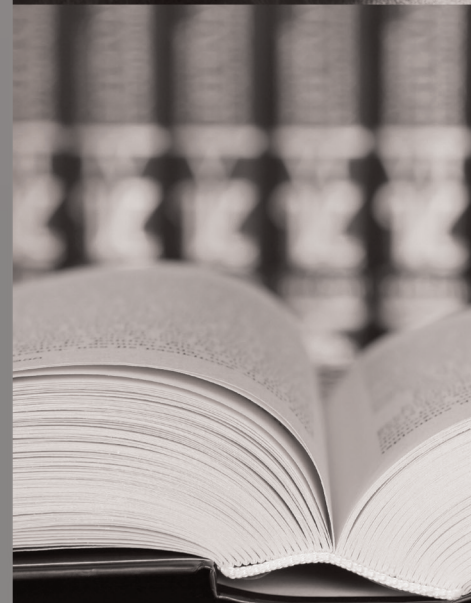


REFORMATORZY I HAMULCOWI

Przeгляд działań Ministrów Sprawiedliwości po 1989 r.



Warszawa, 2010





Autor:

Dawid Sześciło we współpracy z Jarosławem Bełdowskim

Pomoc w zebraniu badań statystycznych:

Jarosław Kantorowicz

Marta Kube

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, 2010 r.

www.for.org.pl

www.hfhr.org.pl



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Projekt jest realizowany ze środków otrzymanych od Fundacji im. Stefana Batorego

Synteza	2
1. Wstęp	3
2. Dwie dekady w liczbach	3
3. Zmiany legislacyjne	8
4. Podsumowanie działalności poszczególnych ministrów	12
5. Pięć grzechów reformatorów polskiego wymiaru sprawiedliwości	21

Synteza

1. Po 20 latach poziom zaufania do wymiaru sprawiedliwości (prokuratura, sądy) jest jednym z najniższych wśród instytucji publicznych w Polsce. Z drugiej strony wydatki na wymiar sprawiedliwości są jednymi z najwyższych wśród krajów należących do Rady Europy (udział zsumowanych wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości w PKB per capita w 40 krajach członkowskich wg Rady Europy w 2006 r.). Polska ma również relatywnie wysoki wskaźnik zatrudnienia sędziów, jak i pozostałego personelu sądowego na 100 tys. mieszkańców (odpowiednio 12. miejsce i 10. miejsce wśród 40 krajów należących do Rady Europy, dane za 2008 rok).
2. W ciągu dwudziestu lat III Rzeczypospolitej stanowisko Ministra Sprawiedliwości sprawowało już osiemnaście osób. Praktycznie każdy z ministrów przychodził do resortu, obiecując reformy. Średnio na ich realizację miał rok i dwa miesiące – tyle bowiem trwała przeciętna długość jego misji.
3. Miarą reformatorskich osiągnięć poszczególnych ministrów jest zakres zainicjowanych i doprowadzonych do końca zmian legislacyjnych i organizacyjnych, które wpłynęły na przyspieszenie postępowań, zmniejszenie kosztów oraz podniosły ich jakość. Nie zawsze jednak za fiasko danej reformy lub też jej brak ponosi odpowiedzialność urzędujący wówczas minister. Wiele projektów upadało wraz z ministrami i rządami, którzy je zgłaszali. Niektóre, które po latach okazały się wadliwe, nie zostały zmienione.
4. Wśród wartościowych koncepcji reformy sądownictwa, które nie zostały wprowadzone w życie wyróżnia się projekt nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych przygotowany w 2000 r. (zwany projektem Niemcewicza – od nazwiska ówczesnego wiceministra sprawiedliwości). Projekt ten został wycofany przez następcę H. Suchockiej na prośbę Krajowej Rady Sądownictwa.
5. Brak determinacji we wprowadzaniu zmian całościowych (systemowych) w polskich sądach to wspólna cecha kolejnych ekip rządzących. To sprawia, że lista problemów do rozwiązania pozostaje wciąż długa. W szczególności realizacji wymagają od dawna zgłaszane postulaty - uwolnienie prezesów sądów od zarządzania administracyjnego ich jednostkami dzięki lepszemu umocowaniu do wykonywania tych czynności przez dyrektora sądu, zmiana modelu kariery sędziowskiej (rezygnacja z biurokratycznego modelu awansu zawodowego), a także dalsze prace nad siecią sądów w Polsce. Zapowiedzi tych reform zgłasza obecny Minister Sprawiedliwości – Krzysztof Kwiatkowski.
6. Za fundamentalną reformę prokuratury uważa się rozdzielenie stanowiska Prokuratora Generalnego od funkcji Ministra Sprawiedliwości, które nastąpiło kilka tygodni temu. Zmiana ta nie doprowadzi jednak do oczekiwanych rezultatów, jeżeli nie zostanie uzupełniona kolejnymi krokami, w szczególności zmniejszeniem szczebli instancyjnych w prokuraturze, wprowadzeniem okresowych ocen pracy prokuratorów oraz egzekwowaniem przepisów regulujących ich odpowiedzialność. Inicjatywa w tym zakresie leży obecnie po stronie nowego Prokuratora Generalnego – Andrzeja Seremeta.

1. Wstęp

Funkcja Ministra Sprawiedliwości to po 1989 r. jeden z najbardziej „gorących” foteli w kolejnych rządach. Nawet najdłużej urzędującej minister Hannie Suchockiej nie udało się wytrwać pełnej kadencji, pełniła swoją funkcję niespełna trzy lata. Powołany 14 października 2009 r. Krzysztof Kwiatkowski to już osiemnasty szef resortu sprawiedliwości wyłączając przypadki, kiedy po dymisji ministra, obowiązki chwilowo przejmował premier oraz jednorazową sytuację, kiedy resortem zarządzał tymczasowy kierownik ministerstwa (Andrzej Marcinkowski – listopad i grudzień 1991 r.). Średnia długość urzędowania jednego Ministra Sprawiedliwości to niespełna rok i dwa miesiące.

Czy w takich warunkach można w ogóle myśleć o skutecznym zreformowaniu wymiaru sprawiedliwości? Czy któremukolwiek z ministrów udało się wyjść poza sferę planów zmian w sądach czy prokuraturze? Celem raportu jest opisanie najistotniejszych zmian, jakie miały miejsce w polskim wymiarze sprawiedliwości w czasie urzędowania poszczególnych ministrów po 1989 r. Nie chodzi jednak o, być może efektowny, ale mało sprawiedliwy, ranking ministrów. Ministrowie działali bowiem w różnych warunkach politycznych, nie mieli równej siły politycznego przebicia w swoich rządach, podlegali także przetasowaniom koalicyjnym i wyborczym. Nie zawsze więc odpowiedzialność za błędy czy zaniechania leżała wyłącznie po ich stronie.

Istotne jest jednak pokazanie procesu zmian, jakie zachodziły w ramach „trzeciej władzy” oraz tego, co z nich pozostało. Skupiono się przy tym na dwóch najważniejszych sferach działalności resortu sprawiedliwości:

- a. sądach;
- b. prokuraturze.

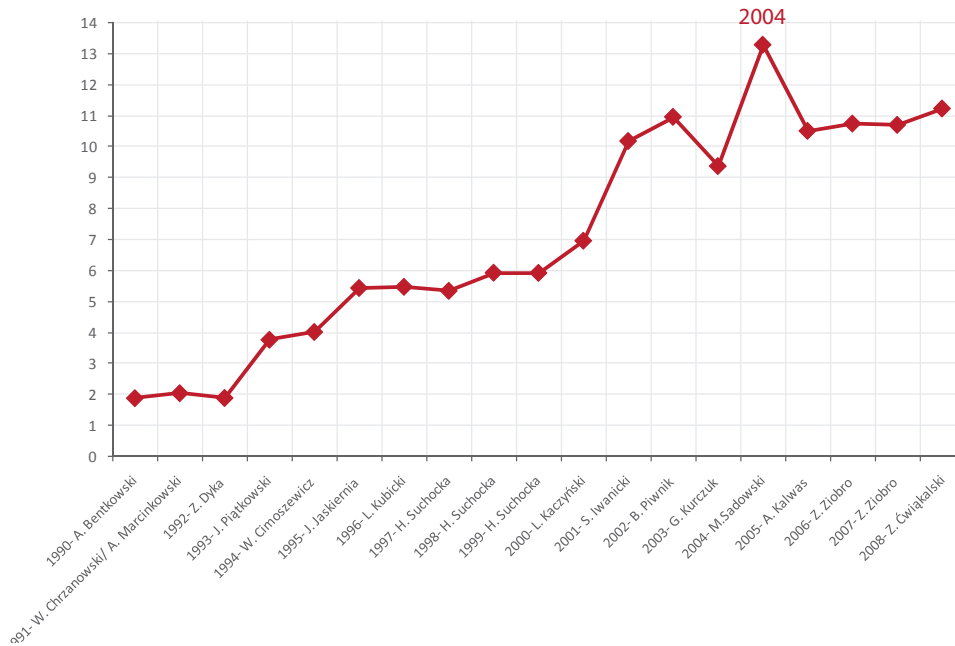
Raport obejmuje analizę zgłaszanych przez kolejnych ministrów koncepcji zmian prawnych i organizacyjnych w wymienionych instytucjach. Na samym początku podane zostały najistotniejsze wskaźniki, m.in. poziom wydatków na wymiar sprawiedliwości oraz ilość spraw, które wpłynęły do polskich sądów od 1990 r. W dalszej kolejności raport został podzielony na część opisującą najważniejsze zmiany legislacyjne, które zaszły w trakcie urzędowania poszczególnych ministrów oraz część przybliżającą wizję i pomysły kolejnych szefów resortu, a także okoliczności, w jakich przychodziło im działać.

2. Dwie dekady w liczbach

U progu III RP wymiar sprawiedliwości musiał zmagać się nie tylko z piętnem politycznego wpływu na jego działalność w okresie PRL-u. Równie ważnym zadaniem było dostosowanie jego struktur do nowej rzeczywistości, w szczególności do zmian prawa, a co za tym idzie także kognicji sądów i zasad ustrojowych prowadzenia przez nie postępowań. Sądownictwo powszechne na starcie transformacji ustrojowej miało trójszczeblową strukturę: sądy rejonowe, wojewódzkie oraz Sąd Najwyższy. Funkcjonowało również jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne (Naczelny Sąd Administracyjny). Prokuratura w PRL-u składała się z urzędu Prokuratury Generalnej z Prokuratorem Generalnym na czele powoływanym przez Radę Państwa oraz z wojewódzkich i rejonowych jednostek prokuratury.

Podstawową miarą zadań, którym musiał sprostać wymiar sprawiedliwości w Polsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad był wzrost liczby spraw trafiających do sądów. W ciągu dwudziestu lat liczba spraw wpływających do sądów w Polsce wzrosła o ponad 500 proc. W 1989 r. do polskich sądów wpłynęło ok. 1,9 mln spraw, podczas gdy w 2004 r. – 13,26 mln spraw. W ostatnich latach wpływ spraw zaczyna się stabilizować i waha się pomiędzy 10,5 mln – 11,9 mln.

