



Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce (sądownictwo)

Streszczenie

Reforma wymiaru sprawiedliwości to jedna z najważniejszych reform w programie Prawa i Sprawiedliwości, które zapowiadała już przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Reforma ta ma charakter kompleksowy, w związku z czym była wprowadzana etapowo. Jej pierwszym elementem była reforma prokuratury dokonana na początku 2016 r. Jeśli zaś chodzi o reformę sądownictwa, której dotyczy niniejsze opracowanie, to jej kluczowe elementy zostały uchwalone w latach 2016-2017 i są wdrażane w 2018 r.

Celem niniejszego opracowania jest rzetelne przedstawienie faktów dotyczących reformy sądownictwa w Polsce, gdyż często jest ona przedstawiana w sposób wybiórczy i tendencyjny, zarówno w kraju, jak i za granicą. Opracowanie składa się z czterech części.

Część 1. Patologie w sądownictwie przed reformą

Konieczność reformy sądownictwa wynikała z licznych patologii w polskim wymiarze sprawiedliwości, które powstały po transformacji ustrojowej z 1989 r. i przez wiele lat były ignorowane lub tolerowane przez kolejne polskie rządy. Do głównych patologii zalicza się: brak dekomunizacji, oligarchiczny charakter środowiska sędziowskiego i brak demokratycznej kontroli nad nim, niewydolność sądów i przewlekłość postępowań, niesprawiedliwość i łagodność wobec przestępców, sprzyjanie aferom finansowym, korupcję i brak etyki, upolitycznienie i stronniczość itp.

Część 2. Opinia publiczna o wymiarze sprawiedliwości

Reforma jest szeroko popierana przez polskie społeczeństwo, które przez wiele lat negatywnie oceniało funkcjonowanie krajowego wymiaru sprawiedliwości. W 2017 r. był on negatywnie oceniany przez ponad połowę ankietowanych, a 5 lat wcześniej przez ponad 60%. Zdecydowana większość społeczeństwa uważa, że wymiar sprawiedliwości w Polsce wymaga reformy. Latem 2017 r. poparcie dla reformy sądownictwa wyrażało ponad 80% respondentów.

Część 3. Reforma sądownictwa – zmiany prawne i instytucjonalne

Reforma obejmuje zarówno zmianę prawa (m.in. karnego), jak i funkcjonowanie sądów oraz kluczowych instytucji wymiaru sprawiedliwości. Ustawy zaostrzające prawo karne i ustawy o ustroju sądów powszechnych weszły w życie wiosną i latem 2017 r. Pod koniec 2017 r. Sejm uchwalił prezydenckie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym, które weszły w życie w styczniu i kwietniu 2018 r. Pod koniec 2017 r. przedstawiono też plany reformy procedury cywilnej w sądach. Polska reforma wprowadziła rozwiązania podobne do tych, które istnieją w UE i USA. Rozwiązania te są zgodne z Konstytucją RP.

Część 4. Próby zablokowania reformy sądownictwa

Część polskiej opozycji (tzw. totalna opozycja, w tym była partia rządząca) podjęła próbę zablokowania reformy sądownictwa. Uliczne protesty były dość liczne w lipcu 2017 r., a w listopadzie i grudniu już bardzo nieliczne. Pod naciskiem „totalnej opozycji” próbę zablokowania reformy podjęły też instytucje UE. Zarzuca im się jednak stosowanie podwójnych standardów, ingerencję w obszary znajdujące się w kompetencjach państw członkowskich itp. Od początku 2018 r. prowadzony jest dialog między Rządem RP a Komisją Europejską mający na celu osiągnięcie kompromisu i zakończenie konfliktu.

Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce (sądownictwo)

Część 1. Patologie w sądownictwie przed reformą

Konieczność reformy wynikała z licznych patologii w polskim wymiarze sprawiedliwości, które powstały po transformacji ustrojowej z 1989 r. i były ignorowane lub tolerowane przez kolejne polskie rządy.

Brak dekomunizacji

Mimo iż od transformacji ustrojowej w Polsce minęło ponad ćwierć wieku, nie dokonano dekomunizacji wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza sędziów. Na początku transformacji prezes Sądu Najwyższego zapowiedział, że środowisko sędziowskie samo się oczyści, co jednak nie nastąpiło. Obecnie, ponad 35 lat po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce (1981), **w Sądzie Najwyższym i innych sądach wciąż zasiadają sędziowie skazujący opozycjonistów w latach 80**, a niektórzy z nich otrzymywali nawet odznaczenia (np. sędzia Sądu Najwyższego, który w czasach PRL był współpracownikiem wojskowych służb specjalnych i dyspozycyjnym sędzią skazującym opozycjonistów w stanie wojennym, otrzymał od Krajowej Rady Sądownictwa prestiżowy medal „Zasłużonego dla Wymiaru Sprawiedliwości”). Po 1989 r. do sądu dyscyplinarnego przy Sądzie Najwyższym trafiło 55 spraw sędziów z okresu PRL. Większość z tych spraw została odrzucona – rozprawy odbyły się tylko w 4 przypadkach, a z zawodu wydano tylko jednego sędziego.

Ponadto, na skutek orzecznictwa Sądu Najwyższego **nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej sędziów, którzy dopuszczali się przestępstw w okresie komunistycznym**. Uchwała Sądu Najwyższego z 2007 r. sprawiła, że nie można uchylić immunitetów sędziom, którzy w okresie stanu wojennego (1981-1983) bezprawnie oskarżali, skazywali i przedłużali areszty wobec działaczy „Solidarności” (wiele z tych wyroków miało charakter polityczny – zostały wydane mimo braku podstawy prawnej, braku dowodów itp). Tym samym Instytut Pamięci Narodowej nie może postawić im zarzutów. W 2015 r. Sąd Najwyższy odrzucił wniosek IPN o uchylenie immunitetu sędziemu Sądu Najwyższego w stanie spoczynku, który w 1982 r. skazał bezprawnie na mocy dekretu o stanie wojennym działaczy „Solidarności”. IPN chciał ścigać za przekroczenie uprawnień ponad 20 sędziów i prokuratorów, w tym dwóch sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. Jediną formą rozliczenia tamtego okresu pozostaje lustracja, przy czym **sędziowie, którzy przynależeli do współpracy z organami bezpieczeństwa PRL, mogą bez przeszkód wykonywać swoją pracę**.

Oligarchia i brak demokratycznej kontroli

Po transformacji ustrojowej z 1989 r. wymiar sprawiedliwości oddano w ręce korporacji sędziowskiej, która pozostawała poza jakąkolwiek kontrolą. Powstało swoiste „państwo w państwie” – **oligarchiczne środowisko sędziowskie**, które samo nazywało się „spółdzielnią sędziowską” czy „nadzwyczajną kastą ludzi”.

Środowisko sędziowskie samo wybierało osoby, które mogły zostać sędziami, samo decydowało o karierach sędziów itd (o karierach często decydowały powiązania towarzyskie i rodzinne w środowisku). Sędziowie prowadzili też **postępowania dyscyplinarne wobec innych sędziów**. Fakt, że środowisko sędziowskie sądziło samo siebie był w istocie złamaniem zasady, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie (*nemo iudex in causa sua*). Skutkowało to **brakiem bezstronności i poczuciem bezkarności wśród sędziów**. W latach 2005-2015 Sąd Najwyższy otrzymał 136 wniosków o rozpatrzenie uchylenia immunitetu i wyraził zgodę na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności tylko w 53 przypadkach (w 48 odmówił, w 29 skierował do ponownego rozpatrzenia). Należy przy tym zaznaczyć, że do Sądu Najwyższego trafiają tylko te sprawy, które przejdą selekcją dokonywaną przez sądy dyscyplinarne. Ponadto, nawet gdy dojdzie do osądzenia winnych sędziów przez sądy dyscyplinarne, zapadają rażąco niskie kary.

Uzasadniając istnienie powyższego oligarchicznego układu w wymiarze sprawiedliwości, środowisko sędziowskie i sprzyjające im media używali argumentu, że tylko w ten sposób można zagwarantować „niezależność sądów”, „niezawistość sędziów”, „trójpodział władzy” itp. W rzeczywistości było to naruszenie zasady trójpodziału władzy, zgodnie z którą **poszczególne władze (ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska) powinny pozostawać odrębne, ale jednocześnie powinny kontrolować się wzajemnie i równoważyć**, a jak wspomniano władza sądownicza pozostawała poza wszelką demokratyczną kontrolą.

Niewydolność sądów i przewlekłość postępowań

Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości (2016) wynika, że w przypadku większości spraw w pierwszej instancji średni czas trwania postępowań w sądach rejonowych i okręgowych wynosi poniżej roku, ale jednocześnie są **setki tysięcy spraw, gdzie postępowania sądowe trwają wiele lat** (często dłużej niż 2-3 lata, a nawet ponad 5 czy 8 lat). Zdarzały się też ekstremalne przypadki niezwykle długich postępowań sądowych, których efektem było np. 14 lat oczekiwania na wykonanie wyroku pozbawienia wolności, 17 lat oczekiwania na zwrot depozytu, czy 26 lat oczekiwania na decyzję sądu w sprawie zniesienia współwłasności.

Jak wynika z raportów Komisji Europejskiej i Banku Światowego z ostatnich lat (2015-2017), **przewlekłość postępowań widoczna jest zwłaszcza w sprawach konsumenckich i upadłościowych**. Sprawy konsumenckie trwają około 750 dni w pierwszej instancji, a w drugiej – 350 dni, czyli w sumie około 3 lat, co stawia Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród badanych państw UE. Podobnie jest ze sprawami upadłościowymi, które również trwają średnio około 3 lat (od ogłoszenia niewypłacalności przedsiębiorstwa do wypłaty części lub całości kwoty pieniężnej należnej bankowi), co daje Polsce szóste miejsce od końca w UE.

Szybkie i sprawiedliwe sądy to dla przedsiębiorców podstawa prowadzenia interesów. Według najnowszego **raportu Banku Światowego „Doing Business”** (2017), czas sądowego dochodzenia należności od kontrahentów (obejmujący składanie wniosków, postępowanie sądowe i egzekucję należności) wynosi w Polsce 685 dni, podczas gdy np. na Litwie jest to 370 dni, we Francji 395 dni, w Wielkiej Brytanii 437 dni, a w Niemczech 499 dni. Ponadto, polski przedsiębiorca musi przejść ponad 30 procedur i wydać jedną piątą dochodzonych należności (daje to Polsce miejsce w szóstej dziesiątce na około 190 badanych państw).

Przewlekłość postępowań sądowych jest również jednym z problemów **przedsiębiorców, którzy na drodze sądowej dochodzą swoich roszczeń od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone im w wyniku decyzji urzędników państwowych**, np. za bezprawne zniszczenie ich firm przez urzędy skarbowe lub celne. Jako główne problemy wskazuje się procesy sądowe trwające wiele lat, uchylanie korzystnych dla przedsiębiorców orzeczeń przez wyższe instancje i wielokrotne rozpatrywanie tych samych spraw przez różne sądy (okręgowe, apelacyjne, Sąd Najwyższy), doprowadzanie do przedawnienia spraw, nieuwzględnianie opinii biegłych lub wyciąganie z nich błędnych wniosków, nieznanomość zasad biznesu przez sędziów itp. Jeśli już sąd decyduje się przyznać **odszkodowanie**, jest to zwykle **symboliczna kwota, całkowicie nieadekwatna do strat poniesionych przez firmę**. W latach 2012-2016 przedsiębiorcy wystąpili o ponad 400 mln zł odszkodowań, a otrzymali niespełna 30 mln zł (wyjątkowo niekorzystny był 2013 r., gdy wielkość roszczeń wyniosła 114 mln zł, a przyznanych odszkodowań zaledwie 14 tys. zł, czyli około 0,01%). Niektórzy przedsiębiorcy dochodzą swoich roszczeń już 11, 17 czy 20 lat, a sprawy wciąż nie są zakończone.

