

# O NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW W TRUDNYCH CZASACH

Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności

Anna Machnikowska

---

---

MONOGRAFIE

# O NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW W TRUDNYCH CZASACH

Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności

Anna Machnikowska

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo**.pl  
księgarnia internetowa

Publikacja sfinansowana ze środków projektu *Trzecia władza sądów i sędziów w Polsce z perspektywy teorii i filozofii prawa*, nr umowy UMO-2013/11/B/H55/04156

*Stan prawny na 31 października 2017 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Tadeusz Wiśniewski*

Wydawca

*Monika Pawłowska*

Redaktor prowadzący

*Beata Wawrzyńczak-Jędryka*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2018

ISBN 978-83-8107-735-4

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>9</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>11</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Aksjologia i normatywne podstawy niezawisłości sędziego i niezależności sądów .....</b>	<b>13</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	13
2. Niezawisłość sędziego i niezależność sądów w doktrynach polityczno-prawnych.....	21
2.1. Niezawisłość sędziego.....	21
2.2. Niezależność sądów.....	33
3. Podstawy ustrojowe niezależności sądów i niezawisłości sędziego.....	55
3.1. Uwagi wprowadzające .....	55
3.2. Zasady Konstytucji RP i ich interpretacja .....	56
3.3. Konstytucjonalizacja niezawisłości sędziów i niezależności sądów w praktyce.....	64
4. Niezawisłość sędziego i niezależność sądów w dokumentach organizacji międzynarodowych .....	71
5. Etyka sędziowska .....	78
5.1. Cechy i funkcje etyki sędziowskiej .....	78
5.2. Postawy sędziów wobec prawa .....	81
5.3. Zasady etyki zawodowej sędziów .....	83
5.4. Spór o etyczną postawę sędziów.....	88

**Rozdział II**

<b>Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności .....</b>	<b>99</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	99
2. Władza sędziowska a władza ustawodawcza. O roli suwerena i władzy sędziowskiej .....	106
2.1. Uwagi wprowadzające .....	106
2.2. Władza sędziowska w procesie wykładni prawa .....	109
2.3. Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sędziów sądów powszechnych .....	116
3. Władza sędziowska a władza wykonawcza. O zarządzaniu sprawnością sądów .....	124
3.1. Powołanie na stanowisko sędziowskie .....	124
3.1.1. Zasady powoływania sędziowskich w Polsce .....	124
3.1.2. Zasady powoływania sędziowskich w niektórych krajach Europy .....	137
3.1.3. Zasady powoływania sędziowskich w praktyce .....	143
3.2. Krajowa Rada Sędziowskiej .....	158
3.2.1. Projekty zmian ustawy o Krajowej Radzie Sędziowskiej – 2017 r. ....	158
3.2.2. Stanowiska prawne w sprawie ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sędziowskiej .....	180
3.2.3. Polityczne i społeczne uwarunkowania zmiany statusu Krajowej Rady Sędziowskiej .....	202
4. Nowa koncepcja statusu sędziowskiego z perspektywy systemu prawa .....	211
4.1. Uwagi wprowadzające .....	211
4.2. Nowe zasady obsady stanowisk sędziowskich .....	219
4.3. Wzorzec konstytucyjny nowego statusu sędziowskiego .....	236
4.4. Status sędziowskiego Sądu Najwyższego. Nowa perspektywa sprawiedliwego orzeczenia .....	244
4.5. Uwagi końcowe .....	272
5. Prerogatywa Prezydenta RP .....	274
6. Asesor sędziowski .....	288
7. Zarządzanie organizacją wymiaru sprawiedliwości .....	308
7.1. Uwagi wprowadzające .....	308
7.2. Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości ....	316

**Rozdział III**

<b>Władza sądownicza a obywatele. Wspólnie czy osobno? .....</b>	<b>345</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	345
2. Społeczna efektywność niezawisłości sędziów i niezależności sądów .....	350
3. Komunikacja między sędziami i społeczeństwem .....	368
3.1. Sąd w kulturze medialnej .....	368
3.2. Obywatel w sądzie .....	391
4. Prawo głosu sędziów w debacie publicznej .....	402

**Rozdział IV**

<b>Niezawisłość i niezależność z perspektywy sędziów .....</b>	<b>431</b>
1. Perspektywa europejska .....	431
2. Perspektywa krajowa – empiryczny obraz niezawisłości i niezależności sędziowskiej .....	436
2.1. Uwagi wprowadzające .....	436
2.2. Metodologia badań .....	437
2.3. Cel badań .....	440
2.4. Wnioski .....	442
2.4.1. Stosunek do niezawisłości i niezależności sędziowskiej .....	442
2.4.2. Praktyka orzecnicza .....	449
2.4.3. System wartości .....	452
3. Wyniki badań ankietowych sędziów sądów powszechnych .....	454

