

Krzysztof Grajewski

## Założenia i rzeczywistość władzy sądowniczej – uwagi w dwudziestą rocznicę wejścia w życie Konstytucji III Rzeczypospolitej\*

1. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>1</sup> władzy sądowniczej poświęcony został przede wszystkim osobny rozdział VIII, zatytułowany „Sądy i Trybunały”, co nie oznacza jednak, że zawarto w nim wyczerpującą regulację problematyki sądownictwa. Pozycja tego segmentu władzy jest bowiem określana również między innymi przez te przepisy, w których ustanowiono podstawowe zasady ustroju państwa. W tym kontekście należy co najmniej wspomnieć o art. 10 ust. 1 Konstytucji, w świetle którego ustroj państwa opiera się na zasadach podziału i równoważenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu władza sądownicza jest sprawowana przez sądy i trybunały. W literaturze podkreśla się fundamentalne znaczenie regulacji art. 10 ustawy zasadniczej jako jednej z konsekwencji wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Ustanawia on bowiem podstawowe

---

\* Niniejszy artykuł jest zmodyfikowaną i rozszerzoną wersją opracowania *Podstawowe założenia ustrojowe władzy sądowniczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Aktualni problemi sučasnoho konstitucjonalizmu (na prikładi Ukraïni ta Respubliki Polśa). Kolektivna monografiâ*, red. Ū.L. Bošić'kij, Ā. Stelina, Kijów 2017, s. 343 i n. Był on podstawą referatu (*Założenia i rzeczywistość władzy sądowniczej*) wygłoszonego w dn. 17 X 2017 r. w Warszawie na konferencji „Konstytucja III Rzeczypospolitej w dwudziestolecie jej wejścia w życie”, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego oraz Polską Akademię Nauk.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm., dalej: „Konstytucja”.

założenia struktury organizacyjnej państwa polskiego i jest dla tej struktury zasadniczą dyrektywą interpretacyjną, zwłaszcza przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Jednak znaczenie art. 10 Konstytucji nie może być ograniczane wyłącznie do aspektu organizacyjnego. Celem zasady podziału władz jest przecież ochrona praw człowieka poprzez uniemożliwienie którejkolwiek z władz nadużywania swojej pozycji<sup>2</sup>.

Rozważając problematykę pozycji ustrojowej sądownictwa, nie można nie wspomnieć również o art. 45 ust. 1 Konstytucji, w którym ustanowiono prawo każdej jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jest oczywiste, że inne, szczegółowe rozstrzygnięcia konstytucyjne odnoszące się do władzy sądowniczej, takie jak np. zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, bezpośrednio korelują z problematyką ochrony praw człowieka i konstytucyjnym prawem do sądu. Urzeczywistnienie tych założeń nie byłoby bowiem w praktyce możliwe, gdyby ustrojodawca nie zagwarantował określonej pozycji ustrojowej trzeciej władzy.

Z punktu widzenia pozycji ustrojowej władzy sądowniczej z regulacją art. 10 polskiej ustawy zasadniczej bezpośrednio koresponduje unormowanie zawarte w art. 173, w którym przesądzono, że i sądy, i trybunały są władzą nie tylko niezależną od innych władz, ale również władzą od nich odrębną. W kontekście zasad podziału i równoważenia władz warto wskazać, że sformułowanie o odrębności władzy sądowniczej jest jedynym takim określeniem użytym w tekście Konstytucji. Wszystkie władze (tj. ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza) mają być podzielone oraz się równoważyć, jednak tylko władza sądownicza dodatkowo ma być odrębna od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Ta odrębność przejawia się w dwóch aspektach: organizacyjnym i funkcjonalnym. W aspekcie organizacyjnym władza sądownicza, podobnie jak władza ustawodawcza i wykonawcza, jest wyodrębnioną strukturą organizacyjną w systemie organów państwowych; aspekt funkcjonalny oznacza zaś, że na wypełnianie swoich kompetencji przez władzę sądowniczą (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, orzekanie) nie ma wpływu ani

---

2 P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 331–332.

władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Z takiego podejścia wynika, że ustrojodawca – w kontekście relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą z jednej strony a władzą sądowniczą z drugiej – rozumie podział władz w pewnej mierze jako ich separację. Ta separacja ma zabezpieczać niezależność władzy sądowniczej od pozostałych władz<sup>3</sup>. Nie będzie przesadą twierdzenie, że wspomniana separacja to jedno z najważniejszych konstytucyjnych rozstrzygnięć podjętych w kontekście niezależności sądownictwa. Należy wspomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego używano także innego sformułowania na określenie konstytucyjnej odrębności władzy sądowniczej. W wyroku z dn. 15 stycznia 2009 r.<sup>4</sup> Trybunał stwierdził bowiem, że w wypadku władzy sądowniczej „jej rozdzielenie oznacza «separację» («izolację») danej władzy od pozostałych”<sup>5</sup>. Rozwijając tę myśl, Trybunał uznał, że ponieważ:

[...] władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć [...]. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych.

Ta odrębność stanowiącej w systemie organów państwowych samodzielny całość<sup>6</sup> władzy sądowniczej ma charakter gwarancyjny w stosunku do zasady niezależności sądów, a nie – jest celem samym w sobie. Ma ona bowiem, jak wspomniano, znaczenie służebne wobec przysługującego każdemu ustanowionemu w art. 45 Konstytucji prawa do „rozpatrzenia

3 J. Trzcíński, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, komentarz do art. 173 Konstytucji, teza 11; R. Hauser, *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 1, s. 5.

4 K 45/07, OTK 2009, seria A, nr 1, poz. 3.

5 Tezę, w myśl której rozdzielenie władz w przypadku władzy sądowniczej oznacza separację tej władzy od władzy ustawodawczej i wykonawczej, Trybunał Konstytucyjny sformułował jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. Zob. np. wyrok TK z 21 XI 1994 r., K 6/94, OTK 1994, cz. II, poz. 39.

6 R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 8.

jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”<sup>7</sup>.

Jest jednak oczywiste, że wskazana odrębność władzy sądowniczej nie prowadzi do jej całkowitej izolacji w systemie organów państwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustanowionej w art. 173 odrębności władzy sądowniczej nie można bowiem rozpatrywać w oderwaniu od regulacji zawartej w art. 10 Konstytucji. Nawet najdalej idące wyodrębnienie władzy sądowniczej:

[...] nie może oznaczać zerwania wszelkich relacji i odniesień do pozostałych władz. Relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”, a koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów [...], niemniej konstatacja ta nie wyczerpuje rozważań o pozycji ustrojowej sądownictwa.

Ponadto Trybunał uznał, że art. 173 Konstytucji:

[...] w którym ustrojodawca wskazuje na sądy jako organy władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. W istocie stanowią one jedną konstrukcję ustrojową<sup>8</sup>.

Co więcej, nie należy również zapominać o wyrażonej w preambule do Konstytucji zasadzie współdziałania władz, w ramach której wszystkie organy są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa<sup>9</sup>.

W zakresie problematyki odrębności i niezależności sądów oraz trybunałów od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, w nawiązaniu do cytowanej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego należy jeszcze mocno zaakcentować, że przyznane sądom i trybunałom kompetencje mogą być wykonywane tylko i wyłącznie przez te podmioty. W tej sferze istnieje zatem ustanowiona przez przepisy Konstytucji wyłączność (monopol)

---

7 R. Hauser, *Odrębność...*, s. 6.

8 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 15 I 2009 r. (zob. przypis 4).