Niesprawiedliwość i łagodność wobec przestępców

Krajowy wymiar sprawiedliwości jest postrzegany przez polskie społeczeństwo jako niesprawiedliwy, tj. zbyt łagodny wobec przestępców, w tym tych popełniających najcięższe przestępstwa, a zbyt surowy wobec ludzi, którzy popełniają drobne przewinienia („**silny wobec słabych i słaby wobec silnych**” – cytując słowa Prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego).

Powszechne jest **wymierzanie przez sądy kar w dolnych granicach przewidywanych przez prawo**. Bardzo często sądy orzekają też **kary w zawieszeniu** (np. w przypadku kar za gwałty, w latach 2012-2016 kary w zawieszeniu stanowiły od 34% do 43%). W krajach skandynawskich, Wielkiej Brytanii czy Niemczech wyroki

w zawieszeniu to rzadkość (od kilku do kilkunastu procent). Powyższe podejście polskich sądów powoduje, że w Polsce **wzrasta poziom recydywy**, bo dla wielu przestępców wyrok w zawieszeniu oznacza bezkarność. Ponad jedna czwarta skazanych na więzienie w zawieszeniu popełnia kolejne przestępstwo w ciągu 5 lat od pierwszego wyroku (spośród nich ponad połowa popełnia przestępstwo już w pierwszym roku). W latach 2009-2015 znacznie wzrósł odsetek recydywistów w stosunku do ogólnej liczby skazanych (z 3,5% do 5,6%).

Jeśli chodzi o najcięższe przestępstwa (gwałty, zabójstwa itp), to polskie sądy są znacznie łagodniejsze niż sądy w innych państwach UE. Jak wynika z europejskich statystyk (*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*), tylko 13% osób skazanych za gwałt dostaje w Polsce kary długoterminowe, tj. między 5 a 10 lat więzienia. Dla porównania w Niemczech odsetek ten wynosi 25% (tyle co europejska średnia), a w Czechach, na Węgrzech i we Francji od 32% do 34%. W 2016 r. żaden sprawca nie został w Polsce skazany na karę powyżej 10 lat pozbawienia wolności, podczas gdy średnia europejska to około 6% ponad 10-letnich wyroków za zgwałcenia, a we Francji nawet połowa. W 2016 r. w ponad połowie orzeczeń polskie sądy wymierzyły karę na poziomie dolnego minimum ustawowego (2 lata więzienia) lub nawet poniżej, a co piąty sprawca usłyszał wyrok od 2 do 3 lat pozbawienia wolności (górnym limitem jest 12 lat).

Podobnie jest w przypadku zabójstw, za co polskie prawo przewiduje wyroki **25 więzienia i dożywocia**. Tymczasem w ostatnich latach **polskie sądy wymierzały znacznie niższe wyroki**, np. 5 i 10 lat więzienia dla pary skazanej za zabójstwo 2-letniego dziecka, a także dla sprawców brutalnego pobicia, w wyniku którego zmarł 62-letni mężczyzna (według śledczych, sprawcy „bili dla zabawy”). Inny bandyta został skazany na 7 lat więzienia za brutalne zabójstwo 34-letniego mężczyzny, a dwaj ochroniarze, którzy śmiertelnie pobili 38-letniego klienta sklepu, usłyszeli wyroki 4 lat więzienia. Jeszcze niższe wyroki – 3,5 roku i 2 lata więzienia – wymierzył sąd trzem młodym ludziom, którzy śmiertelnie pobili 19-letniego studenta. Natomiast na zaledwie 8 miesięcy więzienia skazana została para uznana winna śmierci (uduszenia) 3-miesięcznego dziecka, choć prokurator domagał się 25 lat więzienia.

Spryzanie aferom finansowym

Postępowanie niektórych sądów przyczyniało się do powstawania różnych afer finansowych, w tym trzech wielkich afer, które miały miejsce w czasie rządów koalicji PO-PSL (2007-2015), gdy premierem był Donald Tusk (2007-2014). Afery te zostały ujawnione po dojściu do władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. Pierwsza to afera **Amber Gold**, czyli **piramida finansowa**, której działalność (2009-2012) doprowadziła do strat w wysokości 850 mln zł poniesionych przez 19 tys. ludzi. W latach 2005-2009 późniejszy założyciel Amber Gold był kilkakrotnie skazywany przez sądy za oszustwa (fałszowanie dokumentów, przywłaszczenie pieniędzy, wyłudzenie kredytów), ale wyroki te były w zawieszeniu, choć po popełnieniu kolejnego przestępstwa zawieszenie powinno być anulowane i sprawca powinien trafić do więzienia. Szefowi Amber Gold sądy pozwalały jednak na dalszą przestępczą działalność.

Kolejna afera to tzw. **dzika reprivatyzacja**, czyli proceder przejmowania za bezcen warszawskich nieruchomości (kamienic, szkół, działek) wartych wiele milionów złotych (nawet 160 mln zł) lub wyłudzenia od miasta wysokich odszkodowań (rekordzistka otrzymała 38 mln zł). Procederem tym zajmowała się grupa adwokatów, sędziów i urzędników. Sądy wydawały absurdalne wyroki, np. ustanawiały kuratorów dla nieżyjących dawnych właścicieli nieruchomości, którzy w chwili wydania decyzji mieliby około 130 lub 140 lat. W wyniku dzikiej reprivatyzacji z przejmowanych kamienic eksmitowano kilkadziesiąt tysięcy osób (40-55 tys. w Warszawie, ale eksmisji dokonywano też w innych miastach, np. w Krakowie, Poznaniu czy Łodzi).

Podejście sądów sprzyjało też **przestępstwom podatkowym na ogromną skalę**. Za tego typu przestępstwa kodeks karny skarbowy przewidywał nawet kilka lub kilkanaście milionów złotych grzywny, ale sądy orzekały najwyżej kilkadziesiąt tysięcy złotych kary. Jako przykład może posłużyć kilka wyroków z 2014 r., w których sądy rejonowe w Krakowie i Rzeszowie orzekały, że prezesi lub wiceprezesi różnych firm są winni oszustw podatkowych (wystawiania pustych faktur, nierzetelnego prowadzenia ksiąg, zawyżania kosztów uzyskania przychodów, niewpłacania zaliczek na podatek dochodowy itp). Mimo iż budżet państwa tracił

z powodu tych oszustw ogromne kwoty (nawet 25 mln zł), a oskarżonym groziło nawet 16 mln zł grzywny i 3-5 lat więzienia, sądy wymierzały im kary w wysokości zaledwie 20-40 tys. zł.

Również **wyrok Sądu Najwyższego** z 2008 r. był **korzystny dla zorganizowanych grup przestępczych wyłudających zwrot podatku VAT z budżetu państwa** (tzw. mafie VAT-owskie, karuzele VAT itp). Od 2004 r. do oszustw podatkowych stosowano kodeks karny i kodeks karny skarbowy. Skazanie z kodeksu karnego oznaczało wówczas karę do 10 lat więzienia, a przestępstwo ulegało przedawnieniu po 15 latach, zaś kodeks karny skarbowy przewidywał niższą karę i przedawnienie po 5 latach. W 2008 r. Sąd Najwyższy – przychylając się do argumentacji przestępcy, który za wyłudzenie zwrotu podatku VAT został skazany na podstawie przepisów kodeksu karnego – uznał, że wystawianie fikcyjnych faktur VAT jest sprawą skarbową i należy stosować do niej tylko kodeks karny skarbowy (przewidujący niższe kary). Wyrok ten, uznawany za kuriozalny i skandaliczny, został wydany w czasie, gdy w Polsce powstawały wielkie inwestycje związane z piłkarskimi mistrzostwami Europy w Polsce i na Ukrainie – EURO 2012 (m.in. stadiony i drogi), co stworzyło **bardzo korzystne warunki do rozwoju mafii VAT-owskich** (np. w sektorze stalowym). Szacuje się, że za rządów koalicji PO-PSL w wyniku wyłudzeń zwrotu podatku VAT budżet państwa tracił kilkadziesiąt miliardów złotych rocznie (w sumie 200-300 mld zł w ciągu 8 lat).

Korupcja i brak etyki

Przykładem korupcji na wielką skalę, która miała miejsce za rządów koalicji PO-PSL, jest Sąd Apelacyjny w Krakowie, gdzie od 2011 r. dochodziło do **przywłaszczenia mienia wielkiej wartości**. Wokół sądu stworzono sieć kilkudziesięciu firm powiązanych kapitałowo, towarzysko i rodzinnie z dyrektorami tego sądu. Firmy te otrzymywały fikcyjne zamówienia na usługi doradcze, analizy, szkolenia itp. Zamówienia te nigdy nie były realizowane, ale firmom wypłacano pieniądze. Częścią nielegalnie uzyskanych pieniędzy biznesmeni dzielili się z pracownikami sądu i korumpowali ich, co miało zapewnić dyskrecję i dalszą przychylność urzędników. Przez kilka lat krakowski sąd stracił na tym procederze co najmniej 35 mln zł. Sprawa dotyczy też przynajmniej 10 innych sądów (m.in. w Tarnowie, Wrocławiu i Kielcach). Od grudnia 2016 r. do listopada 2017 r. zatrzymano 26 osób, m.in. prezesa krakowskiego sądu apelacyjnego, dyrektora tego sądu i dyrektora centrum zakupów, byłych i obecnych dyrektorów sądów z innych miast, głównych księgowych i specjalistów, byłego wicedyrektora z Ministerstwa Sprawiedliwości, a także biznesmenów. Możliwe są kolejne zatrzymania osób biorących udział w tej zorganizowanej grupie przestępczej, przywłaszczeniu publicznych pieniędzy, przyjmowaniu i wręczaniu korzyści majątkowych, praniu brudnych pieniędzy itp.

W 2014 r. ujawnione zostały **nieetyczne działania i podejrzenie o korupcję w Sądzie Najwyższym**. Sprawa dotyczyła biznesmena, który w 2008 r. przegrał w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu proces cywilny o 17 mln zł. Po nieskutecznej apelacji do biznesmena zgłosili się prawnicy, którzy za **łapówkę** (2 mln zł) obiecali pozytywne załatwienie sprawy w Sądzie Najwyższym. Sieć powiązań w środowisku prawniczym doprowadziła do (ujawnionej później w mediach) **rozmowy telefonicznej** sędziego Sądu Najwyższego i sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na temat skargi kasacyjnej biznesmena. Sędzia Sądu Najwyższego udzielał telefonicznie poufnych porad jak napisać skargę kasacyjną, aby nie została odrzucona, a ponadto obiecał nawiązanie kontaktu z sędzią Sądu Najwyższego orzekającym w tej sprawie. Doszło także do **spotkania obu sędziów z biznesmenem**. Ostatecznie biznesmen nie zapłacił żądanej łapówki, a jego skarga kasacyjna została odrzucona przez Sąd Najwyższy w 2009 r. Sprawą zajęła się prokuratura w Krakowie, badała ją też CBA, ale śledztwo umorzono w 2015 r. Mimo nagrań i oczywistych podejrzeń w tej sprawie, nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne i obaj sędziowie nie ponieśli żadnych konsekwencji.

