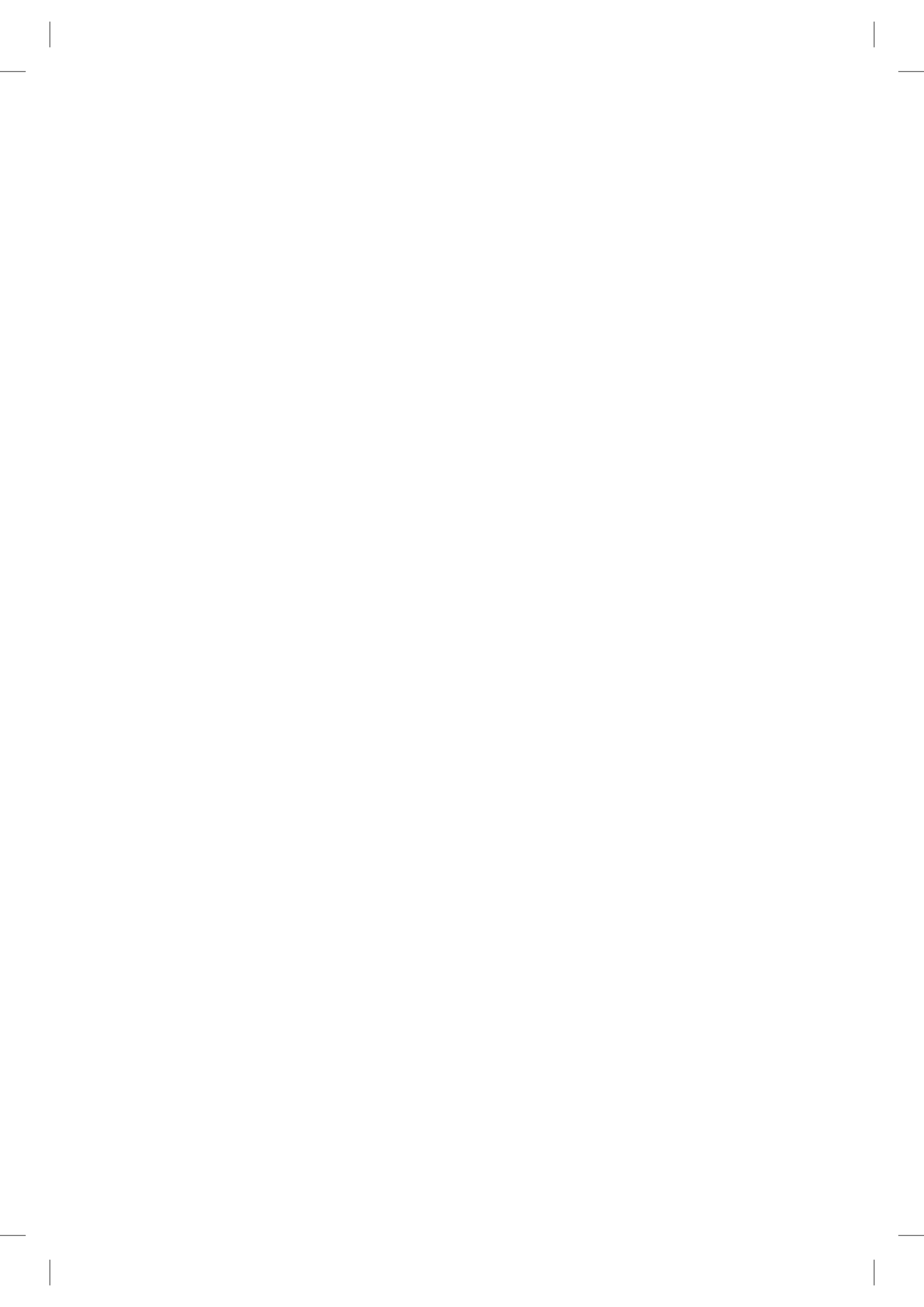


**NADZÓR MINISTRA
SPRAWIEDLIWOŚCI
NAD SĄDAMI
POWSZECHNYMI**



AGNIESZKA GAJDA

**NADZÓR MINISTRA
SPRAWIEDLIWOŚCI
NAD SĄDAMI
POWSZECHNYMI**

**STUDIUM
PRAWNOKONSTITUCYJNE**

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU
GDAŃSKIEGO

GDAŃSK 2026

Recenzent
Prof. dr hab. Mirosław Granat

Redaktor
Katarzyna Kruś, Wioletta Kowalska / Violet Design

Projekt okładki i stron tytułowych
Kaja Mucha-Król

Skład i łamanie
Wioletta Kowalska / Violet Design

Publikacja dofinansowana ze środków Prorektora Uniwersytetu Gdańskiego
ds. Badań Naukowych w ramach Programu Humanistyki Gdańskiej
oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-803-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: <https://wydawnictwo.ug.edu.pl/ksiegarnia-online/>

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Od Autorki	13
Wstęp	15
Rozdział I	
Zarys kształtowania się władzy sądowniczej w Polsce	27
1. Wymiar sprawiedliwości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.	27
1.1. Konstytucyjny „wymiar sprawiedliwości”	27
1.2. Konstytucyjne zasady funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości	33
1.3. Prawo o ustroju sądów powszechnych (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r.)	37
2. Sądownictwo w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.	44
3. Wymiar sprawiedliwości na gruncie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.	47
3.1. Konstytucyjne podstawy wymiaru sprawiedliwości	47
3.2. Problemy ustrojowe wymiaru sprawiedliwości	53
4. Ustrój sądownictwa w okresie przełomu ustrojowego (1989–1997)	65
4.1. Zmiany w ustroju sądownictwa	65
4.2. Utworzenie Krajowej Rady Sądownictwa	71
5. Władza sądownicza w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.	74
5.1. Miejsce władzy sądowniczej w konstrukcji zasady podziału i równowagi władz	74
5.2. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów	86
5.3. KRS jako strażnik niezależności sądów i niezawisłości sędziów	90
6. Podsumowanie	99
Rozdział II	
Pojmowanie nadzoru nad sądami powszechnymi	107
1. Kwestie teoretyczne rozumienia nadzoru	107
1.1. Kontekst pojęcia nadzór w Konstytucji RP	107
1.2. Nadzór judykacyjny	112
2. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych	120

2.1.	Pojęcie działalności administracyjnej sądów powszechnych	120
2.2.	Wewnętrzny nadzór administracyjny	127
2.3.	Zewnętrzny nadzór administracyjny	129
3.	Problemy ustrojowe sprawowania nadzoru nad sądami powszechnymi	132
3.1.	Polityczny charakter urzędu Ministra Sprawiedliwości	132
3.2.	Łączenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego	141
3.3.	Fasadowość odpowiedzialności Ministra Sprawiedliwości	153
4.	Podsumowanie	163

Rozdział III

Minister Sprawiedliwości jako nadzorujący organizację sądów

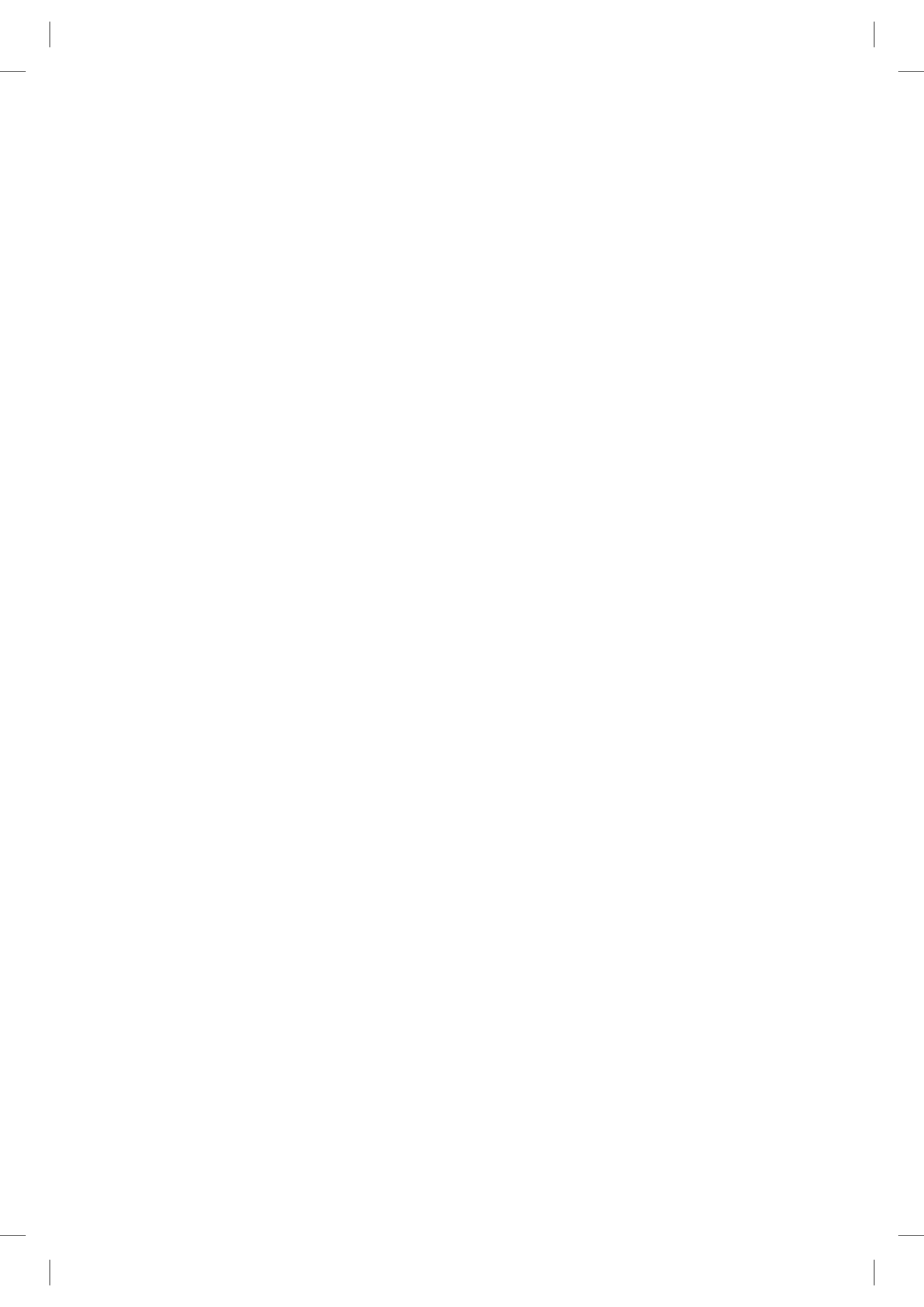
powszechnych	173
1. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości odnoszące się do sędziów	173
1.1. Powoływanie, stosunek służbowy, stan spoczynku	173
1.2. Przeniesienie na inne miejsce służbowe	177
1.3. Delegowanie sędziów	179
1.4. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów	182
2. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości związane z organizacją sądów powszechnych	185
2.1. Tworzenie i znoszenie sądów, ustalenie siedzib sądów i obszarów właściwości	185
2.2. Tworzenie i znoszenie wydziałów oraz wydziałów i ośrodków zamiejscowych	187
2.3. Przydzielanie sądom nowych stanowisk sędziowskich	187
3. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie kreowania składu organów sądów powszechnych	188
3.1. Prezes sądu	188
3.2. Dyrektor sądu	193
3.3. Kolegium sądu	195
4. Nadzór nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury	197
5. Podsumowanie	201

Rozdział IV

Minister Sprawiedliwości jako nadzorujący działalność zarządczą

i finansowanie sądów	211
1. Kontrola zarządcza sprawowana przez Ministra Sprawiedliwości w sądach powszechnych	211
1.1. Zasady kontroli	211
1.2. Standardy kontroli	216
1.3. Zadania Ministra Sprawiedliwości w ramach kontroli	218
1.3.1. Komunikat Ministra Sprawiedliwości	218
1.3.2. Planowanie działalności	220
1.3.3. System zarządzania ryzykiem	222
1.3.4. Monitorowanie i ocena	223

2. Minister Sprawiedliwości a finansowanie działalności sądów powszechnych	229
2.1. Zasada ograniczonej autonomii budżetowej	229
2.2. Udział Ministra Sprawiedliwości w kształtowaniu budżetu dla sądów	231
2.3. Prowadzenie gospodarki finansowej	236
2.4. Działalność inwestycyjna sądu	237
3. Podsumowanie	239
Rozdział V	
Czy i jaka reforma nadzoru nad sądami?	245
1. Kluczowe problemy sądownictwa związane z nadzorem ministerialnym po 2015 r.	245
1.1. Zmiany w zakresie KRS	245
1.2. Zmiany w zakresie nadzoru Ministra Sprawiedliwości	259
2. Działania zmierzające do przywrócenia porządku konstytucyjnego	273
3. Pojęcie praworządności i spory wokół niego	287
4. Koncepcja modelu nadzoru mieszanego	297
5. Podsumowanie	309
Zakończenie	313
Bibliografia	339
Literatura	339
Akty normatywne	361
Druki sejmowe	367
Orzecznictwo	368
Inne	372
Netografia	375



Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)

komunikat z dnia 25 lipca 2019 r. – komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS poz. 160)

konstytucja marcowa – ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267)

konstytucja kwietniowa – Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)

Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierw.: Dz. U. Nr 33, poz. 232)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)

k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)

Mała Konstytucja z 1992 r. lub **ustawa konstytucyjna** – ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426)

nowela czerwcowa – ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259)

nowela kwietniowa – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101)

nowela lipcowa – ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452)

nowela listopadowa – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103)

nowela lutowa – ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29)

nowela z dnia 8 grudnia 2017 r. – ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3)

nowela z dnia 12 kwietnia 2018 r. – ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 848)

opinia Komisji Weneckiej – Opinia w sprawie ustawy – Prawo o prokuraturze, ze zmianami, CDL-AD(2017)028, przyjęta na 113. sesji plenarnej (Wenecja, 8–9 grudnia 2017 r.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e) [dostęp: 26.02.2026]

pr. prok. – ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)

p.u.s.p.1928 – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93)

p.u.s.p.1985 – ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 31, poz. 137)

r.n.a.d.a. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1166 ze zm.)

r.z.p.g.f. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1575 ze zm.)

standardy MF – komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84)

statut KSSiP – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 986)

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)

u.d.a.r. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 ze zm.)

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

u.KRS – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1186)

u.KSSP – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.)

u.p.s.a. – ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego,

Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 53, poz. 306)

u.RM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 780 ze zm.)

u.SN – ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 622)

ustawa kagańcowa – ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190)

Inne

GSP – Gdańskie Studia Prawnicze

KKRS – Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa

KRP – Krajowa Rada Prokuratorów

KRS – Krajowa Rada Sądownictwa

KSSiP – Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

MS – Minister Sprawiedliwości

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

NSZZ „Solidarność” – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”

OSNKN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa

PiP – Państwo i Prawo

PKW – Państwowa Komisja Wyborcza

PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego

PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa

Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy

PS – Przegląd Sądowy

PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza

SA – sąd apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSA – wojewódzki sąd administracyjny



Od Autorki

Prezentowana monografia stanowi rezultat badań naukowych poświęconych problematyce nadzoru Ministra Sprawiedliwości¹ nad sądami powszechnymi w Polsce. Jej powstanie nie byłoby możliwe bez wsparcia osób, z którymi miałam okazję prowadzić dyskusje naukowe podczas konferencji i seminariów oraz w codziennych kontaktach akademickich.

Wyrazy wdzięczności kieruję do Koleżanek i Kolegów z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, a także do przedstawicieli ośrodków akademickich zgłębiających problematykę prawa konstytucyjnego w Polsce. Dziękuję za okazywaną życzliwość oraz inspirujące rozmowy naukowe.

Osobne podziękowania należą się wieloletniemu Kierownikowi Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych UG, prof. dr. hab. Andrzejowi Szmytowi, który towarzyszył mi na wszystkich etapach pracy naukowej. Jego cenne rady oraz odwaga w podejmowaniu trudnych tematów były dla mnie nieocenionym wsparciem.

Szczególne wyrazy wdzięczności składam prof. dr. hab. Mirosławowi Granatowi, recenzentowi wydawniczemu niniejszej książki, którego sugestie merytoryczne w znaczący sposób przyczyniły się do ukształtowania jej ostatecznej wersji. Życzliwa i wspierająca postawa Pana Profesora, a także przekazane wskazówki dotyczące sposobu ujęcia poszczególnych wątków stanowiły dla mnie ważny punkt odniesienia.

Dodatkowo pragnę złożyć podziękowania mojej Rodzinie, której wsparcie było dla mnie bezcenne w trakcie całego procesu powstawania tej monografii.

¹ W publikacji stosowana jest pisownia „Minister Sprawiedliwości” wielką literą. Zabieg ten ma charakter redakcyjny i wynika z przedmiotu niniejszego opracowania, poświęconego ustrojowej pozycji oraz kompetencjom Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad sądami powszechnymi. Autorka ma świadomość zasad pisowni języka polskiego, zgodnie z którymi nazwy stanowisk państwowych zapisuje się co do zasady małą literą. Zdecydowano się jednak na zapis wielką literą w celu oznaczenia konkretnego organu władzy publicznej i jego funkcji ustrojowej, co odpowiada również praktyce legislacyjnej, w szczególności stosowanej w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych.



Wstęp

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi w Polsce odgrywa fundamentalną rolę z punktu widzenia funkcjonowania sądownictwa, państwa prawa i praw jednostki, stanowiąc jednocześnie przedmiot wieloletnich dyskusji zarówno w środowiskach prawniczych, jak i w debacie publicznej. Z jednej strony Minister Sprawiedliwości, jako członek Rady Ministrów, odpowiada za funkcjonowanie systemu sądownictwa, z drugiej – jego działalność jest ograniczona konstytucyjnymi zasadami odnoszącymi się do władzy sądowniczej, które są fundamentami demokratycznego państwa prawa. Wśród tych zasad wymienić należy przede wszystkim zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), zasadę trójpodziału władzy, zakładającą równowagę i wzajemne ograniczanie się władz w celu zapobiegania koncentracji nadmiernej siły w rękach jednego organu (art. 10 Konstytucji RP), jak też zasadę współdziałania władz (wstęp do Konstytucji RP). W praktyce jednak granice równowagi bywają przesuwane, co prowadzi do napięć między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą.

Analiza polskiej regulacji konstytucyjnej pozwala postawić tezę, że pozycja ustrojowa władzy sądowniczej została zaprojektowana inaczej niż pozycja ustrojowa pozostałych władz. Uzasadnia to treść art. 173 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zasada podziału i równoważenia się trzech władz, jak też odpowiednie ułożenie relacji pomiędzy nimi tak, by zagwarantować niezależność sądów i niezawisłość sędziów, należy traktować jako wartość konstytucyjną, „określającą tożsamość aksjologiczną ustroju mającą szczególne znaczenie dla zagwarantowania nie tylko innych zasad konstytucyjnych, lecz także przyznanego jednostce prawa do sądu”².

Dopuszczalność nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi nie została uregulowana w polskiej konstytucji, a jego ustawowo określone granice budzą uzasadnione wątpliwości. Powtarzane jest również stanowisko, że wprowadzenie ustawowego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych nie ma umocowania konstytucyjnego i koliduje z zasadą

² R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, KKRS 2017, nr 2, s. 5–29.

niezawisłości sądownictwa³. Niemniej jako tezę wyjściową w pracy przyjęto założenie, że nadzór nad sądami, rozumiany jako nadzór administracyjny, organizacyjny i finansowy, przy jednoczesnym wykluczeniu ingerencji w istotę władzy sądowniczej, którą stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jest konieczny. Sądy wykonują bowiem władzę państwową i działają w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, więc muszą podlegać publicznej rozliczalności za warunki i sprawność sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Tworzą przy tym rozbudowaną, niejednolitą strukturę, co uzasadnia potrzebę tworzenia norm i standardów spajających ich działalność oraz koordynacji na poziomie ogólnopaństwowym.

Sądy nie ponoszą odpowiedzialności politycznej, a sędziowie nie pełnią funkcji kadencyjnie, zatem mechanizmy rozliczalności muszą być zakotwiczone w normach prawnych i tworzyć skuteczne instrumenty nadzorcze. Szczególna godność urzędu sędziego i związane z nią gwarancje ustrojowe wzmocniają wymóg przejrzystego, profesjonalnego zarządzania zapleczem administracyjnym sądów. Granicą nieprzekraczalną pozostaje nienaruszalność sfery judykacyjnej przez zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził o dopuszczalności nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi⁴, a polska historia potwierdza istnienie takiej tradycji, to jednak wobec pokusy nadużywania pozycji ministra względem władzy sądowniczej konieczne jest wyznaczenie granic jego nadzoru i wskazanie gwarancji przestrzegania przyjętych reguł. Zbadać również należy, czy minister dysponuje wystarczającymi narzędziami umożliwiającymi mu efektywne sprawowanie nadzoru nad sprawowaniem wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów sądów, a pośrednio nad działalnością administracyjną sądów⁵.

Rozważania przedstawione w monografii koncentrują się na modelu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi ukształtowanym w polskim porządku konstytucyjnym. Przyjęte rozwiązania mają bowiem charakter oryginalny ze względu na szeroki zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości, który jako członek Rady Ministrów realizuje politykę rządu, oraz ze względu na połączenie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Mimo ogólnej akceptacji tego modelu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego praktyka jego stosowania doprowadziła do licznych problemów ustrojowych, które w takiej skali nie występują w państwach nieznających porównywalnie silnego, zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami. Z tego względu

³ A. Bałaban, *Zasada niezależności sądów i jej realizacja*, KKRS 2012, nr 2, s. 6–11.

⁴ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

⁵ Wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015, nr 9, poz. 147.

analiza prawnoporównawcza nie jest konieczna dla osiągnięcia zasadniczego celu badań, którym jest rekonstrukcja i ocena polskiego modelu nadzoru.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi to temat o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Badania nad nim są uzasadnione zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej, ponieważ odnoszą się do fundamentalnych, konstytucyjnych zasad ustrojowych. Analiza tego zagadnienia jest konieczna, aby zrozumieć, jakie mechanizmy wpływają na organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz jak ten wpływ w praktyce oddziałuje na ochronę praw i wolności jednostki, na zaufanie do instytucji publicznych i na stabilność systemu prawnego. Pozwala również na wyznaczenie granic ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Kolejne reformy wymiaru sprawiedliwości, szczególnie wdrażane po 2015 r., spotkały się z szeroką krytyką. Międzynarodowe instytucje stwierdzały, że w wyniku tych zmian doszło do znacznego osłabienia niezależności sądów w Polsce. Ze względu na narastające napięcia wokół tych reform oraz potrzebę przywrócenia zaufania do sądów, analizę modelu nadzoru nad sądami należy uznać za aktualną i ważną. Wyniki przeprowadzonych badań pozwolą zrozumieć, jak obecne mechanizmy nadzorcze wpływają na organizację wymiaru sprawiedliwości oraz na ochronę praw jednostki, co jest niezbędne do wskazania gwarancji praworządności w państwie. Badania nad zakresem nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi mogą również przyczynić się do identyfikacji zagrożeń wynikających z organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym związanych z zakresem władzy przyznanej ministrowi, oraz do wypracowania rozwiązań równoważących potrzeby efektywności sądów z koniecznością ochrony ich niezależności. Nadzór nad sądami powszechnymi stanowi bowiem fundament równowagi władz w demokratycznym państwie prawa.

W perspektywie międzynarodowej podjęte badania są istotne dla oceny zgodności polskiego systemu sądownictwa z unijnymi standardami praworządności, co ma szczególne znaczenie w kontekście relacji Polski z instytucjami Unii Europejskiej. Przeprowadzone w Polsce reformy wymiaru sprawiedliwości poddawane są krytyce przede wszystkim w zakresie uprawnień Ministra Sprawiedliwości, które zdaniem wielu ekspertów i organizacji międzynarodowych mogą prowadzić do upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości oraz osłabienia niezależności sądów. Przyjęty w Polsce model nadzoru wiąże się bowiem m.in. z połączeniem funkcji Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego, przyznaniem szerokich kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania prezesów sądów oraz w zakresie organizacji pracy sądów. Szczególną uwagę zwraca się również na zakres tzw. nadzoru nad działalnością administracyjną

sądów, który teoretycznie nie ingeruje w działalność orzeczniczą tych organów, ale w praktyce może prowadzić do oddziaływania na procesy decyzyjne wewnątrz systemu sądownictwa. Kryzys praworządności i napięcia wynikające z reform wymiaru sprawiedliwości mogą mieć dalekosiężne konsekwencje dla pozycji Polski w UE, a także dla ochrony praw człowieka w ramach krajowego porządku prawnego. W szerszej perspektywie przedstawione w monografii badania mogą wnieść istotny głos do debaty nad standardami praworządności w państwach demokratycznych.

Już w II Rzeczypospolitej Sądowi Najwyższemu powierzono zadania z zakresu nadzoru orzeczniczego nad pozostałymi sądami zmierzające do zapewnienia jednolitości stosowania prawa w odrodzonym państwie. W tym okresie kształtowały się podstawowe kategorie ustrojowe dotyczące miejsca sądów w strukturze państwa oraz zasad nadzoru judykacyjnego, jak też administracyjnej organizacji wymiaru sprawiedliwości. Proces ten nie został jednak doprowadzony do końca, ze względu na uwarunkowania historyczno-polityczne, które przerwały rozwój konstytucyjnych standardów niezależności sądownictwa.

Okres okupacji oznaczał funkcjonowanie systemów prawnych narzuconych siłą przez państwa obce, oderwanych od krajowych tradycji konstytucyjnych. Natomiast rozwiązania przyjęte po zakończeniu II wojny światowej w ramach ustroju komunistycznego – mimo formalnego zachowania instytucji sądowych – wprowadziły trwałe mechanizmy ograniczające niezależność sądów, podporządkowując wymiar sprawiedliwości władzy politycznej.

Transformacja ustrojowa po 1989 r. doprowadziła nie tylko do zmian legislacyjnych, ale przede wszystkim była próbą przywrócenia standardów państwa prawa. Jej celem było m.in. odpolitycznienie sądownictwa, odbudowa autorytetu Sądu Najwyższego zapewniającego jednolitość wykładni oraz wprowadzenie konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, w tym przez powołanie Krajowej Rady Sądownictwa w 1989 r. Konstytucja RP z 1997 r. utrwaliła te zmiany, wyraźnie określając sądy jako władzę odrębną i równorzędną wobec pozostałych władz, a zarazem ramy nadzoru orzeczniczego i gwarancje niezależności trzeciej władzy.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują jednak, że sama architektura ustrojowa nie eliminuje trudności. Po 2015 r. doszło do sporów wokół sposobu obsady organów sądowych, zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości i roli Krajowej Rady Sądownictwa, co na nowo uruchomiło debatę o granicach ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie sądów i mechanizmach równoważących efektywność zarządzania z ochroną niezawisłości.

Przedstawione w niniejszej pracy badania obejmują zatem szeroki horyzont, od unifikacyjnych wysiłków II RP, przez okres PRL, po współczesność,

ze szczególnym uwzględnieniem zmian dokonanych po 2015 r. Zakończenie rozważań na roku 2023 r., po wyborach parlamentarnych i zmianie elit rządzących, wydaje się mało satysfakcjonujące, ponieważ nie doprowadziło do rozwiązania podstawowych problemów, które zaistniały w sądownictwie. Dlatego zdecydowano się je kontynuować do 2025 r., do momentu symbolicznego – dymisji ministra sprawiedliwości Adama Bodnara, tak by ukazać, w jaki sposób działania zmierzające do odwrócenia skutków reform poprzednich elit rządzących w postaci podejmowanych wysiłków ustawodawczych, wobec braku współpracy między różnymi ośrodkami władzy politycznej, stają się nieskuteczne i pozostawione w próżni.

Przyjęta perspektywa badawcza pozwala nie tylko uchwycić ewolucję pozycji ustrojowej sądów i zmienność rozwiązań nadzorczych, lecz także wskazać zarówno rozwiązania o charakterze trwałym, jak i momenty przełomowe, które zadecydowały o obecnym kształcie nadzoru nad sądownictwem powszechnym i dają podstawę do formułowania wniosków *de lege ferenda*.

Pomimo licznych zastrzeżeń i wątpliwości zgłaszanych przez środowiska prawnicze oraz przedstawiciele nauki nie dokonano dotychczas kompleksowej analizy konstytucyjnoprawnej odnoszącej się do zasad nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, w tym pozycji ustrojowej Ministra Sprawiedliwości, i jej wpływu na zakres i sposób wykonywania tego nadzoru. Powstało wprawdzie wiele opracowań odnoszących się do pozycji ustrojowej i zasad funkcjonowania władzy sądowniczej⁶ lub Rady Ministrów⁷, ewentualnie

⁶ M.J. Zieliński, *Niezależność władzy sądowniczej a model stosunku służbowego sędziego*, Warszawa 2024; M. Dąbrowski, J. Szymanek, M.M. Wiszowaty, J. Zalesny, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Miscellanea*, Warszawa 2020; A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018; A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018; K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005; *Konstytucja – Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019; *Current Challenges in Court Administration*, red. P. Mikuli, The Hague 2017; *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, red. G. Borkowski, Warszawa–Toruń 2016; *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015; *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2013; *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, red. P. Mikuli, Koszalin–Gdańsk 2013; *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008; S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą [w:] Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009.

⁷ J. Juchniewicz, *Prawnoustrojowy status ministra – członka Rady Ministrów*, Toruń 2019; P. Mikuli, N. Fox, R. Puchta, *Ministers of Justice in Comparative Perspective*, The Hague 2019; M. Woźnicki, *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej*

ich relacji w kontekście oceny konkretnych kompetencji Ministra Sprawiedliwości wykonywanych w ramach przysługujących mu środków nadzorczych⁸. Wiele z nich jest autorstwa przedstawicieli środowiska sędziowskiego lub w kontekście połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego – prokuratorskiego. W pracach naukowych nie podjęto się natomiast rozważań nad optymalnym modelem nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

Doświadczenie działalności politycznej rządu w ostatnich latach doprowadziło do dezawuowania dorobku Trybunału Konstytucyjnego, w tym uznającego konstytucyjność nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi i jego zakresu. Warto więc podjąć dyskusję nad tym, czy konstrukcja nadzoru jest niewłaściwa, czy jedynie jej zastosowanie w określonych realiach politycznych, a także czy istnieje szansa, by odbudować właściwe relacje pomiędzy władzą wykonawczą i władzą sądowniczą w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych.

Polskiej, Lublin 2018; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002; P. Turek, *Standardy tworzone przez organy pozatraktatowe Rady Europy [w:] Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022; A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2017; R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998; *Minister Sprawiedliwości a Prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygać, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021; *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020; *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012; *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. A. Zieliński, M. Zubik, Warszawa 2002; *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002; K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda [w:] Aurea praxis. Aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011; W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi [w:] Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011; H. Zięba-Załużka, *Prawnoustrojowe problemy Prokuratury RP [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008; R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice...*; H. Zięba-Załużka, *Prokuratura w nowej ustawie z 2016 roku. Eksperyment z podległością władzy wykonawczej*, PPK 2016, nr 5; R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „*Studia Iuridica*” 2008, nr 53.

⁸ A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów...*; *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020; W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada...*; K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*; R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice...*; R. Piotrowski, *Sędziowie a władza...*