

Tekst jest punktem wyjścia do dyskusji podczas obrad okrągłego stołu zorganizowanego pod patronatem wicemarszałka Sejmu Piotra Zgorzelskiego.

Stan polskiego sądownictwa i bilans prób jego reformowania wskazuje, że niezbędny jest dialog służący wypracowaniu konsensusu. Uważamy, że jego początkiem powinny być zwarte projekty rozwiązań systemowych i całościowa wizja modelu sądownictwa. Jak pokazują doświadczenia Unii Europejskiej, żadna grupa mędrców nie osiągnie przy okrągłym stole kompromisu, nie mając roboczych hipotez wyjściowych. Temu ma służyć niniejszy dokument.

Diagnoza

Po 1989 r. polski wymiar sprawiedliwości stał się niezależny od polityki i wpisywał się w zasadę trójpodziału władz. Jednak z perspektywy doświadczeń wielu obywateli i oceny sprawności państwa, jego efektywność była i jest niezadowolająca. Ponad połowa Polaków krytycznie ocenia jego funkcjonowanie. Powodem krytyki jest zwłaszcza przewlekłość postępowań, nadmiernie skomplikowane procedury, nieprzystępność języka.

Powiązana z tym niejasność przepisów owocowała systemowym uprzywilejowaniem stron silniejszych, mogących pozwolić sobie na wysokiej jakości pomoc prawną. Polskie sądownictwo cechuje formalizm, brak samodzielności sędziów i biurokratyczne podejście. Model kształcenia sędziów (i prokuratorów) w szkole krakowskiej petryfikuje wiele z tych wad. Kluczowe jest wypracowanie i wprowadzenie nowego modelu kształcenia sędziów, w którym większy nacisk położony będzie na poszukiwanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia przez sędziów. Także awans zawodowy w tej grupie przypomina awans urzędniczy, czego skrajnym przykładem jest możliwość awansowania z asystenta czy asesora sądowego po dziesięciu latach pracy wprost na sędziego SN. Równolegle, samorządność korporacji sędziowskiej zapewniająca jej w przyjętym po 1989 r. modelu niezależność od polityki, była w przeszłości źródłem typowych problemów, jakie zagrażają korporacjom – trudności w egzekwowaniu standardów profesjonalnych w swoim gronie oraz braku motywacji do podejmowania reform, z których korzyści dotyczyłyby przede wszystkim obywateli korzystających z sądownictwa.

Niezadowolająca efektywność i poczucie braku rozliczalności sędziów dały asumpt do ataków prawicy na wymiar sprawiedliwości, które padły na podatny grunt, mobilizując wielu obywateli, którzy mieli negatywne doświadczenie w zetknięciu z wymiarem sprawiedliwości. Liczba obywateli poszkodowanych przez wymiar sprawiedliwości jest zbyt duża. Jednak realną krzywdę ludzką wykorzystano na sposób czysto populistyczny niszcząc etos zawodu i próbując na bazie pojedynczych przykładów brutalnie dyskredytować całą profesję. Pomysły Zjednoczonej Prawicy obiecywały poprawę efektywności wymiaru sprawiedliwości, jednak nie spełniały standardów współczesnych demokracji, zwłaszcza kryteriów trójpodziału władzy, demontując bezpieczniki gwarantujące jego niezależność od polityki.

Wywołało to silną mobilizację opozycji, środowisk sędziowskich, masowe protesty, a także reakcję organów Unii Europejskiej (KE, PE, TSUE). Mimo wykorzystania agresywnych środków politycznych, włącznie z wprowadzeniem instytucji, które zdaniem ekspertów niezwiązanych z rządzącymi są niezgodne z zapisami Konstytucji z 1997 r. (takich, jak np. nowa KRS, Izba Dyscyplinarna SN oraz Izba Kontroli i Skarg Nadzwyczajnych), reformy Zjednoczonej Prawicy nie przyniosły obiecywanej poprawy efektywności, a zwłaszcza poprawy sytuacji obywateli. Czas postępowań wydłużył się, a koszty postępowań wzrosły. Spadło natomiast zaufanie obywateli do sądów. Niezadowolające były też projekty informatyzacji sądów, o czym raportowała NIK. Niewydolność sądownictwa nasila się wskutek nierozwiązanych problemów proceduralno-technicznych, które uwydatnia stały wzrost liczby wpływających spraw.