Przykładem braku etyki był też **ponowny wybór** posła Jana Burego **do Krajowej Rady Sądownictwa** w 2011 r. **mimo oczywistego złamania przez niego ustawy antykorupcyjnej**. Ten prominentny poseł PSL i członek koalicyjnego rządu PO-PSL (wiceminister skarbu państwa w rządzie Donalda Tuska) był członkiem KRS do jesieni 2015 r. Został wówczas zatrzymany przez CBA w związku z podkarpacką aferą korupcyjną, w którą zamieszani byli politycy, przedsiębiorcy, a także pracownicy wymiaru sprawiedliwości. Afera podkarpacka miała związek z **praniem brudnych pieniędzy w rajach podatkowych** (w tym z aferą Panama Papers). W kwietniu 2018 r. kolejne osoby zamieszane w tę aferę zostały zatrzymane przez CBA.

W 2017 i 2018 r. w media informowały o **sędziach, którzy dokonywali kradzieży i oszustw** w różnych sklepach (elektronicznych, odzieżowych, spożywczych, budowlanych itp), a gdy zostali złapani na gorącym uczynku zastaniali się immunitetem lub tłumaczyli „roztargnieniem”. Tego typu zachowanie, nie licujące z powagą i godnością urzędu sędziego, jest przykładem **fatalnej kondycji etycznej i moralnej** części środowiska sędziowskiego. Należy dodać, że niektórzy z tych sędziów zostali skazani przez sądy na wydalenie z zawodu, ale kary te zostały anulowane przez Sąd Najwyższy mimo ewidentnych dowodów winy.

Upolitycznienie i stronniczość

Polityczny wydzźwięk miała głośna sprawa posłanki Beaty Sawickiej z Platformy Obywatelskiej. Centralne Biuro Antykorupcyjne (utworzone przez Prawo i Sprawiedliwość w 2006 r.) przeprowadziło w 2007 r. prowokację, w wyniku której **posłanka przyjęła łapówkę** w wysokości 50 tys. zł w zamian za próbę „ustawienia” publicznego przetargu. W 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie skazał ją na 3 lata więzienia za tzw. płatną protekcję. Jednak w 2013 r. **Sąd Apelacyjny w Warszawie uniewinnił posłankę** twierdząc, że choć ponosi ona odpowiedzialność moralną, to CBA stosowało wobec niej nielegalne techniki operacyjne. Również Sąd Najwyższy mimo oczywistych dowodów podtrzymał w 2014 r. wyrok uniewinniający uznając, że dowody zostały pozyskane przez CBA niezgodnie z przepisami. W tamtym czasie (2013) znany senator PO w jednym z wywiadów określił posłankę mianem „oszustki matrymonialnej i materialnej”, a także przyznał, że sędzia, który ją uniewinnił „niewątpliwie sprzyjał” Platformie Obywatelskiej.

W 2007 r. CBA przeprowadziło też inną operację mającą na celu zatrzymanie osób zamieszanych w tzw. aferę gruntową. Operacja zakładała wręczenie tzw. kontrolowanej łapówki (około 3 mln zł). Aresztowani biznesmeni zostali uznani za winnych i skazani przez sąd w 2009 r. W 2010 r. prokuratura oskarżyła byłego szefa CBA Mariusza Kamińskiego (PiS) i trzy inne osoby z kierownictwa CBA o przekroczenie uprawnień, nielegalne działania operacyjne itp. W 2012 r. sąd umorzył proces, ale wkrótce wszczęto go ponownie. Media informowały o **politycznych naciskach na prokuraturę** (rządziła wówczas koalicja PO-PSL), „**ręcznym**” **wyznaczeniu składu sędziowskiego z pominięciem zasady gwarantującej ich bezstronność** (wyznaczono sędziów nieprzychylnych PiS), **nieprawidłowościach procesowych** (np. odmowie przesłuchania kluczowego świadka) itp. W marcu 2015 r., w trakcie kampanii przed wyborami prezydenckimi, sąd skazał Kamińskiego na 3 lata więzienia i 10 lat zakazu zajmowania stanowisk publicznych, a pozostałych byłych członków kierownictwa CBA na kary po 2,5 roku więzienia (prokurator wnioskował o rok więzienia w zawieszeniu). Po wydaniu wyroku sąd długo zwlekał z wydaniem uzasadnienia – nastąpiło to dopiero we wrześniu 2015 r., w trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi. Zwracała też uwagę aktywność medialna sędziego (liczne wywiady) i fakt, że treść uzasadnienia opublikowała „Gazeta Wyborcza” (sprzyjająca koalicji PO-PSL) zanim trafił on do sądzonych. Surowość wyroku i jego uzasadnienie, a także intensyfikacja działań sądu w okresach kampanii wyborczych, jednoznacznie wskazywały, że był to wyrok polityczny. W związku z tym, w listopadzie 2015 r. Prezydent RP Andrzej Duda ułaskawił skazanych na podstawie Konstytucji RP.

Inny przykład upolitycznienia niektórych sędziów został ujawniony w 2012 r., gdy dziennikarz podający się za pracownika Kancelarii Premiera (premierem był wówczas Donald Tusk) zadzwonił do sędziego prowadzącego sprawę afery finansowej Amber Gold (zob. strona 4). W trakcie rozmowy **sędzia**, będący prezesem Sądu Okręgowego w Gdańsku, **wykazywał daleko idącą dyspozycyjność**, oferując przyśpieszenie postępowania, wyznaczanie terminów rozpraw **zgodnie z zapotrzebowaniem politycznym** itp. Prezes sądu chciał też umówić się na spotkanie z premierem Tuskiem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że **powyższe zarzuty nie dotyczą całego środowiska sędziowskiego**, które liczy około 10 tys. sędziów i w skład którego wchodzi wielu uczciwych sędziów. Zarzuty te dotyczą **najbardziej zepsutej i jednocześnie najbardziej wpływowej części tego środowiska**, która swoimi działaniami spowodowała, że społeczeństwo postrzega wymiar sprawiedliwości jako „wymiar niesprawiedliwości”. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej patologie w polskim sadownictwie, ludzie często rezygnują z dochodzenia swoich roszczeń na drodze sądowej, co sprawia, że wielu przestępców ma poczucie bezkarności. Reforma sądownictwa ma na celu wyeliminowanie tych patologii, oczywiście bez stosowania odpowiedzialności zbiorowej.

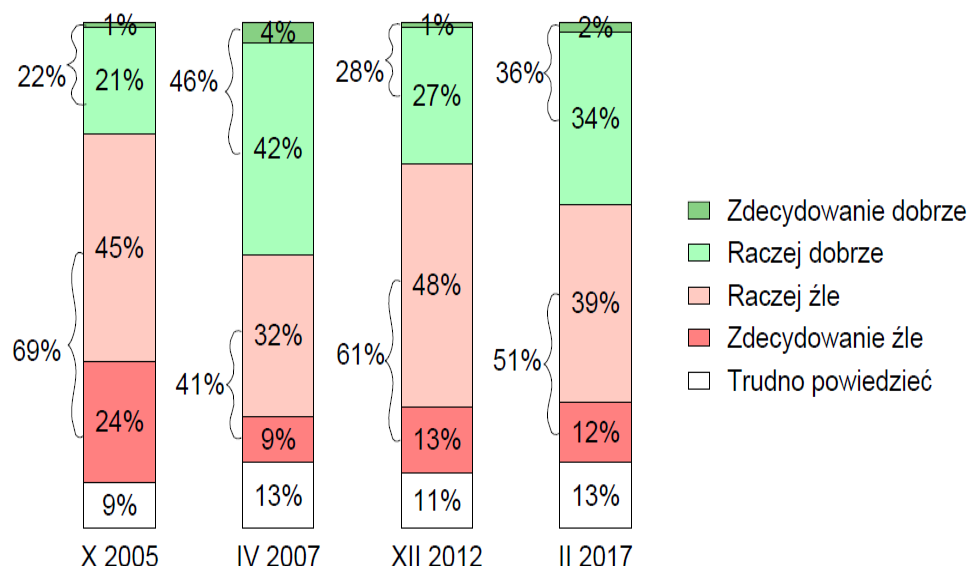
Część 2. Opinia publiczna o wymiarze sprawiedliwości

Jak wynika z sondażu CBOS (marzec 2017), nieco **ponad połowa badanych (51%) negatywnie oceniała funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości** w Polsce, w tym co ósmy (12%) twierdził, że działa on zdecydowanie źle. Ocenę pozytywną wystawiała mu nieco ponad jedna trzecia respondentów (36%), w tym jedynie nieliczni (2%) uważali, że działa on zdecydowanie dobrze (zob. wykres 1). Ta negatywna ocena była jeszcze gorsza w 2012 r., czyli w okresie rządów koalicji PO-PSL – wówczas wymiar sprawiedliwości był oceniany negatywnie przez 61% badanych, a pozytywnie przez 28%. Natomiast wiosną 2007 r., pod koniec rządów Prawa i Sprawiedliwości, społeczna ocena wymiaru sprawiedliwości była najlepsza – nastąpiła wówczas wyraźna poprawa w porównaniu z ocenami z początku rządów PiS, które rozpoczęły się jesienią 2005 r.

Wykres 1

Wyniki badania opinii publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości

Jak Pan/Pani, ogólnie rzecz biorąc, ocenia działanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce?



