

# **Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce***

- w wyroku z 7 lipca 2017 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 72287/10) Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące zwalczania przewlekłości postępowań sądowych nie spełniają standardów wynikających z EKPC;
- podstawowymi problemami zidentyfikowanymi przez ETPC były zbyt niskie rekompensaty za przewlekłość zasądzone przez polskie sądy oraz obliczanie długości trwania postępowania oparte na tzw. „fragmentaryzacji”;
- HFPC nie kwestionuje wykonania wyroku na poziomie indywidualnym, jednak wątpliwości muszą budzić działania o charakterze generalnym;
- ustawa nowelizująca ustawę o skardze na przewlekłość nie realizuje w pełni standardów konwencyjnych, gdyż choć eliminuje negatywne zjawisko „fragmentaryzacji” postępowań, to nie gwarantuje, że odszkodowania zasądzone z tytułu przewlekłości sądowej będą dostatecznie wysokie;
- wprowadzane obecnie reformy wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie doprowadzą do zwiększenia efektywności postępowań sądowych, ale i stwarzają poważne zagrożenie dla niezależności sądownictwa
- ponowne wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji asesorów sądowych dotychczas nie przyczyniło się do usprawnienia postępowań sądowych z uwagi na poważne komplikacje, do jakich doszło w toku procedury powierzania im wykonywania czynności sądowych. Ponadto, istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy asesory będą odpowiednio niezawisli;
- procedura powoływania sędziów w Polsce może być uznana za wadliwą z uwagi na praktykę arbitralnego i niepodlegającego żadnej kontroli zewnętrznej odmawiania przez Prezydenta powołania kandydatów

wysuwanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Praktyka taka może też negatywnie oddziaływać na niezawisłość sędziowską;

- z publicznych wypowiedzi członków Krajowej Rady Sądownictwa wynika, że Minister Sprawiedliwości nie dokonuje obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, wskutek czego doszło do powstania ok. 800 etatów. Na brak wystarczającej liczby sędziów zdolnych do orzekania wpływa również praktyka delegowania sędziów do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości.

## 1. Wstęp

W dniu 7 lipca 2015 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) wydał wyrok w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 72287/10), w którym stwierdził naruszenie przez Polskę gwarantowanych w art. 6 § 1 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja) praw do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz do skutecznego środka odwoławczego. Wydając orzeczenie w przedmiotowej sprawie ETPC podjął decyzję o zastosowaniu procedury pilotażowej wynikającej z reguły 61 Regulaminu proceduralnego ETPC. Procedurą pilotażową także 591 analogicznych skarg, składanych w okresie 4 marca 2008 - 28 maja 2015.

## 2. Opis spraw

W sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* ETPC rozpatrywał 3 skargi - Wiesława Rutkowskiego, Mariusza Orlikowskiego oraz Aleksandry Grabowskiej.

Przedmiotem sprawy *Rutkowski przeciwko Polsce* była przewlekłość postępowania sądowego w sprawie karnej. Akt oskarżenia trafił do rozpoznania przed sąd pod koniec 2002 r., natomiast pierwsza merytoryczna rozprawa odbyła się dopiero w 2006 r.. Postępowanie zakończyło się 21 lipca 2010 r.. We wskazanym okresie sąd dopuścił się wielu uchybień procesowych, co w konsekwencji doprowadziło do znacznego przedłużania postępowania. Trybunał uznał, iż podejmowane przez organy procesowe działania były niewspółmiernie czasochłonne do ich skomplikowania, a tym samym posiadały one znamiona przewlekłości. Łączny okres trwania postępowania przygotowawczego i postępowania w I instancji wyniósł 7 lat i 10 miesięcy. W rzeczonyj sprawie skarga na przewlekłość została złożona przez W. Rutkowskiego, a w czerwcu 2010 r. sąd uwzględnił ją i przyznał skarżącemu sumę pieniężną w wysokości 2.000 zł.

