

Wprowadzenie

§ 1. Cele badawcze

Sądownictwo polskie co najmniej od momentu transformacji ustrojowej boryka się z zagadnieniem dotyczącym właściwego kształtu jego organizacji i problemem przewlekłości postępowań¹. Nie jest to jednak specyfika wyłącznie polskiego porządku prawnego, wynikająca wyłącznie z turbulencji o charakterze politycznym, jak również nie ogranicza się tylko do krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości². Długotrwałość procedur sądowych jest istotną barierą w dostępie do sądu na całym świecie³. Występujące cyklicznie zawirowania ustrojowe są uzasadnieniem dla ciągłego procesu reformowania sądów zarówno od strony strukturalnej, jak i w zakresie procedur postępowania⁴. Zagwarantowanie efektywności sądownictwa *sensu largo* jest nie tylko przedmiotem zainteresowania polityków, ale też oczywistym żądaniem obywateli, albowiem opieszałość w wymierzaniu sprawiedliwości ma wieloaspektowe, negatywne konsekwencje dla społeczeństwa i gospodarki⁵. Celem działań władzy publicznej powinno być zagwarantowanie skuteczności realizowanych zadań stawianych organom władzy, co odnosi się również do sfery sądownic-

¹ Zob. np. Informacja o wynikach kontroli. Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości. Raport Najwyższej Izby Kontroli, KPB.430.010.2020 Nr ewid. 160/2020/P/19/038/KPB, Warszawa 2020 (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/038>, dostęp: 27.12.2022 r.). Na temat negatywnego postrzegania wymiaru sprawiedliwości zob. także K. Górski, Wizerunek sędziego, s. 470. Wyr. ETPCz z 7.7.2015 r., *Rutkowski i in. v. Polska* (skarga Nr 72287/10), Legalis. Dodatkowo na temat postrzegania sądów w społeczeństwie zob. W. Zalewski, Po co ludziom sądy?, s. 211–230.

² Na problemy związane z przewlekłością postępowań w okresie międzywojennym wskazywano już w literaturze zob. M. Materniak-Pawłowska, Zawód sędziego, s. 106.

³ T. Sourdin, B. Li, D.M. McNamara, Court innovations s. 447–453; R.A. Posner, An Economic, s. 399.

⁴ Ł. Kurnicki, Strukturalne przyczyny s. 13; R. Piotrowski, Zagadnienie legitymizacji, s. 19.

⁵ D. Dominik-Ogińska, Oczekiwania społeczne wobec sędziów, s. 83.

twa, a ściślej mówiąc – możliwości realizacji prawa do sądu⁶. Efektywność ta nie może jednak być rozumiana jednowymiarowo – jako dążenie do jak najszybszego działania sądów⁷.

Z perspektywy zdefiniowania pojęcia efektywności w odniesieniu do władzy sądowniczej najistotniejsza jest realizacja prawa obywateli do sądu. Prawo do sądu jest podstawowym prawem podmiotowym człowieka, a równocześnie prawem publicznym, które nakłada na władzę publiczną obowiązek ukształtowania postępowania zgodnie z gwarancjami wynikającymi z regulacji konstytucyjnych. Państwo ma obowiązek zapewnienia sprawiedliwego, bezstronnego i niezawisłego postępowania i wyroku wydanego bez nieuzasadnionej zwłoki⁸. Odpowiednie ukształtowanie ustroju i pozycji sądów jest istotnym komponentem prawa do sądu⁹.

Akcentując znaczenie sprawności postępowania sądowego, często przywoływana jest sentencja *justice delayed is justice denied*¹⁰. Innymi słowy, opóźnienie wymierzenia sprawiedliwości jest w istocie jego zaprzeczeniem (*iustitiae dilatio est quaedam negatio*), a spóźniona sprawiedliwość nie jest sprawiedliwością¹¹. Z perspektywy społeczeństwa istotne jest więc, aby wymiar sprawiedliwości działał sprawnie, natomiast obowiązkiem sądu jest zapewnienie, aby szybkie jego działanie było również działaniem zgodnym z obowiązującym prawem i mogło być postrzegane jako sprawiedliwe¹².

Obowiązek państwa polegający na zapewnieniu efektywności sądownictwa *sensu largo* może być analizowany z punktu widzenia konstytucyjnej i ustrojowej roli sądów, pozycji sędziego, adekwatności procedur sądowych, czy też

⁶ K. Flaga-Gieruszyńska, Szybkość, sprawność i efektywność, s. 5; A. Machnikowska, Prawo do sądu, s. 281, 289 i 291; G. Przesławski, Instytucjonalne wymiary, s. 10; E. Mikołajczuk, w: P. Ostaszewski (red.), Efektywność sądownictwa, s. 51–52; M. Florczak-Wątor, Konstytucja jako źródło, s. 124.