<b>Bibliografia .....</b>	<b>493</b>
---------------------------	------------

<b>Akty prawne .....</b>	<b>511</b>
--------------------------	------------

<b>Orzeczenia .....</b>	<b>513</b>
-------------------------	------------

<b>Inne materiały źródłowe .....</b>	<b>517</b>
--------------------------------------	------------

<b>Źródła elektroniczne .....</b>	<b>519</b>
-----------------------------------	------------



# WYKAZ SKRÓTÓW

## 1. Akty normatywne

- |                |   |  |
|----------------|---|--|
| k.k.           | - | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)                        |
| Konstytucja RP | - | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)            |
| k.p.c.         | - | ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)      |
| p.u.s.p.       | - | ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.) |
| ustawa o KRS   | - | ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.)         |
| ustawa o SN    | - | ustawa z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.)                  |

## 2. Organy orzekające

- |       |   |                                    |
|-------|---|------------------------------------|
| ETPCz | - | Europejski Trybunał Praw Człowieka |
| SA    | - | sąd apelacyjny                     |
| SN    | - | Sąd Najwyższy                      |
| SO    | - | sąd okręgowy                       |
| SR    | - | sąd rejonowy                       |
| TK    | - | Trybunał Konstytucyjny             |
| WSA   | - | wojewódzki sąd administracyjny     |
| NSA   | - | Naczelny Sąd Administracyjny       |



### 3. Czasopisma, publikatory i inne

CCJE	- Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges)
DGP	- Dziennik Gazeta Prawna
Dz.U.	- Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	- Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
ENCJ	- Europejska Sieć Rad Sądownictwa (European Networks of Councils for the Judiciary)
GSP	- Gdańskie Studia Prawnicze
KRS	- Krajowa Rada Sądownictwa
KSSiP	- Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	- Państwo i Prawo
PS	- Przegląd Sądowy
OSNKW	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa

## WSTĘP

Celem pracy jest przedstawienie kwestii sprawności i jej wpływu na status władzy sądowniczej w Polsce, w tym na zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Mowa nie tylko o sprawności w rozumieniu zapewnienia właściwego tempa postępowania sądowego oraz egzekwowalności orzeczenia, i jego ekonomicznej efektywności, lecz także o treści sądowego rozstrzygnięcia i związanej z tym procesem wykładni prawa, jak również o skuteczności komunikacji między sądem a jego otoczeniem. Analiza tego zagadnienia uprawnia do postawienia tezy, że kategoria sprawności, poprzez sposób jej traktowania, stała się pewnego rodzaju pułapką dla statusu prawa obywatela do sądu.

Temat ten obejmuje wiele problemów, stąd decyzja o przedstawieniu tylko niektórych z nich, często w krótkiej formie. O dokonanym wyborze i charakterze prezentacji zdecydował zamiar łącznego omówienia rozproszonych lub traktowanych dotychczas drugoplanowo elementów. Umożliwia to przybliżenie poszczególnych związków przyczynowych, identyfikację ich następstw oraz ocenę rozwiązań dedykowanych poprawie sytuacji. Uwzględniono też opinie obywateli oraz sędziów. Istotnie determinują one obecną sytuację wymiaru sprawiedliwości. Będzie to mieć znaczenie dla kierunku i powodzenia zmian dokonywanych obecnie w ustroju sądów, zasadach procesowych i w relacjach sędziów ze społeczeństwem. Dlatego, na użytek przygotowania tego opracowania, przeprowadzono reprezentatywne badania socjologiczne z udziałem sędziów sądów powszechnych. Zostali oni poproszeni o wyrażenie opinii o niektórych cechach sprawowanej przez nich władzy, w tym niezależności i niezawisłości, a także o zasadach państwa prawa oraz o wartościach artykułowanych w społeczeństwie obywatelskim. Wyniki

tych badań, w powiązaniu ze znanymi już diagnozami świadomości społecznej, mogą być pomocne w uzupełnieniu wiedzy o współczesnym statusie sądów.

Wskazane okoliczności, omawiane wspólnie, pozwalają też pokazać z innej perspektywy prowadzony obecnie, coraz poważniejszy spór o zasady sprawowania władzy sądowniczej.