Drugą rozpatrywaną przez Trybunał skargą była sprawa *Orlikowski przeciwko Polsce*. W tym przypadku do naruszeń doszło w postępowaniu cywilnym, a przedmiotem sporu była zapłata należności za prace remontowe, wykonane przez najemcę lokalu. Okres analizowany przez Trybunał wyniósł 11 lat i 8 miesięcy, w trakcie których toczyło się postępowanie w obu instancjach. Głównymi przyczynami przewlekłości były czas sporządzania opinii biegłych oraz duże odstępy pomiędzy kolejnymi rozprawami. Złożenie przez Pana Orlikowskiego skargi na przewlekłość postępowanie zakończyło się jednak jej oddaleniem przez sąd.

Ostatnią sprawą rozpoznawaną łącznie była skarga *Grabowska przeciwko Polsce*. Jej przedmiotem była przewlekłość postępowania cywilnego dotyczącego stwierdzenia nabycia współwłasności nieruchomości przez zasiedzenie. W tym przypadku za badany okres ETPC przyjął 13 lat i 2 miesiące. Postępowanie toczyło się w dwóch instancjach, a jako przyczynę przewlekłości wskazano sposób organizacji postępowania, w związku z którym strony nie zostały stosownie powiadomione o jego przebiegu. Także w tej sprawie skarga na przewlekłość została oddalona.

## 3. Naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim wyr. zdecydował o połączeniu skarg i wdrożeniu procedury pilotażowej. Trybunał uznał, że doszło do naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z nadmierną długością postępowań oraz art. 13 Konwencji w związku z wadliwym funkcjonowaniem skargi na przewlekłość działającej na podstawie ustawy z 2004 r.. Trybunał podkreślił, że wspomniane naruszenia Konwencji polegają zarówno na przewlekłości postępowania cywilnego i karnego, jak i na niestosowaniu przez polskie sądy orzecznictwa ETPC „w zakresie oceny rozsądnej długości postępowań oraz „odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia” z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”.

Trybunał w omawianym wyr. podkreślił, iż problematyka naruszania tych dwóch przepisów była już przedmiotem wcześniejszego orzecznictwa ETPC. Zarówno w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*<sup>1</sup> jak i *Krawczak przeciwko Polsce*<sup>2</sup> Trybunał nałożył na Polskę obowiązek rozwiązania problemu przewlekłości postępowania. Priorytetem w aspekcie kolejnych naruszeń art. 6 ust. 1 i art. 13 jest zagwarantowanie przez pozwane państwo stosowania przez sądy krajowe odpowiednich zasad wynikających ze standardów strasburskich. Jak wynika z wyr. dotyczącego przedmiotowej sprawy największy problem stanowi „fragmentaryzacja” postępowania, w którym przewlekłości jest badana. Jak wskazał adw. Artur Pietryka w analizie dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wspomniane zjawisko polega na ograniczeniu „rozpoznawania skarg na przewlekłość jedynie do aktualnego etapu postępowania (np. postępowania jedynie w danej instancji). ETPC dokonał analizy orzecznictwa sądowego w tym zakresie, wskazując w szczególności, że to Sąd Najwyższy doprowadził do utrwalenia tej praktyki w Polsce”<sup>3</sup>. Inną istotną kwestią sygnalizowaną była nieadekwatność przyznawanej rekompensaty.

#### 4. Wykonanie wyroku

Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* stwierdził, że pozwane państwo jest zobowiązane „za pomocą właściwych środków prawnych lub innych, zagwarantować stosowanie przez sądy krajowe odpowiednich zasad określonych w (...) Konwencji”<sup>4</sup>. Trybunał zobligował Polskę także do zapłaty skarżącym wskazanych w wyr. kwot finansowych oraz zawiadomił polski Rząd o innych 591 skargach ujętych wyrokiem pilotażowym. Dodatkowo Trybunał zawiesił procedurę skargową w zakomunikowanych sprawach na okres dwóch lat od dnia uprawomocnienia się wyr. oraz na okres jednego r. od dnia ogłoszenia wyr. w przyszłych podobnych sprawach.