9 Zob. wyrok TK z 18 II 2004 r., K 12/03, OTK 2004, seria A, nr 2, poz. 8.

organów władzy sądowniczej<sup>10</sup> (art. 175 ust. 1 Konstytucji – zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości)<sup>11</sup>, a wszelkie ewentualne odstępstwa od tego monopolu mogą być ustanawiane tylko w wyjątkowych przypadkach.

2. Kolejnym fundamentalnym przepisem odnoszącym się do ustroju władzy sądowniczej jest art. 178 ust. 1 Konstytucji. Uregulowano w nim pojęcie niezawisłości sędziowskiej, która jest jedną z podstaw organizacji państwa i sądownictwa we wszystkich współczesnych państwach demokratycznych<sup>12</sup>. Sędziowie mają być niezawisli w sprawowaniu swego urzędu i podlegać tylko Konstytucji oraz ustawom<sup>13</sup>. Niezawisłość sędziowska oznacza „prawo i obowiązek sędziego orzekania wyłącznie na podstawie” przepisów konstytucyjnych i ustawowych „oraz zgodnie z własnym sumieniem i wewnętrznym przekonaniem. W wymiarze negatywnym sprowadza się do zakazu podejmowania jakiegokolwiek presji czy pozaprocessowych oddziaływań na sędziego w zakresie orzekania”, zwłaszcza takich, które mogłyby pochodzić od piastunów stanowisk we władzy ustawodawczej bądź wykonawczej<sup>14</sup>.

W literaturze zauważa się ponadto, że pojęcie niezawisłości sędziowskiej można odczytywać w dwóch kontekstach. Pierwszy z nich polega oczywiście na odnoszeniu pojęcia niezawisłości do samych sędziów, czyli do problematyki stworzenia im gwarancji bezstronnego orzekania. W tym kontekście niezawisłość sędziowska jest jednym z prawnych instrumentów zabezpieczających bezstronność wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że ma umożliwić wydanie bezstronnego (obiektywnego) orzeczenia przez sąd, a więc orzeczenia, którego treść będzie niezależna od subiektywnych ocen sędziego<sup>15</sup>. Tylko wydanie takiego orzeczenia może zapewniać realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

10 Por. P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 968 i przywołane tam orzecznictwo TK.

11 Zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010, s. 18–20.

12 L. Garlicki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 178 Konstytucji, teza 4.

13 Przywołany przepis nie dotyczy jedynie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy – zgodnie z art. 195 ust. 1 – podlegają tylko Konstytucji.

14 A. Górski, w: *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 21.

15 T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo...*, s. 23 i 26. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 785.

tucji), a więc – w konsekwencji – realizację zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z drugiej strony na niezawisłość sędziowską należy patrzeć z punktu widzenia problematyki praw i wolności jednostki, gdyż tylko dzięki materialnym i formalnym zabezpieczeniom niezawisłości sędziego może być gwarantem podstawowych praw i wolności jednostek<sup>16</sup>.

Trzeba jeszcze zauważyć, że jednym ze sposobów rozumienia niezawisłości sędziego jest traktowanie jej jako zespołu cech osobistych charakteryzujących sędziego, które powinny spowodować uwolnienie osoby orzekającej od wszelkich potencjalnych nacisków. W wyroku z dn. 24 czerwca 1998 r.<sup>17</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na tak pojmowaną niezawisłość składają się następujące czynniki:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego.

Istnienie bądź nieistnienie niezawisłości jest przede wszystkim kwestią faktów i nie da się jej prawnie zadekretować<sup>18</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że w przepisach – nie tylko konstytucyjnych – można, a wręcz trzeba uregulować gwarancje niezawisłości. Bez regulacji takich gwarancji zaistnienie niezawisłości w funkcjonowaniu sędziów i sądów byłoby niemożliwe lub co najmniej znacznie utrudnione. W polskim prawie znaleźć można szereg przepisów, które spełniają tę rolę. Należą do nich między innymi: regulacje odnoszące się do statusu sędziego, takie jak np. nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art. 179), ograniczenia dotyczące złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu, przeniesienia do innej siedziby lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 2–5), immunitety i nietykalność sędziowska (art. 181 Konstytucji) czy też konieczność zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków (art. 178 ust. 2). Istotną rolę odgrywają również

---

16 T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo...*, s. 23 i 26.

17 K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

18 L. Garlicki, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 178 Konstytucji, teza 17.

gwarancje o charakterze organizacyjnym (np. oddzielenie organizacyjne sądów od innych organów państwowych) i gwarancje o charakterze procesowym (np. kolegialność orzekania, tajność narady sędziowskiej).

3. Z punktu widzenia przywoływanych wcześniej zasad konstytucyjnych fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania władzy sądowniczej ma Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „KRS” lub „Rada”)<sup>19</sup>. Jest to bowiem organ o ściśle określonych przez polską ustawę zasadniczą funkcjach. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji KRS ma stać „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Rada czyni to przede wszystkim poprzez wykonywanie uprawnień do przedstawienia głowie państwa kandydatur do objęcia urzędu sędziowskiego (art. 179 Konstytucji). KRS jest, co trzeba podkreślić, jedynym organem uprawnionym do wykonywania takiej kompetencji. Ponadto KRS ma czynną legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2).

Jest oczywiste, że organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów sam powinien charakteryzować się niezależnością. Podstawowa regulacja gwarantująca niezależność KRS została zawarta w art. 187 ust. 1 Konstytucji, w którym unormowano skład Rady. Członkami KRS z urzędu są: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Minister Sprawiedliwości. Ponadto jedną osobę powołuje Prezydent (pkt 1), czterech posłów – Sejm, a dwóch senatorów – Senat (pkt 3). Do Rady wybiera się również piętnastu sędziów spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych (pkt 2), których kadencja wynosi cztery lata (ust. 3). Jak widać, w Radzie zasiadają przedstawiciele wszystkich władz. Mieszany charakter KRS jest świadomym rozstrzygnięciem ustrojodawcy, mającym swoje źródło jeszcze w ustaleniach Okrągłego Stołu. Rada stała się w ten sposób forum debaty i podejmowania decyzji przez przedstawicieli każdej władzy odpowiedzialnej w jakimś zakresie

19 A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *National Council of the Judiciary as the guardian of the independence of judges and courts in Poland in the light of recent legislative amendments*, w: *The international conference „European Union’s History, Culture and Citizenship”*. 10<sup>th</sup> edition. Pitesti, 12<sup>th</sup>–13<sup>th</sup> May 2017, Bukareszt 2017, < [https://www.upit.ro/\\_document/13545/e-book\\_iccu2017pdf.pdf](https://www.upit.ro/_document/13545/e-book_iccu2017pdf.pdf) >, dostep: 21 IV 2018 r., s. 234.

za funkcjonowanie sądownictwa<sup>20</sup>. Analiza składu osobowego KRS prowadzi ponadto do wniosku, że przewagę w tym organie mają sędziowie, w tym sędziowie, którzy do Rady są wybierani. Zarówno w literaturze<sup>21</sup>, jak i w orzecznictwie<sup>22</sup> nie budziło dotąd wątpliwości, że są oni wybierani do Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów. Warto dodać, że taki sposób kształtowania składu Rady jest zgodny z funkcjonującymi w tej sferze standardami międzynarodowymi. Na poparcie tej tezy wystarczy w tym miejscu przywołać pkt 27 Rekomendacji CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>23</sup>, zgodnie z którym nie mniej niż połowę członków rady do spraw sądownictwa powinni stanowić sędziowie wybierani przez swoich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli sądownictwa.

