case law. Supervision should be distinguished from the organization of courts, for which the National Council of the Judiciary should be responsible, and from ensuring adequate conditions for the functioning of courts, which should be the responsibility of the bodies of the courts and the Minister of Justice.

Key words: supervision over courts, Constitution, independence of courts, independence of judges, Supreme Court







REKLAMA

beckakademia

Praktyczne szkolenia

Zdobycie wiedzy bez wychodzenia z domu!

Skorzystaj z doświadczenia i opinii ekspertów w trakcie **szkoleń online**

-  Aktualne tematy
-  Najlepsi prelegenci
-  Najwyższy poziom merytoryczny
-  Gwarancja rozwoju
-  Pakiet korzyści
-  Praktyczna formuła

2050

zrealizowanych szkoleń

45 000

przeszkolonych uczestników

296

doświadczonych ekspertów

30 lat

doświadczenia na polskim rynku

Aktualny harmonogram szkoleń i zapisy: akademia.beck.pl