---

<sup>1</sup> Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96.

<sup>2</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie *Krawczak przeciwko Polsce*, skarga nr 40387/06.

<sup>3</sup> A. Pietryka, *Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce - analiza wyr. Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, 2015, s. 4, [http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/03/HFPC\\_analzy\\_I\\_rekomendacje\\_92015\\_ost2.pdf](http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/03/HFPC_analzy_I_rekomendacje_92015_ost2.pdf).

<sup>4</sup> *Rutkowski przeciwko Polsce*, pkt 6 sentencji wyroku.

#### 4.1. Wykonanie wyr. w aspekcie indywidualnym

Polski Rząd został zobowiązany przez Trybunał do wypłacenia rekompensaty pieniężnej tytułem poniesionej szkody niemajątkowej oraz zwrotu poniesionych kosztów i wydatków na rzecz W. Rutkowskiego, M. Orlikowskiego i A. Grabowskiej. W tym zakresie wyrok został wykonany przez Rząd RP.

Dodatkowo Trybunał zakomunikował stronie polskiej 591 skarg, zawieszając postępowanie w nich na okres dwóch lat od dnia uprawomocnienia się wyr. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*. Polski rząd dotychczas złożył 400 jednostronnych deklaracji, w których przyznał, że doszło do naruszenia Konwencji oraz wyraził wolę zapłaty zadośćuczynienia. W 270 przypadkach skarżący zaakceptowali wysokość proponowanej rekompensaty, wyrażając tym samym zgodę na zawarcie ugody. Pozostałych 130 skarżących albo odrzuciło propozycje rządu kwestionując wysokość proponowanej kwoty, albo w ogóle nie udzieliło odpowiedzi. Postanowieniem z dnia 20 czerwca 2017 r. ETPC skreślił jednak z listy wszystkie 400 spraw, w których rząd polski złożył jednostronną deklarację<sup>5</sup>.

#### 4.2. Wykonanie wyr. w aspekcie generalnym

O ile działania o charakterze indywidualnym przebiegły w sposób zgodny z oczekiwaniami Trybunału, o tyle nie można w taki sposób ocenić działań w aspekcie generalnym.

##### 4.2.1. Nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawę o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: ustawa o skardze na przewlekłość)<sup>6</sup> Sejm uchwalił w dniu 17 września 2004 r., w ramach wykonania wyr. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* z 2000 r.<sup>7</sup> Pomimo kolejnej nowelizacji z 2009 r.<sup>8</sup> oraz objęcia polskiego problemu przewlekłości postępowania przez Komitet Ministrów specjalnym nadzorem w związku z wdrożeniem ustaleń Konferencji w Intrelaken<sup>9</sup>, realia sądownictwa w tym zakresie nie uległy polepszeniu.

Do najważniejszych naruszeń Konwencji wskazanych przez ETPC należałoby zaliczyć dokonywanie nieuprawnionej „fragmentaryzacji” postępowań oraz przyznawanie nieadekwatnej rekompensaty osobom skarżącym.

30 listopada 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która nowelizowała ustawę o skardze na

---

<sup>5</sup> Postanowienie ETPC z 20 czerwca 2017 r. w sprawie *Zaluska, Rogalska i inni przeciwko Polsce*, skargi nr 53491/10, 12452/08 i in.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2004 Nr 179, poz. 1843.

<sup>7</sup> *Kudła przeciwko Polsce* (cyt. wyżej).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. 2009 nr 61 poz. 498.

<sup>9</sup> Konferencja na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Interlaken (18-19 lutego 2010 r.), [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/aktualnosc\\_34035?printMode=true](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/aktualnosc_34035?printMode=true).

przewlekłość. Z punktu widzenia wykonania wyroku w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, istotna jest zmiana dwóch przepisów: art. 2 ust. 2 i art. 12 ust. 4 ustawy.