4. Choć wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują wyłącznie Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji), to nie ulega wątpliwości, że do organów władzy sądowniczej należy również zaliczyć Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu<sup>24</sup>. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy między innymi: hierarchiczna kontrola norm (art. 188 pkt 1–3 Konstytucji) oraz orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji), orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych (art. 188 pkt 5), a także orzekanie w sprawach sporów kompetencyjnych (art. 189). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony (art. 190 ust. 1 i 2).

---

20 P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 69–70.

21 Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 820; R. Piotrowski, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423)*, < <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1423> >, dostęp: 22 IX 2017 r., s. 7. Por. L. Garlicki, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 187 Konstytucji, teza 7.

22 Zob. wyrok TK z 16 IV 2008 r., K 40/07 (OTK 2008, seria A, nr 3, poz. 44), w którym Trybunał, oceniając ówczesnie obowiązujące przepisy ustawowe, stwierdził między innymi, że realizują one „zasadę wyboru sędziów przez sędziów”.

23 Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098<sup>th</sup> meeting of the Minister's Deputies), < [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78) >, dostęp: 22 IX 2017 r.

24 Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 89; P. Sarnecki, w: *Konstytucja...*, s. 344; P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja...*, s. 963.



Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji (art. 195 ust. 1).

Zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP, Prezes oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym premier powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenia Konstytucji lub ustawy popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem albo w zakresie swojego urzędowania. Ponadto odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają również posłowie i senatorowie, ale w ich przypadku ma ona zawężony zakres przedmiotowy, jest bowiem ponoszona wyłącznie za te czyny, które stanowią naruszenie zakazów wynikających z materialnej niepołączalności mandatu parlamentarnego (art. 198 ust. 2 w zw. z art. 107 ust. 1 Konstytucji). W dwóch przypadkach Trybunał Stanu może być również sądem karnym. Ma to miejsce przede wszystkim w odniesieniu do Prezydenta, który odpowiada karnie wyłącznie przed Trybunałem Stanu (art. 145 Konstytucji). Ponadto istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu premiera i członków Rady Ministrów, jednakże ich odpowiedzialność przed tym organem nie wyłącza odpowiedzialności karnej ponoszonej na ogólnych zasadach, tj. odpowiedzialności przed właściwym sądem<sup>25</sup> (art. 156 ust. 1 Konstytucji).

Przewodniczącym Trybunału Stanu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Ponadto w jego skład wchodzi dwóch zastępców przewodniczącego oraz szesnastu członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów, przy czym zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej ośmiu członków muszą mieć kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego (art. 199 ust. 1 i 2 Konstytucji). Polska ustawa zasadnicza zawiera podstawowe rozstrzygnięcia odnoszące się do sędziów Trybunału w postaci zasady niezawisłości sędziowskiej oraz reguły podlegania tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 199 ust. 3). Ponadto sędziom zapewniono immunitet i nietykalność (art. 200). Nietrudno jednak zauważyć, że kadencyjność sędziego Trybunału Stanu (bez towarzyszącego jej zakazu reelekcji) nie jest rozwiązaniem modelowym w kontekście niezawisłości

25 R. Kmiecik, *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 19 i n.

sędziowskiej. Wątpliwości budzi również zasada powoływania Trybunału Stanu na czas kadencji Sejmu. W literaturze zauważa się też, że przepisy nie przewidują żadnych innych „gwarancji związanych z niezawisłym orzekaniem. W szczególności nie ma jakichkolwiek rozwiązań chroniących” członka Trybunału Stanu „przed naciskami ze strony jego pracodawcy” (np. ustaniem stosunku pracy); „nawet po długotrwałym (po kilkakrotnym wyborze) pełnieniu tych funkcji nie przewiduje się stanu spoczynku”<sup>26</sup>. Skoro zatem członkom Trybunału Stanu nie przysługują minimalne gwarancje niezawisłości, można mieć poważne wątpliwości co do skutecznego wypełniania swojej roli ustrojowej przez ten organ.

5. Podsumowując przedstawioną charakterystykę podstawowych polskich rozwiązań ustrojowych dotyczących władzy sądowniczej, należy stwierdzić, że mieszczą się one w kanonie rozwiązań funkcjonujących w państwach demokratycznych. Odrębna od pozostałych trzecia władza ma konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność. Nie oznacza to oczywiście sytuacji idealnej. W praktyce w ciągu ostatnich dwudziestu lat odnotowano szereg problemów, wśród których można wspomnieć między innymi o tak poważnych zagadnieniach ustrojowych, jak chociażby spór o nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, którego źródłem był szereg przepisów ustawowych uprawniających Ministra Sprawiedliwości do nadmiernej ingerencji w sferę związaną z orzecnictwem. Od wielu lat formułowano również krytyczne uwagi odnoszące się do bieżącej działalności sądownictwa, w tym także do obowiązujących procedur<sup>27</sup>.

Jeśli chodzi o nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi<sup>28</sup>, to trzeba zauważyć, że kwestia ta była

26 M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami)*, w: *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szymt, Gdańsk 2008, s. 51–52.

27 Zob. np. *Co warto zmienić w polskich sądach – wystąpienie RPO do min. Andrzeja Dery z Kancelarii Prezydenta*, < <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-warto-zmieni%C4%87-w-polskich-s%C4%85dach-%E2%80%93-wyst%C4%85pienie-rpo-do-min-andrzeja-dery-z-kancelarii-prezydenta> >, dostęp: 28 IX 2017 r.

28 Należy zwrócić uwagę, że zwierzchni nadzór administracyjny nad działalnością sądów administracyjnych jest sprawowany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zob. art. 12 ustawy z dn. 25 VII 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2017, poz. 2188 tekst jedn. ze zm.

niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi polskiego sądu konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyżej wyroku z dn. 15 stycznia 2009 r. (K 45/07) uznał za dopuszczalne na gruncie Konstytucji powierzenie sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami organowi władzy wykonawczej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości. Stanowisko to zostało oparte na sygnalizowanym wyżej rozumieniu zasady podziału władz, zgodnie z którym realizacja tej zasady oznacza także współdziałanie i równoważenie się władz oraz wzajemne uzupełnianie swoich funkcji przez poszczególne władze. Istota nadzoru administracyjnego została zaś zidentyfikowana jako wpływanie na bieg spraw administracyjnych sądów, bez ingerencji w wykonywanie funkcji orzeczniczej. Skutkiem tego podejścia jest zakaz skierowany do organów nadzoru, które nie mogą wkraczać w zakres niezawisłości sędziowskiej<sup>29</sup>.

Przywołana wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie dziwi. Jest ona kontynuacją poglądów wyrażanych przez polski sąd konstytucyjny od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W orzeczeniu z dn. 9 listopada 1993 r.<sup>30</sup> stwierdził on między innymi, że niezależność sądów „jest zazwyczaj traktowana jako wolność od interwencji egzekutywy (władzy wykonawczej), jak i legislatury, w wykonywanie funkcji sądowych”. Nie oznacza ona jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że:

[...] działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Trybunał zauważył też, że pełne rozdzielenie obu wskazanych sfer nie jest łatwe.

Zdarza się, iż funkcje administracyjne i jurysdykcyjne stykają się ze sobą. W strukturze organizacyjnej sądu znajdują się bowiem takie stanowiska, które choć z natury mają charakter administracyjny, jednak powiązane są z kompetencjami do działań, wpływających

29 Więcej na temat problematyki nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi w orzecznictwie TK zob. P. Wiliński, w: *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 737–740.