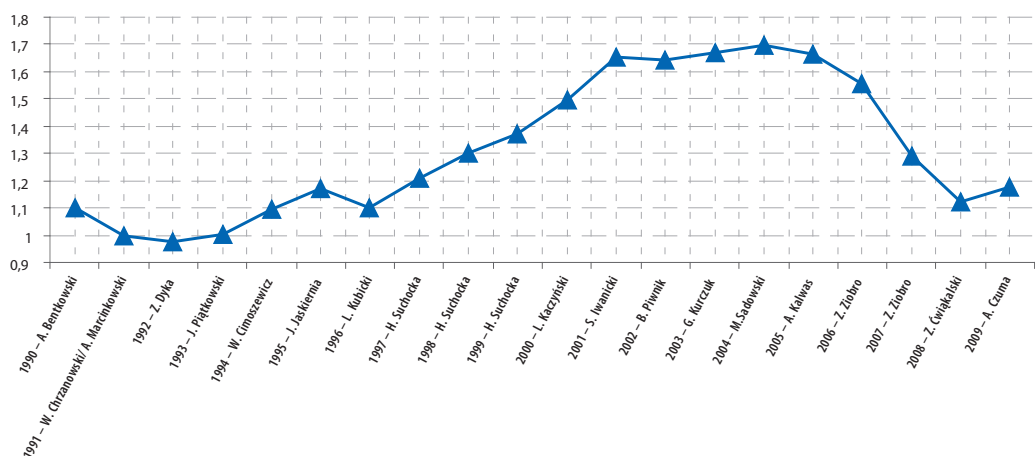
Wykres 1. Wpływ spraw do sądów powszechnych w latach 1990-2008 [w mln]



Źródło: GUS oraz obliczenia własne.

Wpływ spraw do prokuratury miał nieco inny przebieg, niż sądowych. Początkowo liczba tych spraw malała do ok. 1 mln rocznie (1991-1993) by następnie znacznie rosła do ok. 1,7 mln spraw rocznie. Reforma procedury karnej, która weszła w życie w 2007 r. spowodowała gwałtowny ich spadek do ok. 1,2 mln spraw (2009 r.).

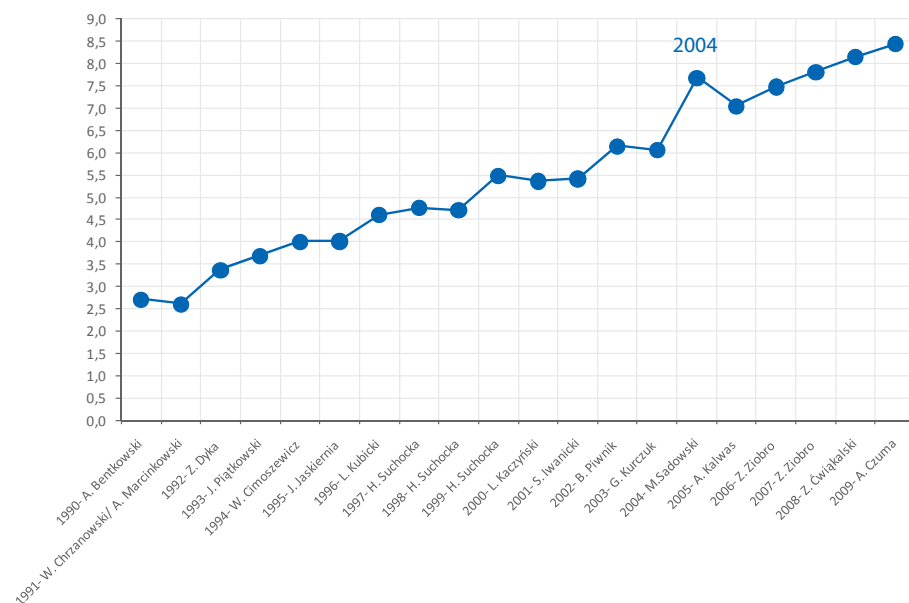
Wykres 2. Wpływ spraw do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w latach 1990-2009 [w mln]



Źródło: GUS oraz obliczenia własne.

Wrz z rosnącą ilością spraw w sądach rosły wydatki budżetowe na resort sprawiedliwości. W 1991 r. budżet Ministerstwa Sprawiedliwości wynosił ok. 2,5 mld złotych (po przeliczeniu w cenach z 2009 r.). W latach 1994-1995 ustabilizował się na poziomie na ok. 3,8 mld złotych, następnie w latach 1996-1999 utrzymywał się na poziomie 4,5 mld, by następnie wystrzelić od 2000 r. i rosnąć niemal nieprzerwanie do czasów obecnych.

Wykres 3. Wydatki na wymiar sprawiedliwości w latach 1990-2009 w cenach za 2009 rok [w mld zł]



Źródło: GUS oraz obliczenia własne.

Biorąc pod uwagę procentowy udział zsumowanych wydatków na wymiar sprawiedliwości Polska znajduje się niemal na szczycie wśród krajów należących do Rady Europy. Relacja zagregowanych wydatków na sądy, prokuraturę i pomoc prawną do PKB per capita jest w Polsce znacznie wyższa niż we wszystkich najlepiej rozwiniętych państwach Unii Europejskiej.

Tabela 1. Państwa o najwyższych wskaźnikach wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuratura, pomoc prawną) w 2006 r. – 20 państw Rady Europy o najwyższych procentowym poziomie wydatków

Udział zsumowanych wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuratura, pomoc prawną) w Produkcie Krajowym Brutto per capita (2006 r.)	
Państwo	Udział wydatków w PKB per capita [%]
1. Bośnia i Hercegowina	0,85
2. Chorwacja	0,76
3. Czarnogóra	0,59
4. Irlandia Płn.	0,58
5. Polska	0,55
6. Macedonia	0,51
7. Słowenia	0,5
8. Ukraina	0,49
9. Węgry	0,44
10. Bułgaria	0,38
11. Niemcy	0,38
12. Litwa	0,37
13. Rosja	0,37
14. Wielka Brytania – Anglia i Walia	0,35
15. Monako	0,34
16. Szkocja	0,33
17. Gruzja	0,32
18. Słowacja	0,32
19. Łotwa	0,31
20. Hiszpania	0,3

Źródło: CEPEJ, European Judicial Systems. 2008., s. 45.

Za wzrostem liczby spraw napływających do sądów podążał również wzrost liczby sędziów. Był on jednak nieco wolniejszy niż wzrost liczby spraw – liczba sędziów wzrosła o prawie 300 proc. – z ok. 3,5 tys. do

ponad 10 tys.¹ Polska na tle innych państw europejskich ma dziś jednak relatywnie wysoki wskaźnik zatrudnienia zarówno sędziów, jak i pozostałego personelu sądowego. Wzrost zatrudnienia nie przełożył się więc na efektywność w rozstrzyganiu spraw w Polsce.

Tabela 2. Poziom zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)

Poziom zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)	
Państwo	Liczba sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców
1. Monako	54,5
2. Słowenia	50
3. Chorwacja	43,3
4. Czarnogóra	37,2
5. Luksemburg	36,8
6. Serbia	33,8
7. Macedonia	30,6
8. Czechy	29,1
9. Grecja	28,4
10. Węgry	28,2
11. Andora	27,1
12. Polska	25,8
13. Słowacja	24,8
14. Niemcy	24,5
15. Bułgaria	23,7
16. Łotwa	22,2
17. Bośnia i Hercegowina	22
18. Litwa	21,5
19. Rosja	21,5
20. Irlandia Płn.	21,5

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems. 2008*, s. 110.

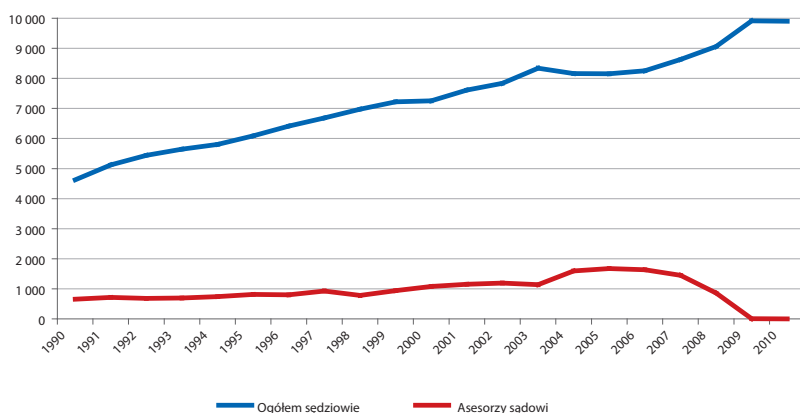
Tabela 3. Poziom zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców (2006 r.) – 20 państw Rady Europy o najwyższym poziomie zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców.

Poziom zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)	
Państwo	Liczba pracowników niebędących sędziami na 100 tys. mieszkańców
1. Chorwacja	161
2. Serbia	144
3. Monako	142
4. Czarnogóra	140
5. Słowenia	135
6. Macedonia	101
7. Hiszpania	93
8. Malta	87
9. Czechy	87
10. Polska	83
11. Słowacja	79
12. Węgry	79
13. Litwa	77
14. Estonia	76
15. Niemcy	70
16. Portugalia	68
17. Bośnia i Hercegowina	67
18. Łotwa	63
19. Grecja	58
20. Austria	57

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems. 2008*, s. 120.

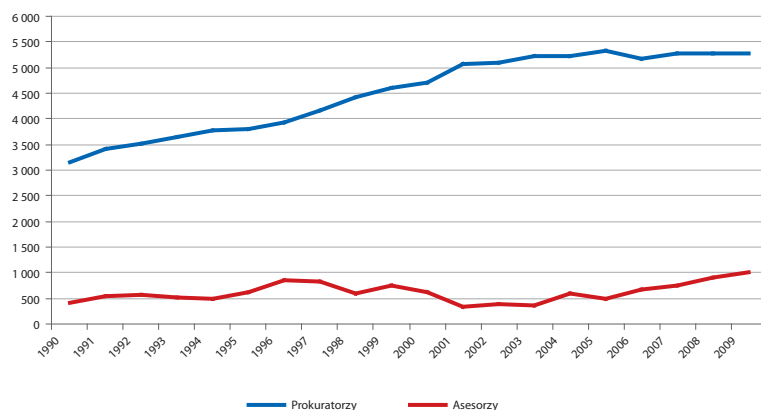
¹ Ł. Bojarski, *Modele wykonywania zawodów prawniczych – perspektywa klienta*, w: *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*; red. M.Niziołek, T.Wardyński, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 263.

Wykres 4. Liczba sędziów sądów powszechnych i asesorów w latach 1990-2010



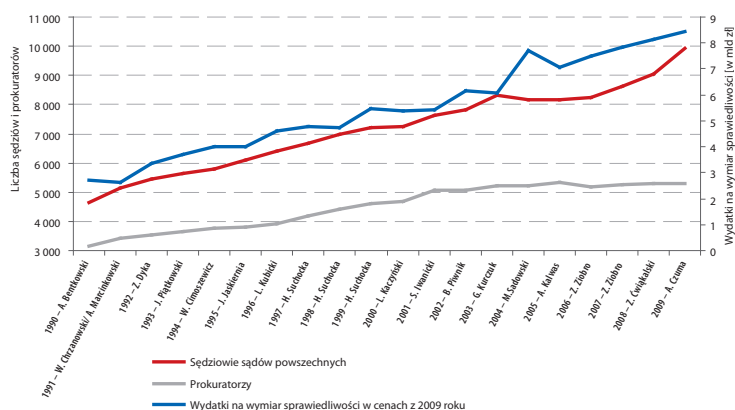
Od 1990 r. liczba sędziów we wszystkich instytucjach rosła za wyjątkiem asesorów, których przyrost zatrudnienia został „wygaszony” na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego.²

Wykres 5. Liczba prokuratorów i asesorów w latach 1990-2010



W przypadku prokuratury pomimo okresów spadku liczby wpływających spraw liczba prokuratorów i asesorów niemal nieprzerwanie rośnie od 1990 r. Na koniec 2009 r. w prokuraturze zatrudnionych było 5280 prokuratorów i 1017 asesorów.