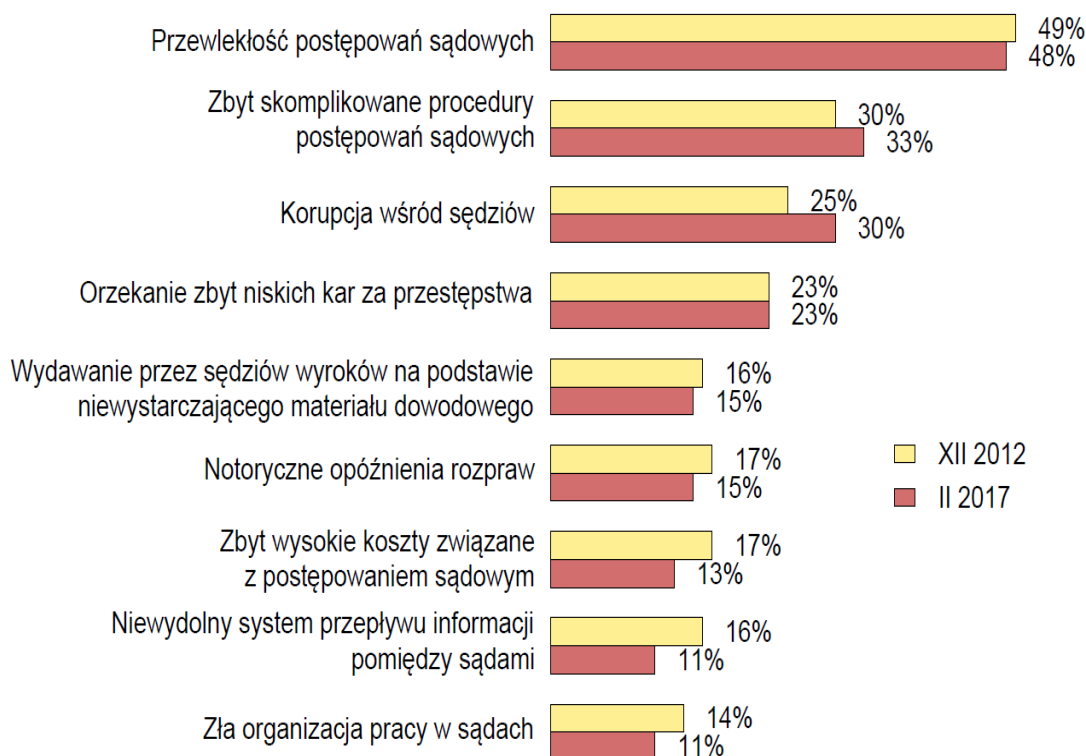
Źródło: CBOS, marzec 2017

Z tego samego sondażu wynika, że do **najważniejszych problemów wymiaru sprawiedliwości** zalicza się **przewlekłość postępowań sądowych (48% badanych)**, **zbyt skomplikowane procedury postępowań sądowych (33%)**, **korupcję wśród sędziów (30%)** i **orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23%)** (zob. wykres 2). Kolejność diagnozowanych przez Polaków problemów wymiaru sprawiedliwości jest nieco zróżnicowana w zależności od tego, co stanowi podstawowe źródło ich informacji na temat krajowego sądownictwa (osobiste doświadczenie, opinie innych osób, media). Jednak we wszystkich grupach przewlekłość postępowań sądowych jest traktowana jako podstawowy zarzut, przy czym najczęściej wysuwają go ci, których opinie na temat polskich sądów i sędziów wynikają z osobistych doświadczeń. Z kolei ci, których poglądy na temat sądownictwa opierają się na opiniach innych ludzi, częściej niż pozostali do głównych problemów wymiaru sprawiedliwości zaliczają zbyt skomplikowane procedury i korupcję wśród sędziów. Natomiast ludzie opierający swoje poglądy na temat sądownictwa na przekazach medialnych częściej wskazują na orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa.

Wykres 2

Wyniki badania opinii publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości

Z podanej listy proszę wskazać trzy, Pana/Pani zdaniem, najistotniejsze problemy, które obecnie dotyczą polskiego wymiaru sprawiedliwości:



Źródło: CBOS, marzec 2017

Wspomniany sondaż przedstawiał też opinię Polaków na temat prawa i jego egzekwowania. Zdaniem ponad połowy badanych (55%), **większość ludzi w Polsce zazwyczaj przestrzega prawa**. Przeciwnego zdania było 39% ankietowanych, nieliczni zaś (6%) nie mieli w tej kwestii wyrobionej opinii. Cztery lata wcześniej, czyli w okresie rządów koalicji PO-PSL, proporcje były odwrotne – ponad połowa respondentów uważała, że większość obywateli nie przestrzega prawa. Ubiegłoroczne wyniki oznaczały 11-punktowy wzrost przeświadczenia o praworządności polskiego społeczeństwa (zob. wykres 3a).

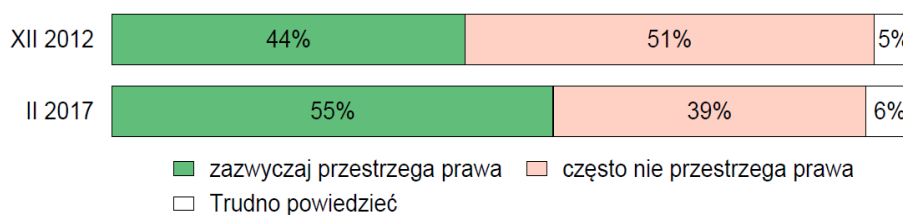
Jednocześnie, obowiązujące sankcje karne niezmiennie budzą zastrzeżenia większości społeczeństwa. W 2017 r. blisko trzy czwarte ankietowanych (70%, od 2012 r. spadek o 6 punktów procentowych) twierdziło, że **kary dla łamiących prawo są w Polsce zbyt łagodne**. Przeciwną opinię wyrażał jedynie co dwudziesty badany (5%). Zdaniem jednej piątej respondentów (20%, wzrost o 6 punktów), obowiązujące kary są często nieadekwatne do popełnianych przestępstw, tj. zbyt łagodne lub zbyt surowe (zob. wykres 3b).

W 2017 r. zdecydowana większość społeczeństwa uważała, że wymiar sprawiedliwości w Polsce wymaga reformy. Jak wynika z sondażu CBOS (wrzesień 2017), poparcie dla reformy sądownictwa wyrażało ponad cztery piąte respondentów (81%), a jedynie co dziesiąty badany był jej przeciwny (zob. wykres 4). Warto zaznaczyć, że sondaż ten został przeprowadzony w sierpniu 2017 r., a więc już po zawetowaniu przez prezydenta Dudę ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym.

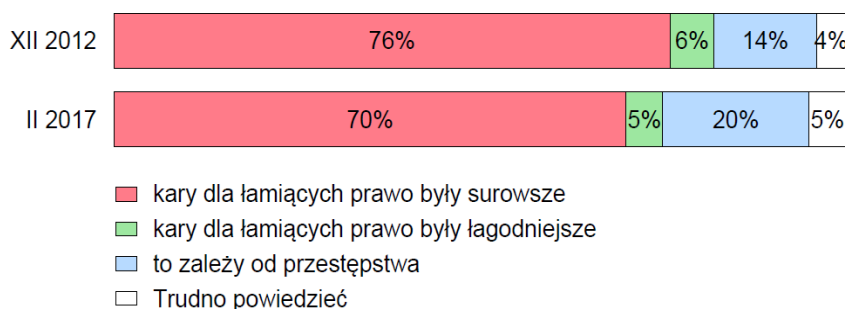
Wykres 3

Wyniki badania opinii publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości

a) Czy, Pana/Pani zdaniem, większość zwykłych ludzi w Polsce:



b) Czy, Pana/Pani zdaniem, ogólnie rzecz biorąc, lepiej byłoby, gdyby w Polsce:

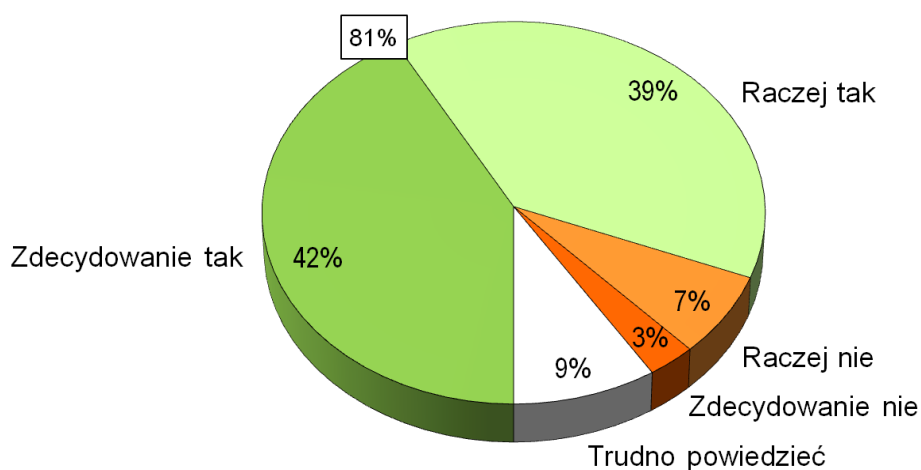


Źródło: CBOS, marzec 2017

Wykres 4

Wyniki badania opinii publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości

Czy, Pana/Pani zdaniem, reforma sądownictwa w Polsce jest potrzebna czy też nie?



Źródło: CBOS, wrzesień 2017

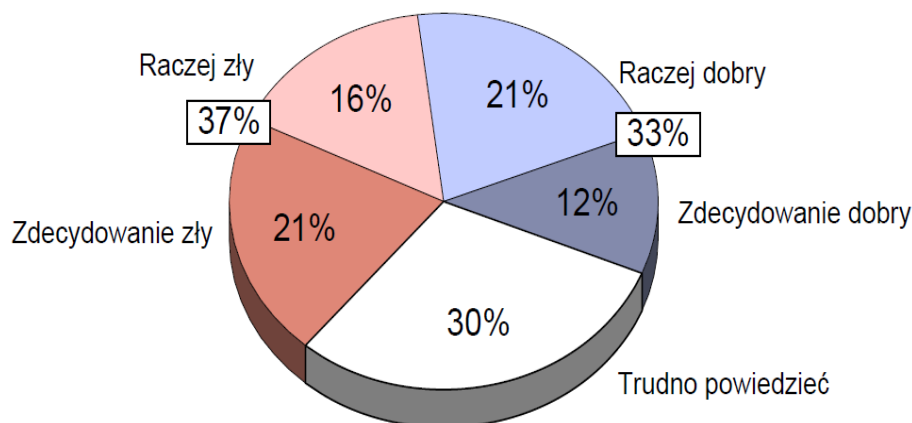
Potrzebę reformy sądownictwa dostrzegała większość respondentów ze wszystkich badanych kategorii społeczno-demograficznych. **Za reformą opowiadali się zwolennicy wszystkich największych ugrupowań politycznych – zarówno rządzących, jak i opozycyjnych:** 93% zwolenników Prawa i Sprawiedliwości, 89% sympatyków ruchu Kukiz'15, a także 74-76% popierających Platformę Obywatelską i Nowoczesną.

Spółeczeństwo było natomiast bardziej **podzielone, jeśli chodzi o sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa**. Jak wynika z sondażu CBOS (marzec 2017), jedna trzecia badanych (33%) popierała ideę wyboru sędziów do KRS przez parlament, nieco więcej (37%) uważało to za zły pomysł, a niewiele mniej (30%) nie miało wyrobionej opinii na ten temat (zob. wykres 5).

Wykres 5

Wyniki badania opinii publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości

Czy, Pana/Pani zdaniem, to dobry pomysł, żeby sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa wybierał parlament, a nie – jak dotychczas – zgromadzenia sędziowskie?



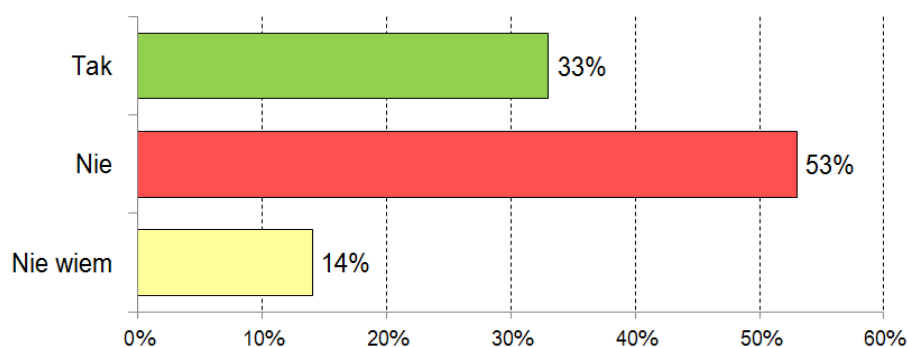
Źródło: CBOS, marzec 2017

Ponadto, jeśli chodzi o KRS, to jak wynika z sondażu Kantar Millward Brown (listopad 2017), **ponad połowa ankietowanych (53%) nie darzy zaufaniem tej instytucji**. Zaufanie wobec KRS wyraża jedna trzecia respondentów (33%), a co siódmy badany (14%) nie ma zdania na ten temat (zob. wykres 6). Sondaż dotyczył także decyzji KRS „o zablokowaniu możliwości pracy w sądach młodym asesorum” (zob. strona 19). Większość ankietowanych (43%) krytycznie odniosła się do decyzji KRS, natomiast jedynie co siódmy (14%) pozytywnie ocenił działania KRS w tej sprawie. Jednocześnie 30% badanych nie słyszało o decyzji KRS dotyczącej asesorum (młodych sędziów), a 13% nie miało zdania na ten temat.

Wykres 6

Wyniki badania opinii publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości

Czy darzy Pan/Pani zaufaniem Krajową Radę Sądownictwa?



Źródło: Kantar Millward Brown, listopad 2017

Część 3. Reforma sądownictwa – zmiany prawne i instytucjonalne

W związku z powyższymi patologiami i niewydolnością sądownictwa, Prawo i Sprawiedliwość postanowiło przeprowadzić głęboką reformę sądownictwa – zapowiadaną jeszcze przed wyborami z 2015 r. Zasadnicze elementy reformy wprowadzono w 2016 i 2017 r. Zmiany dotyczyły zarówno prawa (m.in. kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego), jak i funkcjonowania sądów oraz kluczowych instytucji wymiaru sprawiedliwości (sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa). Pod koniec 2017 r. przedstawione zostały również plany reformy procedury cywilnej (kodeksu postępowania cywilnego).

Zaostrzenie prawa karnego

W 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło plany zaostrzenia prawa karnego (faktury VAT, konfiskata rozszerzona, alimenty). Także Prezydent RP przedstawił swój projekt (przestępstwa wobec osób małoletnich). Uchwalone w lutym i marcu 2017 r. nowelizacje ustaw weszły w życie w kolejnych miesiącach.

W marcu 2017 r. wprowadzono **surowe kary za wystawianie i używanie fikcyjnych faktur VAT** służących do wyłudzenia zwrotu podatku VAT z budżetu państwa. W przypadku fałszywych faktur o wartości ponad 5 mln zł (lub jeśli sprawca uczynił sobie z wyłudzeń stałe źródło dochodu) grozi kara **od 3 do 15 lat** pozbawienia wolności (bez możliwości orzeczenia przez sąd kary w zawieszeniu). W przypadku fałszywych faktur o wartości ponad 10 mln zł, sprawcom grozi – tak jak w przypadku najpoważniejszych zbrodni – kara **od 5 do 15 lat** więzienia, a w najcięższych wypadkach – nawet **25 lat** (karę 25 lat pozbawienia wolności przewiduje kodeks karny za fałszowanie pieniędzy, a fałszowanie faktur powoduje znacznie większe straty dla budżetu państwa). Przewidziano także możliwość wymierzenia grzywny w wysokości do 6 mln zł. Powyższe surowe **kary dotyczą wyłącznie umyślnych przestępstw**, a nie zwykłych błędów przy wystawianiu faktur, jakie zdarzają się uczciwym przedsiębiorcom.

W kwietniu 2017 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące tzw. **konfiskaty rozszerzonej**, które umożliwiają **odbieranie majątków pochodzących z przestępstwa**. Sprawca będzie musiał wykazać legalność majątku nabytego w ostatnich 5 latach (w innych państwach UE okres ten jest dłuższy – nawet do 15 lat wstecz). Nowelizacja pozwala też orzec przepadek mienia w stosunku do osób trzecich, aby wyeliminować przepisywanie nielegalnego majątku na inne osoby, np. na rodzinę. Możliwy będzie przepadek mienia bez wyroku skazującego, np. gdy postępowanie karne trzeba umorzyć lub zawiesić z powodu śmierci sprawcy lub jego ucieczki. **Jest to możliwe również w innych krajach UE** (w UE 40% odzyskanych środków pochodzi z konfiskaty bez skazania, a 13% z tradycyjnej konfiskaty). Nowe prawo umożliwia także przepadek przedsiębiorstwa, które nie należy do sprawcy, ale służyło prowadzeniu działalności przestępczej, np. praniu brudnych pieniędzy. Przepadek przedsiębiorstwa nie będzie można zaś orzec, jeśli działanie nielegalne stanowiło jedynie margines działalności danej firmy (ma to chronić uczciwych przedsiębiorców).

W maju 2017 r. wprowadzono nowe **przepisy zaostrzające kary za niepłacenie alimentów**. Osoba, która nie płaci alimentów przez co najmniej 3 miesiące, podlegać będzie grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Wyższa kara (do 2 lat więzienia) grozić będzie tym, którzy nie płacąc alimentów, narażają osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych (zakupu żywności, ubrań, ponoszenia kosztów leczenia itp). Dłużnicy alimentacyjni mogą uniknąć kary, jeśli wyrównają zaległości przed upływem 30 dni od pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego. Zaległości alimentacyjne w Polsce wynoszą 11 mld zł, ale raport z października 2017 r. potwierdził znaczny **spadek liczby osób zalegających z płaceniem alimentów** (w marcu 2017 r. przybyło 2,5 tys. nowych dłużników, a we wrześniu 2017 r. tylko 600, czyli ponad czterokrotnie mniej). Odnotowano też znaczny **wzrost ściągalności alimentów** (z 12% w 2015 r. do 26% na jesieni 2017 r., czyli ponad 2-krotnie więcej).

W lipcu 2017 r. weszły w życie nowe **przepisy, które zaostrzyły kary za ciężkie przestępstwa wobec osób małoletnich (poniżej 15 roku życia) i osób nieporadnych życiowo**. Zaostrzone zostały kary za przestępstwa przeciw życiu, zdrowiu i wolności dzieci (okaleczenie, uprowadzenie, handel dziećmi, porzucenie, pedofilia

itp). W przypadku spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu karę pozbawienia wolności od roku do 10 lat zastąpiono karą co najmniej 3 lat więzienia. Jeśli zaś następstwem powyższego czynu jest śmierć człowieka, karę pozbawienia wolności od 2 do 12 lat zastąpiono karą co najmniej 5 lat więzienia, karą 25 więzienia lub dożywotniego pozbawienia wolności. Karalne będzie też zaniechanie poinformowania o przestępstwie, np. osobie, która wiedziała o akcie pedofilskim i nie powiadomiła o nim niezwłocznie organów ścigania, grozić będzie do 3 lat pozbawienia wolności. Ponadto, na mocy innej ustawy, od października 2017 r. wprowadzono **rejestr przestępców na tle seksualnym (w tym pedofilów)**, którego część jest publicznie dostępna (w internecie).

Powyższe przykłady dobrze ilustrują ogólne podejście obecnego rządu do wymiaru sprawiedliwości, który ma **uderzać w najgroźniejszych przestępców, w tym w przestępczość zorganizowaną, a jednocześnie chronić najsłabsze jednostki w społeczeństwie**. To przeciwieństwo sytuacji istniejącej za czasów koalicji PO-PSL, gdy wymiar sprawiedliwości był łagodny dla przestępców, a bezwzględny dla zwykłych obywateli. Powyższe działania zaostrzające prawo karne wychodzą naprzeciw oczekiwaniom polskiego społeczeństwa. Jak wynika z badania opinii publicznej, 70% ankietowanych uważa, że kary dla łamiących prawo są w Polsce zbyt łagodne, a przeciwnego zdania jest jedynie 5% badanych (zob. część 2 - wykres 3b).

Sądy powszechne

W marcu 2017 r. Sejm uchwalił nowelizację **ustawy o ustroju sądów powszechnych** (projekt opracowało Ministerstwo Sprawiedliwości). Zgodnie z ustawą, która weszła w życie w maju 2017 r., **dyrektorzy sądów będą powoływani i odwoływani przez Ministra Sprawiedliwości**. Wcześniej dyrektorów sądów również powoływał minister, ale musiał czekać na wyniki prac komisji konkursowych powołanych przez prezesów sądów. Procedury konkursowe były często długotrwałe i uniemożliwiały szybkie obsadzanie stanowisk dyrektorskich, co miało negatywny wpływ na sprawność zarządzenia sądami. Dlatego postanowiono zrezygnować z trybu konkursowego na rzecz trybu powołania (określonego w kodeksie pracy), aby uporządkować system i usprawnić zarządzanie kadrami i finansami sądów. Zmiana ma **odciążyć prezesów sądów od obowiązków dotyczących administrowania sądami**, dzięki czemu będą oni mieć więcej czasu na wykonywanie swoich obowiązków związanych z nadzorem nad działalnością orzeczniczą sądów.

W lipcu 2017 r. uchwalona została kolejna nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych (projekt opracowali posłowie Prawa i Sprawiedliwości). Ustawa weszła w życie w sierpniu 2017 r., z wyjątkiem przepisów emerytalnych, które weszły w życie w październiku 2017 r. Podstawowym celem ustawy jest usprawnienie pracy sądów, aby zaczęły działać szybciej i efektywniej, a wydawane wyroki budziły zaufanie Polaków. Zmiany mają też uniezależnić sędziów od nacisków przełożonych, co będzie sprzyjać ich bezstronności i niezawisłości. W tym celu ustawa wprowadza kilka nowych zasad. Przede wszystkim chodzi o **zasadę losowego przydziału spraw sędziom, do czego będzie stosowany specjalny elektroniczny system** wzorowany na niemieckim (od października 2017 r. był on testowany w trzech sądach (w Warszawie, Gliwicach i Suwałkach), a w styczniu 2018 r. został wprowadzony w całym kraju). Ma to ograniczyć nieformalny wpływ prezesów sądów na wyroki sądowe poprzez arbitralne przydzielanie spraw wybranym sędziom i zapewnić równe obciążenie sędziów sprawami. Ponadto, wprowadzono **zasadę niezmienności składu orzekającego**, zgodnie z którą raz wylosowany skład sędziowski nie będzie ulegał zmianie do zakończenia sprawy (odstępstwa możliwe będą jedynie w ściśle określonych przypadkach, np. choroby sędziego).

Ustawa **zwiększa kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów**, przy czym odwołanie prezesa wymagać będzie zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa (KRS może skutecznie sprzeciwić się decyzji ministra większością 2/3 głosów). Ponadto, ustawa przewiduje doprecyzowanie zasad dotyczących **oświadczeń majątkowych** sędziów i prokuratorów, a także zobowiązanie dyrektorów i zastępców dyrektorów sądów do składania takich oświadczeń. Ustawa przewiduje także zrównanie **wieku emerytalnego** sędziów i prokuratorów z powszechnym wiekiem emerytalnym w Polsce. Po reformie z 2016 r. wiek emerytalny w Polsce wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (od października 2017 r.). Na wniosek sędziego lub prokuratora Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Sąd Najwyższy

W lipcu 2017 r., razem z nowelizacją ustawy o ustroju sądów powszechnych, Sejm uchwalił też ustawy dotyczące Sądu Najwyższego (nową ustawę) i Krajowej Rady Sądownictwa (ustawę nowelizującą). Ustawy o SN i KRS zostały jednak **zawetowane przez Prezydenta RP**, który zapowiedział, że w ciągu dwóch miesięcy przedstawi własne projekty ustaw reformujących sądownictwo. We wrześniu 2017 r. prezydenckie projekty ustaw o SN i KRS zostały przekazane do Sejmu. W październiku i listopadzie projekty były przedmiotem konsultacji pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Prawa i Sprawiedliwości, a także pomiędzy przedstawicielami Kancelarii Prezydenta oraz sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W grudniu 2017 r. obie ustawy zostały uchwalone przez Sejm, a następnie podpisane przez Prezydenta RP. Ustawy o SN i KRS zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw na początku stycznia 2018 r.

Uchwalona w grudniu 2017 r. **ustawa o Sądzie Najwyższym**, która zastąpiła dotychczasową ustawę z 2002 r., weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. na początku **kwietnia 2018 r.**

Ustawa wprowadza możliwość składania do Sądu Najwyższego tzw. **skarg nadzwyczajnych**, tj. skarg na prawomocne wyroki polskich sądów, w tym z ostatnich 20 lat. Ma to służyć zapewnieniu praworządności i sprawiedliwości społecznej. Wniesienie skargi nadzwyczajnej możliwe będzie w sytuacji, gdy (a) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP, (b) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, (c) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Skargę nadzwyczajną będzie mógł wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Prokuratury Generalnej RP, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ustawa tworzy **dwie nowe izby** Sądu Najwyższego, tj. **Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych** oraz **Izbę Dyscyplinarną** z udziałem **ławników**. Ta druga będzie prowadzić postępowania dyscyplinarne wobec sędziów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Sprawy dyscyplinarne będą rozpatrywane przez mieszane składy sędziowsko-ławnicze (w pierwszej instancji – 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnik Sądu Najwyższego, a w drugiej instancji – 3 sędziów i 2 ławników). Wprowadzenie mieszanych składów sędziowsko-ławniczych ma na celu zwiększenie udziału społeczeństwa w rozpatrywaniu spraw dyscyplinarnych środowiska prawniczego. Ławnicy wyznaczani będą każdorazowo przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród ławników Sądu Najwyższego wybranych przez Senat RP na 4-letnią kadencję. Kandydatów na ławników będą mogły zgłaszać stowarzyszenia, organizacje społeczne i zawodowe (z wyjątkiem partii politycznych), a także co najmniej 100 obywateli mających czynne prawo wyborcze.

Jeśli chodzi o **wiek emerytalny** to, co do zasady, sędzia Sądu Najwyższego będzie przechodził w stan spoczynku w wieku 65 lat (przed reformą wiek ten wynosił 70 lat). Jeśli w okresie 6-12 miesięcy przed osiągnięciem wieku emerytalnego sędzia złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska (wraz z zaświadczeniem lekarskim o dobrym stanie zdrowia), Prezydent RP będzie mógł wyrazić na to zgodę. Zgoda będzie udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Ustawa przewiduje też, że sędzia Sądu Najwyższego będąca kobietą będzie mogła przejść w stan spoczynku po osiągnięciu 60 roku życia. Podobnie jak w przypadku sędziów sądów powszechnych i prokuratorów, ma to na celu zrównanie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego z powszechnym wiekiem emerytalnym w Polsce (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn).

Krajowa Rada Sądownictwa

Jak wspomniano, w grudniu 2017 r. wraz z nową ustawą o Sądzie Najwyższym uchwalona została także nowelizacja **ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS)**. Ustawa o KRS weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. w połowie **stycznia 2018 r.** (z wyjątkiem kilku przepisów, które weszły w życie z dniem następującym po ogłoszeniu ustawy).

Reforma ma zapewnić bardziej demokratyczny charakter KRS, czyli instytucji, która – zgodnie z Konstytucją RP – stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ma też zapewnić lepszą weryfikację osób ubiegających się o urząd sędziego. W tym celu za konieczne uznano **zmianę sposobu powoływania członków KRS**, gdyż to oni wyłaniają kandydatów na sędziów i przedstawiają ich do zatwierdzenia Prezydentowi RP (KRS ma też wpływ na sędziowskie awanse). Za niezbędne uznano też wprowadzenie **demokratycznego i obiektywnego trybu wyboru** członków KRS w miejsce dotychczasowego trybu – skomplikowanego i nieprzejrzystego. Dzięki temu realny wpływ na wybór członków KRS (a pośrednio także na wybór sędziów) zyskają przedstawiciele społeczeństwa, a nie tylko – jak dotychczas – środowisko sędziowskie pozostające poza wszelką społeczną kontrolą.

Zgodnie z Konstytucją RP, KRS składa się z 25 członków, w tym 15 sędziów (art. 187 ust. 1 – zob. ramka 1). Jednakże **Konstytucja nie określa sposobu wybierania 15 członków KRS będących sędziami**. Przed reformą byli oni wybierani przez zgromadzenia sędziów, a po reformie będą wybierani przez Sejm. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia sędziego jako kandydata na członka KRS będzie grupa co najmniej 2 tys. pełnoletnich obywateli lub co najmniej 25 sędziów (z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku).

Zgodnie z postulatem Prezydenta RP, wyboru sędziów-członków KRS dokonywać będzie Sejm kwalifikowaną **większością 3/5 głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (takiej większości nie ma żadna partia w Sejmie). W przypadku niemożności wyboru większością 3/5 głosów, o wyborze decydować będzie **bezwzględna większość głosów**. W ten sposób partia rządząca mogłaby wybrać 9 członków KRS, a partie opozycyjne – 6 członków. Należy przy tym podkreślić, że sędziowie wybrani przez taką czy inną opcję polityczną pozostają niezawisli.

Powyzszych 15 członków KRS będących sędziami zostanie wybranych na **wspólną 4-letnią kadencję** (zamiast dotychczasowych **kadencji indywidualnych**, uznanych za **niekonstytucyjne** przez Trybunał Konstytucyjny w czerwcu 2017 r.). Zgodnie z Konstytucją RP, zostaną oni wybrani spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (art. 187 ust. 1 pkt 2). Dokonując wyboru, Sejm – w miarę możliwości – będzie starał się uwzględnić potrzebę reprezentacji w KRS sędziów różnych rodzajów i szczebli sądów. Liczyć mają się wyłącznie kompetencje, a nie układy w środowisku sędziowskim, więc równe szanse na wybór będzie miał każdy sędzia niezależnie od szczebla sądu, w którym orzeka (dotychczas, **w ciągu blisko 30 lat funkcjonowania KRS, zasiadało w niej zaledwie 4 sędziów sądów rejonowych**, tj. sądów najniższego szczebla, w których rozpatrywana jest największa liczba spraw).

Ustawa o KRS była krytykowana przez opozycję, a także środowisko sędziowskie. Zarzucano jej, że zmierza do „upolitycznienia sądów”, „naruszenia niezależności sądów” itp. Ministerstwo Sprawiedliwości uważa te zarzuty za bezzasadne, bo **podobne rozwiązania istnieją w innych państwach UE**. W wielu państwach UE władza ustawodawcza lub wykonawcza (parlament, prezydent, rząd) ma istotny udział w procesie powoływania sędziów, a także wpływ na wybór członków instytucji będących odpowiednikami polskiej KRS (zob. tabela 1). **Podobnie sytuacja wygląda w USA**. Również sędziowie Trybunału Sprawiedliwości UE nominowani są przez rządy państwa członkowskich, a więc przez polityków.

* * *

Pod koniec marca i na początku kwietnia 2018 r., mając na względzie rekomendacje Komisji Europejskiej (zob. strony 19-20), posłowie PiS przygotowali **projekty zmian w ustawach o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym i o KRS**. Nowelizacje zostały uchwalone przez Sejm w połowie kwietnia 2018 r. Nowe przepisy przewidują, że to KRS, a nie Prezydent RP będzie wyrażać zgodę na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Minister Sprawiedliwości nie będzie mógł odwołać prezesa lub wiceprezesa sądu bez zgody kolegium sądu lub KRS. Co do zasady, wiek emerytalny sędziów wyniesie 65 lat dla kobiet i mężczyzn (choć kobietom pozostawiono możliwość przejścia w stan spoczynku w wieku 60 lat). Nowe przepisy zapewniają również niezależność finansową (budżetową) Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym. Sejm uchwalił też ustawę przewidującą publikację 3 niepublikowanych dotychczas orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. (z zastrzeżeniem, że TK wydał je z naruszeniem prawa).

Tabela 1

Organizacja i zasady funkcjonowania sądownictwa w UE i USA (wybrane przykłady)

	Procedura wyboru sędziów	Instytucja nadzorująca sądownictwo
Austria	Kandydatów na sędziów zgłaszają przewidziane w ustroju sądów senaty (komisje składające się z sędziów), ale ich propozycje nie są wiążące. Sędziów mianuje prezydent federalny na wniosek rządu federalnego lub z jego upoważnienia właściwy minister federalny. Prezydent mianuje sędziów wyższej instancji, a minister sprawiedliwości – niższej.	Brak rady sądownictwa na poziomie krajowym (odpowiednika polskiej KRS). Nadzór administracyjny nad sądownictwem sprawuje ministerstwo sprawiedliwości.
Czechy	Kandydatów na sędziów zgłaszają prezesi sądów okręgowych, ale ich propozycje nie są wiążące. Ministerstwo sprawiedliwości decyduje, które kandydatury przedstawi prezydentowi do mianowania (zwykle 2 razy do roku). Prezydent może odmówić powołania sędziego tylko w wyjątkowych wypadkach.	Brak rady sądownictwa na poziomie krajowym (odpowiednika polskiej KRS). Nadzór administracyjny nad sądownictwem sprawuje ministerstwo sprawiedliwości.
Dania	Sędziowie powoływani są przez monarchę na wniosek ministra sprawiedliwości. Wniosek ministra przedstawiany jest na podstawie rekomendacji Rady ds. Nominacji Sędziowskich, które nie są wiążące. Tradycyjnie od ponad 200 lat sędziowie rekrutują się z korpusu urzędników ministerstwa sprawiedliwości.	Duński Zarząd Sądownictwa składa się z 11 członków: 8 przedstawicieli sądownictwa, 1 przedstawiciela zawodów prawniczych oraz 2 specjalistów w dziedzinie zarządzania i problemów społecznych. Kadencja trwa 4 lata (istnieje możliwość reelekcji). Zarząd podlega ministrowi sprawiedliwości.
Francja	Sędziowie powoływani są przez prezydenta na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa. W określonych przypadkach kandydatów na sędziów zgłasza minister sprawiedliwości, Rada przedstawia swoją opinię, a sędziów powołuje prezydent uwzględniając opinię Rady.	Najwyższa Rada Sądownictwa składa się z 22 osób i dzieli na sekcję sędziowską i prokuratorską. W jej skład wchodzi pierwszy prezes i prokurator generalny Sądu Kasacyjnego, 6 sędziów, 6 prokuratorów i 8 osób spoza środowiska sędziowskiego, tj. 1 członek wybierany przez Radę Stanu, 1 przedstawiciel zawodów prawniczych i po 2 członków wybranych przez prezydenta, a także przewodniczących obu izb parlamentu.
Hiszpania	Sędziowie powoływani są dekretem królewskim na wniosek Generalnej Rady Sądownictwa. Dekret wydawany jest przez ministra sprawiedliwości, który sankcjonuje wybór sędziego.	Generalna Rada Sądownictwa składa się z 20 członków wybieranych przez parlament większością 3/5 głosów na 5-letnią kadencję. Każda z izb parlamentu wybiera 10 członków, w tym 6 sędziów i 4 prawników (sędziowie wybierani są spośród 36 kandydatów przedstawionych przez stowarzyszenia sędziów lub sędziów niezrzeszonych).
Holandia	Sędziowie powoływani są na mocy rozporządzenia królewskiego na wniosek ministra sprawiedliwości. Kandydata wskazuje sędzia, który opuszcza stanowisko. Jeśli jest więcej niż jeden kandydat, wyboru dokonuje minister.	Holenderska Rada Sądownictwa składa się z 3 do 5 członków (Rada sama decyduje o liczbie swoich członków). Członkowie Ray wybierani są przez króla na wniosek ministra na 6-letnią kadencję. Obecnie Rada liczy 4 członków, w tym 2 sędziów.
Niemcy	Sędziów federalnych mianuje i odwołuje prezydent federalny. Sędziów najwyższych trybunałów powołuje minister federalny wraz z komisją złożoną z ministrów krajów związkowych (landów) i członków wybranych przez parlament federalny. Co do sędziów sądów powszechnych, to w połowie landów są tzw. komisje elektorskie (składające się z sędziów, przedstawicieli parlamentu landu, rządu federalnego itp). W razie konfliktu między komisją a ministrem sprawiedliwości dot. kandydata na sędziego, kandydat musi uzyskać 3/5 głosów komisji.	Brak rady sądownictwa na poziomie krajowym (odpowiednika polskiej KRS). Nadzór administracyjny nad sądownictwem sprawuje ministerstwo sprawiedliwości.
Szwecja	Sędziowie sądów powszechnych powoływani są przez ministra sprawiedliwości na wniosek Rady ds. Nominacji Sędziów.	Za organizację sądów odpowiada Narodowa Administracja Sądownictwa – organ podległy ministrowi sprawiedliwości. Rada ds. Nominacji Sędziów składa się z 9 członków: 5 sędziów, 2 prawników wybieranych przez rząd po konsultacjach ze środowiskiem prawniczym, a także 2 przedstawicieli społeczeństwa wybieranych przez parlament.
Włochy	Główną rolę w powoływaniu sędziów odgrywają procedury konkursowe oraz Najwyższa Rada Sądownictwa, która jest kolegialnym organem zarządzającym systemem wymiaru sprawiedliwości.	W skład Najwyższej Rady Sądownictwa wchodzi 27 osób: prezydent (będący jednocześnie przewodniczącym), pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego, prokurator generalny, 16 członków, których wybierają sędziowie i prokuratorzy ze swojego grona, a także 8 członków nie będących sędziami lub prokuratorami i powoływanych przez obradujące wspólnie obie izby parlamentu. Kadencja trwa 4 lata (istnieje możliwość reelekcji).

	Procedura wyboru sędziów
UE	<p>Trybunał Sprawiedliwości UE jest jedną z siedmiu instytucji UE. W jego skład wchodzi dwa organy sądownicze: właściwy Trybunał Sprawiedliwości, a także Sąd.</p> <p>W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi 28 sędziów i 11 rzeczników generalnych. Sędziowie i rzecznicy generalni są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich UE, po konsultacji z komitetem, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania funkcji sędziego. Ich kadencja trwa 6 lat i jest odnawialna.</p> <p>W skład Sądu wchodzi co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego UE (w czerwcu 2017 r. było 45 sędziów pełniących urząd). Sędziowie mianowani są za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich, po zasięgnięciu opinii wspomnianego komitetu. Ich kadencja również trwa 6 lat i jest odnawialna.</p>
USA	<p>Sędziów federalnych (w tym sędziów Sądu Najwyższego) mianuje prezydent za radą i zgodą Senatu (większością 2/3 głosów). Zgodnie z konstytucją, są oni powoływani na dożywotnie kadencje, a jedyną możliwością ich odwołania jest procedura <i>impeachmentu</i> przewidziana dla usunięcia z urzędu prezydenta i urzędników federalnych.</p> <p>Sędziowie stanowi powoływani są za pomocą jednej z trzech metod, które wykształciły się z biegiem czasu. Są to: (1) procedura mianowania przez gubernatora lub legislaturę stanową spośród kandydatów wskazanych przez sędziów lub stowarzyszenia prawników; (2) wybory powszechne – partyjne i niepartyjne (w pierwszym przypadku znana jest afiliacja polityczna sędziów, na których głosują obywatele; w drugim nie jest ona podawana); (3) wybór merytoryczny – kandydatów na sędziów wybiera komitet legislacyjny, a ostatecznej nominacji dokonuje zwykle gubernator (czasami potrzebna jest też akceptacja stanowej legislatury).</p>

Źródło: Informacja nt. powoływania sędziów w wybranych państwach UE, Biuro Analiz Sejmowych, październik 2016; Uzasadnienie do projektu ustawy o KRS, marzec 2017; Trybunał Sprawiedliwości UE (curia.europa.eu)

Zgodność reformy sądownictwa z Konstytucją RP

Zgodnie z Konstytucją RP, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 25 członków. W jej skład wchodzi m.in. „piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych” (art. 187 ust. 1 pkt 2). Przepis ten **nie określa w jaki sposób należy dokonać wyboru tych 15 członków**, a więc sposób zaproponowany w znowelizowanej ustawie o KRS – tzn. wybór przez Sejm – należy uznać za zgodny z powyższym przepisem Konstytucji. Czasami podnoszony jest argument, że Sejm może wybrać tylko 4 członków KRS, gdyż Konstytucja stanowi, iż w skład KRS wchodzi „czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów” (art. 187 ust. 1 pkt 3). Jest to twierdzenie nieprawdziwe, gdyż przepis ten odnosi jedynie do członków KRS wybieranych spośród posłów, a nie do innych członków KRS. Tak więc **Sejm ma prawo wybrać zarówno 4 członków KRS spośród posłów, jak i 15 członków spośród sędziów**.

Konstytucja stanowi, że „kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata” (art. 187 ust. 3). Rozwiązanie zaproponowane w znowelizowanej ustawie o KRS, zgodnie z którym członkowie KRS mają być wybierani na **wspólną 4-letnią kadencję**, jest zgodne z tym przepisem Konstytucji. Natomiast, jak wspomniano, niezgodne z Konstytucją było wybieranie członków KRS na indywidualne kadencje, co w czerwcu 2017 r. potwierdził Trybunał Konstytucyjny.

Konstytucja RP stanowi, że „sędziowie są nieusuwalni” (art. 180 ust. 1), a także że „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję” (art. 183 ust. 3). Jednocześnie Konstytucja przewiduje, że „ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku” (art. 180 ust. 4), a „w razie **zmiany ustroju sądów (...)** wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia” (art. 180 ust. 5). Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym określiła **wiek emerytalny** sędziów na 65 lat, gdyż tyle wynosi powszechny wiek emerytalny w Polsce. Obecna Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego ukończyła 65 lat w listopadzie 2017 r. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, że można wprowadzać **ograniczenia w trakcie trwania kadencji** organów konstytucyjnych i ustawowych, jeśli jest to uzasadnione **ważnym interesem publicznym** (uzasadnienie wyroku TK nr K 25/07 z 18 lipca 2007 r.). Dotyczy to również wygaszenia kadencji 15 członków KRS będących sędziami na mocy znowelizowanej ustawy o KRS, która – podobnie jak nowa ustawa o SN – wprowadzają istotne zmiany w ustroju sądów.

Ramka 1

Konstytucja RP – kluczowe przepisy dotyczące sądownictwa

Rozdział VIII

SĄDY I TRYBUNAŁY

Art. 173

Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

(...)

Art. 176

1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.
2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

Art. 177

Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

Art. 178

1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.
2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.
3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 179

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Art. 180

1. Sędziowie są nieusuwalni.
2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.
3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.
4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.
5. W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

(...)

Art. 182

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.

Art. 183

1. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.
2. Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.
3. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

(...)

Art. 187

1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
 - 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
 - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
 - 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.
3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.
4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

Źródło: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Inne planowane reformy – procedura cywilna

Pod koniec listopada 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło założenia reformy procedury cywilnej, której celem jest uproszczenie i przyspieszenie postępowań sądowych. Reforma będzie konsultowana z sędziami, adwokatami, radcami prawnymi, środowiskiem uniwersyteckim itp.

Reforma miałaby zapewnić obiektywizm postępowań dzięki **możliwości wyłączenia sędziów, a nawet całych sądów, gdyby ich bezstronność była kwestionowana**. Miałaby też zostać ograniczona możliwość obstrukcji procesów: nie trzeba byłoby rozpatrywać nieuzasadnionych wniosków, nieustannych zażaleń itp. Ponadto, **sądy miałyby być „bliżej ludzi”**. Dotyczy to np. osób składających pozwy przeciwko firmom, bankom czy agendum Skarbu Państwa, które mają siedziby z dala od ich miejsca zamieszkania. W takich przypadkach sprawy miałyby toczyć się w sądach w pobliżu miejsca zamieszkania osób pozywających, czyli obywateli/konsumentów, którzy są *de facto* słabszą stroną sporu.

Zgodnie z przedstawionymi propozycjami, każda sprawa w sądzie cywilnym rozpoczynałaby się od **posiedzenia przygotowawczego** z udziałem stron. W jego trakcie sędzia miałby pełnić rolę **mediatora** i dążyć do doprowadzenia do ugody. Jeśli strony nie doszłyby do porozumienia, sędzia miałby określić terminy rozpraw i ewentualnego orzeczenia, dokumenty i dowody, które strony muszą dostarczyć itp. Regułą w **mniej skomplikowanych sprawach cywilnych miałyby być tylko jedna rozprawa**, na której zapadałby wyrok. Jeśli byłoby to niemożliwe na pierwszej rozprawie, wyrok miałby zapadnąć na jednej z kolejnych (nieodległych) rozpraw. Uzasadnienia wyroków miałyby być zwięzłe, bo obecnie są one zbyt długie.

Część 4. Próby zablokowania reformy sądownictwa

Część opozycji, określająca się jako „totalna opozycja”, podjęła próbę zablokowania reformy sądownictwa. Zalicza się do niej Platforma Obywatelska (rządząca przez 8 lat w ramach koalicji PO-PSL) i Nowoczesna (bliska ideowo PO). Partie te przyjęły w stosunku do rządu konfrontacyjną metodę „ulicy i zagranicy”.

Działania krajowe

W 2017 r. kilka razy organizowano **uliczne protesty** w różnych polskich miastach (demonstracje, marsze, pikety itp). Najliczniejsze były protesty w Warszawie w lipcu 2017 r., które zgromadziły od 14 tys. (według policji) do 50 tys. uczestników (według warszawskiego ratusza, rządzonego przez byłą wiceszefową PO i znanego z przeszacowywania liczby uczestników ulicznych demonstracji w przeszłości). Ówczesne **bardzo szybkie tempo procedowania ustaw** o sądownictwie (głównie o KRS i SN), a także **brak odpowiedniej komunikacji społecznej**, zaniepokoiły część społeczeństwa, która przyłączyła się wówczas do ulicznych protestów. Ustawy te zostały jednak zawetowane przez Prezydenta RP. W kolejnych miesiącach tempo prac nad nowymi ustawami o KRS i SN było znacznie wolniejsze, a ponadto główne założenia reformy sądownictwa były szeroko komentowane i wyjaśniane zarówno w mediach prorządowych, jak i opozycyjnych. W efekcie, **kolejne uliczne protesty** w listopadzie i grudniu 2017 r. były już **znacznie mniej liczne** – niektóre zgromadziły ponad tysiąc uczestników, inne zaś zaledwie kilkaset lub kilkadziesiąt osób.

W ulicznych protestach, obok polityków opozycji, brali też udział prominentni przedstawiciele środowiska sędziowskiego (np. obecni i byli prezesi Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego), choć Konstytucja zabrania im „*działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów*” (art. 178 ust. 3 – zob. ramka 1). Ponadto, w trakcie ulicznych protestów w lipcu 2017 r. **grupa sędziów spotkała się z czołowymi politykami PO** w siedzibie tej partii w Warszawie, co stawia pod znakiem zapytania bezstronność tych sędziów (w spotkaniu uczestniczyli obecni i byli prezesi Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, przewodniczący KRS i Stowarzyszenia Sędziów Polskich).

Pewne formy **obstrukcji wobec reformy sądownictwa** podjęła też **Krajowa Rada Sądownictwa**, np. w sprawie **asesorów sądowych** (młodych prawników rozpoczynających pracę jako sędziowie). W październiku

2017 r. KRS odrzuciła wszystkich 265 kandydatów na asesorów, którzy zostali zgłoszeni przez Ministerstwo Sprawiedliwości i mieli wypełnić część z około 800 wakatów sędziowskich. Kandydatom zarzucano niespełnienie wymogów formalnych (braki w dokumentacji), choć ocenia się, że był to tylko pretekst do zablokowania reformy z 2016 r. przywracającej funkcję asesora sądowego (zlikwidowaną w 2009 r. za rządów koalicji PO-PSL). Dwa tygodnie później KRS uchyliła swój sprzeciw wobec 252 kandydatów.

W styczniu 2018 r. Przewodniczący KRS zrezygnował z pełnionej funkcji w proteście przeciwko reformie, a jego miejsce zajęła Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, która z kolei zrezygnowała z tej funkcji w marcu (oboje uczestniczyli we wspomnianym spotkaniu sędziów z politykami opozycji). Ponadto, KRS i Stowarzyszenie Sędziów Polskich zaapelowały do sędziów, aby nie kandydowali do nowej KRS, którą miał wkrótce wybrać Sejm. Mimo to zgłosiło się 18 sędziów, spośród których **w marcu 2018 r. Sejm wybrał 15 nowych członków KRS**. W skład KRS weszło 9 sędziów zgłoszonych przez partię rządzącą (PiS) i 6 sędziów zgłoszonych przez część opozycji (Kukiz'15). Pozostałe partie opozycyjne (PO, Nowoczesna i PSL) **zbojkotowały głosowanie**. Wyboru dokonano większością 3/5 głosów. Spośród wybranych 15 sędziów, 13 to sędziowie sądów rejonowych, 1 sędzia sądu okręgowego i 1 sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego (oznacza to istotną zmianę w strukturze składu KRS – zob. strona 14). **Prace KRS były przez ponad miesiąc blokowane przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego**, która nie zwoływała posiedzenia KRS w nowym składzie. Zrobiła to dopiero w kwietniu 2018 r., gdy uchwalono przepisy pozwalające zwołać posiedzenie KRS najstarszemu członkowi KRS, jeśli w określonym czasie nie zrobi tego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Jak wynika z badań opinii publicznej, powyższe **protesty (w tym uliczne demonstracje) nie zaszkodziły partii rządzącej**. W lipcu i sierpniu 2017 r., już po największych ulicznych demonstracjach, społeczne poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości wynosiło między 30% a 40%. W kolejnych miesiącach poparcie dla PiS wzrastało, często przekraczając 40%, a w grudniu 2017 r. – już po uchwaleniu ustaw o KRS i SN – osiągnęło poziom 50%. W tym samym czasie notowania największej partii opozycyjnej (PO) oscylowały wokół 20%. Podobne były też wyniki sondaży w pierwszych miesiącach 2018 r. (styczeń-kwiecień).

Działania zagraniczne

Politycy „totalnej opozycji” – wspierani przez szefa Rady Europejskiej Donalda Tuska, byłego premiera rządu PO-PSL – wielokrotnie zabiegali w instytucjach UE o interwencję wymierzoną w obecny polski rząd i nałożenie na Polskę sankcji. Powodem miało być rzekome „zagrożenie praworządności i demokracji” w Polsce, do czego miała przyczynić się m.in. reforma sądownictwa. Te działania polskiej opozycji przeciwko własnemu krajowi przyniosły dość ograniczone skutki.

W listopadzie 2017 r. **Parlament Europejski** przyjął krytyczną **rezolucję** dotyczącą praworządności w Polsce, w której wyraził zaniepokojenie reformą polskiego sądownictwa. Za przyjęciem rezolucji głosowały głównie frakcje polityczne niechętne konserwatywnemu polskiemu rządowi, tj. EPP (do której należą posłowie PO i PSL), liberałowie (z którymi sympatyzuje Nowoczesna), a także lewica (socjaliści i zieloni). Rezolucję poparło 438 posłów, 152 było przeciw, a 71 wstrzymało się od głosu. Polscy posłowie z opozycji (PO, PSL i SLD) w większości wstrzymali się od głosu lub nie wzięli udziału w głosowaniu, ale **6 posłów PO poparło rezolucję przeciwko własnemu krajowi**, co wywołało zdziwienie i negatywne reakcje w Polsce i za granicą. Głosowanie pokazało, że **nie ma jedności** w sprawie politycznych działań przeciwko Polsce na forum UE.

W grudniu 2017 r. **Komisja Europejska** zdecydowała o **uruchomieniu „procedury kontroli praworządności” wobec Polski** (na podstawie **art. 7 Traktatu o UE**). Komisja podjęła decyzję o uruchomieniu tej procedury zanim ustawy o KRS i SN zostały podpisane przez Prezydenta RP, a więc gdy nie były jeszcze obowiązującym prawem. Również Komisja Wenecka na początku grudnia 2017 r. wydała swoje opinie na temat ustaw o KRS i SN zanim ustawy te zostały uchwalone przez Sejm, a więc nie był znany ich ostateczny kształt. Komisja Europejska skierowała do polskich władz **rekomendacje** w zakresie praworządności odnoszące się do ustaw o KRS, SN i sądach powszechnych. Dotyczyły one m.in. zróżnicowanego wieku emerytalnego sędziów w zależności od płci (w tej kwestii Komisja wniosła też sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE). Inne rekomendacje dotyczyły uprawnień Prezydenta RP do wyrażania zgody na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego, uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie

odwoływania prezesów sądów, skargi nadzwyczajnej itp. Komisja zaleciła także publikację 3 nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r.

W kontekście powyższych działań instytucji UE, warto przypomnieć **stanowisko Komisji Europejskiej z 2008 r. dotyczące organizacji sądownictwa w państwach członkowskich UE**: „Komisja nie może podjąć działań w sprawach krajowych. Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską i Traktatem o Unii Europejskiej, Komisja nie posiada uprawnień do ingerencji w indywidualne sprawy dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości lub niewydolności systemu sądowego. W szczególności **Komisja nie może ocenić ani krajowej ustawy regulującej nadzór administracyjny nad sądami przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ani kwestii dotyczących wynagrodzeń sędziów, gdyż oba te tematy nie mają związku z prawem wspólnotowym.**” Tak więc 10 lat temu, gdy w Polsce rządziła koalicja PO-PSL, Komisja Europejska twierdziła, że nie ma uprawnień, aby ingerować w krajowe prawo dotyczące sądownictwa. Natomiast obecnie, gdy w Polsce rządzi Prawo i Sprawiedliwość, Komisja Europejska uznała, że jednak posiada takie uprawnienia.

Ponadto, w kontekście powyższych działań, instytucjom UE zarzuca się przekroczenie uprawnień, a także **ingerencję w obszary znajdujące się w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich UE**. Do takich obszarów zalicza się organizację krajowego wymiaru sprawiedliwości (podobnie jak politykę społeczną, która dotyczy m.in. wieku emerytalnego, w tym wieku emerytalnego sędziów). Wskazuje się także na stosowanie podwójnych standardów przez instytucje UE, które atakują Polskę za rzekome problemy z praworządnością, a nie reagują na rzeczywiste zagrożenia dla praworządności i praw człowieka w innych państwach UE. Ponadto, jak wspomniano, **w wielu państwach UE politycy (władza ustawodawcza lub wykonawcza) mają istotny wpływ na organizację krajowego sądownictwa**, ale tym państwom – w przeciwieństwie do Polski – nie stawia się zarzutów upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości, naruszenia zasady trójpodziału władzy, zagrożenia praworządności itp.

Uruchomienie art. 7 (zwanego „opcją atomową”, bo może prowadzić do odebrania prawa głosu państwu członkowskiemu na forum UE) nastąpiło po raz pierwszy w historii UE. Kolejne etapy tej procedury, które mogłyby ewentualnie prowadzić do nałożenia sankcji na państwo UE, wymagają jednak większości kwalifikowanej, większości 4/5 państw członkowskich UE, a nawet ich jednomyslności. To mogłoby być trudne, gdyż **działania wobec Polski podjęte przez instytucje UE oceniane są jako motywowane politycznie i spotykają się z dezaprobatą części państw UE**. W praktyce oznacza to, że nałożenie sankcji na Polskę jest nierealne. Mimo to procedura została uruchomiona przez Komisję, gdyż jest ona narzędziem pozwalającym wywierać presję na rząd. A istnieją opinie, że w całej sprawie nie chodzi o polską reformę sądownictwa, ale o „próbę sił” pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi UE, tj. **próbę podporządkowania rządów tych państw unijnym instytucjom**. Ma to istotne znaczenie w kontekście trwającej debaty o przyszłości UE, tzn. czy UE ma ewoluować w kierunku „europejskiego superpaństwa” kierowanego przez ponadnarodowe i technokratyczne instytucje UE (dominujące nad państwami członkowskimi), czy też pozostać „Europą ojczyzn”, w której unijne instytucje pełnią rolę koordynacyjną i pomocniczą, a wiodącą rolę odgrywają suwerenne państwa i ich demokratycznie wybrane rządy.

* * *

W marcu 2018 r. Rząd RP przedstawił „**Białą księgę**” w sprawie reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości, w której wyjaśnił dlaczego reforma była konieczna i odniósł się do głównych zastrzeżeń Komisji Europejskiej (zob. [streszczenie](#)). W marcu rząd przekazał też Komisji Europejskiej **oficjalne stanowisko** dotyczące jej zarzutów z grudnia 2017 r., wyjaśniając, że reforma jest odpowiedzią na oczekiwania społeczne, a rozwiązania przyjęte w Polsce są podobne do istniejących w innych państwach UE. Polska zaproponowała jednak **kompromis**: nowelizację ustaw dotyczących sądownictwa, która uwzględniałaby część rekomendacji Komisji Europejskiej, a jednocześnie zachowywały główne elementy reformy. Ustawy nowelizujące zostały uchwalone przez Sejm w połowie kwietnia 2018 r. (zob. strona 14). Ponadto, w okresie styczeń-kwiecień 2018 r. miało miejsce wiele **politycznych i technicznych spotkań** przedstawicieli Rządu RP i Komisji (w tym na najwyższym politycznym szczeblu), które miały na celu znalezienie kompromisu i zakończenie konfliktu.

Warszawa, styczeń / kwiecień 2018