30 K 11/93, OTK 1993, cz. II, poz. 37.

na jurysdykcję. Takim stanowiskiem jest w szczególności stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu. [...] Jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji narusza zasadę niezależności sądu. Taka bowiem konstrukcja dopuszcza wpływ organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzenie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane.

Na tle takich wywodów Trybunał Konstytucyjny konkludował, że wobec niemożności jednoznacznego oddzielenia funkcji orzeczniczej i funkcji administracyjnej prezesów (wiceprezesów) sądów oraz w celu zagwarantowania niezależności sądów – konieczne jest ustawowe zapewnienie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów (wiceprezesów) sądu. W literaturze podkreśla się, że poglądy wypowiedziane wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w rzeczywistości nadają nową treść pojęciu odrębności władzy sądowniczej, która została *de facto* zredukowana jedynie do funkcji wykonywanej przez tę władzę, a więc do orzekania. Trybunalska wykładnia prowadzi zatem do wyraźnego ograniczenia instytucjonalno-organizacyjnej niezależności sądów<sup>31</sup>.

Właśnie z powodu wykroczenia poza tak określony zakres nadzoru administracyjnego za niezgodny z Konstytucją został uznany § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dn. 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych<sup>32</sup> w tej części, w której przyznawał Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do zażądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych. W wyroku z dn. 8 maja 2014 r.<sup>33</sup> Trybunał Konstytucyjny co prawda nie wykluczył sytuacji, w której w ramach nadzoru administracyjnego może zaistnieć potrzeba wglądu w akta sądowe, jednak rozróżnił dostęp do akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem oraz sprawy będącej w toku. Biorąc

31 A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018, s. 179–180.

32 Dz.U. 2013, poz. 69.

33 U 9/13, OTK 2014, seria A, nr 5, poz. 51. Por. wyrok TK z 14 X 2015 r., Kp 1/15, OTK 2015, seria A, nr 9, poz. 147; wyrok TK z 25 V 2016 r., Kp 5/15, OTK 2016, seria A, poz. 24.

pod uwagę zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa, Trybunał stwierdził, że zakończenie postępowania przed sądem:

[...] ogranicza możliwość wystąpienia sytuacji naruszenia [...] niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu. Zdecydowanie węższy margines swobody regulacyjnej ma natomiast ustawodawca podczas kreowania kompetencji do żądania udostępnienia przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy znajdującej się w toku. Do przyznania mu tej kompetencji muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Materia ta dotyczy bowiem konstytucyjnych uprawnień władzy sądowniczej – sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W każdym wypadku konstrukcja taka musi mieć, po pierwsze, swoją wyraźną podstawę w ustawie, a po drugie może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności.

Nie tylko w kontekście aktualnej regulacji zawartej w art. 17 ust. 1 ustawy z dn. 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup> – którą Ministrowi Sprawiedliwości nadano dyskrecyjne uprawnienie do odwołania, w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych – warto w tym miejscu wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18 lutego 2004 r.<sup>35</sup>, w którym Trybunał uznał za niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji ówczesnie obowiązujący przepis art. 27 Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>36</sup> w części, w której upoważniał on Ministra Sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów niż rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych nie dało się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Skutkiem tego orzeczenia była zmiana przepisów ustawowych, w której *expressis verbis* ustanowiono wiążący charakter opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Dopuszczalne jednak pozostało odwołanie prezesa sądu bez pozytywnej opinii KRS, gdy ten rażąco nie wywiązywał się z obowiązków służbowych.

34 Dz.U. 2017, poz. 1452.

35 K 12/03, OTK 2004, seria A, nr 2, poz. 8.

36 Ustawa z dn. 27 VII 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070 ze zm.

6. Kwestią budzącą istotne wątpliwości okazała się również regulacja zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym sędziom ma zostać zapewnione między innymi wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków<sup>37</sup>. Tak ujęte konstytucyjne wynagrodzenie jest „konieczną gwarancją ustrojowej niezawisłości sędziowskiej”. Przyjmuje się bowiem, że należyte pełnienie przez sędziów służby musi się wiązać z zapewnieniem im ponadprzeciętnego standardu życia, a ponadto zauważa się, że zawód sędziego jest jednym z niewielu zawodów, w których obowiązują niezwykle szerokie ograniczenia możliwości zarobkowania<sup>38</sup>.

W wyroku z dn. 12 grudnia 2012 r.<sup>39</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją przepisy zamrażające wynagrodzenia sędziów (wyłączające stosowanie mechanizmu ustalania wynagrodzenia sędziego ustanowionego w ustawie). Jak podkreślono w uzasadnieniu, w tej sprawie:

Trybunał Konstytucyjny musiał ważyć dwie wartości konstytucyjne: wynagrodzenie sędziego godne jego urzędu, będące istotną gwarancją sędziowskiej niezawisłości, mającej fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania trzeciej władzy, oraz równowagę i stabilność finansów publicznych, będące koniecznym warunkiem normalnego funkcjonowania całego państwa. W warunkach istotnego zagrożenia równowagi budżetowej i przyjęcia przez władzę wykonawczą i ustawodawczą szerokiego programu ratowania finansów publicznych Trybunał Konstytucyjny uznaje, że pierwszeństwo należy dać zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania ograniczonego w czasie (incydentalnego) zahamowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich.

To stanowisko spotkało się z krytyką. Zdanie odrębne złożył między innymi sędzia M. Granat, który stwierdził, że przepis konstytucyjny nie dotyczy przecież sędziego jako osoby, ale urzędu sędziego, a wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu sędziego to pojęcie wynikające z zasady niezawisłości sędziego, nie jest zaś wyznaczane przez budżet państwa<sup>40</sup>.

37 Por. art. 195 ust. 2 Konstytucji, dotyczący sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

38 A. Łazarska, *Niezawisłość...*, s. 507–508.

39 K 1/12, OTK 2012, seria A, nr 11, poz. 134.

40 Zob. zdanie odrębne sędziego M. Granata do przywołanego wyżej wyroku (K 1/12): M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „Przełęcz Konstytucyjny” 2017, nr 3, s. 16–18; A. Łazarska, *Niezawisłość...*, s. 509–511.

Jeden z największych problemów – czy wręcz kryzysów – w sądownictwie przed 2015 r. został spowodowany przez tzw. reformę Gowina. Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości<sup>41</sup> dokonano zniesienia kilkudziesięciu sądów rejonowych, faktycznie doprowadzając do przekształcenia niektórych sądów rejonowych w wydziały zamiejscowe innych sądów. Teoretycznie zatem dotychczasowi sędziowie tych sądów mieli pełnić służbę w tym samym miejscu, ale stawali się sędziami innych sądów. W praktyce mogło to oznaczać, że będą musieli dojeżdżać do pracy do czasem stosunkowo daleko położonych siedzib swoich nowych sądów, co mogło stanowić obejście zakazu przenoszenia do innych sądów. Co więcej, całkiem realnie debatowano wówczas o pomysłe stworzenia „jednego sądu rejonowego w Polsce, tak by sędziego w każdej chwili można było przenieść do innego wydziału”, np. z Przemysła do Szczecina<sup>42</sup>.