⁷ Na zagadnienie dotyczące odniesienia pojęcia „efektywności” do wymiaru sprawiedliwości w literaturze zwracano już uwagę, zob. E. Mikołajczuk, w: P. Ostaszewski (red.), Efektywność sądownictwa, s. 51.

⁸ A. Łazarska, Gwarancje rzetelnego procesu, s. 81.

⁹ Wyr. TK: z 24.10.2007 r., SK 7/6, OTK-A 2007, Nr 99, poz. 108; z 14.11.2007 r., SK 16/05, Legalis.

¹⁰ Zob. np. T. Sourdin, N. Burstynier, Justice delayed, s. 49, zaś w orzecznictwie np. wyr. SO w Poznaniu z 16.6.2016 r., IV Ka 271/16, Legalis.

¹¹ P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, art. 45, Nb 114; A. Orfin, Sprawność postępowania, s. 71.

¹² Na znaczenie tego zagadnienia zwracano uwagę także w orzecznictwie zob. np. wyr. ETPCz z 8.11.2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska (skarga Nr 49868/19), Legalis.

formalnych gwarancji rzetelnego procesu sądowego¹³. Efektywność jest rozumiana jako działanie sprawne, tj. podejmowane bez nieuzasadnionej zwłoki, w sposób gwarantujący uzyskanie optymalnego celu, tj. sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy w możliwie najkrótszym czasie. Posiadające silne podstawy prawne (w szczególności w perspektywie ustrojowej i organizacyjnej) sądownictwo chroni nie tylko jednostkę, ale też pozwala na przeciwstawienie się władzy autorytarnej i nadużyciom prawa¹⁴. Aby było możliwe uzyskanie tego efektu, konieczne jest skonstruowanie właściwych fundamentów do prowadzenia postępowań sądowych oraz możliwości kontroli działań podejmowanych przez podmioty sprawujące wymiar sprawiedliwości w celu wyeliminowania różnego rodzaju nieprawidłowości. Te ostatnie mogą mieć różnego rodzaju charakter i wynikać z błędów o charakterze legislacyjnym, procesowym, strukturalnym albo organizacyjnym.

Celem niniejszej monografii jest ocena ram teoretycznoprawnych i dopuszczalności istnienia instytucji nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami. Truizmem wydaje się stwierdzenie, że sąd nie jest samotną wyspą w przestrzeni społecznej¹⁵. Jest on elementem szeroko pojętej władzy państwowej, a jego podstawowym celem jest zapewnienie przestrzegania prawa poprzez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli sądenie oraz wykonywanie innych czynności z zakresu udzielania ochrony prawnej¹⁶. Ustalenie teoretycznoprawnych ram istniejącego nadzoru nad sądami i sędziami wymaga pogłębionej analizy, która będzie miała na celu ustalenie, czy nadzór ten w aktualnym kształcie w ogóle jest dopuszczalny (przede wszystkim z perspektywy ustrojowej) oraz celowy z uwagi na funkcję, jaką ma spełniać. Istotne jest także to, czy jest on ukształtowany w sposób najbardziej optymalny. Będzie to stanowić punkt wyjścia do stworzenia katalogu rekomendacji w zakresie kształtu administracji sądowej i systemu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Zadaniem, jakie spełnić powinny prowadzone badania jest przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy w ogóle istnienie nadzoru administracyjnego

¹³ T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność ochrony prawnej*, s. 3.

¹⁴ E.S. Herron, K. A. Randazzo, *The Relationship*, s. 422.

¹⁵ E. Kosowska-Korniak, *Sąd bliżej ludzi*, s. 65.

¹⁶ Na niejednolity charakter zadań powierzanych sądom zwraca uwagę M. Walasik – zob. M. Walasik, *Konstytucyjna koncepcja*, s. 851–852; szerzej na temat pojęcia władzy sądowniczej i rozumienia sprawowania wymiaru sprawiedliwości zob. M. Sztorc, w: H. Zięba-Zalucka (red.), *Organy państwowe*, s. 227 i powołana tam literatura oraz rozważania zawarte w rozdziale II § 4.VII.

nad sądami i sędziami w obecnym kształcie jest niezbędne do funkcjonowania sądów. W przypadku negatywnej odpowiedzi na zadane pytanie, należy dokonać oceny, czy wystarczający jest nadzór i kontrola sprawowana w postępowań sądowych. W takiej sytuacji analizy wymagałby zakres uprawnień sądów sprawujących szeroko pojęty nadzór judykacyjny w ramach rozpoznawania środków odwoławczych czy też korzystania z innych środków prawnych w celu zagwarantowania jednolitości orzeczeń sądowych. Wówczas istniejący model nadzoru należałoby po prostu uznać za niepotrzebny, zalecając eliminowanie ewentualnych uchybień na drodze procesowej (w szczególności poprzez korzystanie przez strony z przysługujących im środków prawnych) lub dyscyplinarnej (w sytuacji ziszczenia się przesłanek do pociągnięcia do tego rodzaju odpowiedzialności). Z kolei w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie o potrzebę istnienia omawianej instytucji, zajęcia stanowiska wymagać będzie to, czy jej kształt jest adekwatny do celów stawianych współczesnemu sądownictwu, a tym samym czy możliwe i potrzebne jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. Rozważania będą prowadzone zasadniczo w ujęciu normatywnym, uwzględniającym przede wszystkim zarówno uwarunkowania natury teoretycznej, a w zakresie, w jakim niezbędne jest ukazanie problemu badawczego – również funkcjonowanie poddanych analizie regulacji w praktyce.