Nowelizacja tego pierwszego miała na celu wyeliminowanie, wspomnianego już, negatywnego zjawiska „fragmentaryzacji” postępowań. W tym zakresie, ustawodawca postanowił, że dokonując oceny, czy doszło do przewlekłości postępowania, sąd orzekający w sprawie powinien uwzględnić „(...) łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania”. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie.

Niestety, tego samego nie można powiedzieć o nowelizacji drugiego z przepisów, który dotyczy wysokości sumy pieniężnej należnej stronie postępowania dotkniętego przewlekłością. Przepis ten stanowi, że co do zasady, rekompensata powinna wynosić 500 zł za każdy rok dotychczasowego postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość. Kwotę wyższą można przyznać tylko w wyjątkowych przypadkach, jeśli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, a on sam nie przyczynił się do powstania przewlekłości. Ponadto, ustawodawca pozostawił w mocy ograniczenie wysokości sumy pieniężnej do maksimum 20.000 zł. Zdaniem HFPC, regulacje te nie wyeliminują skutecznie drugiego z mankamentów dostrzeżonych przez ETPC w wyroku *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, tj. zbyt niskich kwot rekompensat. Jeszcze na etapie prac wewnątrzrządowych, gdy planowane było ustanowienie kwoty rekompensaty w wysokości 1000 zł, HFPC, powołując się na standardy wynikające m.in. z orzeczeń ETPC w sprawach *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)*<sup>10</sup> i *Apicella przeciwko Włochom*<sup>11</sup>, zauważyła, że „zawarta w projekcie ustawy propozycja zmiany w wysokości zasądzanych rekompensat tylko częściowo wpisuje się w zalecenia ETPC. Kwota 1.000 złotych za rok dotychczasowego trwania postępowania nie doprowadzi do urealnienia sum pieniężnych zasądzanych z tytułu stwierdzenia naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W celu zapewnienia pełnej rekompensaty za doznaną krzywdę moralną z powodu przewlekłości postępowania należałoby rozważyć nie tylko podwyższenie tej stawki, ale także zrezygnowanie z określonej w ustawie o skardze na przewlekłość górnej granicy sum pieniężnych”. Tę negatywną ocenę należy tym bardziej odnieść do ostatecznego kształtu ustawy, przewidującego wypłacanie dwukrotnie niższych rekompensat za każdy rok postępowania niż było to pierwotnie planowane. Także pozostawienie górnego limitu wysokości sumy pieniężnej na poziomie 20.000 zł jest niezgodne z Konwencją. W tym zakresie warto zauważyć, że w ponad 100 z 400 spraw rozpatrzonych łącznie w przywoływanym postanowieniu

---

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)*, skarga nr 36813/97.

<sup>11</sup> Wyrok ETPC z 10 listopada 2004 r. w sprawie *Apicella przeciwko Włochom*, skarga nr 64890/01.

*Załużka, Rogalska i inni przeciwko Polsce*, rząd zobowiązał się do wypłaty skarżącym zadośćuczynienia przekraczającego, niekiedy ponad dwukrotnie, obecny limit ustawowy.

#### 4.2.2. Wprowadzenie instytucji asesorów sądowych

W swoim planie wykonania wyroku z września 2017 r.<sup>12</sup> pośród działań mających na celu skrócenie czasu trwania postępowań sądowych rząd RP wymienił m.in. przywrócenie do polskiego systemu prawnego instytucji asesorów sądowych. Zdaniem HFPC, zmiana ta nie tylko nie przyczyni się do zwiększenia efektywności postępowań, ale może doprowadzić do licznych naruszeń prawa do sądu.

Należy przypomnieć, że instytucja asesorów sądowych istniała w Polsce do 2009 r., kiedy to została zniesiona w ramach wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 (sygn. SK 7/06). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że powierzenie asesorom prawa do rozstrzygania spraw sądowych narusza konstytucyjne prawo do sądu, ponieważ asesorzy nie zostali objęci wystarczającymi gwarancjami niezawisłości. Przejawiało się to przede wszystkim w procedurze powierzania im pełnienia czynności sędziowskich, w której nie uczestniczyła Krajowa Rada Sądownictwa, oraz możliwości ich odwołania przez Ministra Sprawiedliwości. Warto zwrócić uwagę, że także ETPC, w wyroku w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*<sup>13</sup> orzekł, że asesorzy nie spełniają wymogów niezależności wynikających z art. 6 ust. 1 EKPC.