Ten system wymaga głębokiej reformy: sędzia ma być – a nie jest – rozjemcą w sporach między obywatelami lub w sporach z państwem, a także obrońcą wolności i praw obywatelskich. Tymczasem w Polsce jest on postrzegany jako specjalny urzędnik państwowy, wykonujący bezrefleksyjnie procedury wadliwego systemu. Dziś nie są skutecznie chronione ani prawa obywatelskie, ani interes publiczny, gdyż wprowadzono do sądownictwa rozwiązania umożliwiające interwencje polityków.

Istota kontrowersji

Istotą kontrowersji jest dopuszczalny wpływ polityków na sądownictwo: prawica uważa, że nie da się uzdrowić sądownictwa bez zwiększenia nadzoru politycznego nad nim; opozycja, niezwiązani z rządzącymi krajowi eksperci oraz niemal wszyscy

eksperci międzynarodowi uważają, że przyjęte po 2015 r. rozwiązania umożliwiają upartyjnienie wymiaru sprawiedliwości. Żadna ze stron sporu nie usiłuje natomiast pokazać, że przy zachowaniu demokratycznych standardów sędziowie mogą być powoływani na kilka sposobów: przez samorząd sędziowski, władzę ustawodawczą, wykonawczą, albo w wyborach powszechnych.

Strony zgadzają się natomiast, że potrzebna jest poprawa efektywności wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się, że rozwiązanie, które mogłoby stać się podstawą kompromisu powinno zapewniać rozliczalność wymiaru sprawiedliwości (postulat prawicy), jednocześnie jednak zachowywać standardy demokratyczne i zabezpieczać przed upolitycznieniem i upartyjnieniem (postulat opozycji i niezwiązanych z rządzącymi ekspertów). Największym wyzwaniem jest zaprojektowanie mechanizmu, który spełniając powyższe warunki, stwarzałby sądom zachęty do poprawy jakości funkcjonowania, a także transparentne i zrozumiałe dla obywateli mechanizmy dyscyplinarne – reagowania na rzadkie w skali systemu, ale szczególnie rażące dla opinii publicznej, przypadki naruszenia prawa i etyki przez sędziów.

Rekomendacje

Polski wymiar sprawiedliwości powinien przełamać obowiązujący obecnie model politycznej nominacji sędziów, ale nie poprzez prosty powrót do modelu korporacyjnego. Sędzią powinien móc zostać jedynie prawnik o dużym doświadczeniu zawodowym i wieloletniej (10 lat) praktyce w zawodzie adwokata, radcy prawnego, prokuratora, bądź notariusza, a nie magister prawa po ukończeniu 3-letniej aplikacji sędziowskiej. Zawód sędziego powinien być koroną zawodów prawniczych. Sądy w Polsce powinny też przyjąć nowy system pracy, który zakłada, iż rozprawy prowadzi się dzień po dniu, aż do ogłoszenia wyroku, a nie przeciąga latami. Prosta sprawa powinna być rozpatrywana w ciągu paru dni, a bardziej złożona podczas kilku tygodni. Naszym zdaniem w takim modelu zwiększyłaby się odpowiedzialność i samodzielność sędziów. Należy też tak dostosować inne zasady prowadzenia procesu oraz narzędzia ich egzekwowania, by kończył się on w rozsądnym terminie (wg standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Analogiczna zasada powinna dotyczyć pisemnych uzasadnień wyroków: ich treść powinna być możliwie zwięzła, zrozumiała dla podsądnych i ogółu. Sędzia, który nie dochowuje tych zasad bez usprawiedliwienia, powinien być dyscyplinowany.

Niezawistość sędziego musi być zagwarantowana, bo jest ona podstawą wymiaru sprawiedliwości. Nie może ona jednak oznaczać braku odpowiedzialności. Oceny pracy sędziego formułować powinni także ludzie i instytucje spoza środowiska, na podstawie kultury prowadzenia rozprawy na sali sądowej, organizacji procesu, szybkości i jakości podejmowanych rozstrzygnięć. System odpowiedzialności sędziego powinna cechować odrębność, aby nie powstawały sytuacje, w których będzie on odpowiadał za dany czyn przed kimś z kolegów. Jednak system ten musi być szczególnie starannie oddzielony od możliwości wpływu politycznego. Rozważyć można wprowadzenie instytucji sędziego seniora, sprawowanej przez osoby z dużym doświadczeniem, w wieku przedemerytalnym. Sędzia senior, odciążony od orzekania, byłby kierowany do innego sądu niż ten, w którym dotychczas pracował, aby analizować przebieg rozpraw, wyroki i uzasadnienia. Jego zadaniem byłoby oceniać pracę innych sędziów, zwłaszcza postępowanie dowodowe, pod kątem merytorycznym. Miałyby prawo wnioskować o dodatkowe przeszkolenie sędziego, o przeniesienie, a nawet o zawieszenie w czynnościach do czasu wyjaśnienia rażących błędów prawnych w orzekaniu lub w wypadku innego rażącego zaniedbania zawodowego.