Na tle przeniesień sędziów do innych sądów przez Ministra Sprawiedliwości pojawiło się szereg rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. Warto w tym miejscu w nieco szerszym zakresie przytoczyć poglądy Sądu Najwyższego, gdyż faktycznie stanowią one wnikliwą interpretację konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego. I tak w wyroku z dn. 7 kwietnia 2016 r.<sup>43</sup> sąd ten stwierdził między innymi, że zasadą ustrojową wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji jest nie tylko tradycyjnie pojmowana nieusuwalność sędziego z zajmowanego przez niego urzędu:

[...] lecz również to, że sędzia orzeka (sprawuje wymiar sprawiedliwości) tylko w obrębie jednej, konkretnie wyznaczonej siedziby, którą określa akt powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa [...]. Innymi słowy, sędzia danego szczebla sądownictwa powszechnego (rejonowego, okręgowego lub apelacyjnego) nie pełni służby w „jakimkolwiek” miejscu służbowym (w dowolnym sądzie), ale tylko w takim miejscu, które zostało mu ściśle wyznaczone przez Prezydenta RP [...]. Wobec tego sędzia nie może być swobodnie przenoszony do innej siedziby (innego sądu).

41 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 5 X 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, Dz.U. 2012, poz. 1121.

42 Por. W. Żurek, *Czy sama Konstytucja wystarczy by obronić niezawisłość sędziów i niezależność sądów?*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 126.

43 III KRS 45/12, LEX nr 2288955. Zob. też wyrok SN z 10 III 2016 r., III KRS 38/12, LEX nr 2288951; wyrok SN z 17 III 2016 r., III KRS 43/12, LEX nr 2288954; wyrok SN z 17 III 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953; wyrok SN z 17 III 2016 r., III KRS 41/12, LEX nr 2288952.

Siedziba sędziego to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny), w którym sprawuje on wymiar sprawiedliwości, co jest jednym z wielu czynników kształtujących status sędziego. Sędzia otrzymuje od Prezydenta RP akt powołania do konkretnego sądu, a nie akt powołania na „jakieś” stanowisko sędziowskie (bez określenia obszaru jego jurysdykcji). Przedstawione reguły [...] nie mają charakteru absolutnego, bo w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych można przenieść sędziego (nawet wbrew jego woli) do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Jednak z normy ustrojowej zawartej w tym przepisie nie można wywodzić, że Konstytucja zezwala na przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe (do innego sądu), bez jego zgody, na podstawie decyzji podejmowanej samodzielnie przez organ władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), z pominięciem udziału w tej czynności organów władzy sądowniczej (w szczególności Krajowej Rady Sądownictwa).

Sąd Najwyższy zauważył również, że:

[...] istota powołania sędziego do pełnienia urzędu (z jednoczesnym wyznaczeniem mu miejsca służbowego) sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury (imperium władzy sądowniczej), która stanowi nie tylko legitymację do sprawowania przez sędziego władzy sądowniczej, lecz także określa zakres sprawowania tej władzy. [...] Tym samym sędzia nie jest powoływany przez Prezydenta RP do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto*. Wręcz przeciwnie, skutkiem aktu wydanego przez Prezydenta RP [...] jest powołanie sędziego jedynie do rozstrzygania przez niego konkretnych spraw, a więc wyznaczenie go do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ściśle oznaczonym obszarze jurysdykcyjnym.

Sąd Najwyższy uznał ponadto za wadliwe ustrojowo pozostawienie w rękach organu władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości:

[...] swobody decyzyjnej w sprawach powoływania, awansowania czy przenoszenia sędziów, w tym powierzenie prawa decydowania o przeniesieniu sędziego, nawet przy zapewnieniu sędziemu gwarancji zaskarżalności decyzji do Sądu Najwyższego. Zasada nieusuwalności sędziów ma zapewnić stabilizację urzędu sędziego i tym samym



wyklucza powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o prawnej sytuacji sędziego.

Sąd Najwyższy uznał zatem, że wprowadzona wówczas do Prawa o ustroju sądów powszechnych regulacja powierzająca Ministrowi Sprawiedliwości:

[...] samodzielną kompetencję do podejmowania decyzji w procedurze przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, z pominięciem udziału innych organów władzy państwowej (Prezydenta RP), a przede wszystkim z pominięciem organu władzy sądowniczej, to jest Krajowej Rady Sądownictwa, nie odpowiada wzorcom ustrojowym.

Kontynuując rozważania dotyczące istotnych problemów funkcjonowania władzy sądowniczej w ciągu dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji, należałoby jeszcze poddać analizie wiele innych kwestii. Dokładne ich zreferowanie zdecydowanie przekraczałoby jednak akceptowalną objętość niniejszego opracowania. Dlatego też w tym miejscu można jedynie wspomnieć: o odmowie powołania sędziów przez prezydentów L. Kaczyńskiego i A. Dudę, problematykę kognicji sądów, kwestię nieobsadzania wolnych etatów (co dotyczy nie tylko teraźniejszości, ale także okresu 2008–2015 r.), brak realnego mechanizmu ustalającego wynagrodzenia sędziów, podejmowane od dłuższego czasu ciągle próby ręcznego sterowania lub co najmniej istotnego wpływania na działalność sądów ze strony władzy wykonawczej, a nawet ustawodawczej, czy wreszcie problematykę związaną z regulaminem urzędowania sądów powszechnych<sup>44</sup>. W tej ostatniej kwestii chodzi o podmiot uchwalający regulamin oraz zakres unormowania, który – oprócz kwestii typowo organizacyjnych – aktualnie obejmuje także regulację czynności w sądach w sprawach cywilnych i karnych, takich jak: zawiadomienia, wezwania, doręczenia, stosowanie środków zapobiegawczych oraz przebieg i porządek posiedzenia lub rozprawy. Istota zasygnalizowanego zagadnienia sprowadza się do tezy, w myśl której właściwym miejscem tego typu regulacji powinna być ustawa procesowa.

44 Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 23 XII 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. 2015, poz. 2316 ze zm.

Jeśli chodzi o podejmowane od dawna próby ręcznego sterowania działalnością sądów, można ponownie odwołać się do referatu wygłoszonego przez W. Żurka na zorganizowanej w październiku 2015 r. w Gdańsku konferencji poświęconej niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Na tle wspomnianej tzw. reformy Gowina W. Żurek podał przykład pisma z dn. 9 października 2013 r. autorstwa jednego z dyrektorów departamentów Ministerstwa Sprawiedliwości skierowanego do wszystkich prezesów sądów apelacyjnych, w którym sformułowano oryginalne uwagi dotyczące orzecznictwa Sądu Najwyższego. Napisano w nim między innymi:

[...] w związku z publikacjami prasowymi dotyczącymi uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 17 lipca 2013, w której w uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że uprawnienie do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe przysługuje wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości, w związku z czym nie może być przekazane innej osobie, w tym sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości oświadcza: Z uwagą i szacunkiem przyjąć należy rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego. Niemniej jednak w ocenie Ministerstwa, decyzje o przeniesieniu na inne miejsce służbowe, w ramach reorganizacji sądów z przełomu lat 2012–2013, a także w każdym wcześniejszym przypadku, zostały wydane prawidłowo. Uchwała Sądu Najwyższego z 17 lipca 2013 r., odrębna wobec dotąd prezentowanego przez Sąd Najwyższy stanowiska, wiążąca pozostaje w jednostkowej sprawie.

Żądano też pilnego przedstawienia, czy w sądach:

[...] zdarzyły się przypadki powstrzymywania się od rozstrzygnięcia przez sędziów przeniesionych na inne miejsce służbowe decyzją podpisaną przez sekretarza stanu lub podsekretarza stanu z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości. Podanie do godziny 12.00 w dniu 10.10.2013 r. czy w sądach [...] doszło do uchylecia orzeczenia sądu I instancji z powodu orzekania przez sędziego albo sędziów przeniesionych na inne miejsce służbowe decyzją sekretarza lub podsekretarza stanu (z podaniem nazwy sądu oraz sygnatury sprawy)<sup>45</sup>.

---

45 Cyt. za: W. Żurek, *Czy sama...*, s. 123–124.

Z kolei w praktyce parlamentarnej zdarzały się przypadki zwoływania posiedzeń komisji sejmowych, które miały obradować nad sprawą będącą przedmiotem toczącego się postępowania przed sądem<sup>46</sup>.

7. Jak widać, przed 2015 r. podejmowano wiele różnych działań, które mogły prowadzić do powstania znacznego uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz, w tym przede wszystkim władzy wykonawczej. Sytuacja trzeciej władzy pogorszyła się jeszcze bardziej po wyborach parlamentarnych, które odbyły się w dn. 25 października 2015 r. W tych wyborach zwycięska partia (Prawo i Sprawiedliwość), po raz pierwszy po transformacji ustrojowej, zdobyła bezwzględną większość w obu izbach parlamentu<sup>47</sup>. Stosunkowo szybko, bo już w listopadzie 2015 r., zdominowane przez Prawo i Sprawiedliwość władze ustawodawcza i wykonawcza podjęły szereg działań skierowanych wprost przeciwko władzy sądowniczej. Miały one na celu podporządkowanie tej władzy aktualnej większości parlamentarnej. W ciągu kilkunastu miesięcy większość osób nominowanych do Trybunału Konstytucyjnego zostało wybranych przez aktualny Sejm, przy czym wyboru pierwszych pięciu sędziów w VIII kadencji Sejmu dokonano z naruszeniem elementarnych zasad konstytucyjnych, przyjmując najpierw, bez żadnej podstawy prawnej, pięć uchwał o stwierdzeniu braku mocy prawnej uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego podjętych jeszcze przez Sejm poprzedniej kadencji<sup>48</sup>. Posunięto się też do takich działań jak odmowa ogłoszenia w Dzienniku Ustaw niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego<sup>49</sup>, a już po „przejęciu” Trybunału przez osoby nominowane przez aktualną większość rządową – nawet do usuwania orzeczeń opublikowanych wcześniej w zbiorze urzędowym wydawanym na podstawie właściwych

46 Więcej na temat prób wpływania przez organy władzy wykonawczej na funkcjonowanie sądownictwa powszechnego zob. W. Żurek, *Czy sama...*, s. 127–128.

47 Formalnie większość rządową tworzą przedstawiciele trzech partii, które utworzyły wspólny klub parlamentarny. Zob. K. Grajewski, *Status partii politycznych wewnątrz parlamentu*, w: A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocha, M.M. Wiszowaty, *Partie polityczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2017, s. 92–93.

48 Zob. praktycznie jednobrzmiące (różnią się tylko imieniem i nazwiskiem sędziego) uchwały Sejmu z dn. 25 XI 2015 r., M.P. 2015, poz. 1131–1135.

49 Por. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, *Od redaktorów naukowych*, w: *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 23.

przepisów ustawowych przez Trybunał Konstytucyjny<sup>50</sup>. Wybory kolejnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego odbywały się bez podjęcia jakiegokolwiek próby zawarcia porozumienia pomiędzy większością parlamentarną a opozycją. Za każdym razem większość rządząca wybierała wyłącznie własnego kandydata lub kandydatów. W tej sytuacji można kwestionować istnienie Trybunału Konstytucyjnego w zakładanym przez przepisy ustawy zasadniczej kształcie. Taka teza jest tym bardziej uprawniona, gdy weźmie się dodatkowo pod uwagę odsunięcie od orzekania trzech sędziów wybranych w 2010 r. w związku ze zgłoszeniem przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu o wyborze tych sędziów<sup>51</sup>.

Kolejny etap walki z władzą sądowniczą rozpoczął się w 2017 r. Dokonano istotnych zmian w Prawie o ustroju sądów powszechnych<sup>52</sup> i próbowano zmienić przepisy ustrojowe odnoszące się do Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego. Jeśli chodzi o sądownictwo powszechne, to najpierw podporządkowano Ministrowi Sprawiedliwości dyrektorów sądów<sup>53</sup>, a następnie – w lipcu – uchwalono ustawę zmieniającą między innymi Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>54</sup>. Tą ustawą w praktyce powierzono Ministrowi Sprawiedliwości *de facto* dyskrecjonalne uprawnienie do powoływania prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, a także prawo do powoływania wiceprezesów tych sądów na wniosek ich prezesów (art. 23–25 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą). Minister Sprawiedliwości uzyskał również kompetencję do odwołania prezesa sądu po zasięgnięciu opinii KRS, przy czym opinia Rady jest obecnie

---

50 W publikowanym wyłącznie w formie elektronicznej zbiorze urzędowym „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” w roczniku 2016 obecnie brakuje pozycji 2, 71 i 86 (stan z 28 IX 2017 r.). Na temat nieogłaszania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz usuwania wyroków ze zbioru urzędowego zob. G. Wierczyński, *Polskie doświadczenia w ogłaszaniu prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 3, s. 21–23.

51 Sprawa otrzymała sygnaturę U 1/17. Zob. < <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%201/17> >, dostęp: 3 III 2018 r. Do momentu składania do druku niniejszego opracowania sprawa nie doczekała się rozstrzygnięcia.

52 Ustawa z dn. 27 VII 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2016, poz. 2062 tekst jedn. ze zm., dalej: „p.u.s.p.”

53 Zob. art. 21a § 2 p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dn. 23 III 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2017, poz. 803.

54 Ustawa z dn. 12 VII 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 1452.

dla Ministra wiążąca tylko wtedy, gdy uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów (znowelizowany art. 27 p.u.s.p.). Ponadto Ministrowi Sprawiedliwości przyznano bezprecedensowe uprawnienie do dyskrecjonalnego odwołania, w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej Prawo o ustroju sądów powszechnych, prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych oraz – w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej – prezesów i wiceprezesów sądów wojskowych (art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dn. 12 lipca 2017 r.). Jest oczywiste, że ta regulacja otwiera drogę do wymiany całej kadry zarządzającej sądami.

W lipcu 2017 r. zostały uchwalone kolejne dwie ustawy: ustawa o Sądzie Najwyższym<sup>55</sup> i ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>56</sup>. Choć oba akty normatywne zostały zawetowane przez Prezydenta, to jednak warto zauważyć, że konsekwentnie zmierzały one do ograniczenia roli ustrojowej władzy sądowniczej poprzez poddanie jej istotnym i trwałym wpływom władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tak samo można ocenić uchwalone w dn. 8 grudnia 2017 r. z inicjatywy Prezydenta RP ustawy: o Sądzie Najwyższym<sup>57</sup> i o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>58</sup>. W znacznym stopniu powielają one bowiem rozwiązania pochodzące z ustaw zawetowanych. Przykładowo wystarczy wskazać ustawowe skrócenie trwającej kadencji sędziów wybieranych do KRS (por. art. 187 ust. 3 Konstytucji), powierzenie wyboru tych sędziów Sejmowi (por. art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), skrócenie kadencji aktualnie sprawującego urząd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (por. art. 183 ust. 3 Konstytucji), pozbawienie urzędu znacznej części sędziów Sądu Najwyższego poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku<sup>59</sup> oraz powierzenie kompetencji do stwierdzania

55 Druk sejmowy nr 1727, Sejm VIII kadencji. Warto zaznaczyć, że projekt ten został wniesiony w dn. 12 VII 2017 r., a uchwalono go w dn. 20 VII 2017 r.

56 Druk sejmowy nr 1423, Sejm VIII kadencji. Projekt wniesiono w dn. 14 III 2017 r., a uchwalono w dn. 12 VII 2017 r.

57 Dz.U. 2018, poz. 5, dalej: „ustawa o Sądzie Najwyższym”.

58 Dz.U. 2018, poz. 3.

59 Por. przykład podobnego rozwiązania zastosowanego na Węgrzech: M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 3, s. 25 i n.

ważności wyborów i referendum nowo utworzonej (i nieobsadzonej w momencie wejścia w życie ustawy) Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zwracają ponadto uwagę: znaczna niezależność Prezesa kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej (art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym), przepis zakładający powołanie Pierwszego Prezesa spośród pięciu kandydatów przedstawianych Prezydentowi (art. 12 § 1 tej ustawy) czy też przyznanie Prezydentowi prawa do określania regulaminu Sądu Najwyższego (art. 4), co dotychczas stanowiło kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego.

Wyraźnie widać, że wszystkie zmiany, nawet te mniejszej wagi, konsekwentnie zmierzają w kierunku zapewnienia innym władzom lub – szerzej – politykom wpływu na władzę sądowniczą. Nie można się więc oprzeć wrażeniu, że wbrew deklarowanym intencjom<sup>60</sup> nie chodzi o żadną reformę sądownictwa ani – tym bardziej – procedur sądowych, ale o niekonstytucyjne przejęcie kontroli politycznej nad sądami<sup>61</sup>. Nie ulega wątpliwości, że funkcjonowanie rozwiązań normatywnych zapewniających taką kontrolę nie jest cechą charakterystyczną współczesnych ustrojów demokratycznych. Bez wątpienia łamie ono zasadę rządów prawa<sup>62</sup>.

**8.** Poza analizą obowiązujących przepisów i praktyki refleksja nad rzeczywistością trzeciej władzy w dwudziestolecie uchwalenia polskiej Konstytucji powinna w niezbędnym stopniu odnosić się również do danych związanych z funkcjonowaniem trzeciej władzy. Ze względu na dopuszczalną objętość niniejszego opracowania nie jest możliwe dokonanie szczegółowej analizy danych statystycznych odnoszących się do trzeciej

---

60 W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727, Sejm VIII kadencji) można przeczytać między innymi, że ten projekt jest elementem szerszej reformy sądownictwa, która „ma zagwarantować sprawiedliwość wyroków sądowych, szybsze postępowania i przywrócić społeczne zaufanie do sądów”. Por. uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003, Sejm VIII kadencji.

61 Por. K. Markiewicz, *Ustawy o KRS i SN to otwarcie politykom wrót do Sądu Najwyższego*, < <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302039968-Ustawy-o-KRS-i-SN-to-otwarcie-politykom-wrot-do-Sadu-Najwyższego.html> >, dostęp: 3 III 2018 r. Zob. również zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dn. 20 XII 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, Dz.U. UE L z dn. 23 I 2018 r., nr 17, s. 50.

62 Por. M. Matczak, *President Duda is destroying the rule of law instead of fixing it*, < <http://verfassungsblog.de/president-duda-is-destroying-the-rule-of-law-instead-of-fixing-it> >, dostęp: 29 IX 2017 r.

władzy. Tym niemniej warto przytoczyć kilka podstawowych danych liczbowych, zwłaszcza tych, które mają charakter porównawczy do innych państw europejskich.

I tak, według *The 2016 EU Justice Scoreboard*, Polska znajduje się na siódmym miejscu (w gronie dwudziestu siedmiu krajów), jeśli chodzi o liczbę sędziów na 100 tys. mieszkańców<sup>63</sup>, a według danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości współczynnik wynosi 26,2 sędziego na 100 tys. mieszkańców, co też oznacza zajęcie siódmego miejsca<sup>64</sup>. Jeśli wziąć dodatkowo pod uwagę, że w liczbach bezwzględnych Polska plasuje się na drugim miejscu w Unii Europejskiej, to można próbować stawiać tezę o swoistej nadreprezentacji sędziów (w aspekcie porównawczym). Tłumaczy się ją najczęściej rozbudowaną kognicją sądów oraz brakiem uproszczonych procedur<sup>65</sup>.

Porównanie wynagrodzeń sędziowskich w Polsce z wynagrodzeniami sędziów w innych krajach Unii Europejskiej nie wypada najgorzej. Sędzia najniższej instancji, a więc w Polsce sędzia sądu rejonowego, zarabia ponad dwukrotnie więcej niż sędzia sądu pierwszej instancji w Niemczech, gdy chodzi o relację wynagrodzeń sędziowskich do średnich rocznych zarobków krajowych. W Polsce ta relacja wynosi 2,1 (tj. sędzia zarabia ponad dwukrotnie więcej, niż wynosi średnia krajowa), a w Niemczech (ostatnie miejsce w zestawieniu obejmującym dwadzieścia siedem państw) – 0,9. Poziom zarobków sędziów sądów rejonowych plasuje Polskę na trzynastej pozycji w tym zestawieniu. Najwyższą relacją zarobków sędziowskich do średnich zarobków w kraju może poszczycić się Rumunia ze wskaźnikiem sięgającym 4,4<sup>66</sup>.

Na tle omówionych danych można by twierdzić, że dowodzą one realizacji przywołanego już wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12 grudnia 2012 r. (K 1/12), w którym Trybunał stwierdził między innymi, że wynagrodzenia sędziów powinny znacząco przekraczać

63 *The 2016 EU Justice Scoreboard*, European Union 2016, s. 25.

64 A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, A. Więcek-Durańska, *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej. Na podstawie bazy danych CEPEJ 2014*, Warszawa 2016, < [https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS\\_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf) >, dostęp: 6 X 2017 r., s. 32.

65 A. Siemaszko i in., *Sądownictwo...*, s. 32.

66 A. Siemaszko i in., *Sądownictwo...*, s. 37.

wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej (także w przypadku sędziów rozpoczynających karierę w sądzie rejonowym). Wskazane dane muszą być jednak interpretowane ostrożnie, z uwzględnieniem porównania zarobków według liczb bezwzględnych. Sędzia sądu najniższej instancji zarabia w Polsce ok. 22 tys. euro rocznie, gdy tymczasem niemiecki sędzia zarabia ok. 41 tys. euro, a sędzia w Anglii i Walii – aż ok. 127 tys. euro. Z danych wynika, że wynagrodzenia sędziów pierwszej instancji w Polsce są jednymi z najniższych w Unii Europejskiej. Niższe zarobki mają tylko sędziowie łotewscy, litewscy, węgierscy i bułgarscy<sup>67</sup>.

Jeśli chodzi o efektywność (sprawność) sądownictwa, to warto przede wszystkim wskazać, że według *The 2016 EU Justice Scoreboard* polskie sądy zajmują dwunastą pozycję (na dwadzieścia cztery sklasyfikowane państwa) w kategorii odnoszącej się do czasu rozpatrzenia spornych spraw cywilnych i gospodarczych oraz piąte miejsce, gdy chodzi o sprawy administracyjne<sup>68</sup>. Trzeba przy tym zauważyć ciągle rosnący wpływ spraw do sądów powszechnych (w 2010 r. – 12.934.771 spraw, w 2011 r. – 13.584.064, w 2012 r. – 14.040.616, w 2012 r. – 14.040.616, w 2013 r. – 15.169.808, w 2014 r. – 14.533.725, w 2015 r. – 15.156.076, w 2016 r. – 14.910.884; przedstawione dane pokazują wzrost o ok. 16 proc. w badanym okresie)<sup>69</sup>. Według wskaźnika Clearance Rate (CR), oznaczającego liczbę spraw zakończonych podzieloną przez liczbę spraw wpływających i przedstawioną jako procent (gdy wynosi ponad 100, oznacza to, że sądy orzekają w liczbie spraw większej niż liczba spraw do nich wpływających w danym roku; jeśli wynik jest mniejszy od 100, oznacza on powiększanie zaległości)<sup>70</sup>, sądy w Polsce rozpatrują 100,6 proc. wszystkich spraw innych niż karne i 98,3 spraw z zakresu prawa administracyjnego. Należy też wskazać, że w latach 2010–2012 wskaźnik CR

---

67 A. Siemaszko i in., *Sądownictwo...*, s. 35.

68 *The 2016 EU Justice...*, s. 7.

69 Dane za lata 2010–2016 podano za: *Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010–2014*, Warszawa 2015, s. 17; a dane za lata 2015–2016 za: *Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – 2016 rok na tle poprzednich okresów statystycznych*, Warszawa 2017, s. 7.

70 CEPEJ. *Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice”*, < [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf) >, dostępn. 21 IV 2018 r., s. 190 i 192; dalej: „raport CEPEJ”.



wzrósł o 0,6 proc. w przypadku wszystkich spraw niebędących sprawami karnymi, ale np. w sprawach spornych cywilnych zmalał aż o 6,8 proc.<sup>71</sup>

Ciekawie wygląda też zestawienie wskaźnika Disposition Time (DT), który określa maksymalną liczbę dni potrzebną do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd<sup>72</sup>. Biorąc pod uwagę ten wskaźnik w odniesieniu do sądów pierwszej instancji, należy stwierdzić, że polskie sądy osiągają bardzo dobry wynik. Wskaźnik DT dotyczący wszystkich spraw niebędących sprawami karnymi dla Polski wynosi bowiem 50 dni, podczas gdy dla Portugalii – 860 dni, dla Francji – 275, dla Szwajcarii – 274, dla Niemiec – 467, dla Włoch – 391, dla Norwegii – 170, dla Austrii – 54, a dla Ukrainy – 38 dni. Warto wskazać, że średnio wskaźnik ten wynosi 253 dni (mediana to 149 dni), co oznacza, że polskie sądy pierwszej instancji wypadają w tym zestawieniu znacznie powyżej europejskiej przeciętnej<sup>73</sup>.

Przedstawione dane oczywiście nie mogą być podstawą całościowej oceny stanu i efektywności polskiego sądownictwa. W niniejszym opracowaniu nie jest zresztą możliwe dokonanie takiej oceny. Niektóre z wykorzystanych źródeł to bardzo obszerne publikacje (np. raport CEPEJ liczy ponad 540 stron). Dane te pozwalają jednak na postawienie ostrożnej tezy, w myśl której polskie sądownictwo mieści się w europejskiej średniej. Nie wyróżnia się ani zdecydowanie pozytywnie, ani też negatywnie.

Nie negując jednak potrzeby dokonania odpowiednich reform (np. procedur sądowych), należy stwierdzić, że trudno jest zgodzić się z wyjątkowo negatywnym obrazem trzeciej władzy prezentowanym w ostatnich latach szczególnie przez przedstawicieli aktualnej większości parlamentarnej.

### **Assumptions and reality of judicial power – remarks on the 20<sup>th</sup> anniversary of the entry into force of the Constitution of the Third Polish Republic**

The article is devoted to the constitutional regulation of the judiciary in Poland. The author discusses the basic normative solutions and analyzes the practice. The author notices a constant tendency of the executive branch to influence

---

71 Raport CEPEJ, s. 198 i 200.

72 Raport CEPEJ, s. 191 i 193.

73 Raport CEPEJ, s. 198.

the activities of the courts. The actions taken by current state authorities (legislative and executive branches) against judicial power should be considered as unprecedented. Unconstitutional legislation and decisions taken by the legislative and executive authorities enabled, among others, dismissal of the presidents of common courts, partial exchange of judges of the Constitutional Tribunal and dismissal of 15 judges – members of the National Council of the Judiciary. It is also planned to release from the office of a significant part of Supreme Court judges. There is no doubt that all these activities lead to a violation of the independence of the courts and judges in Poland.

**Keywords:** judicial power, courts, constitution, constitutional law

**Krzysztof Grajewski** – dr hab., prof. UG, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego, redaktor naczelny kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”

### Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- CEPEJ. *Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice”*, < [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf) >.
- Co warto zmienić w polskich sądach – wystąpienie RPO do min. Andrzeja Dery z Kancelarii Prezydenta*, < <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-warto-zmieni%C4%87-w-polskich-s%C4%85dach-%E2%80%93-wyst%C4%85pienie-rpo-do-min-andrzeja-dery-z-kancelarii-prezydenta> >.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010.
- Grajewski K., *Podstawowe założenia ustrojowe władzy sądowniczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Aktual’ni problemy sułasnogo konstytucjonalizmu (na przykladzi Ukraini ta Respubliki Pol’sa). Kolektivna monografiâ*, red. Ŭ.L. Bošic’kij, Â. Stelina, Kijów 2017.
- Grajewski K., *Status partii politycznych wewnâtrz parlamentu*, w: A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M.M. Wiszowaty, *Partie polityczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2017.

- Granat M., *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 3.
- Hauser R., *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 1.
- Kmieciak R., *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.
- Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Krzyżanowska-Mierzewska M., *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 3.
- Łazarska A., *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018.
- Markiewicz K., *Ustawy o KRS i SN to otwarcie politykom wrót do Sądu Najwyższego*, < <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302039968-Ustawy-o-KRS-i-SN-to-otwarcie-politykom-wrot-do-Sadu-Najwyzszego.html> >.
- Maczak M., *President Duda is destroying the rule of law instead of fixing it*, < <http://verfassungsblog.de/president-duda-is-destroying-the-rule-of-law-instead-of-fixing-it> >.
- Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016.
- Piotrowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2.
- Piotrowski R., *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423)*, < <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1423> >.

- Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – 2016 rok na tle poprzednich okresów statystycznych*, Warszawa 2017.
- Prawo o ustroju sądów powszechnych*, red. A. Górski, Warszawa 2013.
- Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010–2014*, Warszawa 2015.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *National Council of the Judiciary as the guardian of the independence of judges and courts in Poland in the light of recent legislative amendments*, w: *The international conference „European Union’s History, Culture and Citizenship”. 10<sup>th</sup> edition. Pitesti, 12<sup>th</sup>–13<sup>th</sup> May 2017*, Bukareszt 2017, < [https://www.upit.ro/\\_document/13545/e-book\\_iccu2017pdf.pdf](https://www.upit.ro/_document/13545/e-book_iccu2017pdf.pdf) >.
- Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M., Ostaszewski P., Więcek-Durańska A., *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej. Na podstawie bazy danych CEPEJ 2014*, Warszawa 2016, < [https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS\\_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf) >.
- Tuleja P., *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010.
- Wierczyński G., *Polskie doświadczenia w ogłaszaniu prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 3.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzię nad notablami)*, w: *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Żurek W., *Czy sama Konstytucja wystarczy by obronić niezawisłość sędziów i niezależność sądów?*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4.