Jak wskazuje rząd w swoim planie działań, asesorzy zostali formalnie przywrócenie do polskiego systemu prawnego ustawą z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Warto jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 25a tej ustawy, pierwsze przydzielenie stanowiska asesorskiego do danego sądu rejonowego miało nastąpić dopiero po dniu 30 października 2017 r.

Ponadto, status asesora został gruntownie przemodelowany wraz z wejściem w życie, w dniu 21 czerwca 2017 r., ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z tymi regulacjami, asesorów mianuje Minister Sprawiedliwości. Następnie będzie mógł on wystąpić do Krajowej Rady Sądownictwa z wnioskiem o powierzenie danemu asesorowi wykonywania czynności sędziowskich. Jeśli KRS w terminie 30 dni nie zgłosi sprzeciwu, asesor będzie mógł pełnić niemal wszystkie czynności, które wykonuje sędzia sądu rejonowego. Wyjątkiem będzie jedynie wydanie postanowień o stosowaniu tymczasowego aresztowania (ale już nie o przedłużeniu jego stosowania), rozpoznawanie zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania przygotowawczego, a także sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Asesor sądowy pełni obowiązki sędziego przez okres

---

<sup>12</sup> <https://rm.coe.int/1680759769> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>13</sup> Wyrok ETPC z 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*, skarga nr 23614/08.

4 lat od dnia upływu miesięcznego terminu na zgłoszenie sprzeciwu przez KRS, a w przypadku zgłoszenia takiego sprzeciwu, od dnia uchylenia uchwały wyrażającej sprzeciw przez Sąd Najwyższy. Ustawa stanowi, że asesor jest niezawisły i nieusuwalny.

W opinii prawnej do projektu ww. ustawy, HFPC wskazała, że polityczny proces mianowania asesorów może negatywnie wpływać na ich niezawisłość: „Rodzi to istotną obawę czy asesor powołany w takich warunkach będzie mógł być wewnętrznie niezawisły. Czy też «z tyłu głowy» nie będzie on miał zawsze pytania o reakcję egzekutywy na podejmowane przez niego decyzje procesowe. Najdobitniej widać to na przykładzie asesorów rozpoznających sprawy karne. W sprawach tych stroną będzie prokuratura bezpośrednio podległa Prokuratorowi Generalnemu-Ministrowi Sprawiedliwości”. Fundacja zwróciła również uwagę na bardzo ograniczone możliwości realnej oceny wniosków Ministra o powierzenie asesorom czynności sędziowskich przez KRS z uwagi na krótki termin na rozpoznanie wniosku oraz ograniczoną dokumentację przekazywaną KRS. HFPC zakwestionowała też zbyt szeroki, w jej ocenie, zakres kompetencji asesorów<sup>14</sup>.

W praktyce, proces powierzania czynności sędziowskich pierwszym asesorom napotkał liczne komplikacje. W dniu 13 października 2017 r. Minister Sprawiedliwości przesłał Krajowej Radzie Sądownictwa imienną listę mianowanych asesorów sądowych. KRS uznała, że pismo takie jest niewystarczające i wezwała Ministra do uzupełnienia dokumentacji<sup>15</sup>. Minister przesłał dodatkowe akta, jednak w dniu 30 października 2017 r. KRS postanowiła zgłosić sprzeciw wobec wszystkich asesorów sądowych z listy przesłanej przez Ministra Sprawiedliwości. KRS uzasadniła swoją decyzję brakami w dokumentacji, niepozwalającymi na dokonanie oceny, czy asesory spełniają kryteria ustawowe, od których uzależniona jest możliwość wykonywania czynności sędziowskich<sup>16</sup>. W dniu 14 listopada 2017 r. KRS zadecydowała jednak o powołaniu specjalnych komisji, które miały na nowo przeanalizować uzupełnioną dokumentację. Na skutek podjętych działań, w dniu 17 listopada 2017 r. KRS uchyliła 252 spośród 265 uchwał o wyrażeniu sprzeciwu<sup>17</sup>.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości co do niezawisłości asesorów oraz poważne problemy praktyczne związane z procedurą powierzania czynności sędziowskich asesorom, wskutek których *de facto* asesory nie rozpoczęli jeszcze wykonywania obowiązków w żadnym sądzie powszechnym, trudno jest podzielić argumenty rządu, jakoby przywrócenie do polskiego systemu prawnego tej instytucji może pozytywnie wpłynąć na sprawność postępowań sądowych.

---

<sup>14</sup> [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/04/Opinia\\_HFPC-asesorzy-2017-04-05.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/04/Opinia_HFPC-asesorzy-2017-04-05.pdf) (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>15</sup> <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d.2017.10/5041.stanowisko-prezydium-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-18-pazdziernika-2017-r> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>16</sup> <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d.2017.10/5058.krajowa-rada-sadownictwa-postanowila-nie-powolywac-asesorow-z-listy-przeslanej-przez-ministra-sprawiedliwosci> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>17</sup> <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d.2017.11/5093.komunikat-rzeczniaka-prasowego-w-sprawie-listy-asesorow> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).



#### 4.2.3. Odmowa powołania sędziów przez Prezydenta

Rozpatrując status prawny asesorów, a w szczególności przysługujące im gwarancje niezawisłości, należy zwrócić uwagę na negatywną praktykę polegającą na odmawianiu przez Prezydenta powołania na stanowisko sędziego kandydata wysuniętego przez Krajową Radę Sądownictwa.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji stanowi natomiast, że powoływanie sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta, co oznacza, że postanowienie głowy państwa w tym zakresie nie wymaga do swej ważności kontrasygnaty premiera. Konstytucja nie reguluje jednak wprost, czy wniosek KRS jest dla Prezydenta bezwzględnie wiążący czy też może w pewnych okolicznościach dopuszczalna byłaby odmowa powołania kandydata, ani też czy ewentualne postanowienie głowy państwa o odmowie powołania na stanowisko sędziowskie podlega kontroli sądowej.

Dotychczas kolejni Prezydenci RP zwykle nie odmawiali powołania na stanowisko sędziowskie kandydata wskazanego przez KRS. Od tej praktyki odstąpił po raz pierwszy Lech Kaczyński, który w 2008 r., odmówił, nie uzasadniając swej decyzji, powołania na stanowiska sędziowskie łącznie dziewięciu sędziów i asesorów sądowych. Niepowołani kandydaci zaskarżyli odmowne postanowienie do sądu administracyjnego, jednak ten odrzucił skargi wskazując, że Prezydent, wykonując swoje konstytucyjne prerogatywy, nie działa jako organ administracyjny i w związku z tym nie podlega kontroli sądowej. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sprawę badał też Trybunał Konstytucyjny, uznał jednak, że skargi niepowołanych sędziów są niedopuszczalne ze względów formalnych.

Po raz drugi do odmowy powołania kandydata na stanowisko sędziowskie doszło w czerwcu 2016 r., kiedy to Prezydent Andrzej Duda, odmówił powołania na stanowiska sędziowskie (większość przypadków dotyczyła awansu na stanowiska w sądach wyższego rzędu) łącznie dziesięciu kandydatów nominowanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Rozstrzygnięcie, podobnie jak to z 2008 r., nie zawierało żadnego uzasadnienia. Niepowołani kandydaci złożyli skargi do sądu administracyjnego, jednak w grudniu 2016 r. zostały one odrzucone. Obecnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczy się postępowanie kasacyjne w tej sprawie.

Przyznanie Prezydentowi kompetencji do arbitralnej i niepodlegającej żadnej kontroli zewnętrznej odmowy powołania na stanowisko sędziego kandydata wysuniętego przez KRS prowadzi do poważnej ingerencji w niezawisłość sędziowską. Zagrożenie to widać zwłaszcza w przypadku asesorów, którzy są uprawnieni do orzekania, ale na stanowisko sędziowskie mogą zostać powołani przez Prezydenta co do zasady dopiero po trzech latach. Jeżeli bowiem asesor będzie wiedział, że powołanie go na stanowisko sędziego będzie zależać od arbitralnej decyzji Prezydenta, mogącego kierować się nie tylko oceną ich profesjonalizmu, ale też względami czysto politycznymi, to w sposób oczywisty może to oddziaływać na jego niezawisłość, a tym samym jego obiektywizm oraz bezstronność.

Podobne zagrożenie może dotyczyć także już powołanych sędziów, gdyż ich awans do sądu wyższego rzędu również wymaga prezydenckiego aktu powołania. W konsekwencji, w sprawach „kontrowersyjnych politycznie”, a więc np. takich, w których jedną ze stron jest czynny polityk, można będzie wręcz mówić o odebraniu jednostce prawa do niezawisłego sądu. Warto zresztą zwrócić uwagę, że także przy okazji wydania przez Prezydenta postanowienia będącego przedmiotem niniejszego postępowania pojawiły się w mediach spekulacje sugerujące polityczne motywacje głowy państwa<sup>18</sup>.

#### 4.2.4. Niewystarczająca liczba sędziów

W swoim planie działań rząd RP wiele uwagi poświęcił środkom mającym na celu rozwiązanie problemów związanych z niewystarczającą liczbą sędziów. Jednakże, z doniesień medialnych wynika, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie tylko nie podejmuje skutecznych działań zmierzających do zwiększenia liczby sędziów, lecz wręcz przeciwnie: swoją postawą samo przyczynia się do niedoborów personalnych.

Szczególną uwagę w tym zakresie należy zwrócić na wypowiedzi członków Krajowej Rady Sądownictwa, z których wynika, że wskutek niezamieszczania przez Ministra Sprawiedliwości obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, doszło do powstania w sądach wielu wakatów. Przykładowo, we wrześniu 2017 r., sędzia W. Żurek, rzecznik prasowy KRS, stwierdził, że „Od półtora roku minister sprawiedliwości nie ogłasza nowych etatów. Mamy już kilkaset wolnych etatów, które są należne z budżetu. Sędziowie odchodzą w stan spoczynku bądź umierają i nie ma na ich miejsce następców”<sup>19</sup>. W listopadzie 2017 r. sprecyzował natomiast, że nieobsadzonych stanowisk sędziowskich jest już ok. 800<sup>20</sup>. Problemy wynikające z niewystarczającej liczby sędziów pogarsza dodatkowo praktyka delegowania sędziów do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości – według danych opublikowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, na dzień 31 sierpnia 2017 r. delegowanych do pracy w Ministerstwie było 162 sędziów<sup>21</sup>. Z doniesień portalu internetowego OKO.press wynika, że w samej tylko Warszawie brakuje „aż 98 sędziów, bo aż 71 etatów sędziowskich jest nieobsadzonych, a kolejne 27 etatów blokują sędziowie delegowani do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości”<sup>22</sup>.

Miejsca te mogliby wypełnić, przynajmniej częściowo, jednak jak wskazano wyżej, istnieje wiele kontrowersji wokół zgodności z Konstytucją i EKPC powierzenia im

---

<sup>18</sup> E. Siedlecka, *Prezydent odmówił nominacji dziesięciu sędziom. Bez żadnego uzasadnienia*, „Gazeta Wyborcza” – wydanie elektroniczne, 29 czerwca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75398,20320081,Prezydent-sadzi-sedziow.html> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>19</sup> <http://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/popoludniowa-rozmowa/news-rzecznik-krs-polowa-przypadkow-opisanych-w-kampanii-polskiej,nld,2440457> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>20</sup> <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,22621778,sedzia-zurek-zdradza-prawdziwe-intencje-ziobry-ws-asesorow.html> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>21</sup> <http://www.iustitia.pl/informacja-publiczna/1883-ujawniamy-aktualna-liste-sedziow-referendarzy-i-asystentow-sedziego-delegowanych-do-min-sprawiedliwosci> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

<sup>22</sup> <https://oko.press/krs-odrzucila-265-asesorow-minister-ziobro-mianowal-naruszeniem-prawa/> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

wykonywania czynności sędziowskich, a ponadto w dalszym ciągu, wskutek komplikacji proceduralnych, nie wypełniają oni funkcji orzeczniczych.

Niewystarczająca liczba sędziów w sposób oczywisty może przyczyniać się do przewlekłości postępowań sądowych.

#### 4.2.5. Prace nad reformą Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego

Obecnie w parlamencie trwają prace nad dwoma projektami ustaw złożonymi przez Prezydenta. Dotyczą one reformy Krajowej Rady Sądownictwa (głównie w zakresie procedury wyboru przedstawicieli sędziów w KRS) oraz organizacji Sądu Najwyższego. Z uwagi na to, że prace jeszcze się nie zakończyły, trudno jest ocenić, jaki będzie ostateczny kształt reformy. Niemniej, jasne jest, że wiele z proponowanych przepisów może naruszać zasadę niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej. Przykładowo, zgodnie z prezydenckim projektem, sędziowie wchodzący w skład KRS mają być wybierani przez Sejm, a nie przez same środowiska sędziowskie, co może doprowadzić do upolitycznienia tego organu. Ponadto, drugi z projektów przewiduje obniżenie wieku, po którym sędziowie SN mają przechodzić w stan spoczynku (chyba że uzyskają zgodę Prezydenta na dalsze wykonywanie funkcji orzeczniczych), co w konsekwencji może doprowadzić do konieczności wymianu znacznej części (według doniesień medialnych nawet 40%) obecnego składu personalnego SN<sup>23</sup>.

Procedowane obecnie przepisy nie tylko zatem nie usprawnią postępowań sądowych, ale też stwarzają zagrożenie dla niezależności sądownictwa i mogą wręcz prowadzić do dalszej przewlekłości.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, w ocenie HFPC dotychczasowe działania rządu jedynie częściowo wykonują standardy wynikające z omawianego wyroku ETPC. Z całą pewnością pozytywnie należy ocenić nowelizację ustawy o skardze na przewlekłość w zakresie, w jakim prowadzi ona do wyeliminowania tzw. „fragmentaryzacji” postępowań przez sądy dokonujące oceny skali przewlekłości. Ta sama nowelizacja nie zagwarantowała jednak, że sumy pieniężne zasądzone z tytułu przewlekłości będą dostatecznie wysokie.

Z kolei podkreślane przez rząd ponowne wprowadzenie instytucji asesora jak do tej pory nie przyczyniło się do usprawnienia postępowań sądowych, gdyż żaden asesor, z uwagi na problemy proceduralne, nie rozpoczął jeszcze orzekania w sądzie powszechnym. Ponadto, istnieje wiele kontrowersji co do zgodności powierzenia asesorom wykonywania funkcji orzeczniczych z Konstytucją oraz EKPC. Istnieje więc ryzyko, że rozstrzygnięcia przez nich wydawane będą w przyszłości skutecznie kwestionowane.

Negatywnymi zjawiskami mogącymi przyczyniać się do powstawania przewlekłości jest nieobwieszczenie przez Ministra Sprawiedliwości o wolnych stanowiskach

---

<sup>23</sup> <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju.3/polska-i-swiat-zmiana-wieku-emerytalnego-sedziow,771001.html> (ostatni dostęp: 28 listopada 2017 r.).

sędziowskich oraz delegowanie zbyt dużej liczby sędziów do pracy w Ministerstwie. Szacuje się, że wskutek tych działań w skali kraju nieobsadzonych może być aż 800 stanowisk.