Wykres 6. Wydatki na wymiar sprawiedliwości w cenach bazowych z 2009 roku [w mld zł] oraz liczba sędziów sądów powszechnych i prokuratorów w latach 1990-2009



Źródło:
GUS oraz obliczenia własne.

2 Orzeczenie TK z dnia 30 października 2006, sygn. akt S 3/06

Wydatki budżetowe na wymiar sprawiedliwości w zestawieniu z liczbą sędziów i prokuratorów (w tym asesorów sędziowskich i prokuratorów) proporcjonalnie do siebie wzrastają. Można więc, postawić tezę, że wzrost wydatków na wymiar sprawiedliwości pochłaniany jest w dużym stopniu przez wynagrodzenia. Dotyczy to zwłaszcza wynagrodzeń sędziowskich.

3. Zmiany legislacyjne

Jedną z miar wyników pracy poszczególnych ministrów jest zakres zainicjowanych przez nich i doprowadzonych do finału zmian legislacyjnych – zarówno jeśli chodzi o ustawy, jak i rozporządzenia. Jest przy tym oczywiste, że liczba ustaw przyjętych za kadencji danego szefa resortu sprawiedliwości nie może być pełnym wyznacznikiem jego wkładu w reformowanie instytucji „trzeciej władzy”. Poza tym uwzględniać trzeba przypadki, kiedy nowy minister zastaje po poprzedniku gotowe projekty ustaw, które właściwie należy już tylko przeprowadzić przez parlament. W takiej sytuacji znalazł się np. minister Andrzej Czuma, który otrzymał pokaźny „spadek” po Zbigniewie Cwiągalskim, w tym projekt reformy prokuratury.

W tabeli poniżej opisano wybrane, najważniejsze inicjatywy legislacyjne kolejnych ministrów sprawiedliwości. Uwzględniono wyłącznie projekty, które weszły w życie. Niektóre jednak działania przypadały na okres urzędowania więcej niż jednego ministra. Przykładowo, zdarzało się, że prace nad konkretnym projektem zainicjował jeden minister, ale uchwalenie i wejście w życie opracowanych przez niego zmian przypadło już na okres urzędowania jego następcy. Dlatego też, w wielu przypadkach nie rozdzielamy wyników pomiędzy poszczególnych ministrów, ale traktujemy je jako wspólny dorobek kilku z nich.

Lp.	Minister	Okres sprawowania funkcji	Zrealizowane inicjatywy legislacyjne
1.	Aleksander Bentkowski	09.1989 – 12.1990	<p>Minister Sprawiedliwości Prokuratorem Generalnym</p> <p>Na podstawie porozumień „okrągłego stołu” zrealizowano koncepcję połączenia w jednej osobie Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W marcu 1990 r. uchwalono ostatecznie nowelizację ustawy o prokuraturze przygotowaną przez Aleksandra Bentkowskiego wprowadzającą ten model prokuratury oraz przewidującą powoływanie prokuratorów prokuratur wojewódzkich i rejonowych przez Prokuratora Generalnego.</p>
2.	Wiesław Chrzanowski	01.1991 – 11.1991	<p>Krajowa Rada Sądownictwa</p> <p>Z porozumień „okrągłego stołu” wynikał również postulat utworzenia Krajowej Rady Sądownictwa. W pierwszej kolejności, ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19, poz. 101) dokonano konstytucjonalizacji tej instytucji. Następnie uchwalona została ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 20 grudnia 1989 r. (Dz.U. nr 73, poz. 435 ze zm.). Wprowadzono też zasadę – aktualną do dziś – że sędziów powołuje Prezydent RP działający na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.</p> <p>Powołanie sądów apelacyjnych</p> <p>Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych z lipca 1990 r. powołała do życia sądy apelacyjne jako właściwe do rozpoznawania środków odwoławczych od wyroków wydanych przez sądy wojewódzkie w pierwszej instancji.</p> <p>Nowa regulacja zasad wynagradzania sędziów</p> <p>W okresie PRL-u wynagrodzenia sędziów były kształtowane przez Radę Ministrów w uzgodnieniu z Radą Państwa, a w dodatku ich wysokość nie musiała się opierać na jakichkolwiek obiektywnych miernikach. Dzięki nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych z grudnia 1989 r. wprowadzono zasadę, że o wynagrodzeniach sędziów decyduje Prezydent RP po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, a ponadto ustalono, że wynagrodzenia te będą stanowiły wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Na tej podstawie Prezydent (jeszcze Wojciech Jaruzelski) we wrześniu 1990 r. wydał rozporządzenie, w którym określono mnożniki przeciętnego wynagrodzenia, który stanowiły podstawę wyliczania wynagrodzeń sędziów w poszczególnych instancjach. Przykładowo, w sądzie rejonowym mnożnik wyniósł 2,2, a w sądzie wojewódzkim (obecnie okręgowym) – 2,8. Te wskaźniki przetrwały do marca 1990 r., kiedy je nieznacznie podniesiono.</p>

Lp.	Minister	Okres sprawowania funkcji	Zrealizowane inicjatywy legislacyjne
3.	Zbigniew Dyka	12.1991 – 03.1993	<p>Powołanie prokuratur apelacyjnych</p> <p>W maju 1993 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o prokuraturze, która powołała do życia prokuratury apelacyjne jako trzeci, obok prokuratur rejonowych i wojewódzkich, szczebel powszechnych jednostek prokuratury.</p>
4.	Jan Piątkowski	03.1993 – 10.1993	<p>Odwoływanie sędziów za „sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości”</p> <p>Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych z maja 1993 r. umożliwiła Prezydentowi odwoływanie sędziów z urzędu za „sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości” stwierdzone wcześniej przez sąd dyscyplinarny na wniosek Ministra Sprawiedliwości, kolegium sądu wojewódzkiego lub sądu rejonowego (przepis ten został uchylony przez Trybunał Konstytucyjny³).</p> <p>Zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości przy wyborze prezesów sądów</p> <p>Minister Sprawiedliwości, za sprawą powyższej nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych zyskał także większy wpływ na obsadę stanowisk prezesów sądów – nie był już zmuszony wybierać prezesa spośród kandydatów wyłonionych przez zgromadzenie sędziów danego sądu, ale mógł mianować prezesem wybranego samodzielnie sędziego (również uchylone przez TK jako zagrażające niezależności władzy sądowniczej).</p>
5.	Włodzimierz Cimoszewicz	10.1993 – 03.1995	<p>Zmiana trybu powoływania prezesów sądów</p> <p>W wykonaniu wyroku TK ustawami z czerwca 1994 r. i maja 1995r. O zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przywrócono wpływ samych sędziów na powoływanie prezesów sądów – Minister Sprawiedliwości.</p>
6.	Jerzy Jaskiernia	03.1995 – 02.1996	
7.	Leszek Kubicki	02.1996 – 10.1997	<p>Powołanie Prokuratury Krajowej</p> <p>Ustawą z maja 1996 r. powołano do życia Prokuraturę Krajową w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości z Prokuratorem Krajowym na czele. Główną rolą prokuratorów Prokuratury Krajowej aż do jej likwidacji w 2010 r. reprezentowanie Prokuratora Generalnego w sprawach toczących się przed Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym.</p> <p>Wprowadzenie referendarzy sądowych</p> <p>Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych z sierpnia 1997 r. wprowadziła do polskiego wymiaru sprawiedliwości instytucję referendarza jako osoby wykonującej czynności należące do sądu rejonowego w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów. Celem wprowadzenia tej instytucji – znanej m.in. w Niemczech – było odciążenie sędziów od prowadzenia postępowań w sprawach z natury mających charakter administracyjno-urzędniczy: rejestracji nowych podmiotów czy dokonywania wpisów w księgach wieczystych.</p> <p>Wprowadzenie Krajowego Rejestru Sądowego</p> <p>Krajowy Rejestr Sądowy zastąpił istniejący poprzednio rejestr handlowy. KRS stał się centralnym, jawnym i z informatyzowanym rejestrem przedsiębiorców (z wyjątkiem osób fizycznych) oraz organizacji pozarządowych. Data wejścia w życie ustawy go wprowadzającej, a co za tym idzie całego systemu KRS, wyznaczono dopiero na 1 stycznia 2001r.</p>
8.	Hanna Suchocka	10.1997 – 06.2000	<p>Nowe Prawo o ustroju sądów powszechnych</p> <p>Nowa konstytucja sądów uchwalona przez Sejm w lipcu 2001 r. uwieńczyła prace nad reformą wymiaru sprawiedliwości zapoczątkowane przez minister Hannę Suchocką (wiodącą rolę w przygotowaniu projektu odegrał ówczesny wiceminister sprawiedliwości Janusz Niemcewicz).</p> <p>Wprowadzone zmiany trudno było jednak uznać za rzeczywisty przełom w stosunku do rozwiązań obowiązujących wcześniej. Stało się tak nie z powodu słabości samego projektu, ale porzucenia przez następców H. Suchockiej jego istotnych elementów. Najważniejsze zmiany, które jednak udało się wprowadzić obejmowały:</p> <p>(a) powołanie do życia w miejsce kolegiów do spraw wykroczeń – sądów grodzkich jako wydziałów sądów rejonowych;</p> <p>(b) umocnienie samorządu sędziowskiego, w tym podniesienie do rangi zasady ustroju sądów powszechnych prawa sędziów do samorządności;</p> <p>(c) wzmocnienie nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami;</p> <p>(d) wprowadzenie menadżera sądowego (dyrektora), który przejął od prezesów sądów odpowiedzialność za kwestie finansowe i gospodarcze.</p> <p>(e) dostosowanie nazw sądów do nowego podziału administracyjnego państwa (sądy wojewódzkie zmieniono na okręgowe)</p> <p>Ustawa o pracownikach sądów i prokuratury</p> <p>Ustawa z grudnia 1998 r. reguluje status pracowników sądów i prokuratur niepodlegających Prawu o ustroju sądów powszechnych i ustawie o prokuraturze.</p>
9.	Lech Kaczyński	06.2000 – 07.2001	
10.	Stanisław Iwanicki	07.2001 – 10.2001	

3 Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93

Lp.	Minister	Okres sprawowania funkcji	Zrealizowane inicjatywy legislacyjne
11.	Barbara Piwnik	10.2001 – 07.2002	<p>Odsunięcie w czasie podwyżek dla sędziów</p> <p>Z uwagi na kryzys finansów publicznych i konieczność cięć budżetowych grudniową nowelą do Prawa o ustroju sądów powszechnych przesunięto zaplanowane wcześniej podwyżki dla sędziów na 2003 r.</p>
12.	Grzegorz Kurczuk	07.2002 – 05.2004	<p>Zwiększenie liczby sądów i sędziów</p> <p>Serią rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych utworzono wiele nowych sądów, m.in. Sąd Apelacyjny w Szczecinie, Sąd Okręgowy w Sieradzu i Sądy Rejonowe w Lidzbarku Warmińskim, Miastku, Obornikach, Olecku, Sejnach i Szydłowcu. Jednocześnie wzrosła także liczba sędziów. Powołania w 2003 r. otrzymało aż 620 sędziów sądów rejonowych, podczas gdy w 2002 r. było to 370 sędziów, a w 2004 r. – tylko 86 sędziów⁴.</p> <p>Wprowadzenie audytu wewnętrznego w sądach i prokuraturze</p> <p>W listopadzie 2002 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o finansach publicznych zakładającą wprowadzenie jednolitych zasad audytu wewnętrznego w sądownictwie powszechnym i prokuraturze.</p> <p>Elektroniczna księga wieczysta</p> <p>Nowy system przewiduje zakładanie i prowadzenie ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, przenoszenie treści ksiąg wieczystych prowadzonych w dotychczasowej postaci do systemu informatycznego, wydawanie odpisów z ksiąg wieczystych w formie wydruków oraz bezpośredni wgląd do ksiąg wieczystych. Za czasów ministra Kurczuka ustalono ramy prawne systemu Nowej Księgi Wieczystej i rozpoczęto proces digitalizacji ksiąg (przenoszenia ich do systemu elektronicznego), który właśnie dobiega końca.</p> <p>Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania sądowego</p> <p>W następstwie wielu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzających przewlekłość postępowań przed polskimi sądami, w czerwcu 2004 r. doszło do uchwalenia ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustawa przyznaje możliwość dochodzenia kwoty pieniężnej stronom postępowań sądowych, które toczą się nadmiernie długo.</p>
13.	Marek Sadowski	05.2004 – 09.2004	<p>Doprecyzowanie przesłanek odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu</p> <p>Nowela Prawa o ustroju sądów powszechnych z lipca 2004 r. doprowadziła do tego, że odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości ze względu na to, że „dalsze pełnienie funkcji nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości” nie jest możliwe, gdy negatywną opinię w tej kwestii wyda Krajowa Rada Sądownictwa.</p>
14.	Andrzej Kalwas	09.2004 – 10.2005	<p>Powołanie Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury</p> <p>Celem utworzonego mocą ustawy z lipca 2005 r. Centrum było szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, prokuratorów, asesorów sądowych, asesorów prokuratury, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, zawodowych kuratorów sądowych oraz urzędników sądów i prokuratury.</p>
15.	Zbigniew Ziobro	10.2005 – 11.2007	<p>Wzmocnienie nadzoru Ministra nad prokuraturą</p> <p>W marcu 2007 r. uchwalono głębokie zmiany w ustawie o prokuraturze:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) utworzenie Biura ds. Zwalczania Przemocności Zorganizowanej jako jednolitej struktury organizacyjnej zajmującej się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej (b) możliwości powołania na stanowiska prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury również osób niebędących oficerami zawodowymi lub oficerami służby okresowej. (c) jednocześnie umożliwiono również delegowanie przez Prokuratora Generalnego prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury bez zgody samego prokuratora; (d) wzmocniono nadzór ze strony prokuratorów przełożonych, nad prokuratorami prowadzącymi sprawy, a jednocześnie poszerzono grupę podmiotów, mających uprawnienia prokuratora nadrzędnego. <p>Generalną ideą zmian było wzmocnienie wpływu przełożonych na pracę prokuratorów kosztem ich niezależności w prowadzeniu spraw.</p> <p>Wzmocnienie kompetencji Ministra wobec sądów</p> <p>Zwiększeniu wpływu Ministra Sprawiedliwości na sądy służyć miała nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych z czerwca 2007 r. Przede wszystkim, ustawa przyznała Ministrowi Sprawiedliwości dwa uprawnienia, które ostatecznie w wyroku z 14 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 24/08) uchylił Trybunał Konstytucyjny. Po pierwsze, Minister mógł samodzielnie powoływać tymczasowego prezesa sądu, bez ograniczenia długości jego urzędowania. Po drugie, mógł on delegować sędziego bez jego zgody do innej jednostki bądź innego sądu. W zakresie postępowań dyscyplinarnych sędziów ustawa wprowadziła zasadę, że jeżeli prokurator składając wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wnosi jednocześnie o zezwolenie na tymczasowe aresztowanie sędziego, uchwała zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej obejmuje również zezwolenie na zatrzymanie sędziego i zastosowanie tymczasowego aresztowania, chyba że sąd dyscyplinarny postanowi inaczej. To również zakwestionował TK.</p>

⁴ Dane: GUS.

Lp.	Minister	Okres sprawowania funkcji	Zrealizowane inicjatywy legislacyjne
16.	Zbigniew Cwiąkowski	11.2007 – 01.2009	<p>Utworzenie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury</p> <p>W styczniu 2009 r. zlikwidowano powołane w 2005 r. Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury. Na jego miejsce utworzono Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury prowadzącą zreformowaną również aplikację ogólną, sędziowską i prokuratorską. Szkoła odpowiada także za kształcenie ustawiczne oraz ma prowadzić analizy i badania służące ustaleniu kompetencji i kwalifikacji pracowników sądów i prokuratur.</p> <p>Zniesienie awansu poziomego i podwyżki wynagrodzeń sędziów i prokuratorów</p> <p>W marcu 2009 r. usunięto wprowadzoną Prawem o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. instytucję tzw. awansu poziomego sędziów polegającą na ustanowieniu dodatkowych stanowisk sędziowskich: sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Takie rozwiązanie miało stanowić instrument nagradzania sędziów z długim stażem, którzy z jakichś przyczyn nie awansowali do wyższej instancji. W rzeczywistości było to rozwiązanie oceniane jako demotywuujące – zniechęcało do starań o awans do wyższej instancji, ponieważ nie wiązały się on z podniesieniem wynagrodzenia⁵.</p> <p>Jednocześnie, wprowadzono postulowane przez środowisko podwyżki wynagrodzeń sędziów i prokuratorów oraz powiązano je z wysokością średniego wynagrodzenia.</p>
17.	Andrzej Czuma	01.2009 – 10.2009	<p>Likwidacja sądów grodzkich</p> <p>Rozporządzeniami z lutego i lipca 2009 r. zlikwidowano ponad 150 sądów grodzkich, czyli blisko połowę wszystkich. Stopniowo realizowana koncepcja likwidacji wydziałów grodzkich w sądach rejonowych i przekazywanie ich spraw do innych wydziałów wynika z założenia, że funkcjonowanie wydziałów grodzkich, w których rozpoznawane są proste sprawy cywilne, karne i karne skarbowe prowadzi przede wszystkim do nieuzasadnionej specjalizacji sędziów orzekających w tych wydziałach. Sędziowie orzekający w sądach grodzkich w większości przeszli do wydziałów karnych.</p> <p>Prokurator Generalny niezależny</p> <p>W październiku 2009 r. sfinalizowana została ostateczna reforma polegająca na rozdzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.</p> <p>Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury. Prokurator Generalny jest niezależny od rządu i praktycznie nieodwoływalny z przyczyn innych niż zdrowotne czy związane z popełnieniem przestępstwa lub orzeczeniem kary dyscyplinarnej. Jedyne w przypadku odrzucenia corocznego sprawozdania Prokuratora Generalnego przez Sejm, Premier będzie mógł wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji. Sejm będzie mógł wówczas odwołać Prokuratora Generalnego uchwałą podjętą większością dwóch trzecich głosów.</p> <p>Do Prokuratora Generalnego należą decyzje personalne co do obsady stanowisk w strukturach prokuratury oraz inne uprawnienia obecnie należące do Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości. Na straży niezależności prokuratury ma stać będzie Krajowa Rada Prokuratury z udziałem Ministra Sprawiedliwości, ale z przewagą prokuratorów różnych szczebli.</p> <p>Rola Ministra Sprawiedliwości sprowadzać się będzie właściwie jedynie do tworzenia przepisów wykonawczych do ustawy o prokuraturze i możliwości inicjowania postępowań dyscyplinarnych. Nie będzie mógł wpływać na obsadę personalną stanowisk w prokuraturze, ani też interweniować w sprawach indywidualnych przez wydawanie wytycznych czy instrukcji.</p>
18.	Krzysztof Kwiatkowski	10.2009 –	<p>Przygotowanie aktów wykonawczych dla nowej prokuratury</p> <p>Uchwalenie ustawy przewidującej nowy kształt prokuratury było dopiero początkiem pracy nad zreformowaniem jej struktur. Minister Kwiatkowski stanął przed koniecznością dookreślenia podstawowych zasad funkcjonowania nowego ustroju prokuratury. Najważniejszym punktem tych działań było przyjęcie rozporządzenia z dnia 24 marca 2010 r. – regulamin wewnętrzny urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Prace nad tym i innymi aktami wykonawczymi toczyły się równolegle z procedurą wyłaniania pierwszego, niezależnego Prokuratora Generalnego. Na okres urzędowania ministra Kwiatkowskiego przypadło wykonanie większości pracy związanej z reformą prokuratury – organizacja struktur prokuratury, obsługa procesu wyłonienia Prokuratora Generalnego.</p> <p>Minister Kwiatkowski oficjalnie uruchomił jeszcze inny ważny projekt, którego zręby zostały przygotowane przez jego poprzedników, a mianowicie tzw. e-sąd w Lublinie umożliwiający szybkie rozpoznawanie prostych spraw cywilnych w procedurze elektronicznej. O ile niewątpliwym sukcesem samej idei e-sądu (sześćdziesiąt tysięcy spraw w pierwszym miesiącu funkcjonowania) był również zasługą poprzedników, to ministrowi Kwiatkowskiemu trzeba zapisać na plus szybką reakcję na ogromny wpływ spraw do e-sądu poprzez zwiększenie liczby etatów do jego obsługi.</p> <p>Minister Kwiatkowski dokończył również proces likwidacji wydziałów grodzkich w sądach rejonowych, a także przeprowadził likwidację niektórych wydziałów gospodarczych w sądach okręgowych.</p>

5 W komentarzach po wejściu w życie ustawy, która miała znieść awans poziomy pojawiły się uwagi, że na skutek błędów legislacyjnych awans poziomy został zniesiony tylko częściowo – tj. wyłącznie w odniesieniu do sędziów powołanych na wyższe stanowisko w ramach awansu poziomego przed wejściem w życie ustawy znoszącej awans. (K. Wytrykowski, Awans poziomy sędziów: czy aby na pewno zniesiony, „Rzeczpospolita” z 30 stycznia 2009 r.)

4. Podsumowanie działalności poszczególnych ministrów

[1989 – 1993: Aleksander Bentkowski, Wiesław Chrzanowski, Zbigniew Dyka, Jan Piątkowski]

Na pewno największe pole do działania, wynikające z największych i najbardziej palących potrzeb, ale także sprzyjającej atmosferze społeczno-politycznej, mieli ministrowie sprawiedliwości działający w pierwszym okresie transformacji ustrojowej (1989 – 1991/93). Wówczas wymiar sprawiedliwości, podobnie jak inne dziedziny działalności państwowej, wymagał szybkiego przestawienia i dostosowania do warunków państwa demokratycznego. Stąd, tak wiele poważnych zmian można zapisać na koncie Aleksandra Bentkowskiego.

KARTKA Z HISTORII

Podczas poniedziałkowych obrad rządu debatowano m.in. nad projektem nowelizacji ustawy o prokuraturze. Jest ona konsekwencją zmiany w konstytucji przewidującej, że prokuratorem generalnym ma zostać minister sprawiedliwości.

Dyskusja nad resortowym projektem trwała blisko 3 godziny; Minister Aleksander Bentkowski powiedział „Gazecie”, że głównym przedmiotem kontrowersji był zapis dotyczący wpływu ministra na obsadę stanowisk prokuratorskich, po wejściu w życie ustawy.

Wariant łagodniejszy przewidywali, że wszyscy prokuratorzy zachowują swój dotychczasowy status, zaś minister – prokurator generalny, w trybie dość zawiłej procedury, może niektórych z nich odwołać, dowodząc ich niekompetencji lub braku nieskazitelnego charakteru.

Wariant radykalny przewidywał natomiast, że minister, w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy, przedstawi prezydentowi wnioski o nominację prokuratorów. Stosunek pracy osób, co do których wnioski nie zostaną przedstawiono, wygaśnie do końca roku.

Rząd przyjął wariant radykalny.

Radykalnych zmian nie da się uniknąć, Gazeta Wyborcza z 21.02.1990 r.

Oprócz tego, MS przygotowało za kadencji Aleksandra Bentkowskiego projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, poprzedzony konstytucjonalizacją tej instytucji. Zapoczątkowano też proces rozbudowy instytucji polskiego wymiaru sprawiedliwości, doprowadzając do powołania sądów apelacyjnych. Ważnym zadaniem zajmującym uwagę ministra Bentkowskiego była konieczność uporania się z weryfikacją prokuratorów pod kątem ich działalności i podejmowanych decyzji w okresie PRL-u. Z Aleksandrem Bentkowskim można wiązać także uregulowanie zasad wynagradzania sędziów – ich wysokość została oparta na obiektywnym wskaźniku przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Sędziowie uzyskali zatem finansowe zabezpieczenie swojej niezależności.

Za rządów Zbigniewa Dyki i Jana Piątkowskiego doszło do powołania prokuratur apelacyjnych, które w późniejszym okresie były krytykowane jako forma nadmiernej biurokratyzacji struktur prokuratury. Z drugiej strony, lata 1991-93 to okres pewnego marazmu wywołanego ogólnym politycznym rozchwianiem i spowolnieniem tempa reform. Co więcej, minister Jan Piątkowski nie zaśląnął szczególnie udanymi inicjatywami, ale niekonwencjonalnymi pomysłami na rozszerzenie swoich kompetencji oraz kontrowersyjnymi wypowiedziami (zob. ramka poniżej).

KARTKA Z HISTORII

(...) Zdaniem Piątkowskiego „zmasowane ataki” na niego płynęły „z wrogich jego orientacji politycznej środków przekazu, za sprawą dziennikarzy-komunistów i pseudokatolików, którzy bronią poprzedniego systemu”.

(...)

Za małą skuteczność pracy prokuratury generalnej Piątkowski wini policję. Minister, a zarazem prokurator generalny, sprzeciwił się proponowanemu przez BBWR i KPN oderwaniu prokuratury od Ministerstwa Sprawiedliwości nazywając to „wzorem lenińskim”. Zapowiedział natomiast, że jeśli zostanie posłem, to wystąpi z inicjatywą podporządkowania policji ministrowi sprawiedliwości (dziś policja podlega MSW).(...)

Jerzy Jachowicz, Edward Krzemień, Dajcie mi też policję, Gazeta Wyborcza z 16.09.1993 r.

Minister Piątkowski był również współodpowiedzialny za uchwalenie niekonstytucyjnej nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych umożliwiającej odwoływanie sędziów „za sprzeniewierzenie się zasadom niezawisłości” oraz rozszerzającej kompetencje Ministra Sprawiedliwości w procedurze powoływania prezesów sądów. Pierwsza z wprowadzonych zmian była pokłosiem dążenia do usunięcia z urzędów sędziów, którzy mieli reprezentować niewłaściwe postawy etyczne w okresie państwa niedemokratycznego. Druga stanowiła próbę zwiększenia politycznego wpływu na obsady funkcji kierowniczych w sądach. Nie poszły bowiem za tym żadne inne propozycje zmierzające do usprawnienia zarządzania sądami.

„Czyste ręce” i lawina spraw

[1993-1997: Włodzimierz Cimoszewicz, Jerzy Jaskiernia, Leszek Kubicki]

Rządy koalicji SLD-PSL zaczęły się dla wymiaru sprawiedliwości od mocnego akcentu – po raz pierwszy szefem resortu był jednocześnie wicepremier. Trudno ocenić jednoznacznie, czy wpłynęło to na podniesienie rangi problemów sądownictwa i prokuratury i ułatwiło ich rozwiązywanie. Bywało jednak chyba także pewnym balastem – wielokrotnie W. Cimoszewicz musiał poświęcać uwagę rozwiązywaniu problemów niezwiązanych bezpośrednio z wymiarem sprawiedliwości.

Jerzy Jaskiernia mierzył się z problemem wzrostu spraw wpływających do sądów. Niewydolność systemu sądowniczego traktował jako koszt przemian demokratycznych, zapewniając jednocześnie hamowanie niekontrolowanego rozszerzania kognicji sądów.

KARTKA Z HISTORII

(...)Katastrofalny stan sądownictwa to jeden z kosztów demokratycznych zmian, których następstwem jest obciążanie sądów wciąż nowymi zadaniami – takiej odpowiedzi udzielił minister Jerzy Jaskiernia, pytany 11 bm. podczas konferencji prasowej o powody zapaści wymiaru sprawiedliwości. Zapowiedział jednocześnie, że chce przerwać złą praktykę wprowadzania nowych rozwiązań z lekceważeniem ich kosztów. Albo będą środki, albo nie będzie nowej instytucji – konkludował w tej sprawie Jaskiernia.(...)

Jan Ordyński, Demokracja zatkała sądy, Rzeczpospolita z 12.10.1995 r.

W rzeczywistości problem opisany przez ministra Jaskiernię wynikał z rozszerzenia zakresu kognicji sądów, np. o stosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Było to naturalną konsekwencją dostosowywania polskiego prawa do standardów ochrony praw jednostki, ale z drugiej strony pogłębiło problemy organizacyjne sądów.

Prof. Leszek Kubicki może być kojarzony z trzema istotnymi projektami – utworzeniem Prokuratury Krajowej (później była instytucją wielokrotnie krytykowaną jako narzędzie politycznych nacisków), wprowadzeniem przepisów dotyczących referendarzy sądowych i Krajowego Rejestru Sądowego⁶, co jednak zrealizowane zostało w praktyce już po odejściu ministra.

Niewykorzystana szansa?

[1997-2001: Hanna Suchocka, Lech Kaczyński, Stanisław Iwanicki]

Hanna Suchocka musi być w zestawieniu wszystkich Ministrów Sprawiedliwości III RP potraktowana szczególnie ze względu na zdecydowanie najdłuższy okres urzędowania. Czy swój czas wykorzystwała? Na pewno może czuć się głównym autorem uchwalonego już po jej odejściu nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z drugiej strony, należy zastrzec, że nie wszystkie zaprojektowane przez Hannę Suchocką zmiany zostały ostatecznie wprowadzone, a poza tym część z nich nie została oceniona pozytywnie:

- a. powołane ustawą sądy grodzkie przez kilka lat swojego funkcjonowania nie zdołały dowieść racji swojego bytu, skutkiem czego stopniowo przechodzą one do historii – na podstawie rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości w 2009 r. zlikwidowano już ponad 150 sądów grodzkich, czyli blisko połowę wszystkich;
- b. w toku prac sejmowych – z powodu autopoprawki zgłoszonej już przez Lecha Kaczyńskiego – odrzucono proponowaną w rządowym projekcie Prawa o ustroju sądów powszechnych koncepcję zasadniczej reformy zawodu sędziiego, który miał stać się w końcu „koroną zawodów prawniczych”. H. Suchocka proponowała, by sędzią mogła zostać tylko osoba, która ukończyła 35 lat i legitymuje się doświadczeniem w innych zawodach prawniczych;
- c. nie udało się wprowadzić zasad sprawnego zarządzania sądami, mimo powołania dyrektorów finansowych – prawdziwa reforma w tym zakresie wciąż nie została przeprowadzona, choć ostatnie propozycje MS (zob. niżej) zdają się zmierzać w dobrym kierunku, mimo że spotykają się z krytyką środowiska sędziowskiego. Problem polega, jak można przypuszczać, głównie na słabej pozycji owego dyrektora – jego zależności od prezesa sądu oraz znaczącym wciąż zakresie kompetencji administracyjnych wykonywanych przez samego prezesa.

KARTKA Z HISTORII

(...) Na bezradność uskarżała się także minister Suchocka. Przypomniała, że kiedy objęła ministerstwo, zwróciła się do prezesów sądów, w których były sprawy zagrożone przedawnieniem, z pytaniem, dlaczego nie są wyznaczane terminy rozpraw. Z odpowiedzi wynikało, iż taka jest kolejność spraw. – Nie mogłam kazać wyznaczyć zagrożonej przedawnieniem sprawy na wcześniejszy termin, bo nie mam do tego uprawnień – podkreślała. Ubolewała także, że nie wolno jej nakazać prezesowi sądu, w którym piętrzą się zaległości, racjonalnego wykorzystania sal rozpraw. Chodziło o dwuzmianową pracę sądów. Potem jednak, kiedy źle się dzieje, Sejm rozlicza MS.

Nowela przewiduje również powołanie nowych organów do gospodarowania finansami sądów. Mają nimi być specjaliści dyrektorzy. Jeszcze ich nie powołano, a już pojawiły się wątpliwości, jaka będzie relacja między nimi a prezesami sądów.

Każda rozmowa o administrowaniu sądami wywołuje niepokój, że może dojść do naruszenia niezawisłości sędziowskiej. To jeden z powodów, dla którego trudno uzyskać porozumienie.

Podczas spotkania padły też ostre słowa pod adresem grupy sędziów, dotyczące ich zaangażowania w pracę. Jeden z mówców nazwał to nawet lenistwem.(...)

Agata Łukaszewicz, Administrowanie a niezawisłość, Rzeczpospolita z 14.03.2000 r.

Lech Kaczyński okazał się Ministrem Sprawiedliwości skoncentrowanym raczej na drugiej sferze swoich kompetencji związanych z funkcją Prokuratora Generalnego. Wydał m.in. wytyczne dla prokuratorów żądając m.in. częstszego sięgania po środki zapobiegawcze, w tym tymczasowe aresztowanie. Z dzisiejszej perspektywy można tę politykę podsumować liczbą kilkudziesięciu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których dopatrzone zostały nadużycia tej instytucji w Polsce, dostrzegając w tym wręcz systemowy problem⁷. W sferze organizacji wymiaru sprawiedliwości doszło za sprawą Lecha Kaczyńskiego do nieznacznego odchudzenia struktur sądownictwa – zlikwidowano Sąd Okręgowy w Sieradzu oraz Sąd Okręgowy w Skierniewicach. Z kolei Stanisław Iwanicki był mniej aktywny w kierowaniu prokuraturą pilotował natomiast w ostatniej fazie prac sejmowych projekt nowego Prawa o ustroju sądów powszechnych (opis ustawy zob. wyżej)

Małe jest piękne?

[2001-2005: Barbara Piwnik, Grzegorz Kurczuk, Marek Sadowski, Andrzej Kalwas]

Barbara Piwnik, której nominacja na Ministra Sprawiedliwości w rządzie Leszka Miller była wielkim zaskoczeniem, stanęła przed trudnym zadaniem. Musiała pogodzić się z budżetowymi cięciami, który wymusiły m.in. odsunięcie w czasie podwyżek wynagrodzeń w sądach.

KARTKA Z HISTORII

(...) Jeszcze nie tak dawno mówiła pani: „Nie widzę życia poza sądem”. A jednak przyjdzie się z nim pożegnać przynajmniej na pewien czas.

BARBARA PIWNIK: *I nadal sobie go nie wyobrażam. Mimo że odchodzę z sądu, nie będzie to życie poza nim. Moje najbliższe cztery lata będą przecież poświęcone temu, bym mogła wrócić do sądu moich marzeń, w którym mogłabym orzekać do końca mojej aktywności zawodowej. Mówiąc „sąd”, myślę o prawidłowym, zgodnym z oczekiwaniami działaniu całego wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim o tych jego segmentach, które mają bezpośredni związek z ministrem sprawiedliwości, a więc także o prokuraturze i więziennictwie. Niesprawność choć jednego z nich niweczy pracę innych, nawet najlepszą. To są naczynia połączone i wszystkim zamierzam poświęcić maksimum uwagi.*

⁷ Por. Tymczasowa Rezolucja KM/ResDH (2007)75 dotycząca wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 44 sprawach przeciwko Polsce dotyczących nadmiernej długości aresztów tymczasowych. Trybunał do chwili wydania Rezolucji wydał 44 wyroki stwierdzające naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z powodu nadmiernej długości tymczasowego aresztowania. Według stanu na początek 2009 r. rozpoznawał ponadto kolejnych 145 spraw dotyczących tego problemu (zob. Tymczasowe aresztowanie problemem strukturalnym, "Biuletyn Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, luty 2009).

O reformie wymiaru sprawiedliwości mówili wszyscy pani poprzednicy. Nikomu jednak, z różnych zresztą przyczyn, nie udało się mocno potrząsnąć skostniałymi strukturami. Jakie są pani zamiary?

BARBARA PIWNIK: *Na razie pieniędzy nie będzie więcej, choć są konieczne. Samo zresztą ich dawanie może być demoralizujące. Należy więc szukać wszystkich innych dostępnych możliwości działania. Przede wszystkim zatem zamierzam postawić na ludzi, którzy widzą potrzebę zmian, a nie tylko szukają usprawiedliwienia dla bierności. Ogromne rezerwy tkwią w organizacji pracy. Jesteście państwo prawie codziennie w sądach i widzicie, jak jest. Dobra organizacja pracy musi być oczkiem w głowie prezesów i przewodniczących wydziałów oraz szefów prokuratur.(...)*

Agata Łukaszewicz, Jan Ordyński, Chcę wrócić do sądu moich marzeń, Rzeczpospolita z 27.10.2001 r.

W związku z bardzo krótkim okresem urzędowania, Barbara Piwnik nie była w stanie zrealizować poważniejszych zmian w sądach i prokuraturze. Na jej koncie trudno też zapisać wprowadzenie – zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r. – dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych została bowiem uchwalona z inicjatywy Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. W lepszych warunkach przyszło działać jej następcy – Grzegorzowi Kurczukowi. Jego blisko dwuletnie rządy odcisnęły wyraźne piętno na stanie polskiego wymiaru sprawiedliwości. Najważniejszą koncepcją min. Kurczuka było, jak się wydaje, przybliżanie sądów obywatelom poprzez mnożenie nowych sądów rejonowych i okręgowych.

KARTKA Z HISTORII

(...) GRZEGORZ KURCZUK: Będziemy wprowadzać takie zmiany organizacyjne, które spowodują zwiększenie liczby sądów, zwłaszcza tych najmniejszych: rejonowych i wydziałów grodzkich, żeby zwykły obywatel miał do sądu blisko. Na to kładzie nacisk Unia Europejska, domagając się zwiększenia gęstości sieci sądów w Polsce. My to realizujemy – w zeszłym roku otwarto niemal 20 nowych sądów, od 1 lipca tego roku przybędzie kolejnych kilkanaście.(...)

Agata Łukaszewicz, Stawiamy na usprawnienia, Rzeczpospolita z 04.06.2003 r.

Na zwiększenie sieci sądów pozwolił wzrost wydatków budżetowych na sądownictwo w 2003 r. Wprowadzonej zmianie nie towarzyszyła jednak szersza refleksja nad efektywnością modelu małych sądów, składających się niekiedy z kilku sędziów, w dodatku wszystkich funkcyjnych. Reformy Kurczuka nie poprzedziła też analiza, czy samodzielne sądy w małych środowiskach lokalnych, w których trudniej uniknąć powiązań między sędziami a lokalnymi elitami nie są szczególnie wystawione na zagrożenia korupcyjne. Nie odpowiedziano też na pytanie, dlaczego małe, samodzielne sądy są rozwiązaniem lepszym niż oddziały zamiejscowe większych sądów, obsługiwane przez sędziów dojeżdżających do danej miejscowości. W przywołanej wyżej wypowiedzi, Minister starał się natomiast uzasadnić zmiany bliżej nieokreślonymi wymaganiami stawianymi przez Unię Europejską, nie wskazując, jakie dokumenty unijne nakazywały wprowadzenie tego typu zmian.

Rządy Grzegorza Kurczuka to także pierwsza, nieudana próba rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, którą zniweczył koniec urzędowania ministra, brak politycznej determinacji i słaba pozycja jego rządu. Dyskusję na ten temat wymusiły wątpliwości wokół zachowania samego Kurczuka w toku wyjaśniania tzw. afery Rywina – przede wszystkim oczekiwanie z podjęciem śledztwa na publikację artykułu o aferze w „Gazecie Wyborczej”.

KARTKA Z HISTORII

(...) Minister sprawiedliwości nie będzie jednocześnie prokuratorem generalnym – zakłada koncepcja reformy polskiej prokuratury, do której dotarła „Rzeczpospolita”. Projekt ma uwolnić prokuraturę od ingerencji politycznych. Minister nie mógłby nawet żądać informacji z toczących się postępowań.

Projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze ma trafić do Sejmu jeszcze w tym roku. Dokument został przygotowany przez ekspertów w ministerstwie sprawiedliwości. Zakłada przeprowadzenie zmian poprzez nowelizację dotychczasowej ustawy o prokuraturze. Nie przewiduje natomiast zmian w konstytucji.

Są dwa warianty reformy. Pierwszy – mniej radykalny – nie zakłada rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Wyraźnie wzmacnia natomiast pozycję prokuratora krajowego, który „w zastępstwie prokuratora generalnego kieruje działalnością powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury”. Jest też przełożonym, również dyscyplinarnym, prokuratorów prokuratur powszechnych. Prokurator krajowy byłby powoływany – podobnie jak pierwszy prezes Sądu Najwyższego i prezes NSA – na 6-letnią kadencję, bez możliwości jej przedłużenia. W tym wariantcie proponuje się także – „dla umocnienia niezależności prokuratury i prokuratorów” – ograniczone do jednej kadencji obsadzanie innych najważniejszych funkcji, np. prokuratora apelacyjnego.

(...)

Minister Grzegorz Kurczuk opowiada się jednak za wariantem drugim, bardziej radykalnym. Jego przyjęcie skutkowałoby rozdzieleniem stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Ten drugi przejąłby dotychczasowe prerogatywy prokuratora generalnego. Minister miałby sprawować tylko nadzór nad działalnością administracyjną prokuratury. Mógłby również wydawać zarządzenia, żądać wszczęcia postępowań w określonej sprawie, ale bez wpływu na jej bieg procesowy. Nie mógłby też żądać informacji o toczących się postępowaniach.

Konsekwencją byłoby utworzenie prokuratury generalnej jako urzędu centralnego, działającego w ramach resortu sprawiedliwości. Dotychczasowa Prokuratura Krajowa uległaby likwidacji.(...)

Jan Ordyński, Chronić przed ministrem, Rzeczpospolita z 29.09.2003 r.

Marek Sadowski urzędował zbyt krótko, by móc się szczególnie zasłużyć w reformowaniu swojego resortu. Andrzej Kalwas za swój główny cel obrał uregulowanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Przygotowany przez niego projekt nie doczekał się jednak uchwalenia. W sferze bezpośredniego funkcjonowania sądów i prokuratury pozostawił po sobie instytucję Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, która przetrwała do 2009 r.

Szarpanie cuglami

[2005-2007: Zbigniew Ziobro]

Rządy Prawa i Sprawiedliwości to bodaj najbardziej burzliwy okres w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości po 1989 r. Całościowych reform strukturalnych instytucji wymiaru sprawiedliwości nie było, nie zabrakło natomiast poważnych zmian ukierunkowanych na wzmocnienie wpływu ministra sprawiedliwości na sądy i prokuraturę. Część z nich została następnie uchylona przez Trybunał Konstytucyjny jako naruszająca zasady niezależności władzy sądowniczej. Trybunał utrzymał jednak samą koncepcję nadzoru MS nad działalnością administracyjną sądów. Uznał, że nie ma powodu odbierać instrumentów takiego nadzoru w sferze poza wymiarem sprawiedliwości. Próby zwiększania bezpośredniego wpływu Ministra na sądy i prokuraturę przejawiały się nie tylko w działaniach legislacyjnych, ale także wypowiedziach Zbigniewa Ziobry. Największym echem odbiła się wypowiedź po zatrzymaniu przez Centralne Biuro Antykorupcyjne kardiochirurga ze Szpitala MSWiA w Warszawie Mirosława G., kiedy Minister Ziobro nie bacząc na zasadę domniemania niewinności przesądził o zasadności zarzutu zabójstwa postawionego lekarzowi. Równie kontrowersyjne okazały się działania organów prokuratury w sprawie tzw. afery gruntowej, gdzie Prokurator Krajowy Jerzy Engelking „zasłynął” multimedialną konferencją prasową, w czasie której ujawniono materiały ze śledztwa.

Mniej spektakularna była w tym czasie polityka legislacyjna resortu. Sztandarowy projekt powołania tzw. sądów 24-godzinnych do przyspieszonego orzekania w prostych sprawach karnych (pijani kierowcy czy rowerzyści) okazał się kosztownym niepowodzeniem, z którego szybko zaczęto się wycofywać. Niewiele wynikało z innych zapowiedzi gruntownej reformy wymiaru sprawiedliwości. Praca kilkudziesięciu zespołów powołanych przez ministra Ziobrę w ramach resortu nie przyniosła spójnej, całościowej wizji zmian w sądownictwie i prokuraturze⁸.

Historia zatoczyła koło

[2007-?: Zbigniew Cwiągalski, Andrzej Czuma, Krzysztof Kwiatkowski]

Słabości ujawnione w czasie rządów PiS legły u podstaw programu ministra Zbigniewa Cwiągalskiego. Po nowym ministrze oczekiwano, że wyraźnie odetnie się od prób politycznego wpływania na działania prokuratury oraz podważania sędziowskiej niezawisłości i niezależności sądów.