Praca powstała w ramach realizacji projektu Narodowego Centrum Nauki *Trzecia władza sądów i sędziów w Polsce z perspektywy teorii i filozofii prawa* (nr 2013/11/B/HS5/04156).

## Rozdział I

# AKSJOLOGIA I NORMATYWNE PODSTAWY NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIEGO I NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW

## 1. Uwagi wprowadzające

Wśród najważniejszych kwestii odnoszących się do aksjologicznych i normatywnych podstaw niezawisłości sędziego i niezależności sądów<sup>1</sup> uwagę skupiają: konstytucyjny standard statusu sądów, jego systemowe gwarancje, relacja suweren–sędzia, granice aktywności sędziego w postępowaniu sądowym, przyczyny i następstwa prawotwórczej wykładni, bezpośrednie stosowanie konstytucji oraz jej rozproszona kontrola, szczególnie kiedy w danym porządku prawnym obecny jest sąd konstytucyjny. Analizowane są również przesłanki wzajemnego postrzegania sędziów, polityków i obywateli. Wzrasta też zainteresowanie wykorzystaniem etyki, wspomagającej sędziów w sprostaniu coraz bardziej złożonym obowiązkowi, ponieważ równie łatwo o nadużycie władzy powierzonej sędziom, jak i o ich oportunizm.

Z pola widzenia nie może zniknąć problem podstawowy: prowadzenie przez sędziów postępowań i rozstrzyganie spraw w taki sposób, aby ich strony i obserwatorzy byli przekonani, że mają do czynienia z sądem:

---

<sup>1</sup> Nauka prawa rozróżnia pojęcie sądu – węższe, oraz władzy sądowniczej – szersze; w pracy oba pojęcia będą czasem używane zamiennie.

niezależnym, bezstronnym, decyzyjnym, sprawnym oraz merytorycznie przygotowanym i zorientowanym w społeczno-gospodarczym otoczeniu wymiaru sprawiedliwości. Dlatego rozważania doktrynalne nadal koncentrują się na poszukiwaniu konstrukcji ustrojowych i aksjologicznych wzmacniających sądowe gwarancje praw i wolności jednostki w społeczeństwie obywatelskim. Realizacja tego zadania napotyka natomiast na trudności, poczynając od wielości stanowisk filozofii i teorii prawa dotyczących poglądów o prawie, władzy oraz cechach sędziego<sup>2</sup>.

W celach porządkujących należy zatem przedstawić kilka zagadnień mogących mieć znaczenie w dyskusji o pozycji prawnej sądów i sędziów oraz o jej praktyce politycznej. Jednym z nich jest interpretacja zasad: niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Stanowi ona dziś istotny element relacji między władzą ustawodawczą a sędzią<sup>3</sup>, wprowadzana jest również do kryteriów pojęcia sprawności wymiaru sprawiedliwości. Równocześnie, konfrontuje się ją z tezą o – ryzykownej dla bezpieczeństwa prawnego, stanowiącej też „pewną anomalię”<sup>4</sup> demokratycznego systemu prawa ze względu na pochodzenie jej legitymacji – władzy sędziego, a przynajmniej części sędziów, którą cechuje arbitralność i ekspansywność. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach wzbudzających poważne kontrowersje społeczne lub polityczne, kiedy sędzia przyznaje pierwszeństwo wykładni funkcjonalnej.

Tymczasem zachodzą istotne różnice między prawotwórczą działalnością władzy ustawodawczej a prawotwórczym orzecznictwem sądów, podlegającym licznym, restrykcyjnym i zazwyczaj respektowanym, ob-

---

<sup>2</sup> Zob. M. Zirk-Sadowski, *Pozytywizm prawniczy a filozoficzna opozycja podmiotu i przedmiotu poznania* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 88, 94.

<sup>3</sup> Zob. R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sędziowskiej w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Legitymizacja władzy sędziowskiej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 5 i n.