Odrębnym problemem jest poważny spór polityczny: w systemie wymiaru sprawiedliwości istnieją bowiem instytucje, których legalność i demokratyczny charakter są kwestionowane przez opozycję, konsensus międzynarodowych ekspertów, organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej Unii Europejskiej oraz krajowe środowiska prawnicze niezwiązane ze Zjednoczoną Prawicą. Po wprowadzonych od 2015 r. zmianach nie da się uzdrowić wymiaru sprawiedliwości bez znalezienia szerokiego kompromisu (włączającego znaczną część opozycji) m.in. w kwestii wyłaniania członków KRS, przyszłości Izby Kontroli i Skarg Nadzwyczajnych, a także bez likwidacji Izby Dyscyplinarnej SN.

Docelowo należy wypracować nowy, konstytucyjny model wyboru KRS. Wybór KRS przez Parlament jest zgodny z Konstytucją, ale powinien być dokonywany odpowiednio kwalifikowaną większością głosów przez Sejm za zgodą Senatu, w procedurze absolutnie transparentnej spośród kandydatów zgłoszonych przez Sądy Apelacyjne (po jednym) i Rady wydziałów prawa mających prawo doktoryzowania spośród doktorów habilitowanych prawa – dokumenty poparcia kandydatów muszą być jawne. Inną opcją na odpolitycznienie KRS jest wprowadzenie konieczności wyboru sędziów przez parlament większością 2/3 głosów, co wymusi osiągnięcie kompromisu

politycznego. W każdej turze kadencyjnej wybierać należy tylko część – 1/3 lub 1/2 składu KRS. Pula kandydatów winna obejmować nie tylko sędziów, ale także inne środowiska.

Izba Dyscyplinarna SN, utworzona w drodze szerokiego konsensusu w miejsce obecnej, której legalność jest kwestionowana, powinna być wybierana losowo z całości składu Sądu Najwyższego. Postępowania dyscyplinarne muszą być wolne od ingerencji Ministra Sprawiedliwości. Każde uleganie przez sędziego wpływom i naciskom (w szczególności Ministra Sprawiedliwości, bądź jego urzędników) powinno z definicji skutkować postępowaniem dyscyplinarnym. Organem nadzorującym sędziów, z prawem wnioskowania do Izby Dyscyplinarnej, powinna być KRS, wyłoniona wg zasad uzgodnionych w drodze postulowanego tu, szerokiego konsensusu różnych sił politycznych.

Porozumieniu w sprawie tych instytucji powinny towarzyszyć zmiany proceduralno-techniczne, jak odciążenie sądów w trybie odpowiednio zaprojektowanych procedur pozasądowych, które nie ograniczą praw obywateli (zgodnie z art.6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Instrumentem mogącym odciążyć sądy jest instytucja sędziów pokoju – pochodzących z wyboru Sejmiku na okres kadencyjny. Od orzeczenia sędziego pokoju przysługiwać powinno odwołanie do sądu powszechnego, lecz z wyraźnie określoną barierą finansową dla zapobieżenia pieniactwu.

W przypadku rażących naruszeń w prowadzeniu procesu, wydania orzeczenia sprzecznego z zasadami sprawiedliwości, tolerowania konfliktu interesów, uchybienia godności sędziego według enumeratywnie określonych kryteriów, udokumentowanemu uleganiu wpływom zewnętrznym podważającym niezależność sądu, ustalona w ramach nowego kompromisu Izba Dyscyplinarna powinna móc pozbawić sędziego prawa do orzekania. Szokujące opinie publiczną błędne wyroki stały się argumentem na rzecz wprowadzenia instytucji Skargi Nadzwyczajnej, jednak jej funkcjonowanie powinno być zgodne z fundamentalną dla zachodniej kultury prawnej zasadą powagi rzeczy osądzonej i ograniczone czasowo.