8 Pozytywnym elementem rządów PiS w wymiarze sprawiedliwości było powołanie Biura Analiz i Etatyżacji Sądownictwa Powszechnego, do którego zadań należy m.in.:

- a) dokonywanie analiz obciążenia pracą sędziów i innych pracowników sądownictwa powszechnego oraz ich rozmieszczenia i wykorzystania w poszczególnych jednostkach organizacyjnych;
- b) opracowywanie i wprowadzanie programu racjonalnego wykorzystania sędziów i innych pracowników sądownictwa powszechnego oraz podejmowanie innych działań mających na celu zapewnienie etatyżacji sądów powszechnych stosownie do rzeczywistych potrzeb, wynikających ze stanu obciążenia pracą;
- c) inicjowanie i opracowywanie propozycji limitów zatrudnienia sędziów oraz propozycji wielkości zatrudnienia w innych grupach zawodowych pracowników sądów powszechnych w powiązaniu z planowanymi zadaniami rzeczowymi do projektu budżetu resortu na dany rok

źródło: (http://www.ms.gov.pl/ministerstwo/org_baies.php).

KARTKA Z HISTORII

(...) Jakie najważniejsze zmiany należy podjąć, by odzyskać zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości?

(...)

Rządy Zbigniewa Ziobry jak nigdy dotąd ukazały konieczność reformy prokuratury. Świadectwem tej potrzeby był apel Stowarzyszenia Prokuratorów RP, by prokuratorzy byli „prokuratorami Rzeczypospolitej”, a nie prokuratorami rządu czy partii politycznej.

Reforma powinna zmierzać w jednym z dwóch kierunków. Pierwsze rozwiązanie to oddzielenie prokuratury od Ministerstwa Sprawiedliwości (poprzez rozdzielanie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości). Rozdzielenie tych funkcji pociągnie za sobą konieczność uchwalenia nowej ustawy o prokuraturze, wzmacniającej jej niezależność i apolityczność. Rozwiązaniem alternatywnym byłoby wprowadzenie instytucji sędziego śledczego (przy pozostawieniu powiązania ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego).

Polska doktryna skłania się ostatnio ku pierwszemu rozwiązaniu. Reforma w tym zakresie może także przyczynić się do wzrostu etosu pracy prokuratora, tak aby do tego zawodu zaczęli trafiać świetni prawnicy, a obywatele mieli zaufanie do prokuratorów.

Przed ministrem sprawiedliwości stoi także zadanie wysłania jasnego sygnału do przedstawicieli władzy sądowniczej, że skończył się okres nieustannego tworzenia sytuacji zagrożenia i strachu. Minister powinien podkreślić, jak duże znaczenie w państwie demokratycznym ma niezależne sądownictwo i niezawisli sędziowie. Takim sygnałem może być podjęcie działań zmierzających do uchylecia niedawnych zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych przyznających nadmierne kompetencje ministrowi i wprowadzających słynne sądy 24-godzinne, które mogą orzekać o pozbawianiu sędziów immunitetu. Być może warto część nowych kompetencji ministra sprawiedliwości przenieść na pierwszego prezesa Sądu Najwyższego (np. delegowanie sędziów do orzekania w innych sądach).(...)

Adam Bodnar, Jak zreformować Temidę, Gazeta Wyborcza z 13.11.2007 r.

Oprócz gestów podkreślających zmianę nastawienia władzy do instytucji wymiaru sprawiedliwości, nie zabrakło w okresie urzędowania Zbigniewa Cwiągalskiego propozycji głębszych zmian w funkcjonowaniu sądów i prokuratury. Po pierwsze, przygotowano projekt rozdzielania funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Po drugie, mimo weta Prezydenta udało się przeforsować likwidację tzw. awansu poziomego sędziów⁹. Po trzecie, w obliczu zaostrzających się protestów w formie tzw. „dni bez wokandy”, wprowadzono podwyżki dla sędziów i prokuratorów oraz powiązano wysokość ich wynagrodzeń z przeciętnym wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw. Po czwarte, min. Cwiągalski przeprowadził przez parlament nowy model aplikacji ogólnej, sędziowskiej i prokuratorowskiej i powołanie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Po piąte, zainicjowano prace w sferze fundamentalnej, a wciąż mocno zaniebanej – zarządzania sądami. Propozycje MS przewidują m.in. wprowadzenie w każdym sądzie dyrektora sądu – swobodnego menadżera sądowego odpowiedzialnego za funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego. Ponadto, pojawia się koncepcja systemu okresowych ocen pracy sędziów (m.in. likwidacja wydziałów grodzkich).

9 zob. wyjaśnienie instytucji awansu poziomego, s.11.

KARTKA Z HISTORII

(...)

Gruntowna reforma prokuratury

Zmiany ustrojowe polegające na rozdzieleniu urzędu Ministra Sprawiedliwości od urzędu Prokuratora Generalnego nie powinny być jedynymi w zakresie reformy prokuratury. Nasze doświadczenia wskazują, że postępowania przed organami prokuratury trwają długo, bywają nierzetelne oraz nieefektywne. Najlepszym tego świadectwem jest sprawa państwa Olewników, a także sprawa śmierci Claudio Crulica w Areszcie Śledczym w Krakowie, w której już od ponad roku prokuratura prowadzi postępowanie.

Prokuratura wciąż czeka na głęboką reformę wewnętrzną, profesjonalizację pracy, wzmocnienie etosu pracy prokuratora, tak aby do prokuratury trafiali najlepsi prawnicy. Reformę trzeba rozpocząć od rzetelnej analizy, gdzie tkwią problemy w zakresie funkcjonowania prokuratury, a następnie konsekwentnie podejmować trud reformatorski – na poziomie ustawowym (np. zmiana zasad awansów w prokuraturze, likwidacja prokuratur apelacyjnych) oraz na poziomie codziennego praktycznego funkcjonowania prokuratury (np. analiza liczby spraw, ich czasochłonności, efektywności współpracy z policją, reprezentacji prokuratury przed sądami, współpracy z biegłymi sądowymi). Szeroko zakrojona reforma wewnętrzna prokuratury może doprowadzić do wzrostu poziomu praworządności, przestrzegania praw jednostek, a w konsekwencji do zwiększenia zaufania obywatela do państwa.

(...)

Przewlekłość postępowania – skuteczność ustawy o skardze na przewlekłość

W dalszym ciągu problemem pozostaje przewlekłość postępowań sądowych oraz karnych postępowań przygotowawczych. Świadczą o tym m.in. liczne wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na etapie prac sejmowych znajduje się obecnie nowelizacja ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (druk sejmowy nr 1281), której celem jest dostosowanie tej regulacji do standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym objęcie skargą postępowania przygotowawczego. Proponowane zmiany, choć są krokiem w dobrym kierunku, wydają się być niewystarczające. Nie uwzględniają m.in. faktu, że przewlekłość postępowania może mieć charakter wieloinstancyjny, a za przewlekłość mogą odpowiadać łącznie różne organy i sądy.

Nawet jednak najlepsza ustawa o skardze na przewlekłość sama z siebie nie rozwiąże problemu przewlekłości postępowań. W celu wyeliminowania tego zjawiska konieczne są kompleksowe i rzetelne prace organizacyjne odnoszące się do funkcjonowania sądów i efektywności ich pracy. Postulujemy w szczególności wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania do polskich sądów oraz promowanie stosowania w sądach tzw. dobrych praktyk.

Problem przewlekłości postępowań sądowych jest szczególnie dojmujący – z punktu widzenia praw człowieka – w sprawach rodzinnych i karnych. Zdarza się, że niektóre postępowania w skomplikowanych sprawach (we wszystkich instancjach) trwają ponad 10 lat.

W związku z tym należy rozważyć możliwość lepszej organizacji postępowania sądowego, poprzez planowanie terminów poszczególnych rozpraw przed rozpoczęciem procesu, jak również stosowanie zasady koncentracji procesu, poprzez wyznaczanie rozpraw dzień po dniu, bądź tydzień po tygodniu. Taka możliwość powinna być szczególnie często wykorzystywana przy rozpoznawaniu spraw karnych.(...)

List Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Ministra Sprawiedliwości Andrzeja Czuma, 5 lutego 2009 r.

Sztandarowy projekt Zbigniewa Cwiąkalskiego – rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – sfinalizowali już Andrzej Czuma i Krzysztof Kwiatkowski. Na okres urzędowania ministra Kwiatkowskiego przypadło wykonanie większości „pracy organicznej” związanej z reformą prokuratury – organizacja struktur prokuratury, obsługa procesu wyłonienia Prokuratura Generalnego.

Minister Kwiatkowski miał zresztą okazję oficjalnie uruchomić jeszcze inny ważny projekt, którego zręby zostały przygotowane przez jego poprzedników, a mianowicie tzw. e-sąd w Lublinie umożliwiający szybkie rozpoznawanie prostych spraw cywilnych w procedurze elektronicznej. O ile niewątpliwym sukcesem samej idei e-sądu (sześćdziesiąt tysięcy spraw w pierwszym miesiącu funkcjonowania) był również zasługą poprzedników, to ministrowi Kwiatkowskiemu trzeba zapisać na plus szybką reakcję na ogromny wpływ spraw do e-sądu poprzez zwiększenie liczby etatów do jego obsługi.

Minister Kwiatkowski postawił na aktywną politykę informacyjną, a także szybkie i zdecydowane reagowanie na medialne doniesienia o nieprawidłowościach w wymiarze sprawiedliwości. Sztandarowymi przykładami były działania w sprawie ustalenia przyczyn śmierci w więziennym szpitalu Artura Zirajewskiego (świadek w sprawie zabójstwa Marka Pupały) czy w sprawie niejasności co do umieszczenia w Krajowym Rejestrze Karnym prawidłowych informacji na temat Andrzeja Leppera (błyskawiczne zlecenie lustracji w warszawskim Sądzie Okręgowym).

Problem, który może się tu pojawić to jednak zatracenie dynamiki w systemowym reformowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nawet największa aktywność medialna i determinacja w walce z nieprawidłowościami nie może zastąpić działań mniej efektownych, ale najbardziej potrzebnych. Stąd ze szczególną uwagą należy śledzić dalsze prace nad przygotowaną w okresie rządów ministra Cwiąkalskiego obszerną nowelizacją Prawa o ustroju sądów powszechnych (zob. wyżej). Ich tempo i końcowy efekt będzie najważniejszą podstawą oceny urzędowania ministra Kwiatkowskiego.

5. Pięć grzechów reformatory polskiego wymiaru sprawiedliwości

(1) Plany, plany, plany...

Żadnemu z urzędujących w ciągu ostatnich dwudziestu lat ministrów sprawiedliwości nie sposób odmówić chęci do działania. Przytaczane wyżej wypowiedzi kolejnych szefów resortu pokazują, że właściwie każdy z nich przychodził z gotowym zestawem postulatów do zrealizowania. Problem w tym, że najczęściej były to wciąż te same postulaty, które pozostawiał niewykonane poprzednik.

Część winy za zatrzymywanie reform w fazie ogólnych idei i planów z pewnością spada na ogólne rozchwianie polskiej sceny politycznej i częste zmiany rządów i układów koalicyjnych. Z drugiej strony, nawet urzędując krótko można uczynić wiele, jeśli do resortu przychodzi minister z jasną wizją tego, co chce uczynić. Wartościowe reformy można wówczas przeprowadzać nawet bez zmian ustawowych – posługując się rozporządzeniami i aktami wewnętrznymi, a także działaniami organizacyjnymi. Tymczasem, wydaje się, że w wielu przypadkach ministrami zostawali ludzie nieznani wcześniej jako zwolennicy kompleksowych projektów zmian w wymiarze sprawiedliwości i niedysponujący jasną koncepcją reform. Dotyczy to choćby Jana Piątkowskiego, Lecha Kaczyńskiego, Barbary Piwnik czy Andrzeja Czumy.