Z uwagi na naukowy charakter tej pracy, zamierzeniem autora nie będzie nawiązywanie do sporów natury politycznej, które toczono wokół reformy podmiotów tworzących władzę sądowniczą. Istotą pracy ma być określenie rekomendowanego modelu omawianej instytucji, który mógłby być wdrożony przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z norm prawa krajowego, jak i międzynarodowego oraz ocena dopuszczalności stosowania poszczególnych środków o charakterze nadzorczym.

§ 2. Struktura pracy

Rozważania podzielone są na pięć rozdziałów. W części pierwszej rozważania dotyczyć będą znaczenia pojęcia nadzoru w odniesieniu do administracyjnych czynności sprawowanych w stosunku do sądów i sędziów będących biernymi podmiotami stosunku nadzoru. Zdefiniowanie pojęcia nadzoru jest w zasadzie niezbędne, aby ustalić zakres przedmiotowy działania organów nadzoru, jak również precyzyjnie określić charakter uprawnień, jakie posiadają organy nadzorcze. Wymagać to będzie odniesienia się do dotychczasowego dorobku prawa administracyjnego i oceny, czy możliwe jest w ogóle transpo-

nowanie aktualnego stanowiska nauki w dziedzinie prawa administracyjnego do omawianej problematyki. Analiza dotyczyć będzie też systematyki pojęciowej i tego, czy sam termin „nadzór” może być używany w stosunku do sądów i sędziów.

W rozdziale II monografii nastąpi omówienie stosunku nadzorczego. Dla zachowania jasności wyводу najpierw przedstawiony zostanie jego aspekt historycznoprawny. Następnie rozwiązania przyjęte w krajowym porządku prawnym zostaną zestawione z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Analizie poddany będzie sam stosunek nadzoru administracyjnego występujący w sądownictwie, który ze swojej istoty będzie co najmniej bilateralny (a biorąc pod uwagę obowiązujące regulacje, zazwyczaj w jego ramach występować może więcej podmiotów). Ocenie podlegać będą zasadniczo dwie najistotniejsze z perspektywy obywatela gałęzie sądownictwa: sądownictwo powszechne i sądownictwo administracyjne (z uwzględnieniem regulacji dotyczących nadzoru administracyjnego w SN oraz sądach wojskowych). Z perspektywy obywatela są to bowiem sądy właściwości ogólnej i to one sprawują wymiar sprawiedliwości w zdecydowanej większości spraw prowadzonych w obrębie polskiego sądownictwa. W przypadku obu wskazanych gałęzi sądownictwa zachodzą również istotne różnice przyjętych rozwiązań co do nadzoru administracyjnego. W założeniu powinno to skłonić do ich porównania i oceny istniejących modeli nadzoru. Przy ocenie pożądanego modelu omawianej instytucji rozważenia wymagać będzie struktura podmiotów odpowiedzialnych za ten nadzór, albowiem oczywiste jest, że to, kto go sprawuje ma bezpośredni wpływ na wszystkie czynniki, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie możliwych do przyjęcia modeli nadzoru administracyjnego. W szczególności dotyczyć to będzie tak kompetencji organów nadzorczych i potencjalnego wpływu, jaki za ich pomocą można uzyskać na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Analizy wymagać będzie jednak to, czy w istocie z perspektywy podmiotowej, w szczególności celów i funkcji omawianej instytucji, obowiązujące regulacje można określić jako optymalne. Jeśli tak, to dlaczego można postawić taką tezę. Jeśli natomiast obowiązujące regulacje można uznać za niedoskonałe, to ustalenia wymaga, jakie są tego przyczyny oraz czy możliwe jest przyjęcie innego modelu stosunku nadzoru o charakterze administracyjnym sprawowanego względem sędziów w sposób, który będzie zmierzał do zwiększenia efektywności ich działania. Po analizie podmiotowej stosunku nadzoru konieczne będzie dokonanie oceny tego, jaka jest treść czynności, które mogą być podjęte w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego. Kształt przedmiotowy nadzoru określać będzie materia mogąca

być przedmiotem działań organów nadzoru, co ma szczególnie istotne znaczenie z perspektywy roli sądów w demokratycznym państwie prawnym.