Niezbędne jest spłaszczenie struktury sądów i zmiany organizacyjno-kadrowe, aby sędziowie w maksymalnym stopniu skupili się na sądeniu. Zadania niezwiązane z orzekaniem można delegować asystentom i referendarzom. Wymaga to merytorycznego przygotowania i odpowiedniego opłacania sekretariatów. Bardzo

istotna jest też informatyzacja sądów.

Źródłem przewlekłości postępowań i wielu niesprawiedliwych wyroków (zwłaszcza w sprawach gospodarczych) są często niskie kompetencje biegłych. Stanowi to zagrożenie dla funkcjonowania obiegu gospodarczego. Bezwzględnie należy odejść od praktyki powoływania biegłych z otwartego naboru, bez stosownych rekomendacji, za to słabo opłacanych. W to miejsce należy stworzyć ogólnopolski korpus biegłych sądowych. Przepustką do korpusu byłoby udokumentowane doświadczenie w zawodzie będącym przedmiotem specjalizacji, weryfikowalne rekomendacją nie mniej niż dwu przedmiotowych izb gospodarczych (jeśli to dotyczy danego obszaru) lub zdany egzamin kierunkowy. Praca biegłego winna być dostosowana do terminów posiedzeń, obciążona rygiorem odpowiedzialności karnej i konkurencyjnie opłacana, za to bez sztucznego nabijania godzin pracy (obecna praktyka).

Rozważyć też można powołanie instytucji sędziego śledczego. Sędziowie ci byłiby pracownikami sądów rejonowych, zatrudnianymi w drodze konkursów przez prezesa sądu spośród prawników pracujących uprzednio przynajmniej przez 5 lat w formacjach odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo publiczne lub wykonujących przez powyższy czas inny zawód prawniczy. Sędziowie śledczy prowadzą samodzielnie śledztwa w sprawie zbrodni i występków, mogą w tym zakresie zlecać czynności śledcze policji lub innym uprawnionym organom. Ich pracodawcą jest prezes sądu, natomiast w zakresie wykonywania czynności śledczych podlegają oni nadzorowi prokuratora. Decyzje nadzorcze prokurator przekazuje sędziemu śledczemu na piśmie i podlegają one zaskarżeniu do właściwego sądu. Sędziów śledczych powołuje także prezes sądu okręgowego/wojewódzkiego. Mogą oni prowadzić śledztwa w sprawach, w których zagrożenie karą przekracza 10 lat więzienia.

Instytucja sędziego śledczego zapewnia niezależność i niezawisłość na etapie śledztwa: gromadzenia dowodów, stawiania zarzutów i formułowania aktu oskarżenia. Sędzia śledczy byłby upoważniony do podejmowania wszystkich decyzji procesowych, które wymagałyby zatwierdzenia przez odpowiedniego prokuratora, w tym także środków zabezpieczających (środki operacyjne, tymczasowy areszt do 1 miesiąca). Powołanie tej instytucji zmienia też status prokuratora. Jest wybierany (przez obywateli lub stosowne organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego) spośród sędziów danego szczebla, a do jego kompetencji należy weryfikacja postępowań

śledczych prowadzonych przez sędziów śledczych. Prokuratorowi sędzia śledczy przedstawia wyniki postępowania, a prokurator może: umorzyć śledztwo, podjąć decyzję o jego uzupełnieniu lub przygotować akt oskarżenia i wnieść go do sądu, albo uzgodnić ze sprawcą wysokość wyroku i zamknąć śledztwo (postępowanie przedsądowe). Umowa między prokuratorem a podejrzanym ma charakter ostateczny. Prokurator oskarżający przed sądem I instancji jest oskarżycielem przed sądami pozostałych instancji.

Zmiany proceduralno-techniczne, a także dyscyplinarne nie zostaną zaakceptowane i wdrożone, o ile środowisko sędziowskie, a także przedstawiciele referendarzy sądowych, prokuratorów etc. nie zostaną włączeni w proces wypracowywania tych rozwiązań.

17 maj 2021 r.

Artur Bartoszewicz, Władysław T. Bartoszewski, Czesław Bielecki, Antoni Dudek, Marcin Giełzak, Ziemisław Gintowt, Krzysztof Janik, Antoni Kamiński, Stefan Kawalec, Jacek Klocek, Tomasz Krawczyk, Grzegorz Małecki, Tomasz Mroczkowski, Katarzyna Obłąkowska, Jan Parys, Katarzyna Sadło, Jan Stefanowicz, Dawid Walendowski, Wojciech Warski, Rafał Wierzchoślawski, Maciej Wojtyszko, Aleksandra Zieleniewska, Marek Zieliński