(2) Niepodzielność uwagi

Łączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie wszystkim szefom resortu wychodziło najlepiej. W kilku przypadkach skupiali się oni na roli „naczelnego szeryfa kraju” czy „jedynego sprawiedliwego”, którego głównym zadaniem jest kształtowanie polityki karnej państwa, a nie reformowanie struktur sądownictwa czy prokuratury.

Takie działania dawały społeczny poklask. Gdy się jednak przyjrzeć dokonaniom owych „szeryfów” na polu reformowania instytucji wymiaru sprawiedliwości, bilans nie wypada już tak dobrze. Lech Kaczyński – a po kilku latach także jego bliski współpracownik – Zbigniew Ziobro upatrywał drogę do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości w dużej mierze w zwiększeniu bezpośredniego nadzoru Ministra nad sędziami i prokuratorami oraz zaostrożeniu represji karnej.

(3) Pieniądze i co dalej?

Od początku transformacji ustrojowej jak mantra powtarzane były opinie o niedofinansowaniu i brakach kadrowych w polskim wymiarze sprawiedliwości. Kolejni ministrowie jako swój priorytet traktowali walkę o zwiększenie budżetu sądów i prokuratury oraz zapewnienie nowych etatów. Kiedy to się udawało, jak Grzegorzowi Kurczukowi w budżecie na 2003 r., ogłaszano wielki sukces, zapominając jednak o tym, że dosypywanie kolejnych milionów złotych bez reformy systemu zarządzania sądami problemu nie rozwiąże.

Po dwudziestu latach zmian w wymiarze sprawiedliwości, efekt jest taki, że udział wydatków na wymiar sprawiedliwości w PKB per capita jest w Polsce relatywnie wysoki, wyższy niż w najlepiej rozwiniętych państwach członkowskich Rady Europy, zaś poziom satysfakcji z usług sądów i prokuratury – katastrofalnie niski¹⁰.

To samo dotyczy zatrudnienia w sądach. Jak wskazano na początku, na tle innych państw Rady Europy wypadamy zdecydowanie powyżej średniej, jeśli chodzi o poziom zatrudnienia zarówno sędziów, jak i personelu pozasędziowskiego (referendarze sądowi, asystenci, pracownicy techniczni).

Pojawia się pytanie, jak to możliwe, że systematycznie wzmacniany finansowo i kadrowo polski wymiar sprawiedliwości nie radzi sobie ze sprawnym załatwieniem spraw obywateli. Nadmierna długość postępowań sądowych to bowiem problem, na który od dawna zwracają uwagę uczestnicy i obserwatorzy polskiego wymiaru sprawiedliwości¹¹. Jest on również dostrzegany w pracach instytucji Rady Europy,

¹⁰ Według najnowszych badań sędziom nie ufa 41% badanych, zaś sądom – 40,9%. Jeszcze gorzej wypadają prokuratorzy, którym nie ufa ponad 42% obywateli (Ministerstwo Sprawiedliwości, Badanie opinii publicznej na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, Warszawa, luty 2009, s. 15.)

¹¹ Por. A. Bodnar, M. Bernatt, Wymiar sprawiedliwości [w:] Demokracja w Polsce 2007-2009, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), Warszawa 2009, s. 100-102.

a w szczególności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z ponad 550 wyroków stwierdzających naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez Polskę, które zapadły do 1 stycznia 2009 r.¹², można szacować, że ok. 1/3 stanowią wyroki dotyczące naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC).¹³

Problem przewlekłości postępowań w polskich sądach jest dostrzegalny także w przeprowadzonym przez Bank Światowy corocznym badaniu Doing Business, w ramach którego mierzy się m.in. czas dochodzenia należności z umów. Od początku badań Doing Business w tym obszarze pozycja Polski tylko nieznacznie poprawiła się. Obecnie proces dochodzenia należności z umowy w Polsce (uwzględniono dane dotyczące Warszawy) wynosi 830 dni, z czego aż 660 dni zajmuje dojście do wyroku, a więc zamknięcie sądowego etapu dochodzenia roszczenia. Resztę czasu (160 dni) pochłania etap egzekucji wyroku. Na Łotwie do zamknięcia etapu sądowego wystarcza mniej niż 200 dni, we Francji jest to 271 dni, a na Węgrzech – 305 dni¹⁴.

(4) Paraliżująca niezależność

Zarządzanie zasobami (kadrowymi i materialnymi) to problem, z którym od lat nie może sobie poradzić administracja publiczna w Polsce.

Wygłąda na to, że kolejni ministrowie sprawiedliwości powtarzający tezę o potrzebie usprawnienia zarządzania w sądach potykają się wciąż o barierę nieznaną np. reformatorom administracji publicznej – barierę niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Doskonałym tego przykładem jest ostatnia propozycja gruntownych zmian w zarządzaniu sądami przygotowywana od czasu objęcia funkcji przez Zbigniewa Ćwiąkałskiego (zob. wyżej). Spotkała się ona z druzgocącą krytyką Krajowej Rady Sądownictwa i reprezentującego środowisko sędziów Stowarzyszenia „IUSTITIA”. Zarzuty środowiska sędziowskiego dotyczą zresztą nie tylko treści proponowanych zmian, ale także „iluzorycznej formy konsultacji ze środowiskiem sędziowskim”¹⁵. Nie może być jednak tak, że rząd i środowisko sędziowskie w ciągu dwóch dekad nie są w stanie wypracować modelu chroniącego niezależność sądów, a jednocześnie gwarantującego ich usprawnienie ich pracy.

(5) Polityka szkodzi

Nieostrożne obchodzenie się polityków z łączeniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego było problemem towarzyszącym niemal od początku funkcjonowania tego systemu. Już Jerzy Jaskiernia był oskarżany o angażowanie prokuratury w kampanię prezydencką Aleksandra Kwaśniewskiego. Później, z podobnymi zarzutami spotykali się kolejni ministrowie, w największym stopniu Zbigniew Ziobro. W efekcie, po wyborach parlamentarnych w 2007 r. powstał w środowiskach prawniczych i politycznych (z wyjątkiem PiS) konsensus co do konieczności rozerwania tej personalnej unii. W obawie

12 Dane za Country information: Poland, <http://www.echr.coe.int/50/en/#countries-infos>

13 Szacunki na podstawie Committee of Ministers, Interim Resolution ResDH(2007)28 concerning the judgments of the European Court of Human Rights in 143 cases against Poland (see Appendix II) relating to the excessive length of criminal and civil proceedings and the right to an effective remedy (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2007 at the 992nd meeting of the Ministers' Deputies). Treść rezolucji dostępna jest na stronie internetowej: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1115721&Site=CM>. Komitet Ministrów odnotował, że do czasu wydania rezolucji swój finał w Strasburgu znalazły 143 polskie sprawy, których przedmiotem było naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 EKPC) i prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC). Zdecydowana większość z nich (ponad 130 spraw) dotyczyła przewlekłości postępowań cywilnych.

14 www.doingbusiness.com

15 Uchwała Zarządu Stowarzyszenia Sędziów IUSTITIA z dnia 25 października 2009 r.

przed powtórką z lat 2005-2007 nie podjęto w zasadzie szerszej debaty publicznej nad szczegółowymi elementami reformy. Zabrakło, jak się wydaje, wystarczającej refleksji nad rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach, na skutek czego powstał model dość ryzykowny¹⁶.

Poza tym, we wprowadzonym modelu za zwiększeniem niezależności nie idą równie przełomowe zmiany wzmacniające odpowiedzialność prokuratorów, która do tej pory nie dawała obywatelom pokrzywdzonym działaniami prokuratorów dostatecznej ochrony. Można powątpiewać, czy przy braku możliwości reagowania na dostrzegane nieprawidłowości przez Ministra Sprawiedliwości, środowisko prokurator-skie, obdarzone bardzo silną niezależnością, będzie zdolne egzekwować skuteczne i przejrzyste zasady odpowiedzialności zawodowej.

¹⁶ W Europie szeroko rozwinięty jest model podporządkowania prokuratury z prokuratorem generalnym na czele ministrowi sprawiedliwości, co przejawia się nie tylko w możliwości powoływania i odwoływania prokuratorów przez ministra, ale także w uprawnieniach ministra do wydawania wiążących wytycznych i instrukcji prokuratorom, w tym dotyczących sposobu prowadzenia konkretnych spraw. Taki model obowiązuje m.in. w Austrii, Niemczech, Francji, Danii, Holandii, Luksemburgu i w Czechach. Co ważne, w państwach tych z uprawnieniami szefa resortu sprawiedliwości zazwyczaj skorelowana jest jego odpowiedzialność wobec parlamentu za prowadzenie przez państwo polityki w zakresie ścigania przestępstw. W wielu państwach, nawet jeśli prokurator generalny nie jest podległy egzekutywie, minister sprawiedliwości może zlecić prokuraturze wszczęcie postępowania karnego w określonej sprawie. To rozwiązanie – poza państwami wymienionymi wyżej – funkcjonuje m.in. w Belgii czy Grecji. W Portugalii minister sprawiedliwości może od prokuratury żądać informacji o każdym prowadzonym śledztwie. W Szwecji rząd ma uprawnienie do wydawania ogólnych wytycznych prokuraturze w kwestii prowadzenia polityki ścigania przestępstw. Egzekwowanie tych wytycznych ułatwia kompetencja rządu do powoływania i odwoływania prokuratora generalnego.

Model zbliżony do wprowadzanego w Polsce to głównie domena państw postsocjalistycznych takich jak Węgry, Łotwa, Litwa czy Słowacja. Spośród państw tzw. „starej Unii” model niezależności prokuratora generalnego (gwarantowany konstytucyjnie) występuje we Włoszech. Jedynym uprawnieniem kontrolnym Ministra Sprawiedliwości pozostaje tam możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec szefa prokuratury. Jest ono jednak prowadzone i rozstrzygane przez wewnętrzny organ dyscyplinarny prokuratury, która cieszy się zresztą uprawnieniami korporacji. Nawet jednak w państwach gwarantujących niezależność prokuratury od rządu, władza wykonawcza dysponuje instrumentami nadzoru nad jej działaniami. W Słowenii ministrowi sprawiedliwości przysługuje szereg uprawnień związanych z zarządzaniem i organizacją pracy prokuratury. Na Litwie i na Węgrzech nadzór nad prokuraturą przesunięty został w stronę parlamentu, który może wyznaczać ogólne kierunki działań prokuratury (Litwa) lub nawet żądać od prokuratora generalnego informacji o konkretnych śledztwach (Węgry).

źródło: Dane porównawcze opracowano na podstawie P.J.P. Tak, Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States, Nijmegen 2005, s. 33-34. Publikacja dostępna jest na stronie internetowej projektu "Eurojustice": www.euro-justice.com.

Fundacja FOR

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- a. Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i prawnorządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- b. **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- c. Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- d. **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- e. Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Fundacja FOR

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20

00-582 Warszawa

telefon: +48 (22) 427 40 10

faks: +48 (22) 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

strona internetowa: www.for.org.pl