W rozdziale III zostanie podjęta próba uwzględnienia specyficznej pozycji ustrojowej sądów (a tym samym i sędziów) i zestawienia instytucji nadzoru administracyjnego z uwarunkowaniami natury konstytucyjnej i aksjologicznej. Przedstawione zostanie orzecznictwo TK, a następnie omówione zostaną zagadnienia związane z nadzorem administracyjnym w kontekście dwóch zasad dotyczących kształtu władzy sądowniczej o charakterze ustrojowym, tj. zasady podziału władzy oraz zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. W tej części monografii istota nadzoru administracyjnego zostanie zestawiona również z uwarunkowaniami natury aksjologicznej. Istotą działań legislacyjnych jest ustalanie norm prawnych służących osiągnięciu systemu prawnego możliwie najbardziej sprawiedliwego i przyjaznego obywatelom. Przyjąć należy więc założenie, że państwo jest dobrem wspólnym, a prawo – poza uzasadnieniem natury pozytywnej – powinno mieć swoje uzasadnienie aksjologiczne. W konsekwencji każda instytucja prawna powinna mieć swój cel. Pomimo że art. 173 Konstytucji RP ujmuje sądy jako władzę z perspektywy podmiotowej (sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz), to zasadniczym celem unormowań dotyczących judykatury jest zapewnienie właściwego działania sądów w znaczeniu funkcjonalnym¹⁷. Konieczna jest więc refleksja nad tym, jaki jest cel działania władzy sądowniczej¹⁸. Nie ulega wątpliwości, że – jak wszystkie organy władzy państwowej – sądy powinny działać w celu realizacji szeroko pojętego dobra wspólnego, które powinno urzeczywistniać naczelną zasadę demokratycznego państwa prawa¹⁹. Pojawia się pytanie, w jaki sposób rozumieć efektywność działania władzy sądowniczej,

¹⁷ W. Sanetra, Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza, w: A. Szmyt (red.), Trzecia władza, s. 98.

¹⁸ W tym zakresie zob. B. Stępień-Załucka, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, s. 3–12. Autorka prezentuje przegląd poglądów dotyczących pojęcia wymiaru sprawiedliwości i celów jego funkcjonowania, dochodząc do słusznego wniosku, że wymiar sprawiedliwości pełni jedną z najistotniejszych funkcji państwa, która polega na rozstrzyganiu konfliktów co do prawa przez konstytucyjnie upoważnione do tego organy, przez co realizowana jest ochrona praw i wolności jednostki. Z kolei A. Łazarska wskazuje na podmiotowo-przedmiotowy charakter wymiaru sprawiedliwości, wskazując tak na rolę wymiaru sprawiedliwości i jego wyłączność, jak również na sam przedmiot działań sądów, jakim jest rozstrzyganie konfliktów wynikających ze stosunków prawnych, zob. A. Łazarska, Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje, s. 382–385.

¹⁹ W. Łączkowski, Trójpodział władz a dobro wspólne, s. 37; J. Trzciński, Rzeczpospolita Polska, s. 28–29; W. Brzozowski, Konstytucyjna zasada dobra wspólnego, s. 19; K. Strzelczyk, Dobro wspólne, s. 267.

a także – kto i w jaki sposób ma dbać o zapewnienie tej efektywności? Może być ona ujmowana z perspektywy organów administracji sądowej, sędziów tworzących dany sąd czy też – co *prima facie* wydaje się najwłaściwsze – z perspektywy stron postępowania sądowego.

W rozdziale IV przedstawione zostaną poszczególne środki nadzoru administracyjnego w strukturach sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego. Analizie podlegać będzie to, jaki jest ich charakter, jakie są konsekwencje ich zastosowania dla toku czynności sądu i dla podmiotów podlegających działaniom nadzorczym. Oceny wymagać będzie to, czy przyjęte rozwiązania mieszczą się w założonym przez ustawodawcę zakresie pojęcia nadzoru o charakterze administracyjnym nad sądami i sędziami, przy uwzględnieniu omówionych wcześniej zasad ustrojowych odnoszących się do władzy sądowniczej (zasada podziału władzy i zasada niezależności sądów)²⁰.

W rozdziale V, po przeanalizowaniu istoty nadzoru administracyjnego, rozważone zostanie również to, czy konkretne środki nadzorcze są adekwatne do założonych celów oraz czy – szerzej rzecz ujmując – funkcjonujący model nadzoru administracyjnego z perspektywy podmiotowo-przedmiotowej jest modelem najtrafniejszym z punktu widzenia obywatela, a jeśli nie, to w jaki sposób ów model powinien być ukształtowany. Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny, jak i sytuację w obrębie i wokół szeroko pojętego sądownictwa, zauważyć można istotne napięcia występujące pomiędzy podmiotami władzy sądowniczej a pozostałymi organami władzy państwowej. Obecny stan prawny wymusza natomiast interakcję pomiędzy władzą sądowniczą a wykonawczą. Zasadne jest więc postawienie pytania, czy przyjęty model sprawowanego nadzoru administracyjnego jest najwłaściwszy z perspektywy prawnej, w tym w szczególności gwarancji niezbędnych do zachowania niezależności sądownictwa.

Poza zakresem rozważań zasadniczo pozostawać natomiast będzie analiza *stricte* procesowa. Nie jest ona (a przynajmniej nie powinna być) objęta zakresem sprawowanych czynności nadzorczych. W praktyce, w ramach czynności podejmowanych w toku sprawowanego nadzoru administracyjnego, pojawić mogą się interakcje pomiędzy czynnościami procesowymi a czynnościami administracyjnymi. Również i zakres kompetencji organów nadzorczych wskazuje na to, że przynajmniej część z uprawnień dotyczyć będzie i samego postępowania. Zakres prowadzonych rozważań w sposób celowy nie będzie jed-

²⁰ Na gruncie znaczenia niezależności sądów dla urzeczywistnienia prawa do sądu zob. S. Prechal, *Effective Judicial*, s. 176.

nak obejmować tematyki orzeczniczej, ponieważ wprost z aktów o charakterze ustrojowym wynika, że nadzór administracyjny nie powinien wkraczać w sferę orzekania, albowiem w tym zakresie sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości, a sądy prowadzące postępowanie powinny być niezależne od wpływu jakichkolwiek innych organów, w tym w szczególności organów sprawujących nadzór administracyjny.

§ 3. Hipotezy i metody badawcze

Jeśli chodzi o hipotezy, które można postawić na początku prowadzonych rozważań, to w odniesieniu do siatki pojęciowej należy założyć, że definicja terminu „nadzór” w odniesieniu do sądów i sędziów odbiegać będzie od rozumienia tego terminu w materialnym prawie administracyjnym²¹. Wynika to z podstawowego założenia natury ustrojowej, że w ramach istniejącego podziału władzy, każda z nich jest od siebie niezależna i współistnieje w systemie prawnym, mając inne cele i zadania. Dodatkowo, przy założeniu niezależności sądów, oczywiste jest, że istota jakiegokolwiek nadzoru nad sądami musi mieć inny aniżeli w przypadku klasycznego rozumienia nadzoru, charakter. Samo pojęcie nadzoru w odniesieniu do władzy sądowniczej jest wątpliwe, gdyż sugeruje podległość czy kontrolowanie sądów przez organy nadzoru, w tym organy władzy wykonawczej, a w szczególności przez MS²².

Zakreślając temat pracy, wskazano, że przedmiotem rozważań jest realizacja działań nadzorczych w stosunków do sądów i sędziów. W konsekwencji, to wobec kogo nadzór jest skierowany określa sam przedmiot badań. Należy jednak zastanowić się nad sformułowaniem definicji terminów „sąd” i „sędzia”. Z całą pewnością należy przyjąć założenie, że – odmiennie aniżeli niekiedy w języku ogólnym – nie są to pojęcia synonimiczne. Istotne dla oceny zakresu uprawnień nadzorczych jest więc dokonanie rozróżnienia biernych podmiotów czynności nadzorczych. Zakładając, że sądy są organami władzy publicznej należy przyjąć, że nadzór administracyjny powinien być ukierun-

²¹ Takie ujęcie prezentuje choćby M. Szewczyk, który wskazuje, że nadzór to zespół relacji prawnych nawiązywanych przez administrację z innymi podmiotami, które przynajmniej w zakresie tych relacji nie mają statusu podmiotów administracji. Nadzór jest w takim przypadku nawiązywany dla odsuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania ich wystąpieniu oraz usuwania skutków tych zagrożeń, szerzej. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie*, s. 44.

²² P. Zientarski, w: P. Zientarski (red.), *Model nadzoru*, s. 7.

kowany na zapewnienie efektywności działań administracyjnych podejmowanych przez sądy. Te ostatnie tworzone są wszakże np. przez sędziów. Co więcej, czynności z zakresu nadzoru administracyjnego mogą być skierowane nie tylko w stosunku do sędziów, ale również innych podmiotów wykonujących czynności sądowe, choćby w ramach udzielania ochrony prawnej (np. referendarzy sądowych oraz asesorów sądowych).

Biorąc pod uwagę aktualny stan sądownictwa w Polsce i powszechne przekonanie społeczne o długotrwałości procedur sądowych, można przyjąć dwa założenia²³. Po pierwsze, powinien istnieć system kontrolno-nadzorczy nad czynnościami o charakterze techniczno-administracyjnym podejmowanymi w ramach czynności wykonywanych w sądach. Taki system powinien potencjalnie pozwolić na usprawnienie podejmowanych w nich działań. Po drugie, istniejący model nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie daje odpowiedzi, w jaki sposób sprawić, aby postępowania sądowe były bardziej efektywne. Kompetencje nadzorcze są bowiem rozproszone, środki nadzoru mają różny charakter, zaś efekt odnoszący się do postrzegania sądownictwa przez społeczeństwo wskazuje na brak osiągnięcia celu w postaci efektywnego postępowania sądowego.

W odniesieniu do podmiotów stosunku nadzoru należy przyjąć założenie, że nie ma bezpośrednich przeciwwskazań natury konstytucyjnej, aby podmiot sprawujący nadzór o charakterze administracyjnym był tworzony w ramach judykatury lub poza nią. Konstytucja RP w żadnej mierze nie odnosi się (pozytywnie lub negatywnie) do instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów²⁴. Założenie o dopuszczalności nadzoru administracyjnego nad sądownictwem sprawowanego przez organ władzy wykonawczej wymagać będzie weryfikacji, albowiem jest ono oparte w szczególności na wyroku TK z 15.1.2009 r. (jak również innych orzeczeniach TK, tworzących w tym przedmiocie spójną linię orzecznictwa)²⁵. Twierdzenie TK o zgodności instytucji nadzoru administracyjnego nad sądami z Konstytucją RP oparto w dużej mierze na wykładni historycznej. Przedstawiona hipoteza musi więc być zweryfikowana, czy w istocie nie jest obarczona błędem w zakresie opierania się z jednej strony na uwarunkowaniach natury historycznoprawnej, a z drugiej na orzecznictwie TK opartym na tym samym założeniu. Dodatkowo, należy wziąć pod uwagę kilkunastoletni wpływ czasu od chwili wydania orzeczenia

²³ Zob. np. B. Kociolowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski, Ocena polskiego sądownictwa.

²⁴ A. Górski, Nadzór administracyjny, s. 11.

²⁵ Wyr. TK z 15.1.2009 r., K 45/07, Legalis.

przez TK i zmian w zakresie stanu prawnego, które dotyczyły również problematyki nadzoru administracyjnego nad sądami.

Należy również założyć, że w ramach podejmowanych przez sądy czynności możliwe jest odróżnienie czynności realizowanych w ramach wykonywania władzy sądowniczej (czyli sądenia), które z zasady nie powinny podlegać nadzorowi administracyjnemu od innych czynności, które mają charakter administracyjny. Przyjęcie takiej hipotezy wynika z trzech przyczyn. Po pierwsze, istnienia ugruntowanego w polskim porządku prawnym nadzoru administracyjnego (z wyłączeniem sfery orzekania) w stosunku do sądów i sędziów i jego specyficznego, bo ograniczonego zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, charakteru. Po drugie, założenie to jest wynikiem bogatego orzecznictwa TK w omawianym zakresie, który dopuścił istnienie tej instytucji²⁶. Po trzecie, z treści regulacji ustrojowych, które przewidują podejmowanie czynności z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości (zastrzeżonych dla sędziów) oraz zadań z zakresu ochrony prawnej innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 1 § 1 i 2 PrUSP). Dodatkowo, regulacje w przedmiocie nadzoru administracyjnego wprost wskazują, że w sądach podejmowane są czynności o charakterze administracyjnym służące zapewnieniu warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem powierzonych zadań.

Jeśli chodzi o środki przewidziane w ramach nadzoru administracyjnego, założyć trzeba, że nie powinny one skutkować możliwością wywołania jakiegokolwiek presji na sąd (tworzony przez konkretnych sędziów lub sędziego) w zakresie orzekania, w tym w szczególności zmuszać do szybkiego załatwienia sprawy w określony sposób, niezależnie od jej okoliczności. Nieprawidłowo ukształtowane narzędzia nadzoru administracyjnego mogą skutkować wypaczeniem jego istoty, spadkiem zaufania do sądownictwa i pogorszeniem jego efektywności. W związku z tym można założyć, że powinien istnieć prawny mechanizm weryfikacji czynności nadzorczych. Istniejąca więc – w szczególności w przypadku MS – odpowiedzialność mająca w zasadzie wyłącznie charakter polityczny, jest dalece niewystarczająca, niezależnie od tego, czy czynności te miałyby podlegać ocenie z uwagi na kwestionowanie ich przez podmiot nadzorowany, czy też z uwagi na podejrzenie niewłaściwej realizacji przyznanych kompetencji z uwagi na nieefektywność działań organu nadzorującego.

²⁶ Szerzej na temat orzecznictwa TK zob. rozdział III § 2.

Trudność, jaka widoczna jest przy próbie analizy omawianego pojęcia wynika z konieczności jego charakterystyki tak z perspektywy prawa materialnego, ustrojowego, jak i procesowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sądy, chociaż działają jako organy szeroko pojętej władzy publicznej, z uwagi na specyfikę przyznanych im uprawnień i funkcję, jaką spełniają (która w szczególności może polegać na kontroli działań innych organów administracji publicznej czy też udzielaniu ochrony prawnej obywatelom w relacjach tak z podmiotami prawa prywatnego, ale również władzą publiczną), powinny podlegać szczególnej ochronie. Ta ostatnia ma zmierzać do możliwości zapewnienia swobodnego orzekania. Istotą ochrony, która jest udzielana sądom i sędziom, nie jest jednak zapewnienie braku poddania ich działań jakiegokolwiek kontroli i wykluczenia możliwości odpowiedzialności za podejmowane czynności. Wszystkie uprawnienia i przywileje, jakimi cieszą się sądy i sędziowie traktować należy jako konsekwencję woli zapewnienia niezależności sądu jako instytucji i niezawisłości sędziego, który sąd tworzy²⁷. Swoboda orzekania nie oznacza dowolności, albowiem już wprost z regulacji ustawy zasadniczej wynika, że sędziowie w orzekaniu podlegają tylko Konstytucji RP i ustawom.

Wybór tematu pracy uzasadniony jest jego istotnością z perspektywy naukowej, jak również znaczeniem dla funkcjonowania państwa i systemu prawnego. Tematyka nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami dotyka zagadnień poruszanych dotąd w nauce prawa administracyjnego oraz konstytucyjnego. Brak jest jednak kompleksowej analizy rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, ich oceny z perspektywy zgodności z Konstytucją RP, jak również aktami prawa międzynarodowego. W literaturze dostrzegalne jest zainteresowanie podjętą tematyką, w szczególności z perspektywy relacji pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą. W doktrynie, w tym w szczególności w nauce prawa konstytucyjnego, podejmowano temat z perspektywy ustrojowej. Brak jest jednak jego analizy z perspektywy wypełnienia treścią samego stosunku nadzorczego, a tego dokonuje wprost prawodawca, określając jakie środki nadzorcze mogą być stosowane przez poszczególne podmioty pozostające w relacji nadzoru.

Do przeprowadzenia badań naukowych w powyższym zakresie wykorzystane zostaną przede wszystkim metody: dogmatycznoprawna, teoretycznoprawna oraz historyczna. Konieczna będzie analiza obowiązujących, jak i nieobowiązujących już tekstów aktów normatywnych, a także poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądowym i literaturze prawniczej. Ocenie poddane

²⁷ A. Łazarska, Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje, s. 52.

zostaną przede wszystkim ustawy ustrojowe oraz przepisy wykonawcze. Zostanie uwzględniona krajowa literatura przedmiotu. Dodatkowo, biorąc pod uwagę coraz istotniejsze zainteresowanie ustrojem sądownictwa w Polsce doktryny i judykatury zagranicznej, analizie poddano również stanowiska w nich przedstawiane. Podobnie uczyniono w przypadku orzecznictwa sądowego.

W pracy uwzględniono stan prawny, literatury i orzecznictwa na 15.5.2025 r.

Poznań, czerwiec 2025 r.

dr Jan Olszanowski

Rozdział I. Pojęcie nadzoru w naukach prawnych. Ramy teoretycznoprawne

§ 1. Zagadnienia wstępne

Dla usystematyzowania pojęciowego konieczne jest rozpoczęcie rozważań od zdefiniowania terminu „nadzór” i odniesienia tej definicji do funkcjonującej w prawie ustrojowej instytucji będącej przedmiotem rozważań. W niniejszym rozdziale przedstawiony zostanie dorobek nauki prawa administracyjnego w odniesieniu do zagadnień nadzoru. Jest to jedno z podstawowych pojęć w prawie administracyjnym materialnym. Biorąc pod uwagę niejednoznaczność siatki pojęciowej, jak również brak definicji legalnych tak w prawie administracyjnym, jak i w odniesieniu do ustaw regulujących ustroj sądów zostaną również przedstawione pojęcia o charakterze pokrewnym oraz różne rodzaje nadzoru funkcjonujące w polskim porządku prawnym. Następnie analizie zostaną poddane ramy prawne nadzoru funkcjonującego w obrębie sądownictwa oraz jego rodzaje.

Efektem tej części rozważań będzie konkluzja dotycząca przydatności dotychczasowego dorobku prawa administracyjnego do zdefiniowania instytucji nadzoru w sądownictwie i możliwości określenia jego wypełnienia treściowego.

§ 2. Nadzór jako pojęcie o charakterze prawnym

W polskim systemie prawnym brak jest definicji legalnej pojęcia nadzoru jako instytucji prawnej. Z uwagi na wielość rodzajów nadzoru w zasadzie niemożliwe jest sformułowanie jednoznacznej definicji tego pojęcia¹, aczkolwiek wydaje się możliwe wyodrębnienie elementów niezbędnych do ukształtowania

¹ W literaturze wskazuje się, że jedynie w pewnym przybliżeniu można podać znaczenie pojęcia nadzoru – por. *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, 2007, s. 99–100.

stosunku nadzoru, jak i wskazanie historycznego kształtowania się współczesnego rozumienia tego pojęcia. Nie ulega jednak wątpliwości, że do wypełnienia pojęciowego definicji omawianej instytucji (w zależności od rodzaju nadzoru) kluczową rolę odgrywać będzie ustawodawca, który decydować będzie o wyborze interesu publicznego i dóbr publicznych podlegających ochronie poprzez stosowanie nadzoru².

Nadzór jako pojęcie natury prawnej – jak wskazuje *M. Szewczyk* – pojawił się w epoce liberalnego państwa prawnego wraz z początkiem procesów decentralizacji władzy publicznej i organizowaniem korporacji samorządowych. Było to efektem konieczności poddania kontroli, a także stworzenia ram do ewentualnej ingerencji w działania w zakresie przyznanych tym samorządom kompetencji³.

Obecnie określenia „nadzór” najczęściej używa się do opisu sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyłączać tych organów w ich działalności⁴. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane (poprzez stosowanie konkretnych środków nadzorczych). Uprawnienia organu nadzorującego można podzielić na środki oddziaływania merytorycznego (np. zawieszanie lub uchylanie rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przepisami prawa.

O ile w doktrynie prezentuje się różne ujęcia terminu „nadzór”, o tyle można w zasadzie powiedzieć, że zgodnie przyjmuje się, że nadzór o charakterze administracyjnym zakłada działanie podmiotu nadzorującego opierające się na władztwie, którego zakres wyznaczają przede wszystkim przepisy prawa administracyjnego⁵. Innymi słowy, w procesie realizacji prawnie określonych

² C. Kosiński, w: C. Kosiński (red.), *Nadzór administracyjny*, s. 12–13.

³ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie*, s. 26.

⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola*, s. 196; zob. też m.in. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju*, s. 34; K. Sikora, *Rola nadzoru*, s. 208; E. Kubas, *System kontroli*, s. 65.

⁵ C. Kosiński, w: C. Kosiński (red.), *Nadzór administracyjny*, s. 15–16. Do takich przepisów, z perspektywy konstrukcyjnej, można byłoby zaliczyć normy ustrojowe sądów *in gremio*. Szerzej m.in. T. Niemiec, *Nadzór zewnętrzny*; R.K. Adamczewski, *Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru*, s. 11–29; A. Gajda, *Prawo dostępu do sądu w kontekście nadzoru*; A. Gajda, *Kontrola zarządcza*.

zadań publicznych, poza stosunkami współdziałania, między podmiotami administracji publicznej występować będzie stosunek nadrzędności i podporządkowania⁶. Nadzór daje również możliwość wzruszania aktów administracyjnych wydawanych przez podmiot nadzorowany. Kontrola jest zatem tylko jednym z etapów realizacji nadzoru poprzez czynności wyjaśniające i sprawdzające, dając wiedzę o możliwości zastosowania oprócz wniosków pokontrolnych, także środków nadzorczych przez uprawniony organ⁷. Środki te mogą mieć charakter ingerujący w działania organu nadzorowanego. Pojęcie nadzoru zakłada istnienie stosunku podległości, skutkującego powstaniem relacji między podmiotem nadzorującym i podmiotem nadzorowanym. Podmiot nadzorowany nie musi być natomiast związany (służbowo lub zawodowo) z podmiotem nadzorującym. W ramach nadzoru możliwe jest podejmowanie aktów nadzorczych na podstawie określonych procedur, jak również ochrona udzielana podmiotowi nadzorowanemu⁸.

Z perspektywy następczej, tj. po przeprowadzonych czynnościach nadzorczych, można z kolei wyróżnić kolejną cechę nadzoru, która przejawia się w jego prewencyjnym lub represyjnym (weryfikacyjnym) charakterze. Pojęcia te rozumiane są tak samo jak w języku naturalnym. Prewencja jest więc aktywnością skierowaną na zapobieganie czemuś, a weryfikacja to sprawdzenie prawdziwości jakiegoś stanu rzeczy⁹. To, który z modeli zostanie przyjęty, uzależnione będzie z kolei od woli ustawodawcy, jak również od sprawności działań podmiotu sprawującego nadzór. Skutkiem tego będzie można traktować dany rodzaj nadzoru jako wyróżniający się bądź to cechą prewencji albo weryfikacji¹⁰.

Dodatkowo, elementem wyróżniającym nadzór będzie cel, zadanie, jakie jest postawione przed samą instytucją, a ściślej przed podmiotem, któremu został powierzony nadzór określonego rodzaju. Celem nadzoru jest bowiem przede wszystkim zapewnienie realizacji prawnie określonych celów administracji publicznej oraz utrzymanie jej w granicach prawa, a przez to ochrona konkretnego dobra publicznego. Skutkiem tego nadzór jest mechanizmem porządkującym organizację i funkcjonowanie samego państwa¹¹.

⁶ M. Miemiec, *Prewencja i weryfikacja*, s. 39.

⁷ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie*, s. 32–34.

⁸ C. Kosiński, w: C. Kosiński (red.), *Nadzór administracyjny*, s. 16.

⁹ M. Miemiec, *Prewencja i weryfikacja*, s. 43.

¹⁰ C. Kosiński, w: C. Kosiński (red.), *Nadzór administracyjny*, s. 16.

¹¹ M. Miemiec, *Prewencja i weryfikacja*, s. 39.