<sup>4</sup> Zob. A. Kozak, *Dylematy prawniczej dyskrecjonalności. Między ideologią a teorią prawa* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Miedzeszyn k. Warszawy 23–24 września 2008 r.*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010, s. 63.

ostrzeżeniom<sup>5</sup>. Konieczne jest też dostrzeżenie implikacji między aktywną postawą sędziego wobec wykładni a treścią współczesnego prawa oraz społecznymi oczekiwaniami, również przyczyniającymi się do wzrostu znaczenia roli sądów<sup>6</sup>. Nie powinno się także pomijać ewolucji wykładni sędziowskiej, szczególnie z udziałem sądów konstytucyjnych oraz innych, którym przychodzi rozstrzygać najpoważniejsze problemy prawne<sup>7</sup>. Tempo tego procesu pozostaje natomiast zróżnicowane, na co wpływ mają m.in. doświadczenia historyczne, stan legislacji, system edukacji, obyczaj polityczny oraz współczesna praktyka sędziowska, związana z korzystaniem przez nich z dorobku wykładni innych sędziów. Nie zawsze też stawiany sędziom zarzut dotyczący stosowania prawa ma tę samą treść. W zależności od lokalnych i temporalnych uwarunkowań, przypisuje się bowiem sędziom prawotwórczą aktywność, kwalifikowaną wówczas jako nadużywanie przyznanej niezależności, lub stwierdza się, że nie angażują się oni dostatecznie w społeczno-ekonomiczną modernizację, przedstawianą w takim przypadku jako przedsięwzięcie silnie zależne od uzgodnienia przez sądy „znaczenia pojęć prawnych z potrzebami politycznymi aktualnego ustawodawcy”<sup>8</sup>.

Oba, krytyczne wobec sędziów, stanowiska odwołują się do nośnego hasła odpowiedzialności tej grupy prawników za porządek prawny i jego jakość<sup>9</sup>. Pojawiają się nie tylko w sytuacji szybkich, fundamentalnych

---

<sup>5</sup> Zob. m.in.: L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 2004, s. 152; H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 364; M. Zirk-Sadowski, *Pozytywizm prawniczy a filozoficzna opozycja podmiotu i przedmiotu poznania* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 94.

<sup>6</sup> W postępowaniu sądowym następuje zderzenie coraz większej liczby i coraz poważniejszych roszczeń z coraz silnej artykułowymi oczekiwaniami sprawiedliwego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporu. Zob. A. Grapon, *Le Gardien de promesses – justice et democratie*, Paris 1996.

<sup>7</sup> O ewolucji, od czysto sylogistycznego do argumentacyjnego modelu stosowania prawa, zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 2000, s. 153, D.N. MacCormick, R. Summers, *Interpreting Statutes. A Comparative Study*, Dartmouth 1991, s. 21, 104. O teorii prawa integrującej różne koncepcje wykładni szerzej A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecyjnej*, Wrocław 2002, s. 122 i n.

<sup>8</sup> M. Smolak, *Wykładnia prawa a zmiana społeczno-polityczna* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 164.

<sup>9</sup> Przykładem takich sygnałów są wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej, w tym Ministerstwa Sprawiedliwości, na temat oczekiwania, by m.in. sędziowie zaczęli

**Anna Machnikowska** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego, kierownik Katedry Postępowania Cywilnego; radca prawny; autorka publikacji o polskim wymiarze sprawiedliwości; przeprowadziła po raz pierwszy reprezentatywne badania socjologiczne wśród sędziów na temat ich postawy wobec niezawisłości oraz niezależności sędziów i sądów.

Książka dokumentuje fundamentalne spory i dyskusje, wzmacniane przez realizowane w latach 2015–2017 przekształcenia ustroju sądów, odbywające się w warunkach konfrontacji politycznej pomiędzy przedstawicielami władz ustawodawczej i wykonawczej a przedstawicielami władzy sądowniczej.

W publikacji autorka przedstawia tezę, iż jednym z głównych źródeł konfliktu jest problem sprawności wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje na istotne związki przyczynowe między tym faktem a interpretacją takich wartości, jak: niezawisłość sędziego, niezależność sądów, rola sędziego w postępowaniu sądowym i w strukturze organizacyjnej sądów, a także jego status w społeczeństwie. Podkreśla poważne długookresowe następstwa powyższych zależności, w tym poziom funkcjonalności instytucji sądowych oraz brak zaufania społecznego do sądów i sędziów.

Monografia prezentuje także – na podstawie reprezentatywnych badań socjologicznych – opinie samych sędziów pochodzące z okresu, kiedy owe przeobrażenia dopiero nabierały przyspieszenia, tj. z przełomu lat 2015 i 2016.

Książka przeznaczona jest w szczególności dla sędziów, których sytuacji w kontekście zmian systemowych i konfliktu prawnego bezpośrednio dotyczy, adwokatów, radców prawnych, a także pracowników naukowych, analizujących aktualną sytuację polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości.



9 788381 077354 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8107-735-4



9 788381 077354

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL