

Niezależność sądów we współczesnej myśli politycznej

Wstęp

Niezależność to konstytutywna cecha sądów, kształtująca ich status jako władzy, a jednocześnie gwarantująca realizację jednej z zasad państwa prawnego, którą jest skuteczna ochrona praw i wolności jednostki, korzystającej z prawa do sądu¹. Jako rozwiązanie ustrojowe ma długą tradycję, wywodzoną z teorii trójpodziału władz Ch. Monteskiusza. Jej konstytucyjny standard wzmocniło natomiast w ostatnich dziesięcioleciach prawo międzynarodowe i wspólnotowe oraz orzecznictwo sądów i trybunałów, odnosząc się do pozycji wymiaru sprawiedliwości w systemie prawa społeczeństwa obywatelskiego². Niezależność identyfikowana jest poprzez powiązane ze sobą dwie sfery. Zewnętrzną, wynikającą z wyłączności sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz z wykluczenia ingerencji organów pozasądowych w orzecznictwo. Jej podmiotowym przejawem jest niepołączalność (*incompatibilitas*) funkcji sędziowskich z innymi rodzajami aktywności zawodowej oraz politycznej. Wymiar wewnętrzny niezależności odnosi się do indywidualnej postawy sędziego, którą powinna cechować niezawisłość i prawość, zawsze wymagające spersonalizowanej niezależności.

Niektóre idee oraz instytucje stanowiące dla sądów punkt odniesienia, pod wpływem postępujących zmian polityczno-gospodarczych, podlegają jednak kolejnym interpretacjom i normatywnym modyfikacjom. Ilustrują to wymagania względem państwa prawa, mającego szybciej ewoluować z pozycji „rządów poprzez prawo” do stanu „rządów prawa”³, oraz stwarzać jednostce takie warunki, aby przysługujące jej „prawo do sądu” było równoznaczne także z „prawem do sprawnego i sprawiedliwego procesu”. Działania te zmierzają do efektywniejszego zaspokajania, ustawicznie poszerzającego

¹ Zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwułski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009; W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, pod red. A. Szmyta, Gdańsk 2008, s. 97 i n.

² Szerzej S. Golonka, C. Czech-Śmiałowski, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w prawie i orzecznictwie międzynarodowym*, „Przeгляд Sądowy” 2007, nr 1, s. 16.

³ T. Stawecki, *Niezależność zawodów prawniczych i rzędy prawa w społeczeństwie postkomunistycznym* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, pod red. T. Wardyńskiego, M. Niziołka, Warszawa 2009, s. 66.

się katalogu potrzeb obywateli. Adresaci i wykonawcy tych dyrektyw nie zawsze natomiast identyfikują ich związek z niezależnością sądów. Polityka legislacyjna traktuje niezależność fragmentarycznie i często w krótkookresowej perspektywie. Również środowisko sędziowskie, skupione na bieżącym orzecznictwie i problemach organizacyjnych, nie artykułuje wyraźnie swojego stanowiska w sprawie statusu i funkcji wymiaru sprawiedliwości. O niezależności organów i instytucji ochrony prawnej zdecydowanie częściej wypowiadają się reprezentanci innych profesji prawniczych⁴. Prowadzona z ich udziałem dyskusja o sądach jest jednak rozproszona, niewiele w niej innowacyjnych zagadnień oraz rozwiązań kluczowych problemów, z którymi zmagają się sądownictwo. W konsekwencji, praktykowanie zasady niezależności nie rozwija się w tempie, którego należałoby się spodziewać, biorąc pod uwagę społeczno-gospodarcze uwarunkowania oraz powszechne deklaracje mobilizacji na rzecz podwyższania jakości sprawowanego przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Okoliczności te uprawniają do zainteresowania kilkoma kwestiami. Pierwszą jest poszukiwanie we współczesnej myśli politycznej nowych koncepcji odnoszonych bezpośrednio do niezależności sądów. Drugą, zagadnienia, co do których toczy się spór. Trzecią – bieżący, doktrynalny wpływ na praktykowanie zasady niezależności.

Niezależność sądów we współczesnej myśli politycznej

We współczesnej myśli polityczno-prawnej brakuje nowatorskich koncepcji traktujących o niezależności sądownictwa, bezpośrednio lub w kontekście innych elementów modelu ustrojowego. Część uczestników debaty poprzestaje na powtórzeniu znanych argumentów, zarówno kiedy dotyczą rozbudowy instytucjonalnych gwarancji na rzecz tego atrybutu wymiaru sprawiedliwości, jak i wówczas gdy uzasadniane jest ograniczenie jego zakresu. Nie inspiruje też prawodawstwo, zdominowane przez regulacje techniczne. Wielu przedstawicieli władz ustawodawczej i wykonawczej hołduje przekonaniom, że wystarczy zapewnienie sędziom gwarancji niezawisłości, natomiast postęp wiąże się wyłącznie z wykorzystaniem w pracy sądów nowoczesnych technik. Taka postawa wynika z trudności identyfikacji przez wiele podmiotów konkretnego interesu w odnowieniu idei niezależności. Tym bardziej, że jej obecny zakres może budzić wątpliwości, jako zbyt duży, jeżeli ocenia się go tylko poprzez nagłośnione przypadki kontrowersyjnych orzeczeń lub postępowań sądowych. Tymczasem to właśnie z mediów,

⁴ Zob. *Niezależność sądownictwa i zawodów...* pod red. T. Wardyńskiego, M. Niziołka.

skupionych na emocjach, zdecydowana większość społeczeństwa oraz wielu decydentów czerpie całą wiedzę o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości⁵.

Pomimo wzmiankowanych uwarunkowań niezależność sądów jest przedmiotem doktrynalnych rozważań. Wśród nich warte odnotowania są m.in. próby rekonstrukcji podstaw samej zasady oraz propozycje jej adaptacji do zmieniającego się, społeczno-ekonomicznego otoczenia. Krytyczna analiza obecnego stanu prowadzi bowiem komentatorów do wniosku, że niezależność sądów funkcjonuje dzisiaj w zredukowanej formie, poddawana częściowo błędnej interpretacji zarówno przez klasę polityczną, jak i, co znamienne, przez część środowiska sędziów. W związku z tym postuluje się powrót do źródeł teorii niezależności zakładającej wzmocnienie instytucjonalnej ochrony praw i wolności człowieka. Wymagała ona niezależności sądów, która z kolei narzucała trójpodział władz. Stopniowo jednak, wbrew intencjom m.in. Monteskiusza, podział władz stał się celem samym w sobie. W rezultacie, jako główne kryterium niezależności zaczęto postrzegać model relacji między organami władz. W ten sposób marginalizacji ulegały inne elementy niezależności sądów, w tym niezależność sędziów (mylnie utożsamiana z niezawisłością). Przede wszystkim jednak na dalszy plan zeszła potrzeba kształtowania bezpośredniego, stałego związku niezależności sądów z wymogami skutecznej ochrony prawnej obywateli.

Identyfikując ów problem, przedstawiciele środowisk prawniczych podkreślają, że dziś dla zasady niezależności decydujące znaczenie ma rozpoznanie charakteru społecznych, zróżnicowanych i podlegających wielu wpływom, konfliktów między jednostką, a innymi podmiotami, w tym organami władzy. Z tej przyczyny również instytucjonalne gwarancje statusu sądów powinny występować na kilku poziomach systemu prawa, w tym w kulturze prawnej. Niezależność nie jest bowiem posadowiona jedynie w ogólnych zasadach ustrojowych i regułach organizacyjnych, natomiast nawet oficjalne rozszerzenie jej podstaw okaże się niewystarczające, jeżeli nie będzie ich można w dostatecznym stopniu egzekwować. Na ten związek zwraca uwagę m.in. Europejski Trybunał Praw Człowieka, przywołując art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Praw Podstawowych. Trybunał wskazuje, że Konwencja nie opowiada się za konkretną teorią podziału władz i jego wewnętrzną strukturą, wymaga natomiast, aby niezależność sądów traktować kompleksowo⁶. W jej skład wchodzi m.in.: zasady powoływania sędziów, gwarancje ich ochrony przed ingerencją oraz formy i zakres nadzoru administracyjnego. Równie ważne są także zewnętrzne przejawy niezależności pochodzące bezpośrednio od sądów i sędziów.

⁵ Wg raportu obywatelskiego monitoringu sądów rejonowych i okręgowych 2011/2012 Fundacji Court Watch Polska, tylko 4% obywateli kształtuje swoją ocenę sądów na podstawie czynności sądowych z ich osobistym udziałem.

⁶ *Niezależność sądownictwa i zawodów...* s. 126.

Trybunał Konstytucyjny również potwierdza, że istotą zasady trójpodziału nie jest tylko funkcjonalny podział władzy, lecz stworzenie fundamentu stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa, którego jedną z wartości pozostaje skuteczna ochrona praw jednostki⁷. Sygnalizuje jednocześnie, że konstytucyjne gwarancje niezależności sądów, pomimo ich znacznej liczby⁸, nie mogą całkowicie zabezpieczyć deklarowanego zakresu niezależności. Znaczenia nabiera w tej sytuacji treść przepisów niższej rangi, ze względu na pozostawioną organom władzy wykonawczej pewną swobodę w szczegółowej regulacji ich praw i obowiązków. Tak jest np. w sprawach nadzoru nad administracyjną działalnością sądów oraz w procedurze ich budżetowania⁹. Bezsporna jest dopuszczalność ograniczenia niezależności sądów, natomiast uzasadnieniem nie powinien być wyłącznie, wąsko traktowany, podział kompetencji, lecz bezpośredni związek z przesłankami konieczności i proporcjonalności przywołanymi dla ochrony innych, równie ważnych jak niezależność, konstytucyjnych zasad. Struktura kompetencji się do nich nie zalicza.

Drugim postulatem łączonym z niezależnością sądów jest interpretacja zasady państwa prawa, jako „rządów prawa”. W opinii części przedstawicieli jurysprudencji zbyt często mamy do czynienia z traktowaniem jej w kategoriach „rządów poprzez prawo”. Prowadzi to do znamienych następstw, w tym do zbyt częstego korzystania przez sądy w procesie stosowania i kontroli stosowania prawa wyłącznie z literalnej wykładni przepisów. Wśród przyczyn tego stanu, obok zjawiska utożsamiania prawa tylko z ustawą, wskazuje się także na obawy sędziów o zarzut prawotwórczego aktywizmu¹⁰ oraz o związane z nim nadużycie niezależności, traktowanej w takiej sytuacji jako synonim nieograniczoności władzy.

Jeżeli jednak punktem wyjścia są „rządy prawa”, zakres władzy sędziowskiej znacznie się poszerza, poszukując uzasadnienia w pożądanym standardzie ochrony praw oraz wolności jednostki. Jego częścią składową staje się wówczas m.in. uprawnienie do wykładni prokonstytucyjnej oraz prowspólnotowej. Wówczas niezależność

⁷ TK z 15.01.2009 r., K 45/07, OTKA 2009, nr 1, poz. 3.

⁸ W Konstytucji RP z 1997 r. wśród stosownych norm są m.in.: art. 173 (zasada odrębności i niezależności sądownictwa względem innych władz) art. 103 ust 2 i art. 178 (zakazy sprawowania przez sędziów mandatu poselskiego oraz prowadzenia działalności publicznej, w tym przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego), art. 179 (zasady powoływania sędziów), art. 180, art. 181 (przywilej stabilności urzędu, immunitet sędziowski), art. 178 ust. 2 (warunki pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziego).

⁹ Orzeczenia TK, w których stwierdzając, iż dany przepis może wywierać niepożądany wpływ na niezależność sądów, TK nie znalazł podstaw do uznania go za niezgodny z Konstytucją RP, m.in. TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119; TK z 28.11.2007 r., K 39/07; OTK-A 2007, nr 10, poz. 129; TK 15.01.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

¹⁰ O niejednoznacznej granicy między tworzeniem prawa a jego współczesną interpretacją – H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 204, zob. też H. Rabault, *Granice wykładni sędziowskiej*, Warszawa 1997; O. Bogucki, *Wykładnia funkcjonalna w działalności najwyższych organów władzy sądowniczej*, Szczecin 2011

sądów kojarzona z bezstronnością i obiektywizmem wchodzi w koniunkcję z prowadzeniem spraw ze znajomością, ale i z rozumieniem przepisów oraz struktury systemu prawa. Wymaga to od sędziów zarówno odpowiedniej wiedzy i umiejętności, jak i stosownych kompetencji społecznych, w tym zdolności do wzięcia większej odpowiedzialności za wymiar sprawiedliwości. To o wiele trudniejsza i bardziej złożona praktyka, niż rutynowe, formalistyczne stosowanie przepisów¹¹, jednak konieczna, w sytuacjach kiedy zagrożone lub niedostatecznie chronione są wartości konstytucyjne, odnoszone bezpośrednio do jednostki lub grupy społecznej.

Z tych przyczyn, jak argumentuje współczesna myśl prawna, istotę zasady niezależności sądów identyfikują: cel, dla którego w ogóle dokonuje się podziału władz oraz treść zasady „rządów prawa”. Oba kryteria mają uniwersalny walor, umożliwiając sądom wykonywanie głównej funkcji bez względu na zmiany społeczno-gospodarcze oraz organizacyjny model wymiaru sprawiedliwości¹². Dowodzi tego status zasady niezależności w trakcie obecnych przekształceń w strukturze organów i instytucji władzy. W opinii części komentatorów dzisiejszy trójpodział władzy jest bowiem fikcją prawną¹³. W obszarze władzy ustawodawczej oraz wykonawczej występuje monizm władzy, a faktyczny podział przebiega między grupami: rządzącą i opozycyjną. W konsekwencji niezależność nabiera jeszcze większego znaczenia dla związania organów państwa prawem oraz rozdziału bieżącej polityki od sfery prawa. Restrukturyzacja w obrębie podmiotów rządzących determinuje także zmiany w relacjach między jednostką a państwem, w tym odnoszące się do części ich wzajemnych konfliktów. Wprawdzie mniej jest wśród nich tych, które uzasadniały separację i brak wzajemnego zaufania poszczególnych władz, za to więcej tych, które łączą się m.in. z kryzysem demokracji¹⁴ oraz z postępującą skokowo juredyzacją stosunków gospodarczych i społecznych, przy równoczesnym zwiększeniu transferu dóbr, usług i ludzi.

Zmiany uwarunkowań polityczno-ekonomicznych nie przenoszą się jednak w tym samym tempie na funkcjonowanie systemu prawa. Silnie zakodowana pamięć instytucjonalna nie sprzyja m.in. szybkiej identyfikacji nowych obszarów, w których niezależność sądów zwiększa swoje znaczenie lub wymaga elastycznej strategii w doborze metod i środków. Tymczasem właśnie aktualizacja informacji, zarówno dotyczących wartości i dóbr potrzebujących niezależności sądów w pierwszej kolejności, jak i tych, które mogą wchodzić z tą zasadą w kolizję, staje się priorytetem. Brak należytej orientacji w tych

¹¹ T. Stawecki, *op. cit.*, s. 58.

¹² Przykładem jest proces zmian z udziałem Sądu Najwyższego, A. Garlicki, *Ewolucja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (1989–2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11, s. 3 i n.

¹³ R. Małajny, *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12, s. 16.

¹⁴ A. Rzepliński, *Rola sędziów w demokratycznym państwie* [w:] *Niezależność sędownictwa i zawodów...* s. 80.

kwestiach, podobnie jak i sprawach natury podstawowej, czyli o aksjologii współczesnego systemu prawnego, możliwościach i kierunkach jego rozwoju, jest dziś o wiele istotniejsza, niż skupianie uwagi na przypadkach bezpośredniej ingerencji innych władz w sferę działania sądów. Niezależność staje dziś przed innymi wyzwaniami. Zakaz przynależności sędziego do partii politycznych jest znany i łatwy do wyegzekwowania, mniej rozpoznane i artykułowane są wpływy mediów oraz środowisk lokalnych, a także zaangażowanie części sędziów w różnorodne przedsięwzięcia pozazawodowe. Podobnie przedstawia się zagadnienie rodzaju wiedzy jaką dysponują sędziowie, m.in. ekonomicznej, psychologicznej oraz o najnowszej historii, a która powinna być stosowana przy coraz większej liczbie spraw rozpoznawanych na wokandzie sądowej. Zachowanie niezależności przez sądy i sędziów uwarunkowane jest dzisiaj także wieloma ich społecznymi kompetencjami.

Częściowo pomocne dla sprostania wzmiankowanym okolicznościom mogą być instytucje monitorujące legislacyjne zmiany granic niezależności sądów¹⁵ (Krajowa Rada Sądownictwa umocowana jest m.in. do występowania o zbadanie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁶). Podmioty te nie mają jednak w tej sferze mocy decyzyjnej, a ich rekomendacje są często ignorowane przez przedstawicieli pozostałych władz. Drugim czynnikiem sprzyjającym rozwojowi idei niezależności sądów jest aktywność sędziowskiego samorządu wywodzona z dwurodzajowego traktowania tej zasady: horyzontalnego i wertykalnego¹⁷. Łączące się z systemem kooptacji ustrojowe uprawnienia samorządu są, w powszechnej ocenie przedstawicieli jurysprudencji, nadal jednak zbyt wąskie i powinny zostać wzmocnione poprzez upowszechnienie funkcjonowania jego organów na każdym szczeblu sądowej hierarchii oraz silniejsze powiązanie z kompetencjami zarządu administracyjnego sądów.

Pełniej wykorzystując własny potencjał, samorząd mógłby przejąć od organów wykonawczych inicjatywę w działaniach na rzecz jakości postępowania sądowego, oraz zwiększyć swoje zaangażowanie w sprawowaniu pieczy nad tym, by sędzia faktycznie był postrzegany przez opinię społeczną jako osoba wykonująca zawód zaufania publicznego (powinność ta wymaga podwyższonej staranności z racji równoczesnej ochrony wewnętrznej niezależności sędziego). W połączeniu z bardziej zdecydowanym rozwiązywaniem sytuacji wzbudzających kontrowersje na tle zewnętrznych przejawów samorządności (m.in. praktyka egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej) łatwiej

¹⁵ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 699–705.

¹⁶ Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. 126, poz. 714 oraz Dz. U. nr 203, poz. 1192.

¹⁷ P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci prof. J. Trzecińskiego*, Warszawa 2007, s. 469.

będzie dowodzić, że reprezentanci niezależności sądów działają przede wszystkim w interesie publicznym, nie zaś korporacyjnym. Wymaga to jednak m.in. większej liczby i upowszechnienia informacji o tym, jak gwarancje niezależności przekładają się na standard ochrony prawnej przeciętnego obywatela. Dziś bowiem część następstw niezależności ma już tak powszechny charakter, że traktowane są jako naturalny element każdego porządku prawnego, a nowe konsekwencje, m.in. w obszarze kondycji gospodarki danego kraju, nie są z nią jeszcze identyfikowane.

Tymczasem w imieniu sędziów występują różnorodne, nie w pełni reprezentatywne stowarzyszenia, znane głównie z krytyki forsowanych przez organy administracji zmian, które anonsuje się hasłami usprawnienia pracy sądów. W rezultacie, jak podkreślają komentatorzy, hasło niezależności kojarzone jest częściej jako element gry politycznej oraz próba zachowania *status quo* pewnej grupy przywilejów, przy jednoczesnym braku deklaracji własnych zobowiązań względem systemu prawa i społeczeństwa obywatelskiego¹⁸. Jeżeli ta postawa zostaje skonfrontowana z potrzebą poprawy funkcjonalności sądownictwa, łatwiej o relatywizację tego atrybutu władzy sądów (nie tylko w krajach, o innym niż państwo prawa, modelu ustrojowym – Chiny). Poparcie mają także propozycje uszczuplenia sędziom niektórych praw, co w opinii zwolenników takich rozwiązań, nie tylko nie wpłynie na niezależność sądów, lecz przywróci im społeczny autorytet. Dotyczy to m.in. zniesienia lub zawężenia zakresu immunitetu oraz uprawnień związanych z przejściem sędziów w stan spoczynku¹⁹.

Zmagającym się z krytyką polityczną i społeczną oraz z własną pasywnością sędziom i organom samorządu sędziowskiego wsparcia udziela współczesna etyka sędziowska²⁰. Cechuje ją: wyraźne powiązanie niezależności z priorytetami wymiaru sprawiedliwości, spójność poszczególnych rozwiązań, zlokalizowanych we wszystkich obszarach, w których ta zasada może mieć znaczenie (stosunki publiczne, środowiskowe oraz sfera życia prywatnego), a przede wszystkim akcent na odpowiedzialność każdego sędziego, z dodatkowym dookreśleniem powinności sędziów sprawujących stanowiska związane z nadzorem administracyjnym oraz z pełnieniem funkcji w samorządzie. Równocześnie, wskazywany jest cel władzy sędziowskiej, który stanowi ochrona praw

¹⁸ Znamienna jest wypowiedź prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iusticia”, który krytycznie oceniając działania ograniczające zakres sędziowskiej samorządności regulowanej w Prawie o ustroju sądów powszechnych, stwierdził, że dopiero po uwzględnieniu postulatów zwiększających wpływ sędziów na obsadę stanowisk kierowniczych „będziemy mogli się domagać od sędziów tej odwagi”, *Niezależność sądownictwa i współczesnych...* s. 72.

¹⁹ Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko o możliwości zniesienia immunitetu sędziowskiego bez szkody dla niezależności sądów, zastrzegając jednak warunek działania sądów w systemie, którego kultura prawna stanowi samodzielne zabezpieczenie sędziego w zakresie, w jakim wcześniej ochraniał go immunitet.

²⁰ Cz. Jaworski, *Niezależność i niezawisłość [w:] Etyka zawodów prawniczych, Etyka prawnicza*, pod red. H. Izdebskiego, P. Skuczyńskiego, Warszawa 2006, s. 112.

i wolności jednostki. Władza nie jest traktowana w kategoriach przywileju, lecz służby, definiowanej przez dodatkowe, pozaustawowe powinności sędziów. Z tego też powodu deontologia uświadamia, że niezależność nie znosi obowiązku przedstawienia przez sędziego, w razie takiej potrzeby, uzasadnienia przed opinią publiczną sposobu, w jaki sprawuje on swój urząd.

Szybszy rozwój idei niezależności sądownictwa, poprzez upowszechnianie norm etycznych zainicjowały „Podstawowe zasady niezawisłego sądownictwa” z 6.09.1985 r. W dokumencie tym podkreślono związek między niezawisłością sędziego, a niezależnością sądów. Wkrótce, również w krajowych porządkach prawnych pojawiły się zbiory zasad odpowiedzialności zawodowej sędziów lub zasad etycznych, w których łączono międzynarodowe standardy z tradycją i doświadczeniem poszczególnych środowisk sędziowskich. Autorem tego rodzaju zbiorów norm były organy samorządu sędziowskiego, stowarzyszenia sędziów lub, jak w przypadku Polski, umocowane konstytucyjnie instytucje wspierające niezależność sądów (Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów – uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z 19.02.2003 r.). Część z tych zasad na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat była kilkakrotnie aktualizowana na tle zmian zarówno w wymiarze sprawiedliwości, jak i w całym systemie prawa. Pochodzące z 19.03.2008 r. „Zmienione Międzynarodowe Standardy Niezawisłości Sędziowskiej” znacznie rozszerzyły zakres pojęcia niezależności, sygnalizując równocześnie rangę tej zasady, czyniącej niezależne i bezstronne sądownictwo instytucją o najwyższej wartości dla społeczeństwa. Określając pozycję sądów względem władzy wykonawczej, posłużono się w Standardach kategoriami zbiorowej niezależności i autonomii. Z tego powodu za celowe uznano przeniesienie na organy sądów większości kompetencji z zakresu administracji sądowej, dotychczas realizowanych przez instytucje władzy wykonawczej, a także konieczność ustanowienia mechanizmów zabezpieczających na trwałe środki finansowe dla prawidłowego funkcjonowania sądów²¹. W sferze władzy ustawodawczej zwrócono uwagę na odpowiednią rangę aktów prawnych wprowadzających zmiany organizacyjne w wymiarze sprawiedliwości oraz wyłączenie z nich, z wyjątkiem rozwiązań korzystniejszych dla sędziów, osób będących w trakcie sprawowania urzędu sędziego. Istotną uznano także procedurę nominacji sędziowskich, w tym na stanowiska kierownicze oraz warunki pozbawienia sędziego urzędu.

Deontologia, szczególnie krajowa, dostrzega również, zagrażające niezależności, zjawiska w życiu prywatnym sędziów oraz w ich środowiskowych relacjach. Z tego powodu pojawiają się w niej odniesienia m.in. do kolizji interesów, lojalności i solidarności środowiskowej, nadużycia władzy sędziowskiej, dylematów na tle proporcji między

²¹ „Państwo ma obowiązek zapewnienia sędziom środków niezbędnych dla należytego wykonywania ich zadań, a w szczególności dla rozstrzygania sporów w rozsądnym terminie” – karta dotycząca statusu sędziów, przyjęta przez Radę Europy w 1998 r.

rzetelnością, a efektywnością. Jednocześnie wywodzone jest z zasad etyki przesłanie, iż przestrzeganie jej norm nie tylko wspomaga sędziego w jego wewnętrznej niezależności, ale również legitymizuje zachowanie, a nawet rozszerzenie, zakresu ustrojowych gwarancji niezależności sądów. Podkreślić należy, że jest to wspólne stanowisko wszystkich deontologii prawniczych, w których bez względu na rodzaj korporacji, jej członkowie, obok zachowania własnej niezależności (nie tylko w przypadku wolnych zawodów prawniczych, ale także np. w prokuraturze działającej na zasadzie hierarchiczności i dewolucyjności), mają obowiązek wspierać niezależność sądów.

Nie tylko regulacja zasad etyki zawodowej sędziów poszerza perspektywę niezależności sądów. Na jej pozycjonowanie w kulturze prawnej ma wpływ także coraz powszechniejsza wśród sędziów znajomość debat prawniczych prowadzonych przez przedstawicieli pozytywizmu prawniczego, w tym reprezentujących stanowiska pozytywizmu inkluzywnego oraz etycznego²². Nawet ograniczone tylko do obserwacji uczestnictwo w rozważaniach na temat źródeł i granic prawa sprzyja postawie intelektualnej, poszukującej dla przepisu punktów odniesienia w systemie i dla systemu, w którym on obowiązuje²³. Podobne inspiracje wywodzone są ze współczesnych koncepcji sprawiedliwości, w których prezentowana jest nowa perspektywa dla takich pojęć, jak: bezstronność, korzyść, wzajemność²⁴.

Wśród nowych koncepcji łączonych z niezależnością sądów pojawiły się również propozycje sprawiedliwego odzwierciedlenia przez sądownictwo struktury społecznej, oraz odpowiedzialności demokratycznej. Pierwsza z nich wywodzi się z założenia, iż łączone z niezależnością bezstronność i obiektywizm, wymagają reprezentatywnej dla danego społeczeństwa obsady sądów. Obecność sędziów o cechach zbliżonych do populacji, w której sprawowany jest wymiar sprawiedliwości, szczególnie jeżeli jest ona różnorodna, z jednej strony pozwala na właściwą identyfikację interesu jednostki, której udzielana jest ochrona sądowa, z drugiej na zachowanie niezależności przez sąd, tym razem względem narodowościowych, rasowych, religijnych, światopoglądowych wpływów. W rezultacie, obok lepszych warunków do wydania orzeczenia faktycznie respektującego formalną równość obywateli wobec prawa, wzrasta także zaufanie obywateli do sądów i sędziów²⁵. Druga propozycja, łącząca niezależność sądów z odpowiedzialnością

²² T. Barankiewicz, *Inkluzywny pozytywizm prawniczy*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1, s. 11; A. Grabowski, *Inkluzywny pozytywizm prawniczy (uwagi do aktualnej dyskusji)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 18.

²³ Niektórzy twierdzą, iż jest to kryzys świadomości niezbyt wykształconych ludzi (prof. E. Łętowska), którym brakuje wiedzy o nowoczesnym prawie, jego funkcjach i możliwościach oraz konsekwencjach stosowania.

²⁴ J. Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, 2001; A. Gutman, D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, B. Barry, *Justice as Impartiality*, Oxford 1995.

²⁵ W tym kierunku idą niektóre rozwiązania ustawy o reformie konstytucyjnej w Wielkiej Brytanii z 2005 r.

demokratyczną, zwraca uwagę na celowość skonkretyzowania powinności za poszczególne elementy systemu ochrony prawnej obywatela. Tego rodzaju przyporządkowanie łatwiej poddaje się społecznej kontroli i może być przez nią egzekwowane. Równocześnie, zabezpiecza system przed powstaniem luki kompetencyjnej lub przez bezczynnością poszczególnych organów. W tym modelu sądy odpowiadają m.in. za kontrolę aktów ustawodawczych oraz za większość czynności z zakresu sądowej administracji. Udział w tej ostatniej organów władzy wykonawczej jest ściśle reglamentowany.

Wzmocnieniem dla teorii niezależności sądownictwa jest również pojęcie „niezawisłości zbiorowej”, wyprowadzane z tezy, że ogół sędziów nie jest tylko grupą odrębnych jednostek, z których każda dysponuje niezawisłością i niezależnością, lecz także nowym bytem, funkcjonującym według własnych reguł. W tym kontekście równie istotne jak normy ustrojowe zabezpieczające i wzmacniające niezależność sądów względem pozostałych władz, ale i innych wpływów systemowych, jest także kultura środowiska sędziowskiego, wyrażająca się m.in. w zewnętrznych przejawach owej niezależności sądownictwa jako ogółu ludzi i instytucji.

Zasada niezależności w praktyce – polityczne spory

Na status zasady niezależności sądów istotny wpływ mają nie tylko rozważania teoretyczne, ale również bieżące spory na tle obecnych relacji między organami władzy wykonawczej i sądowniczej. Najwięcej z nich dotyczy modelu zarządzania czynnościami administracyjnymi instytucji sądowych. Nadzorowanie niezależnych sądów, nawet jeżeli dotyczy to wydzielonej kategorii spraw, zawsze jest złożonym problemem. Niewystarczające okazuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą dokonuje się rozróżnienia na działalność orzeczniczą i działalność administracyjną sądów, do tej drugiej z nich wprowadzając organy wykonawcze. Przyczyn jest kilka, począwszy od niemożności precyzyjnej klasyfikacji, ponieważ część zdarzeń i procedur administracyjnych równocześnie wywiera lub może wywierać skutki w obszarze sposobu prowadzenia postępowań sądowych oraz treści ich końcowych rozstrzygnięć. Ponawiane w tej sprawie postulaty rodzajowego skonkretyzowania zakresu kompetencji wraz ze wprowadzeniem odrębnej procedury rozstrzygania ewentualnych konfliktów kompetencyjnych, nie są realizowane²⁶. Egzekutywa zdecydowanie broni swojej silnej pozycji, ignorując zarzuty niezgodności z konstytucją rozwiązań, których jest rzeczywistym autorem²⁷.

²⁶ Postulat zawarty w orzeczeniu TK z 9.11.2005 r., KP 2/05 OTK 10A/2005, poz. 114.

²⁷ Przykładem takiej postawy jest stanowisko polskiego ministerstwa sprawiedliwości po 1989 r., które, niezależnie od rodzaju partii politycznej sprawującej rząd oraz opinii takich instytucji jak RPO, KRS oraz TK, konsekwentnie utrzymuje podobny – szeroki – zakres własnych uprawnień względem sądów.

Praktyka kształtowania granic dzisiejszej obecności organów administracji rządowej w sferze wymiaru sprawiedliwości polega na zwiększaniu lub zmniejszaniu liczby poszczególnych uprawnień władzy wykonawczej poprzez wprowadzenie lub wyłączenie udziału w nich organów samorządu sędziowskiego albo poprzez nadanie ich stanowisku wiążącej lub tylko doradczej mocy. Zmiany nie postępują w jednym kierunku, a niektóre z nich mają charakter regresywny²⁸. W ten sposób podział kompetencji i jego bezpośredni związek z niezależnością pozostają niejednoznaczne, a często także mało znane z powodu nowelizacji stanu prawnego nie tylko na poziomie ustawowym, lecz również aktów wykonawczych niskiej rangi, w tym regulaminów i zarządzeń.

Drugą przyczyną jest interpretacja obowiązku zapewnienia obywatelom przez państwo dostępu do sprawnie działającego sądu. Organy władzy wykonawczej, powołują się, w imię realizacji owego celu, na konieczność zapewnienia im dostępu do odpowiednich instrumentów prawnych. Jednocześnie przekonują, że ich działania nie są formą jakiegokolwiek ingerencji, ponieważ nie dotyczą bezpośrednio wymiaru sprawiedliwości, przeciwnie – należą do kategorii gwarancji w sferze działania sądów. Adwersarze tego stanowiska podkreślają, że argument o prawie jednostki do sprawnie działającego sądu, nie przesądza, który podmiot będzie odpowiadał za właściwy poziom infrastruktury. Ponadto, za powierzeniem tego zadania sądom przemawia znacznie więcej przesłanek niż za wskazaniem urzędników. W uzasadnieniu wymienia się: stałe ryzyko zbytowego zbliżenia nadzoru do pośredniego wpływu na postawy sędziów, przykłady pionów sądownictwa, które z powodzeniem samodzielnie zarządzają swoim zapleczem technicznym (w Polsce są to sądy administracyjne nadzorowane przez Prezesa NSA), możliwość skorzystania z innych, niż resortowe, organów państwa (np. nadzór nad gospodarką finansową sądów bardziej fachowo, ale i przy mniejszym stopniu ingerencji, mogą sprawować niezależne instytucje – w Polsce np. NIK)²⁹.

Analizując poszczególne uprawnienia władzy wykonawczej w sferze administracyjnej działalności sądów, wielu komentatorów zwraca uwagę na te, które nie tylko faktycznie ingerują w postawę sądów, ale także obniżają ich sprawność. Przykładem jest budżet sądów, pozornie odrębny, lecz w praktyce zarządzany w całości przez rządową administrację decydującą o jego wielkości i rozdziale środków, ale także kontrolujący ich wydatkowanie. Ekonomiczna niesamodzielność sądów skutkuje traktowaniem ich ogółu finansowych potrzeb w sposób drugoplanowy oraz marginalizowaniem związku

²⁸ Tak kształtuje się m.in. zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości przy powoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów oraz delegowaniu sędziego, w tym do resortu sprawiedliwości. Dopiero jednoznaczne zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny niektórych przepisów, powoduje, ze znacznym opóźnieniem, ich nowelizację (zm. Prawa o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. 2011, nr 203, poz. 1192).

²⁹ A. Zieliński zwraca też uwagę, iż „nie jest też obojętne jaki organ egzekutywy wykonuje uprawnienia wobec sądów”, A. Zieliński, *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2, s. 3–10.

między zabezpieczeniem niektórych z nich, a gwarancjami zasady niezależności. Przenosi się również na sprawność niektórych czynności sędziowskich (bieżący dostęp do sal i personelu pomocniczego, ekonomiczna niezależność i motywacja sędziego). Ta kwestia jest jednak skutecznie przenoszona na dalszy plan, w sytuacji kiedy organy władzy wykonawczej eksponują powoływanie nowych stanowisk odpowiedzialnych za sądowną, w tym finansową, infrastrukturę. Treść konkretnych przepisów wskazuje jednak, że wprawdzie usprawniane są kolejne procedury, ale ich kierownictwo nadal spoczywa po stronie organów władzy wykonawczej³⁰, a wielkość przydzielanych sądom środków jest zbyt mała.

O rzeczywistej kondycji niedofinansowanego wymiaru sprawiedliwości świadczy m.in. termin oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd. W części państw jest on tak długi, że istotnie wpływa na prawidłowość postępowania, w tym dowodowego oraz obniża efektywność orzeczeń, czyniąc część nich w praktyce także nie egzekwowalnymi. Zagadnienie to ma dla niezależności sądów podwójne znaczenie. Po pierwsze, łączy się z dodatkową presją na prezesów sądów i samych sędziów, aby maksymalnie przyspieszyć tempo prowadzonych postępowań; nieformalne i pozaformalne naciski pochodzą zarówno od czynników administracyjnych, jak i od uczestników postępowania. Po drugie, decydenci polityczni, powołując się na problem „niewydolności” wymiaru sprawiedliwości, podejmują działania zmierzające do ograniczenia kognicji sądów powszechnych – przeniesienie części spraw do rozstrzygnięcia przez inne organy państwa, lub dążą do powierzenia ich, w ramach wymiaru sprawiedliwości, osobom pozbawionym gwarancji niezawisłości i niezależności (referendarze i asesory sądowi w Polsce). Powoływane w takich przypadkach argumenty „racjonalnego wykorzystania zasobu kadrowego sądów” oraz usprawnienia i przyspieszenia sądowych postępowań zyskują uznanie nie tylko wśród urzędników³¹. Choć tego typu rozwiązania uznawane są, na podstawie konstytucji, za bezpośrednie naruszenie zasady niezależności, jej powiązany ze statusem sędziów standard, nadal podlega relatywizacji.

Obecność w przestrzeni publicznej powtarzających się propozycji rozstrzygnięcia części spraw przez osoby nie pełniące praw sędziego, sprawia, że równocześnie zmniejszają się szanse na realizację projektu znamionującej zupełnie inną koncepcję kształtowania statusu sądów. W opinii większości przedstawicieli nauki prawa nawet obecne zasady nie są dostateczną gwarancją niezależności sądów. Wymaga ona bowiem zwiększenia realnego wpływu samorządu sędziów na nominacje sędziowskie. Konieczne w tym celu jest nie tylko znowelizowanie stosownych przepisów na korzyść zgroma-

³⁰ Bezpośrednia podległość dyrektorów sądów Ministrowi Sprawiedliwości.

³¹ Propozycja powrotu do instytucji asesorów z 2007 r. została zgłoszona ponownie w 2013 r. w projekcie sygnowanym przez Krajową Radę Sądownictwa. Rozważany jest też postulat powoływania sędziów „na okres próbny”.

dzeń ogólnych sędziów, ale również rozwój kultury politycznej, w której w pełni respektowany staje się model kooptacji. Przedstawiciele władz wykonawczych i część reprezentantów myśli politycznej ma na ten temat odmienny pogląd. Jego nieoficjalnym przejawem są konkretne decyzje personalne³².

Oficjalne stanowisko w tej kwestii pojawia się w programach wyborczych niektórych partii, które opowiadając się przeciw korporacyjnej konstrukcji organów państwa, odnoszą się też do ustrojowej pozycji sądownictwa³³. Stawiany jest mu zarzut, iż funkcjonujący model traktuje sądy jako strukturę niemal autonomiczną, nie podlegającą społecznej kontroli, co jak dowodzi doświadczenie, przynosi negatywne następstwa. Wynikają one po części z braku stosownych granic dla nadużycia władzy sądowej, ale także z powodu błędnie określonej hierarchii niektórych wartości, jak w przypadku miejsca zasady niezależności. Potwierdzając konieczność zachowania zasady niezawisłości, proponowane są zmiany mające na celu zwiększenie nadzoru zarówno nad procedurą dostępu do urzędu sędziego (większy udział podmiotów reprezentujących pozostałe dwie władze), jak i nad czynnościami administracyjnymi realizowanymi w sądach (kompetencje prezesów sądów i Ministra Sprawiedliwości).

Takie postulaty nie spotykają się z bezpośrednią polemiką innych ugrupowań politycznych. W ich programach wyborczych temat sądownictwa opisywany jest tylko w kontekście usprawnienia toku wymiaru sprawiedliwości. Pojawiają się konkretne deklaracje, jak w przypadku m.in. skrócenia czasu postępowań o 1/3 poprzez lepsze zarządzanie sądami, z wykorzystaniem specjalistów i mediów elektronicznych. Jednocześnie sygnalizowana jest potrzeba wsparcia sędziów w działaniach na rzecz poprawy jakości ich pracy. Wszystko, wspólnie przedstawione zostaje jako dążenie do efektywnego funkcjonowania państwa, które jest właśnie w trakcie „skoku cywilizacyjnego”³⁴. W konsekwencji, wzmocnienie pozycji samej zasady niezależności w kontekście standardu ochrony praw obywatelskich nie stanowi istotnego punktu odniesienia dla obecnej polityki prawa.

³² Przykładem są takie działania jak w 2009 r. odmowa Prezydenta RP mianowania kilku sędziów, których kandydatury przedstawiła Krajowa Rada Sądownictwa oraz praktyka przedstawiania przez Ministra Sprawiedliwości kandydatur prezesów sądów nie konsultowanych z lokalnym środowiskiem sędziowskim – 2013 r. Pośrednim następstwem takich działań jest stan napięcia między sędziami i sądami, a naczelnymi organami władzy wykonawczej.

³³ Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2009 r., rozdział „Sądy i prokuratura”, s. 190 i n.

³⁴ Program wyborczy Platformy Obywatelskiej z 2011 r., rozdział „Wolny obywatel i efektywne państwo”, s. 130 i n.

Podsumowanie

Tymczasem status sądów wymaga dzisiaj pogłębionej refleksji, w tym nad wytyczeniem granic między samostanowieniem sądów o swym funkcjonowaniu, a tym, co konieczne i proporcjonalne w ograniczeniu zasady ich niezależności. Zdania w tej materii są znacząco podzielone nie tylko pomiędzy reprezentantami władzy sądowniczej i wykonawczej. Niejednolite stanowisko zajmują również sami sędziowie³⁵ oraz przedstawiciele nauki prawa³⁶. Znamienne dla rozważań o współczesnej naturze zasady niezależności są także opinie, które akcentują pod adresem samych sądów potrzebę silniejszej artykulacji przyznanej im władzy, tak, by dla opinii publicznej, ale i dla pozostałych organów państwa, nie budziła wątpliwości legitymacja ich działania³⁷. Tym bardziej że jak wcześniej wzmiankowano, z racji nowych potrzeb ochrony prawnej obywateli, przybiera ono kolejne formy i pojawia się w następnych obszarach stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych. Stawia to również przed sędziami nowe wyzwania, w tym konieczność rozpoznawania oraz rozstrzygania prawnych i etycznych dylematów. W tym stanie rzeczy ważna staje się świadomość tożsamości zawodowej sędziów, w tym ich praw, ale i powinności, właśnie w kontekście zasady niezależności sądów.

³⁵ Zob. uchwała pełnego składu SN z dnia 14.11. 2007 r., BSA I-4110-5/07, OSNC 2008, nr 4, poz. 42.

³⁶ Przekonanie części prawników o faktycznej niekonstytucyjności niektórych z krytykowanych, ale usankcjonowanych przez Trybunał Konstytucyjny, przepisów; zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 268.

³⁷ L. Gardocki, *Naprawdę jesteśmy trzecią władzą* [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały...* pod red. A. Szmyta.