

## Rozdział 1.

# Status sędziego

Gabriela Ott\*

Szereg zmian legislacyjnych wprowadzonych po powstaniu artykułu (czas powstania: pierwszy kwartał 2017 r.) spowodowały, że status sędziego w chwili obecnej uległ diametralnej zmianie. Ustawą z 11.5.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i innych ustaw<sup>1</sup> wprowadzono uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do mianowania asesorów sądowych, następnie ustawą z 10.5.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup> wprowadzono zmianę, zgodnie z którą asesorów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Wcześniej jednak ustawą z 8.12.2017 r., o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> zmieniono zasady dotyczące wyborów sędziów członków KRS. Aktualnie wyboru zarówno członków Rady będących parlamentarzystami jaki i sędziami dokonuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Tak ukształtowana Rada dokonuje także wyboru sędziów w celu przedstawienia Prezydentowi

---

\* Sędzia Sądu Okręgowego w Katowicach.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1139 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1045.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie na stanowiska sędziowskie (pierwsze i kolejne). Wprowadzone ustawą z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>4</sup> zmiany obniżyły wiek przechodzenia w stan spoczynku sędziów SN. Ponadto wprowadziły nowy model sądownictwa dyscyplinarnego sędziów, zwiększyły bardzo uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w inicjowaniu tego postępowania, doborze Rzeczników Dyscyplinarnych oraz możliwości delegowania sędziów do Sądu Najwyższego, w tym Izby Dyscyplinarnej.

Licznym ograniczeniom uległy także przepisy dotyczące kompetencji samorządu sędziowskiego oraz kolegiów sądów, natomiast wzrosły uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

Suma tych wszystkich zmian dokonywanych równoległe w wielu ustawach dotyczących sądownictwa spowodowała zasadnicze zmiany w statusie sędziego, jak również obniżenie gwarancji jego niezawisłości. Zagadnienie to jednak wymaga odrębnej, bardzo pogłębionej analizy.

W każdym demokratycznym państwie, także w naszym kraju, status sędziego jest bardzo istotnym zagadnieniem z punktu widzenia standardów państwa demokratycznego oraz z uwagi na rolę, jaką w takim państwie odgrywa sądownictwo.

O ważkości problemu świadczy m.in. powołanie przy Radzie Europy – Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich<sup>5</sup> oraz powołanie do życia w 2004 r. przez 13 krajowych rad sądownictwa – międzynarodowego stowarzyszenia – Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa<sup>6</sup>, którego jednym z zadań jest wymiana doświadczeń dotyczących organizacji i funkcjonowania

<sup>4</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.

<sup>5</sup> Consultative Council of European Judges; dalej jako: CCJE lub Rada.

<sup>6</sup> European Networks of Councils for the Judiciary; dalej jako: ENCJ.

sądownictwa, także wypracowywanie standardów (zaleceń) dotyczących sędziów i sądów, co służy budowaniu i pogłębianiu wzajemnego zaufania państw europejskich do sądów krajowych.

Rada Konsultacyjna to jeden z organów doradczych Rady Europy. Organizacja zrzesza 47 państw europejskich, w szczególności skupia się na zagadnieniach związanych ze statusem sędziów i jakością wymiaru sprawiedliwości.

Działania Rady mają na celu umocnienie pozycji sądownictwa poprzez budowę wzajemnego szacunku między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz wzmocnienie zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Zadaniem Rady jest ponadto działanie na rzecz niezawisłości, bezstronności i kompetencji sędziów uznawanych za istotny element państwa demokratycznego. Bez niezależnych sądów i niezawistych sędziów nie można mówić o prawdziwej demokracji czy państwie prawnym.

W 2010 r. Rada Konsultacyjna przyjęła dokument podsumowujący główne wnioski wynikającego z dotychczasowych opinii. Opracowała dokument o nazwie MAGNA CARTA<sup>7</sup>, w którym, w części dotyczącej niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wskazano:

- 1) niezawisłość i bezstronność sędziego są niezbędnymi warunkami funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości;
- 2) niezawisłość sędziowska powinna mieć wymiar instytucjonalny, funkcjonalny oraz finansowy. Państwo oraz każdy z sędziów są zobowiązani do promowania i ochrony sędziowskiej niezawisłości;
- 3) niezawisłość powinna być zagwarantowana w związku z pełnieniem przez sędziego urzędu, a w szczególności w odniesieniu do rekrutacji, nominacji, zasad przejścia w stan spoczynku, awansów, nieusuwalności, szkolenia, kwestii dyscyplinarnych, wynagrodzenia i finansowania sądownictwa w całości.

Założenia te zebrane w opisanym dokumencie są wyjątkowo trafne i oczywiste dla każdego kto rozumie koncepcję trójpodziału władzy i rolę władzy sądowniczej w tym modelu. Opisane założenia nie stanowią bowiem

---

<sup>7</sup> Pełny tytuł: MAGNA CARTA OF JUDGES, CCJE, 19.11.2010, Strasbourg, zob. <https://kwartalnikuistitia.pl/magna-carta-of-judges-fundamental-principles-eng>,333

o przywilejach władzy sądowniczej i jej przedstawicieli, lecz o niezbędnym gwarancjach niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jako podstawy państwa demokratycznego. Tylko niezależne sądy i niezawisli sędziowie mogą realizować konstytucyjne prawa obywatela do sądu.

W świetle regulacji Konstytucji RP sędziowie sprawujący wymiar sprawiedliwości są przedstawicielami władzy sądowniczej i emanacją wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 178 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Sami sędziowie muszą być apolityczni, nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji RP).

Szczegółowy proces nominacyjny uregulowany został w ustawie z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>8</sup> oraz w ustawach o ustroju sądów powszechnych<sup>9</sup>, Sądzie Najwyższym<sup>10</sup> i ustroju sądów administracyjnych<sup>11</sup>.

Wieloetapowa procedura nominacyjna do momentu wyboru kandydatów przez Krajową Radę Sądownictwa<sup>12</sup>, chociaż dość pracochłonna, uregulowana została w sposób gwarantujący transparentność postępowania, realizację dostępu do sprawowania funkcji publicznych oraz możliwość poddania kontroli sądu decyzji niekorzystnych dla kandydatów ubiegających się o urząd sędziego.

Proces powoływania sędziów został podzielony między dwa konstytucyjne organy, tj. KRS i Prezydenta RP. Takie rozdzielenie kompetencji wymaga współpracy tych organów oraz niewkraczania w przyznane im konstytucyjne uprawnienia. Kompetencją Rady jest ocena i wybór kandydata na wolne

---

<sup>8</sup> T. jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.; dalej jako: KrRadSądU.

<sup>9</sup> T. jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.; dalej jako: PrUSP.

<sup>10</sup> Aktualnie Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.

<sup>11</sup> T. jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.

<sup>12</sup> Dalej jako: KRS lub Rada.

stanowisko sędziowskie, natomiast prerogatywą Prezydenta – mianowanie sędziego na wniosek KRS.

Regulacje ustawowe dają Prezydentowi możliwość zwrócenia się do Rady o ponowne rozważenie sprawy w wypadku ujawnienia się nowych okoliczności po wydaniu uchwały wskazującej konkretną osobę, jako kandydata na wolne stanowisko sędziowskie (art. 45 ustawy o KRS).

Brzmienie art. 179 Konstytucji RP i kompetencje Prezydenta RP w procesie nominacyjnym sędziów do chwili obecnej tylko dwukrotnie wzbudzały kontrowersje i dyskusje na ten temat. Miało to miejsce w 2008 i 2016 r., gdy Prezydent RP odmówił powołania na stanowiska sędziowskie osób wskazanych prawomocnymi uchwałami KRS, nie uzasadnił swoich decyzji ani nie skorzystał wcześniej z uprawnień wynikających z art. 45 KrRadSądU.

Relacje pomiędzy kompetencjami uczestników procedury nominacji sędziów zostały w sposób przejrzysty opisane przez *P. Sarneckiego*. Uświadomienie sobie charakteru wskazanych w art. 126 Konstytucji RP wartości konstytucyjnych, na straży których stoi Prezydent, posiada szczególnie znaczenie dla interpretacji tych kompetencji Prezydenta, które wykonuje on na podstawie szczególnego przepisu, ale nie samodzielnie, lecz na wniosek innych organów. „Często procedura taka funkcjonuje na tle zasady, że za całą daną dziedzinę spraw odpowiedzialność ponosi organ wnioskujący o dokonanie konkretnej czynności. Tak np. KRS »stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów« (art. 186 ust. 1), a jednocześnie Prezydent mianuje sędziów na jej wniosek (art. 179). Czy więc kandydatura przedstawiona przez KRS sama przez się daje już wystarczającą gwarancję powołania właściwych osób na stanowiska sędziowskie i prezydent nie może tego kwestionować?»<sup>13</sup>.

Na to pytanie odpowiada właśnie regulacja art. 126 Konstytucji RP. Gwarantuje ona, że nawet w przypadku, gdy rola Prezydenta ograniczona jest do wykonywania konkretnego obowiązku konstytucyjnego, to głowa państwa, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji, może odmówić wykonania tego obowiązku, gdy stwierdzi, że prowadziłoby to do naruszenia Konstytucji. Odmowa na innej podstawie, np. z uwagi na ocenę kwalifika-

---

<sup>13</sup> *P. Sarnecki*, Komentarz do art. 126 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, pod red. *L. Garlickiego*, Warszawa 2005.

cji kandydata, stanowiłaby wkroczenie Prezydenta w kompetencje innego uprawnionego do uczestnictwa w procedurze nominacji sędziów organu – Krajowej Rady Sądownictwa<sup>14</sup>.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 23.6.2008 r.<sup>15</sup>: „W związku z zasadą legalizmu na podstawie przedstawionych unormowań nie ma wątpliwości, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji. Niewątpliwie, w sensie prakseologicznym, każdy z tych aktów poprzedzony jest pewną racjonalizacją (w procesie decyzyjnym), która w wypadku Krajowej Rady Sądownictwa uzewnętrznia się w kolegialnie formułowanej ocenie kandydata na urząd sędziego i – finalnie – w treści przedkładanego Prezydentowi wniosku (lub, alternatywnie, w postaci braku takiego wniosku), natomiast w wypadku Prezydenta – w postaci postanowienia w sprawie skorzystania (lub nieskorzystania) z kompetencji powoływania na urząd sędziego”.

Z przedstawionych poglądów wynika, że nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności z Konstytucją działania Prezydenta w zakresie odmowy nominacji sędziów tak długo, jak nie zostanie przedstawione uzasadnienie tej decyzji. Wówczas dopiero bowiem możliwe będzie stwierdzenie, czy Prezydent mógł odmówić skorzystania z prerogatywy, innymi słowy, czy istniały ku temu podstawy prawne.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza jeszcze inne gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Na mocy art. 189 Konstytucji RP sędziowie są nieusuwalni, a złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może

---

<sup>14</sup> Ekspertyza prawna *M. Chmaja* przygotowana na zlecenie KRS, sporządzona 3.6.2016 r. w Warszawie.

<sup>15</sup> Postanowienie TK z 23.6.2008 r., Kpt 1/08, OTK-A Nr 5/2008, poz. 97.

nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Ponadto sędzia może zostać przeniesiony w stan spoczynku wskutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Natomiast w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędzię przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Od 2012 r., zgodnie z art. 37g § 1 PrUSP to Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór zewnętrzny nad sądami powszechnymi. Od 4.3.2016 r.<sup>16</sup> łączy natomiast dwie funkcje, jest bowiem także Prokuratorem Generalnym, który z uwagi na duże podporządkowanie prokuratorów jest także stroną wielu procesów sądowych, zainteresowaną ich wynikiem.

W ramach sprawowanego nadzoru zewnętrznego Minister Sprawiedliwości: analizuje informacje roczne o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1 PrUSP, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń, o których mowa w § 1 pkt 3 PrUSP, Minister Sprawiedliwości może zarządzić: przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu, przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. W czynnościach tych jako przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, może brać udział sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W świetle tej regulacji pojawia się problem sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, w szczególności gdy zajmują wysokie stanowiska, w tym stanowiska podsekretarzy stanu. Będąc bowiem nadal sędziami, pozbawionymi jedynie w tym okresie prawa orzekania, realizują określoną politykę władzy wykonawczej. W związku z tym nadal zobowiązani są do zachowania standardów wynikających z art. 178 Konstytucji RP. Zachodzi zatem uzasadniona wątpliwość, czy sprawowanie funkcji administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, w tym podsekretarza stanu, można

<sup>16</sup> Ustawa z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze (t. jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1767 ze zm.).

pogodzić z nakazem apolityczności i zakazem prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Oczywiście udział sędziów w wielu zespołach czy projektach dotyczących sądownictwa, procedury czy prawa materialnego jest bardzo potrzebny, a ich doświadczenie jest nie do przecenienia. Jednak wydaje się, że nie da się pogodzić zaangażowania w realizację polityki rządu z omawianymi w artykule założeniami.

Innym jeszcze zagadnieniem jest to, czy sędzia przebywający na delegacji w Ministerstwie Sprawiedliwości od 20 lat i nieorzekający od około 10 lat, nadal powinien posiadać status sędziego.

Nierozzerwalnie z zasadą niezawisłości sędziów związane są także uprawnienia Ministra Sprawiedliwości dotyczące delegowania sędziów oraz ich przenoszenia na inne miejsce służbowe. Konstytucyjny zakaz przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe wbrew ich woli został uszczegółowiony w art. 75 § 1 PrUSP. Na mocy § 2 zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w przypadkach: zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zlikwidowania danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu, niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 6 (dotyczy orzekania osób bliskich w tym samym wydziale sądu), gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej.

Oznacza to, że na każde przeniesienie służbowe (poza wypadkami wymienionym w art. 75 § 2 PrUSP) sędzia musi wyrazić zgodę.

Z regulacji tej wynikają jednak jeszcze inne konsekwencje. Minister może, ale nie musi przenieść sędziego na jego wniosek do innej jednostki. Taka możliwość w skrajnych wypadkach może być formą szykany lub próbą wywarcia nacisku na sędziego, który z przyczyn osobistych, rodzinnych, życiowych domaga się przeniesienia do innego sądu, a jego wniosek przez wiele lat rozpatrywany jest odmownie.



Także inne jeszcze kompetencje Ministra Sprawiedliwości dotyczące sędziów mogą budzić obawy z punktu widzenia zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Minister Sprawiedliwości posiada wyłączną kompetencję do udzielania sędziemu urlopu dla poratowania zdrowia. Decyzja ta ma charakter arbitralny albowiem nie musi zawierać żadnego uzasadnienia, a ustawa nie wskazuje kryteriów udzielenia tego urlopu (art. 93 PrUSP)<sup>17</sup>.

Delegacja do innego sądu oraz pełnienia innych czynności na innych miejscach służbowych wymienionych w art. 77 PrUSP (oczywiście za zgodą sędziego) lub odwołanie z tych delegacji należy do kompetencji Ministra Sprawiedliwości, któremu nie określono ustawowo żadnych przesłanek odmowy udzielenia delegacji lub odwołania z delegacji.

W skrajnych wypadkach to także może być element nacisków na sędziego.

Ponadto zmiana organizacji sądownictwa, w tym zniesienie sądu, należą do kompetencji władzy wykonawczej, ponieważ zgodnie z art. 20 PrUSP Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRS, w drodze rozporządzeń: tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości. Na mocy natomiast art. 19 § 1 i art. 2 PrUSP Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów w drodze zarządzenia, mając na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, w szczególności przez dostosowanie liczby, rodzaju i wielkości wydziałów do obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego oraz konieczność prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Regulacja ta w połączeniu z art. 75 § 2 PrUSP daje także Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do przenoszenia sędziów na inne miejsca służbowe. Ustawa w tym zakresie nie daje Ministrowi żadnych wiążących zaleceń co do miejsca przeniesienia sędziego.

---

<sup>17</sup> Z dniem 21.6.2017 r. ustawą z 11.5.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139 ze zm.) wprowadzono możliwość odwołania się do Sądu Najwyższego od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Dodatkowo znoszenie i tworzenie sądów w drodze rozporządzeń daje pewną łatwość w podejmowaniu tych decyzji i może być traktowane instrumentalnie. Tworzenie i znoszenie sądów powinno następować wyłącznie w drodze ustawy.

Opisane wyżej kompetencje Ministra Sprawiedliwości są nie do pogodzenia z zasadą niezależności sądów i mogą mieć wpływ na niezawisłość sędziów.

W moim przekonaniu, w celu realizacji konstytucyjnej zasady niezależności władzy sądowniczej oraz gwarancji ustawowych niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi powinien (na wzór sądownictwa administracyjnego) sprawować I Prezes SN, względnie KRS, pod warunkiem, że nadal dominującą rolę w niej pełnić będą sędziowie wybierani przez organy samorządowe.

To te organy, a nie Minister Sprawiedliwości, powinny decydować w szczególności o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe, udzielaniu urlopów dla poratowania zdrowia oraz delegacjach pomiędzy różnymi jednostkami.

O statusie sędziego, gwarancjach jego niezawisłości, stanowią także immunitet materialny (art. 181 Konstytucji RP) oraz zasady dyscyplinarnej odpowiedzialności sędziów.

W mojej ocenie, aktualnie obowiązujące rozwiązania dotyczące sądownictwa dyscyplinarnego, w tym fakt, że sądami dyscyplinarnymi sędziów są sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy, gwarantują niezależność sądów i sprzyjają umacnianiu niezawisłości sędziów. Jednocześnie zapewniają rozpoznanie spraw dyscyplinarnych przez sądy przygotowane merytorycznie do rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Pogląd nieaktualny z uwagi na zmiany w sądownictwie dyscyplinarnym sędziów wprowadzone ustawą z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym.