



**Biała Księga  
w sprawie reform  
polskiego wymiaru sprawiedliwości**

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

---





**BIAŁA KSIĘGA**  
**w sprawie reform**  
**polskiego wymiaru sprawiedliwości**

WARSZAWA, 7 MARCA 2018 ROKU

## **Spis treści:**

- I. Dlaczego Polska potrzebuje reformy sądownictwa?
- II. Uwagi Komisji Europejskiej na tle stanu prawnego w Polsce i innych państwach członkowskich UE.
- III. Reforma procedur.
- IV. Niezawisłość sędziowska.
- V. Krajowa Rada Sądownictwa.
- VI. Trybunał Konstytucyjny.
- VII. Praworządność jako fundament wspólnych europejskich wartości.
- VIII. Konkluzje.

## **SZANOWNI PAŃSTWO!**

Reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości budzą w ostatnich miesiącach ogromne zainteresowanie i w Polsce, i zagranicą. Niezależnie od podnoszonych już wcześniej wątpliwości co do zasadności stosowania w tej sprawie procedury przewidzianej w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, przedstawiamy Państwu tę Białą Księgę. Jej celem jest wyjaśnienie, że zarzuty kierowane pod adresem reform nie mają podstaw, a przede wszystkim rozwianie obaw naszych europejskich partnerów o stan praworządności w Polsce.

Niniejsze opracowanie – choć obszerne – stanowi jedynie skrótowy opis przyczyn, dla których reformy sądownictwa są w Polsce konieczne, sposobu w jaki poprawią one jego funkcjonowanie, a także porównanie polskich przepisów do ustawodawstwa innych krajów Unii i przedstawienie ich na tle orzecznictwa międzynarodowych trybunałów, a także opinii organizacji stojących na straży praworządności. W dalszej części wskazujemy także na elementy związane z podstawowymi wartościami europejskimi – w tym zasadą pluralizmu konstytucyjnego oraz koniecznością rozliczenia się z totalitarną przeszłością.

Zdajemy sobie sprawę, że szczegółowy sposób funkcjonowania przepisów regulujących ustrój sądownictwa w poszczególnych Państwach Członkowskich może być różny – i że pewne rozwiązania sprawdzają się lepiej, a inne gorzej. Przeprowadzone przez naszych ekspertów analizy wskazują jednak, że nowe polskie ustawodawstwo nie odbiega w istotnym stopniu od regulacji obecnych od lat w innych krajach o ugruntowanej tradycji demokratycznej, a przepisy, na których się wzorowaliśmy nigdy nie budziły zastrzeżeń ani Komisji Europejskiej, ani organizacji stojących na straży praworządności.

W ostatnich tygodniach rząd RP prowadzi intensywny dialog z instytucjami Unii Europejskiej, wskazując na przyczyny dla których reforma sądownictwa była konieczna, a także na jej zgodność z wymogami praworządności. Biała Księga, którą trzymają Państwo w rękach, jest kolejnym krokiem w tym dialogu. Przekazując ją Państwu zapraszamy do przedstawiania naszemu rządowi wszelkich uwag i zadawania pytań, jakie uznają Państwo za stosowne. Chcemy by nasze reformy zostały wyjaśnione jak najlepiej – i aby nie było żadnych wątpliwości, że w pełni odpowiadają europejskim standardom.

Szczególną uwagę zwracamy dziś na konieczność merytorycznej i spokojnej dyskusji. Dotychczasowy jej przebieg źle przysłużył się i tak niskiemu zaufaniu polskiego

społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Ostre słowa padały i ze strony zwolenników reform, i ich krytyków. Wyrażamy z tego powodu ubolewanie, a przekazując Państwu tę Białą Księgę apelujemy o to, by dalsza dyskusja odbywała się w oparciu o rzeczowe argumenty prawne.

Jesteśmy gotowi do konstruktywnej, opartej na faktach dyskusji i wierzymy, że doprowadzi ona do takiego rozwiązania, które będzie korzystne i dla Polski, i dla Unii Europejskiej.

# I. DLACZEGO POLSKA POTRZEBUJE REFORMY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI?

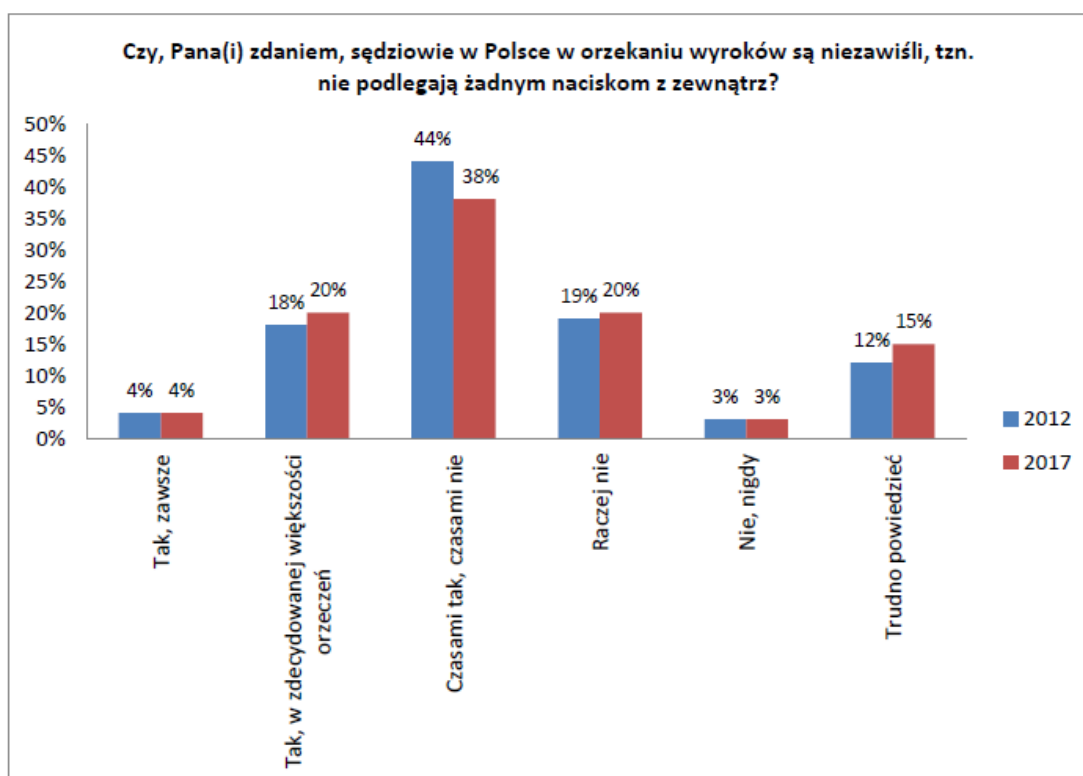
## NISKIE ZAUFANIE DO SĄDOWNICTWA

1. **Polskie sądownictwo cieszy się bardzo niskim zaufaniem społecznym.** Według badania *World Justice Project* opublikowanego w 2017 roku (przeprowadzonego jeszcze przed reformami), było ono wyraźnie słabsze niż w większości krajów rozwiniętych – Polska zajęła w tym rankingu 24. miejsce na 35 państw z tej grupy. Wśród najgorzej ocenianych wskaźników jest **niski stopień kontroli władzy przez sądy** (31. miejsce), **ochrona przez sądy podstawowych praw obywateli** (również 31. miejsce) oraz **jakość postępowań cywilnych i karnych** (28. i 26. miejsce)<sup>1</sup>.
2. W 2017 roku (również jeszcze przed wprowadzeniem reform) **tylko 24% obywateli uważało, że sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli „zawsze” lub „w zdecydowanej większości orzeczeń”**. Aż 61% było zdania, że sędziowie nie są niezawisli albo w ogóle, albo że są tylko „czasami”. Ocena ta utrzymuje się na podobnym poziomie od dłuższego czasu – w 2012 roku pozytywne opinie o niezawisłości sędziowskiej wyrażało 22 % obywateli, negatywne – 66%<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *WJP Rule of Law Index 2017-2018*, World Justice Project <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/POL> [dostęp: 28.02.2018 r.].

<sup>2</sup> *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*, Fundacja CourtWatch Polska, Maj 2017, s. 22; <https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2017/05/Raport-Fundacji-Court-Watch-Polska-Ocena-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-w-%C5%9Bwietle-bada%C5%84-maj-2017.pdf> [dostęp: 28.02.2018 r.]



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej. *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31/2017.*

3. Nienajlepsze postrzeganie stanu sądownictwa jest też obecne wśród samych sędziów. W badaniu z 2015 roku **jedynie 35% sędziów stwierdziło, że ich zdaniem decyzje o awansie zawodowym opierały się wyłącznie na kryteriach merytorycznych, tj. ocenie jakości ich pracy i doświadczeniu**<sup>3</sup>. W kolejnym badaniu opublikowanym w czerwcu 2017 roku (a więc jeszcze przed wprowadzeniem reform polskiego wymiaru sprawiedliwości) stwierdziło tak 33,6% badanych sędziów<sup>4</sup>, a poprawa tej kwestii została wskazana jako druga najważniejsza sprawa polskiego sądownictwa. Ważniejsze od tej kwestii było dla sędziów wyłącznie zapewnienie lepszych warunków pracy w zakresie obciążenia poszczególnych sędziów sprawami<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution. ENCJ Report 2014-2015*, European Network of Councils for Judiciary, Haga 2015, s. 138

<sup>4</sup> *ENCJ Report on Independence, Accountability and Quality of the Judiciary – performance indicators 2017 adopted by the General Assembly*, European Network of Councils for Judiciary, Paryż 2017, s. 142.

<sup>5</sup> *ibidem*, s. 62.



## PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWAŃ

4. W 2016 roku urząd sędziego pełniło w Polsce 10 114 osób (średnio ok. 26 na każde 100 tys. obywateli)<sup>6</sup>. **Więcej sędziów w Unii Europejskiej było tylko w Niemczech** (w przeliczeniu na mieszkańca Polska zajmowała 7. miejsce na 28 państw). Dla porównania, we Francji – kraju niemal dwukrotnie większym od Polski, jest niespełna 7 000 sędziów. Nawet gdy do liczb tych dodać ławników (czy innych sędziów niezawodowych), w Polsce na jednego mieszkańca przypada większa liczba osób orzekających w wymiarze sprawiedliwości – wskaźnik ten wynosi ok. 62 na każde 100 000 obywateli (dla Francji – ok. 48 na każde 100 000). Widać więc wyraźnie, że Polska nie cierpi na niedobór kadr w sądach – i to nie niedobory w zatrudnieniu są powodem przewlekłych postępowań sądowych.
5. Źródło problemu nie tkwi również w niedofinansowaniu sądów. Przeciwnie, **poziom polskich wydatków publicznych na sądownictwo jest relatywnie wysoki**. Stanowią one 1,77% budżetu państwa<sup>7</sup> (zdecydowanie najwyższy współczynnik w Unii Europejskiej) oraz 0,35% PKB per capita – współczynnik ten jest wyższy jedynie w Słowenii i Chorwacji<sup>8</sup> (według danych za 2015 był on jeszcze wyższy, a Polska ustępowała jedynie Bułgarii<sup>9</sup>).

---

<sup>6</sup> A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, A. Więcek-Durańska, *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości 2016, s. 31-32.

<sup>7</sup> *ibidem*, s. 17.

<sup>8</sup> *ibidem*, s. 19.

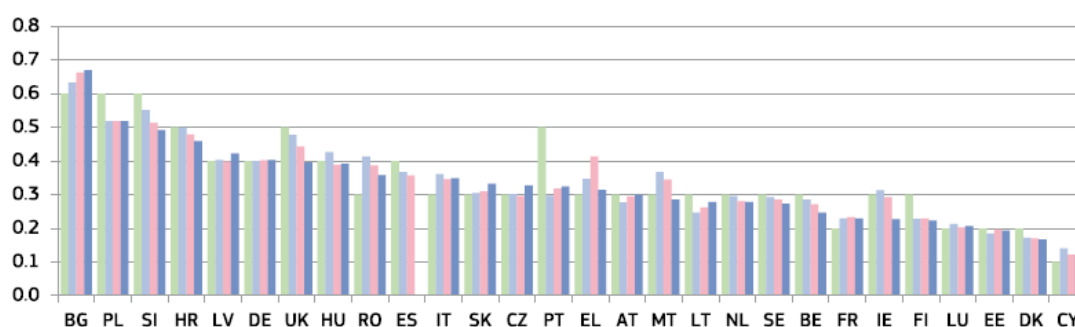
<sup>9</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — The 2017 EU Justice Scoreboard*, European Commission, Brussels 2017, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf) [dostęp: 28.02.2018 r.].

**Figure 33**

General government total expenditure on law courts(\*) (as a percentage of GDP)

2010 2013 2014 2015

Source: Eurostat



(\*) Data for NL, SK are provisional.

Źródło: 2017 EU Justice Scoreboard, s. 25.

6. Pomimo stosunkowo wysokich nakładów i dużej liczby sędziów postępowania sądowe toczą się bardzo nieefektywnie. W 2015 roku **Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że przewlekłość postępowań jest w Polsce problemem systemowym** – i że sytuacja ta narusza Europejską Konwencję Praw Człowieka<sup>10</sup>.
7. Przewlekłość postępowań jest problemem nie tylko z perspektywy samego wymiaru sprawiedliwości: niska sprawność sądownictwa negatywnie wpływa na poczucie bezpieczeństwa gospodarczego, a tym samym na poziom inwestycji i wzrost dochodu narodowego. Według badania *Doing Business* przeprowadzanego cyklicznie przez Bank Światowy, Polska zajmuje 55. miejsce na świecie pod względem dochodzenia należności z umów – a **jeśli chodzi o czas trwania postępowania sądowego jesteśmy wśród 31 krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego na 5. pozycji od końca**<sup>11</sup>.
8. Inne statystyki wskazują na nieco lepszą sprawność polskiego sądownictwa na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej. Przykładowo, raport *EU Justice Scoreboard 2017* (oparty na danych Europejskiej Komisji na rzecz sprawności sądownictwa – CEPEJ) stwierdza, że średni czas potrzebny na wydanie wyroku

<sup>10</sup> Wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, (skarga nr 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11); [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-121178"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) [dostęp: 28.02.2018 r.]

<sup>11</sup> *Doing Business/Enforcing contracts*, The World Bank, [http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts?dataPointCode=DB\\_ec\\_time](http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts?dataPointCode=DB_ec_time) [dostęp: 28.02.2018 r.].

przez sąd I instancji w sprawach cywilnych i gospodarczych to 203 dni<sup>12</sup> – co stawiałoby polskie sądownictwo na 13. miejscu w Unii Europejskiej. Statystyka ta może być jednak zawodna: cytowane w nich dane pochodzą z 2014 roku, poza tym podany w niej uśredniony wynik uwzględnia prawdopodobnie wszystkie rodzaje procesów cywilnych i gospodarczych – w tym także tysiące spraw rozpoznawanych w postępowaniu upominawczym, które mogą zaniżać tę średnią dla pozostałych spraw. Niezależnie od przyczyny tego stanu **czas trwania postępowań systematycznie się wydłuża**.

**Table 5.7 Evolution of the Disposition Time of civil and commercial litigious cases between 2010 and 2014 (Q91)**

States/entities	Disposition time of 1st instance civil and commercial litigious cases			
	2010	2012	2014	Trend
Poland	180	195	203	

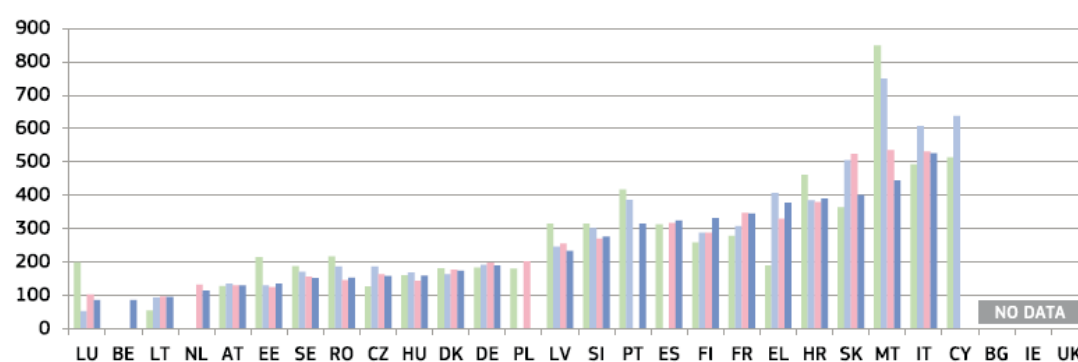
*Źródło: CEPEJ Report European judicial systems. Efficiency and quality of justice – Edition 2016 (2014 data), s. 197.*

**Figure 5**

**Time needed to resolve litigious civil and commercial cases (\*) (1<sup>st</sup> instance/in days)**

2010 2013 2014 2015

Source: CEPEJ study



(\*) Under the CEPEJ methodology, litigious civil/commercial cases concern disputes between parties, e.g. disputes regarding contracts. Non-litigious civil/commercial cases concern uncontested proceedings, e.g. uncontested payment orders. Methodology changes in CZ, HR, IT, HU, MT, PT, and FI. Pending cases include all instances in CZ and SK. Data for NL include non-litigious cases. DE: Data solely based on the statistics on the administration of justice published by the German Federal Statistical Office.

*Źródło: 2017 EU Justice Scoreboard, s. 8.*

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — The 2017 EU Justice Scoreboard, European Commission, Brussels 2017, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf) [dostęp: 28.02.2018 r.].

9. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że według stanu na pierwsze półrocze 2017 roku średni czas trwania typowego procesu cywilnego toczącego się przed sądem rejonowym wynosił niemal 11 miesięcy. Na prawie 250 tys. zarejestrowanych wówczas spraw tego rodzaju ponad 60 tys. toczyła się dłużej niż rok. Jeszcze dłużej trwały postępowania gospodarcze: średni czas ich trwania takich procesów przekraczał 14 miesięcy, a wśród ponad 49 tys. postępowań dłużej niż rok trwała niemal połowa (prawie 22 tysiące)<sup>13</sup>. Nic więc dziwnego, że aż **48% Polaków uznawało, że przewlekłość postępowań to jeden z najistotniejszych problemów sądownictwa**<sup>14</sup>.

**2.5. Czas trwania postępowania sądowego (sprawność) od dnia pierwszej rejestracji do dnia uprawomocnienia się sprawy w I instancji (łącznie z czasem trwania mediacji) w sądach rejonowych w wybranych kategoriach spraw w I półroczu 2017 roku**

Wyszczególnienie	Razem	do 3 miesięcy	powyżej 3 do 6 miesięcy	powyżej 6 do 12 miesięcy	powyżej 12 miesięcy do 2 lat	powyżej 2 do 3 lat	powyżej 3 do 5 lat	powyżej 5 do 8 lat	ponad 8 lat	Średni czas trwania postępow. sądowego (w mies.)
Sądy rejonowe	2 886 861	1 205 990	972 636	542 194	121 798	26 348	12 652	4 106	1 137	5,2
Sprawy cywilne	1 898 099	645 826	737 027	414 488	73 080	15 641	8 149	3 113	775	5,5
z tego:										
procesowe (rep. C)	248 372	25 736	61 549	99 333	45 221	10 133	4 475	1 534	391	10,9
Sprawy gospodarcze	246 073	74 749	89 056	56 976	18 833	4 331	1 790	305	33	6,5
z tego:										
procesowe (rep. GC)	49 299	2 575	7 046	17 746	16 194	3 976	1 564	172	26	14,1

*Źródło: Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych, Warszawa 2017*

<sup>13</sup> Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa, lipiec 2017.

<sup>14</sup> Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań, Fundacja CourtWatch Polska, Maj 2017, s. 5

## BRAK ROZLICZENIA KOMUNIZMU

10. Istotnym problemem pozostaje także **brak realnego rozliczenia tych sędziów, którzy zhańbili się w przeszłości powiązaniami z systemem komunistycznym**. W Sądzie Najwyższym nadal zasiadają sędziowie, którzy w czasie stanu wojennego wprowadzonego w Polsce latach 80-tych skazywali opozycjonistów na kary wieloletniego więzienia za rozdawanie ulotek, organizację strajków czy udział w manifestacjach ulicznych – a także sędziowie, którzy przed 1989 rokiem należeli do partii komunistycznej.
11. Jeszcze w 2007 roku – **niemal 20 lat po upadku komunizmu – Sąd Najwyższy podjął uchwałę<sup>15</sup> w praktyce uwalniającą wszystkich sędziów od odpowiedzialności** za wyroki wydane z naruszeniem prawa w stanie wojennym w latach 80-tych. Uchwała ta została wydana w sprawie dotyczącej sędziego, który w czasach stanu wojennego skazał jednego z opozycjonistów na 6 lat bezwzględnego więzienia. W składzie orzekającym zasiadał sędzia, który był w przeszłości członkiem komunistycznej PZPR.
12. Skala zaangażowania sędziów i prokuratorów w totalitarny system komunistyczny była bardzo wysoka. Najbardziej intensywne zaangażowanie to było w czasach stalinowskich, kiedy to sądy – obsadzone oficerami komunistycznego aparatu bezpieczeństwa – wydawały wyroki śmierci lub wieloletniego więzienia w stosunku do żołnierzy polskiego podziemia niepodległościowego. Orzeczenia zapadały w sfingowanych procesach politycznych, nierzadko poprzedzonych torturami, bez prawa do obrony (albo z udziałem przydzielonych z urzędu adwokatów, którzy współpracowali z władzą komunistyczną i sami domagali się dla swoich klientów wysokich kar).

### Sprawa rotmistrza Witolda Pileckiego

Rotmistrz Witold Pilecki w czasie II Wojny Światowej dobrowolnie dał schwytać się Gestapo i zamknąć w obozie koncentracyjnym Auschwitz – po to by zdobyć informację na jego temat i przekazać je zachodnim aliantom. Udało mu się dostać do obozu i przeżyć w nim prawie 3 lata, organizując tam konspirację wśród więźniów i przygotowując plany opanowania obozu. Po udanej ucieczce z Auschwitz do końca wojny służył w Armii Krajowej

<sup>15</sup> Uchwała Sądu Najwyższego [SN] z dn. 20 grudnia 2007 r., sygn. I KZP 37/07.

i innych formacjach podziemnych.

Po zakończeniu wojny i podporządkowaniu sobie Polski przez Sowietów, rtm. Pilecki starał się organizować konspirację przeciwko nowym okupantom. Ostatecznie został schwytany w 1947 roku, a po sfirowanym procesie, poprzedzonym torturami skazano go na karę śmierci. Wyrok wykonano 25 maja 1948 roku.

### **Sprawa generała Augusta Emila Fieldorfa „Nila”**

W czasie II Wojny Światowej generał Fieldorf był jednym z przywódców Armii Krajowej. Tuż przed jej zakończeniem wpadł w ręce NKWD, po czym na ponad 2 lata wywieziono go do sowieckiego gułagu na Uralu. Po powrocie do Polski nie kontynuował pracy konspiracyjnej. Pomimo tego został podstępnie nakłoniony do ujawnienia swojej działalności w Armii Krajowej, którą władze komunistyczne uznawały za organizację wrogą.

W 1950 roku został aresztowany pod zarzutami zwalczania partyzantów sowieckich, a następnie, po torturach i fasadowym procesie, skazany na karę śmierci. Wyrok wykonano 24 lutego 1953 roku.

13. **Sędziów wydających te i setki innych podobnych wyroków nigdy nie spotkały konsekwencje.** Część z nich zmarła jeszcze przed 1989 rokiem, część w spokoju dożyła starości już w wolnej Polsce lub na emigracji. Tak właśnie było z sędziami Igorem Andrejewem i Marią Gurowską, którzy wydali wyrok śmierci na gen. Fieldorfa. Nigdy nie zostali za to osądzeni (Andrejew zmarł w 1995 roku, Gurowska – w 2002). Osądzony nie został też sędzia Mieczysław Widaj, który w latach 1945 – 1953 skazał na śmierć 106 żołnierzy polskiego podziemia niepodległościowego; aż do jego śmierci w 2008 roku demokratyczna Polska wypłacała mu wysoką emeryturę.
14. Surowe wyroki zapadały także już po śmierci Stalina. Na śmierć skazywano wówczas osoby, którym komunistyczne władze zarzucały nadużycia gospodarcze. Wyroki takie zapadły w 1960 roku w stosunku do Bolesława Dedo (ostatecznie wyrok zamieniono na dożywocie w oparciu o specyficznie rozumiane „prawo łaski”), czy w 1965 roku w stosunku do Stanisława Wawrzeckiego (wyrok wykonano). Postępowania toczyły się w trybie doraźnym, a oskarżeni nie mieli prawa do odwołania się od wyroków. Również

i w tych przypadkach sędziowie biorący udział w wydaniu tych wyroków nie ponieśli konsekwencji.

15. Zaangażowanie sędziów we wspieranie władzy komunistycznej utrzymywało się także w kolejnych latach. Surowość wydawanych wyroków różniła się, ale aż do 1989 roku wszelka działalność opozycyjna karana była więzieniem. Takie kary wymierzano i w latach 50-tych (np. w stosunku do uczestników protestów w Poznaniu w 1956 roku), w 60-tych (w stosunku do studentów protestujących przeciwko cenzurze i antysemickiej nagonce organizowanej przez władze komunistyczne), czy 70-tych (wobec organizatorów związków zawodowych i organizacji opozycyjnych).
16. Komunistyczne represje ponownie nasiliły się w latach 80-tych. W 1981 roku wprowadzono w PRL stan wojenny, w czasie którego sądy skazywały w trybie doraźnym, bez realnego prawa do obrony, na kary bezwzględnego więzienia za takie „przestępstwa” jak: organizowanie strajków, działalność w związkach zawodowych, roznoszenie ulotek, rozklejanie plakatów, czy nawet „rozpowszechnianie fałszywych wiadomości na temat stosunków politycznych i gospodarczych Polski z ZSRR”.
17. Zdecydowana większość sędziów wydających takie wyroki bez przeszkód mogła kontynuować swoją karierę w sądownictwie po upadku komunizmu. Choć w samym Sąd Najwyższym doszło w 1990 roku do wymiany sporej części sędziów, **w sądach niższych szczebli nie nastąpiła nigdy jakakolwiek dekomunizacja**. Stopniowo sędziowie tych sądów – w tym także ci, którzy brali udział w wydawaniu wyroków naruszających swobody obywatelskie i łamiących prawa człowieka – **awansowali i rozwijali swoje kariery, dochodząc aż do najważniejszego sądu w Polsce**.

**W Sądzie Najwyższym nadal zasiadają sędziowie, którzy w czasie stanu wojennego wydawali wyroki, skazujące na kary, takie jak:**

**3 lata i 6 miesięcy pozbawienia wolności** – za sporządzenie i rozpowszechnianie ulotek „zawierających treści wyszydzające i łączące pod adresem naczelnych organów PRL”;

**3 lata pozbawienia wolności** – za działalność w związkach zawodowych;

**3 lata i 6 miesięcy pozbawienia wolności** – za organizację strajków;

**3 lata więzienia** – za „rozpowszechnianie fałszywych wiadomości na temat stosunków politycznych i gospodarczych Polski z ZSRR oraz na temat panującej sytuacji w kraju”;

**2 lata pozbawienia wolności** – za kolportaż antysocjalistycznych materiałów;

**2 lata pozbawienia wolności** – za „łżenie i wyszydzanie ustroju i naczelnych organów PRL”;

**1 rok i 6 miesięcy pozbawienia wolności** – za założenie i kierowanie strukturami organizacji opozycyjnej wobec rządu;

**1 rok i 6 miesięcy pozbawienia wolności** – za „rozpowszechnianie fałszywych wiadomości na temat stosunków politycznych i gospodarczych Polski z ZSRR oraz na temat panującej sytuacji w kraju”;

**1 rok pozbawienia wolności i 1 rok pozbawienia praw publicznych** – za rozklejanie antykomunistycznych plakatów;

**3 lata pozbawienia wolności** – za roznoszenie ulotek krytykujących organy władzy państwowej;

**6 miesięcy pozbawienia wolności** – za „rozpowszechnianie fałszywych wiadomości na temat stosunków politycznych i gospodarczych Polski z ZSRR oraz na temat panującej sytuacji w kraju”;

**2 lata pozbawienia wolności** – za kolportaż ulotek;

**1,5 roku pozbawienia wolności** – również za kolportaż ulotek;

**1 rok pozbawienia wolności** – za wezwanie współpracowników do strajku;

**10 miesięcy pozbawienia wolności** – za nakłanianie członków związku zawodowego do strajku oraz skierowania do nich materiałów NSZZ „Solidarność”.

18. Pomimo upływu wielu lat od upadku totalitarnego systemu, część z sędziów Sądu Najwyższego zaangażowanych w czasach PRL w wydawanie motywowanych politycznie wyroków do dzisiejszego dnia nie wykazuje zbyt dużego krytycyzmu wobec swojej ówczesnej postawy. Jeden z nich **stwierdził w styczniu tego roku – ponad 30 lat od czasów stanu wojennego – że wymierzenie przez niego w stosunku do jednej osoby kary roku, a w stosunku do innej 10 miesięcy pozbawienia wolności po odstąpieniu**



**od stosowania trybu doraźnego „samo w sobie już było wyrazem demonstracyjnej wobec stanu wojennego postawy”<sup>16</sup>.** Kary te wymierzono za organizację robotniczych strajków.

19. Inny sędzia – który skazał uczestniczkę antykomunistycznej manifestacji na 8 miesięcy więzienia (została ona oskarżona o to, że naruszyła nietykalność funkcjonariusza ZOMO – brutalnych oddziałów prewencji komunistycznej milicji) – **do dziś twierdzi, że „zebrane w sprawie dowody jednoznacznie wskazywały na sprawstwo oskarżonej; co więcej (...) obrońca zaskarżył wyrok tylko w części dotyczącej rozstrzygnięcia o karze, nie kwestionował zatem winy”,** a ponadto uważa, że działał wówczas na podstawie i w granicach prawa i nie sprzeniewierzył się zasadzie niezawisłości<sup>17</sup>.
20. Obecność takich sędziów w najważniejszym sądzie w Polsce budzi oburzenie znacznej części społeczeństwa i jest trudna do zaakceptowania przez ludzi, których dotknęły przed 1989 rokiem realne represje. Jak pokazuje przywołana wyżej uchwała Sądu Najwyższego z 2007 roku **obecność ta miała też realny wpływ na orzecznictwo w sprawach rozliczenia totalitarnej przeszłości.**
21. Wpływ ten, przejawiający się w nieumiejętności lub niechęci do rozliczenia zbrodni sprzed 1989 roku był przez ostatnie lata widoczny także w procesach komunistycznych zbrodniarzy, których większości polskie sądownictwo przez niemal 30 lat nie potrafiło skutecznie osądzić. Dotyczy to m.in. osób odpowiedzialnych za pacyfikację kopalni „Wujek” i „Manifest Lipcowy” w 1981 roku (w czasie których komunistyczne oddziały ZOMO zamordowały 9 osób i raniły kilkadziesiąt), czy za śmierć ponad 40 uczestników robotniczych strajków w grudniu 1970 roku. Wyroki w tych sprawach albo nie zapadały wcale, albo następowało to po wielu latach (wyrok w sprawie kopalni „Wujek” uprawomocnił się w 2009 roku – 20 lat po upadku komunizmu).
22. Co więcej, skazywano wyłącznie bezpośrednich sprawców, tj. funkcjonariuszy komunistycznej milicji i wojska – i to jedynie na symboliczne wyroki, po kilka lat więzienia za doprowadzenie do śmierci strajkujących. Odpowiedzialności

---

<sup>16</sup> Oświadczenie Sędziego Sądu Najwyższego [SSN] Andrzeja Siuchnińskiego z 26 stycznia 2018 roku, <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2018.01.26%20O%C5%9Bwiadczenie%20SSN%20Andrzeja%20Siuchni%C5%84skiego.pdf> [dostęp: 28.02.2018 r.].

<sup>17</sup> Oświadczenie SSN Waldemara Płóciennika z 30 stycznia 2018 roku, <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2018.01.30%20O%C5%9Bwiadczenie%20SSN%20Waldemar%20P%C5%82%C3%B3ciennik.pdf> [dostęp: 28.02.2018 r.].

karnej nigdy nie ponieśli komunistyczni przywódcy. Sądy przez lata nie potrafiły zakończyć spraw:

- Stanisława Kociołka – współodpowiedzialnego za masakrę robotników w 1970 roku, w której zginęło 41 osób a ponad 1000 zostało rannych; jego procesy toczyły się od 1995 roku przez ponad 20 lat i aż do jego śmierci w 2015 roku nie zostały prawomocnie i ostatecznie zakończone;
- Wojciecha Jaruzelskiego – również współodpowiedzialnego za śmierć robotników w 1970 roku, a także za wprowadzenie stanu wojennego w 1981 roku (kilkadziesiąt ofiar śmiertelnych) i za antysemickie czystki w 1968 roku; jego procesy rozpoczęły się dopiero w 2008 roku i również nie zakończyły do śmierci Jaruzelskiego w 2014 roku;
- Czesława Kiszczaka – szefa komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, współodpowiedzialnego za m.in. za stan wojenny; Czesław Kiszczak został prawomocnie skazany dopiero w 2015 roku, na symboliczną karę 2 lat więzienia w zawieszeniu.

23. W XX wieku Europa doświadczyła narodzin, a następnie upadku faszyzmu, nazizmu i komunizmu. To właśnie te doświadczenia stały u źródeł powstania Unii Europejskiej – którą powołano przede wszystkim po to, by zapewnić pokój między narodami Europy i ochronę praw ich obywateli. Rozliczenie zbrodni systemów totalitarnych, w tym sądowego bezprawia, jest bez żadnych wątpliwości jedną z podstawowych wartości na jakich opiera się zjednoczona Europa.

24. Praworządność, na straży której stoi Unia Europejska, to jedna z najważniejszych demokratycznych wartości. Sędziowie – a zwłaszcza sędziowie Sądu Najwyższego – pełnią w państwach Europy doniosłą funkcję strażników tejże praworządności. **Jeśli funkcja ta sprawowana jest przez osoby niegodne, w tym takie, które w przeszłości nie stały na straży prawa, tylko używały go jako instrumentu do tłumienia wolności obywatelskich i łamania praw człowieka, negatywnie wpływa to na poziom społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości.** Choć zatem od upadku komunizmu upłynęło już niemal 30 lat i część sędziów zaangażowanych w ówczesny ustrój zakończyło już urzędowanie, to nierozliczenie tej sprawy kładzie się cieniem na całym polskim sądownictwie.

## NIERÓWNOWAGA MIĘDZY SĄDOWNICTWEM A INNymi WŁADZAMI

25. Z problemem tym wiąże się **wykształcenie specyficznej, biurokratyzowanej kultury korporacyjnej w polskim sądownictwie**. Sądy postrzegane są przez obywateli jako bardzo trudno dostępne, zamknięte środowisko, a procedury jako skomplikowane i niezrozumiałe. W powszechnym odbiorze sądy opanowane są przez „kult formalizmu” – tj. przywiązywanie większej wagi do tego, czy wyrok da się uzasadnić z formalnego punktu widzenia niż tego, czy rzeczywiście jest sprawiedliwy<sup>18</sup>. Źródłem tej kultury są nie tylko zawite przepisy proceduralne, ale także **zaburzenia mechanizmu trójpodziału władzy** – który zgodnie z Konstytucją RP **powinien opierać się nie tylko na podziale, ale także na równowadze** między poszczególnymi jej gałęziami.
26. Dotychczasowy model obsady sądów i oceny jakości ich pracy zapewniał w zasadzie wyłączną kontrolę samym sędziom, **bez możliwości wystarczającego oddziaływania na te procesy jakichkolwiek czynników zewnętrznych – co naruszało równowagę między władzą sądowniczą a pozostałymi dwiema władzami**.

### Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP

*„Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na **podziale i równowadze** władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”*

27. Oddziaływania takiego pozbawieni byli też sami obywatele – pomimo że art. 182 Konstytucji przewiduje dla nich taką gwarancję w postaci zapewnienia udziału ławników w postępowaniach sądowych. Przekładało się to także na nieefektywne procedury dyscyplinarne; w powszechnej opinii odpowiedzialność ta była dotąd iluzoryczna, a sędziowie – zachowując naturalną dla każdej grupy zawodowej wewnątrzśrodowiskową solidarność – unikali wyciągania konsekwencji wobec swoich kolegów po fachu. Dodatkowo podważało to – i tak niskie – zaufanie do sądownictwa w Polsce.

<sup>18</sup> J. Sokołowski, *Rewolucja i równowaga. Założenia kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Warszawa 2017, <http://caki.pl/wp-content/uploads/2017/11/Raport-5-2017.pdf> [dostęp: 28.02.2018 r.].

28. Polscy sędziowie cieszą się bardzo szerokim immunitetem. Bez zgody sądu, w którym sprawują swój urząd (lub zgody samych sędziów), nie można im przedstawić zarzutu popełnienia przestępstwa – ani nawet wykroczenia (w tym także wykroczeń drogowych). To rozwiązanie jest co do zasady bardzo słuszne, ponieważ chroni sędziów przed stawianiem im bezpodstawnych zarzutów i bardzo wzmacnia ich niezawisłość. W praktyce zdarzało się jednak, że immunitet bywał nadużywany, co prowadziło do niepożądanych skutków.

#### Art. 181 Konstytucji RP

*„Sędzia **nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności.** Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. **O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.**”*

29. W latach 2013 – 2016 kary dyscyplinarne wymierzono w 166 postępowaniach prowadzonych w stosunku do sędziów (łącznie prowadzono 322 takie postępowania). W 10 przypadkach były to kary najsurowsze, tj. złożenia sędziego z urzędu. Jednocześnie **w aż 50 sprawach (niemal 1/6 wszystkich) do wymierzenia kar dyscyplinarnych nie doszło z powodów innych niż uniewinnienie** – tj. z powodu przedawnienia karalności lub umorzenia postępowania z innych przyczyn.
30. Niska efektywność postępowań dyscyplinarnych budzi społeczny sprzeciw i obniża zaufanie do sądownictwa – zwłaszcza że wielokrotnie dochodziło do zachowań sędziów, które budziły społeczne oburzenie:
- w 2009 roku sędzia Sądu Najwyższego udzielał przez telefon instrukcji sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego, w jaki sposób należy poprawić skargę kasacyjną – a następnie „prosił o życzliwość” sędziego, który miał tę skargę rozpoznawać; żaden z sędziów nie poniósł odpowiedzialności dyscyplinarnej – sprawa uległa przedawnieniu;
  - w 2012 roku Prezes Sądu Okręgowego w Gdańsku, myśląc że rozmawia z pracownikiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ustalał z nim

szczegóły dotyczące rozpoznania głośnej afery finansowej (również z wątkami politycznymi) – w rzeczywistości telefonował dziennikarz, który nagrał rozmowę i opublikował ją w mediach; sędzia nie został usunięty z zawodu, ukarano go jedynie przeniesieniem do innego sądu;

- Prezesowi i dyrektorowi Sądu Apelacyjnego w Krakowie (najwyższego szczebla sądownictwa powszechnego w Polsce) przedstawiono zarzuty udziału w zorganizowanej grupie przestępczej i przyjmowania łapówek, a także narażenie tego sądu na straty w wysokości 21 mln złotych; proces rozpoczął się w grudniu 2017 roku;
- sędzia jednego z sądów rejonowych trudnił się lichwą, tj. pożyczaniem pieniędzy na wysoki procent (40% rocznie) oraz nękaniami i zastraszaniem swoich dłużników; toczące się przeciw niemu postępowanie dyscyplinarne zostało w 2016 roku umorzone z powodu przedawnienia.

31. Oczywiście jest, że w tak dużej zbiorowości – ponad 10 tys. osób – zawsze będzie można znaleźć „czarne owce”, sprzeniewierzające się swemu ślubowaniu. **Problemem polskiego sądownictwa nie jednak jest samo ich istnienie – ale fakt, że nie umie ono sprawnie poradzić sobie z usuwaniem takich osób ze swych szeregów** i skutecznie zapobiegać temu, by dalej mogły one wymierzać sprawiedliwość.

### Niesprawne sądownictwo dyscyplinarne

Dobrym przykładem może być sprawa sędziego jednego z Sądów Apelacyjnych (najwyższego szczebla sądownictwa powszechnego w Polsce). **Prokuratura zamierzała przedstawić mu zarzut, że dwukrotnie (w styczniu i w lutym 2017 roku) dopuścił się on – wspólnie i w porozumieniu ze inną osobą – kradzieży sprzętu elektronicznego o łącznej wartości ok. 4 000 zł.**

Osobie, która miała współpracować przy tym przestępstwie wraz z sędzią przedstawiono zarzut i wszczęto przeciwko niej postępowanie karne już 9 lutego 2017 roku. Aby przedstawić taki zarzut również sędziemu, konieczne było uchylenie jego immunitetu. Tylko to zajęło ponad 12 miesięcy – **immunitet został ostatecznie uchylony dopiero 27 lutego 2018 roku.**

Innemu sędziemu, orzekającemu w jednym z Sądów Okręgowych, również

postawiono zarzut dopuszczenia się kradzieży sklepowej – co miało nastąpić w czerwcu 2016 roku. Pomimo tego **przez dalsze 6 miesięcy nadal mógł wydawał wyroki – został zawieszony w czynnościach przez sąd dyscyplinarny dopiero na początku 2017 roku.** Ostatecznie w listopadzie 2017 r. sędzia został pozbawiony urzędu – ale wyrok nie jest jeszcze prawomocny.

32. Wszystkie te przykłady **nie zostały przytoczone po to, by za ich pomocą stygmatyzować sędziów i oskarżać ich – jako grupę zawodową – o działania niezgodne z prawem.** Większość sędziów bez żadnej wątpliwości nigdy nie dopuściła się karalnych zachowań. Pomimo tego, nieumiejętność właściwego napiętnowania i usunięcia z zawodu wielu osób, które się ich dopuściły, bez wątpienia wpływała jednak na społeczne zaufanie do wszystkich sędziów. Procedury dyscyplinarne były nieefektywne, postępowania trwały zbyt długo, a stosunkowo często sprawy kończyły się umorzeniem np. z powodu przedawnienia. Także z tego powodu część społeczeństwa postrzega cały wymiar sprawiedliwości jako zamkniętą, wspierającą się nawzajem grupę kolegów, kierujących się źle rozumianą zawodową solidarnością.

#### **CEL: PRZYWRÓCENIE RÓWNOWAGI, WZMOCNIENIE ZWYKŁYCH SĘDZIÓW, DEMOKRATYZACJA**

33. Trzeba jasno podkreślić, że **rozwiązaniem wszystkich opisanych wyżej problemów nie może być w żadnym razie podporządkowanie sądownictwa innym władzom. Celem reform jest przywrócenie niezbędnej równowagi – przy zapewnieniu wszystkich gwarancji niezawisłości, a nawet ich wzmocnieniu** – a zarazem stworzenie mechanizmów zapobiegających patologiom, których nie byli dotąd w stanie naprawić sami sędziowie.
34. Sądownictwo musi pozostać niezależne od innych władz – i takie pozostaje. Reformy nie wprowadzają żadnych mechanizmów, które pozwolą władzy ustawodawczej czy wykonawczej choćby pośrednio wpływać na treść wyroków

sądowych. Przeciwnie, obok dotychczas istniejących bardzo silnych gwarancji niezawisłości wprowadzone zostają nowe – które wzmacniają pozycję sędziów względem administracji sądowej, a tym samym pośrednio także wobec Ministra Sprawiedliwości.

35. Opisane wyżej problemy wymiaru sprawiedliwości wymagają działań podejmowanych równocześnie na co najmniej trzech polach. Są to:

- reforma nieefektywnych procedur;
- zmiany struktury organizacyjnej i osobowej sądownictwa;
- zapewnienie obywatelom większego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Tylko kompleksowa zmiana obejmująca każdy ze wskazanych obszarów pozwoli na poprawę jakości sądownictwa, a także odbudowę społecznego zaufania do III władzy.

36. Jesteśmy przekonani, że **wszystkie wprowadzane zmiany nie tylko dobrze przysłużą się naprawie polskiego sądownictwa – ale też pozostają w pełnej zgodności ze standardami, na których opiera się Unia Europejska.**





## II. UWAGI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA TLE STANU PRAWNEGO W POLSCE I INNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

37. Zdaniem Komisji, zagrożeniem dla praworządności są niemal wszystkie zmiany wprowadzone w polskim sądownictwie w ciągu ostatnich 2 lat. W swoim wniosku w trybie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja stwierdza, że prowadzą one do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na wybór, uprawnienia i zarządzanie organami wymiaru sprawiedliwości – a w konsekwencji, że powodują ryzyko naruszenia zasady trójpodziału władzy.
38. Komisja zdaje się nie dostrzegać w swych analizach trzech zagadnień. Po pierwsze, **zasada wzajemnego podziału władz jest nierozzerwalnie związana z zasadą ich równoważenia się (“checks and balances”)**. Zmiany wprowadzane przez polski rząd w ostatnich latach przywracają tę równowagę, która była dotąd w znacznym stopniu zaburzona – i dzieje się to w interesie nie tylko zwykłych obywateli, ale także samych sędziów.
39. Władza sądownicza zachowywała dotąd (i zachowa nadal) pełną niezależność od innych władz, ale **nie istniały jakiegokolwiek skuteczne mechanizmy pozwalające reagować na patologie tworzące się w samym wymiarze sprawiedliwości, skutkujące uzależnieniem sędziów od środowiskowych sympatii i antypatii – i tym samym zagrażające ich niezawisłości wewnętrznej.**
40. Po drugie, **wszystkie zmiany wprowadzone w ostatnim czasie w polskim sądownictwie odpowiadają standardom obowiązującym od lat w innych krajach Unii Europejskiej, a także przepisom obowiązującym już wcześniej w Polsce.** Dotyczy to zarówno reform procedur, zmian strukturalnych i osobowych w sądownictwie, jak i nowych środków zaskarżenia przysługujących obywatelom.
41. Oczywiście jest, że nowe polskie przepisy nie są dokładnym powtórzeniem ustawodawstwa hiszpańskiego, brytyjskiego, niemieckiego czy francuskiego. Odrębności między systemami prawa między poszczególnymi Państwami Członkowskimi UE są kwestią zupełnie naturalną – wynikają z ich odrębnej tożsamości narodowej i prawnej, która znajduje się pod ochroną prawa traktatowego Unii Europejskiej. Różnice te nie są jednak na tyle istotne

(np. mechanizm wyboru Krajowej Rady Sądownictwa różni się od systemu hiszpańskiego jedynie w niewielkich szczegółach), by twierdzić że rozwiązania przypominające przepisy sprawdzone przez lata w innych krajach UE (i niestanowiące nigdy żadnego zagrożenia dla praworządności) miałyby naruszać trójpodział władzy w Polsce.

42. Po trzecie wreszcie, **Komisja – sama zarzucając Polsce, że w sposób dowolny wybiera sobie elementy różnych systemów prawnych i łączy je w jeden, sama pomija znaczną część rozwiązań które albo funkcjonują w naszym kraju od dawna, albo zostały wprowadzone wraz z ostatnimi zmianami.** Do tej pierwszej kategorii należy zaliczyć przepisy o bardzo szerokim immunitacie sędziowskim, powoływaniu sędziów wyłącznie spośród kandydatów przedstawionych przez środowisko sędziowskie, czy dożywotności statusu sędziego. Do drugiej – nowe przepisy o losowym przydziale spraw, o zakazie przenoszenia sędziów między wydziałami sądów, czy o zwiększeniu wpływu „liniowych” sędziów na obsadę Krajowej Rady Sądownictwa.
43. **Tym samym Komisja – zarzucając Polsce wybiórczość – w rzeczywistości sama się jej dopuszcza**, ignorując te elementy naszego systemu prawnego, które zapewniają sędziom należyte gwarancje niezawisłości i czynią obawy o zagrożenie praworządności bezpodstawnymi.
44. Zwracamy również uwagę, że treść ustaw uchwalonych w grudniu 2017 roku różni się znacząco w stosunku do przepisów, które zostały zawetowane przez Prezydenta RP. Zmieniły się przede wszystkim zasady wyboru sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa (mogą wskazywać ich jedynie inni sędziowie lub grupa 2 000 obywateli; prawa tego pozbawiono organy polityczne); ograniczona została również rola Ministra Sprawiedliwości – część z przypadających mu wcześniej uprawnień przyznano Prezydentowi RP. Dowodzi to, że Polska jest otwarta na dialog z krytykami wprowadzanych reform.
45. W dalszej części tego dokumentu wyjaśniamy na czym polegają zmiany w polskim sądownictwie, jakie są ich zamierzone efekty oraz jakie rozwiązania prawne obecne w innych krajach Unii (a także w Polsce w poprzednich latach) są do nich podobne. Przedstawiamy również **szereg opinii Komisji Weneckiej i innych organizacji międzynarodowych oraz wypowiedzi samych sędziów i innych prawników** – wskazujące, że model ustroju

sądownictwa zmieniany obecnymi reformami nie tylko nie odbiega od europejskich standardów, ale jest w wielu punktach pożądanym z punktu widzenia zasady wzajemnego podziału i równowagi między władzami.

46. Istnienie pewnego stopnia napięcia między sądownictwem a władzą ustawodawczą i wykonawczą jest stanem naturalnym w każdej demokracji – napięcie to wynika z samej istoty podziału władz. Tocząca się obecnie intensywna debata publiczna o tym, w jakim kierunku idą reformy jest najlepszym dowodem, że system demokratyczny w Polsce ma się dobrze i funkcjonuje prawidłowo. Debaty takie toczyły się w przeszłości – i toczyć będą nadal – również w innych krajach Unii. Mamy nadzieję, że ten dokument przyczyni się do dalszego prowadzenia merytorycznego dialogu na ten temat, i że będzie stanowił podstawę do wypracowania rozwiązań korzystnych i dla Polski, i dla Unii Europejskiej.



### III. REFORMA PROCEDUR

#### Jak było dotychczas:

- Procedury są długie, skomplikowane i nieefektywne – według danych Ministerstwa Sprawiedliwości średni czas trwania procesu cywilnego przed sądem rejonowym to prawie 11 miesięcy (w sprawach gospodarczych – 14 miesięcy).
- W kodeksie postępowania cywilnego brak przepisów, które nakładałyby na sąd i strony procesu obowiązek sprawnego dokonywania czynności procesowych (normą jest wyznaczanie rozprawy raz na kilka miesięcy, zamiast wyznaczenia od razu kilku terminów w odstępie kilku dni).
- Efektem jest brak wiary dużej części społeczeństwa w to, że dochodzenie sprawiedliwości przed sądem ma w ogóle sens – perspektywa uzyskania prawomocnego wyroku po tak długim czasie (nie mówiąc o czasie potrzebnym na egzekucję komorniczą) zniechęca do kierowania spraw na drogę sądową i rodzi poczucie braku realnej ochrony obywateli przez państwo.
- Przewlekłość i niska efektywność procedur dotyczyła także postępowań dyscyplinarnych – w latach 2013–2016 niemal 1/6 takich spraw zakończyła się bez wymierzenia kary dyscyplinarnej z powodów innych niż uniewinnienie (tj. przedawnienie lub umorzenie postępowania).

#### Najważniejsze zmiany:

- Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego wprowadzi m.in. obowiązek wyznaczenia przez sąd posiedzenia organizacyjnego, na którym zaplanowana zostanie cała rozprawa i wszystkie czynności dowodowe.
- Od razu zostaną wyznaczone wszystkie terminy rozpraw, w taki sposób, aby – poza wyjątkowymi sytuacjami – nie było między nimi wielomiesięcznych przerw; powinno to przyspieszyć rozpatrywanie spraw i ograniczyć do minimum sytuacje, w których strony oczekują tygodniami na dalsze czynności sądu.

- Nowa instytucja – skarga nadzwyczajna – rozszerza zakres ochrony praw obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich lub Prokurator Generalny będzie mógł skorzystać z tego środka, gdy wyrok sądu będzie (i) naruszał zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela **określone w Konstytucji**, (ii) w inny sposób **rażąco naruszał prawo** lub (iii) gdy będzie miała miejsce **oczywista sprzeczność istotnych ustaleń** sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego;
- W postępowaniach dyscyplinarnych termin przedawnienia wydłużono do 5 lat (do 8 – gdy postępowanie zostało wszczęte). Będą w nich też brać udział ławnicy – co zapewni większą transparentność i wpływ czynnika społecznego, gwarantowany w Konstytucji. Jednocześnie sędziowie zachowają większość we wszystkich składach orzekających – nie ma więc ryzyka, że czynnik zewnętrzny będzie mógł decydować o wymierzaniu sędziom kar dyscyplinarnych.

#### Efekty zmian:

- Usprawnienie procedur **wzmocni ochronę praw obywateli** – a tym samym również ogólny stopień praworządności.
- Przyspieszenie postępowań **obniży ryzyko gospodarcze** zawierania umów; ewentualne niewykonanie zobowiązań będzie mogło skuteczniej i szybciej zostać naprawione z pomocą sądu.
- Powinno to przełożyć się na **wzrost poczucia bezpieczeństwa prawnego**, a w konsekwencji na **większe zaufanie społeczne** – i do państwa, i między obywatelami.
- Skarga nadzwyczajna nie rodzi żadnego zagrożenia dla stabilności orzecznictwa. Będzie ona mogła zostać wniesiona jedynie przez uprawnione podmioty, gdy zaistnieją wyjątkowe okoliczności. Zasady te przypominają obecną od lat w polskim prawie tzw. nadzwyczajną kasację w sprawach karnych (która **nie jest ograniczona żadnym terminem**). Takich kasacji Prokurator Generalny składa rocznie ok. 300 – na 11 milionów wyroków.
- Podobny nadzwyczajny środek odwoławczy funkcjonuje **również w prawie francuskim** (*cassation dans l'intérêt de la loi* – art. 620–621 francuskiego kodeksu postępowania karnego). Skorzystanie z tej skargi również **nie jest**

### **ograniczone jakimkolwiek terminem.**

- Udział czynnika społecznego w postępowaniach dyscyplinarnych obecny jest z kolei **w systemie brytyjskim** – gdzie o przewinieniach dyscyplinarnych orzekają – obok dwóch sędziów – dwie inne osoby, z których żadna nie może być nawet prawnikiem.

## **PRZYSPIESZENIE POSTĘPOWAŃ**

47. **Przewlekłość postępowań jest jedną z największych plag polskiego sądownictwa.** Aby się z nią uporać konieczna jest nie tylko zmiana kadr w sądach na młodsze i bardziej dynamiczne – ale przede wszystkim reforma procedur.
48. **Prace nad tymi reformami są już bardzo zaawansowane.** W listopadzie 2017 roku Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło projekt zasadniczej nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, nakładający m.in. obowiązek wyznaczania posiedzeń organizujących plan każdej sprawy i planowanie od razu kilku terminów rozpraw – zamiast, jak to jest obecnie, wyznaczania ich co kilka miesięcy.
49. Głównym założeniem reformy jest **skrócenie czasu między poszczególnymi czynnościami w toku procesu** – poprzez zobowiązanie zarówno sądu, jak i stron postępowania, do podejmowania tych czynności w krótkich terminach, tak aby unikać zbędnej zwłoki która w obecnej procedurze występuje niemal na każdym etapie sprawy sądowej. Chcemy doprowadzić do sytuacji, w której uczestnicy procesu już na samym jego początku będą wiedzieli czego oczekuje od nich sąd, jakie okoliczności są istotne dla sprawy i jakie dowody zostaną przeprowadzone.
50. Reforma kodeksu postępowania cywilnego jest obecnie na etapie konsultacji społecznych, w których uczestniczą przedstawiciele sądów, zawodów prawniczych i organizacji społecznych. Proces legislacyjny jest w pełni otwarty dla wszystkich zainteresowanych, a Ministerstwo Sprawiedliwości pod wpływem sugestii zgłaszanych przez obywateli modyfikuje przedstawione

przez siebie propozycje (stało się tak np. z propozycjami zmian w zakresie opłat sądowych).

## SKARGA NADZWYCZAJNA

51. Rozszerzeniu ochrony prawnej obywateli służy wprowadzenie skargi nadzwyczajnej. Ma ona zapewnić należytą ochronę podstawowych, gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. **Ze skargi będzie można skorzystać w razie naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji, innego rażącego naruszenia prawa lub oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.**
52. Skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna pod warunkiem, że orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Praktyka pokazuje, że w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, które są rażąco niesprawiedliwe, albo oparte na błędnie zinterpretowanych przepisach, czy też sprzeczne z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego dodatkowej instytucji nadzwyczajnej kontroli orzeczeń sądowych zagwarantuje obywatelom szerszy niż dotąd dostęp do sądu i wzmocni poziom ochrony ich praw.
53. Jednocześnie nowe **przepisy zostały stworzone w taki sposób, by zapewnić trwałość wyroków sądów i zachować pewność prawa.** Mogą ją wnieść tylko wybrane organy państwa (Rzecznik Praw Obywatelskich lub Prokurator Generalny oraz kilka innych podmiotów w znacznie węższym zakresie) – co zapewnia, że będzie ona składana tylko wtedy, gdy instytucje te uznają, że skarga jest rzeczywiście niezbędna.
54. Samo złożenie skargi nie wpłynie w żaden sposób na prawomocność i wykonalność wyroków, od których ją wniesiono. Skargę tę złożyć będą mogły jedynie organy władzy publicznej wskazane w ustawie, a z **porządku prawnego zostaną usunięte jedynie te orzeczenia, które Sąd Najwyższy uzna za wadliwe.**



### **Art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym**

*(data wejścia w życie – 3 kwietnia 2018 r.)*

*§ 2. Skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*

55. Przejściowy przepis art. 115 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadza możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od wszystkich prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po 17 października 1997 roku (tj. po dacie wejścia w życie Konstytucji RP). Skargę od tych wyroków będzie można wnieść w ciągu 3 lat od daty wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. Wbrew obawom nie stanowi to jednak jakiegokolwiek zagrożenia dla stabilności orzecznictwa – a to z uwagi na przepis art. 115 § 2 tej ustawy

### **Art. 115 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym**

*Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może **ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa** oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie*

56. Decyzja w tej sprawie – tak jak we wszystkich innych sprawach sądowych – pozostaje więc w wyłącznej gestii niezawisłych sędziów. Bez orzeczenia Sądu Najwyższego żaden wyrok nie zostanie podważony i będzie nadal obowiązywał.
57. **Podobne rozwiązanie obowiązuje w prawie francuskim** – jako tzw. kasacja w obronie ustawy (*cassation dans l'intérêt de la loi*)<sup>19</sup>. Środek ten pozwala na usunięcie z obrotu prawnego tych orzeczeń, które stały się już prawomocne,

<sup>19</sup> Art. 620 – 621 francuskiego kodeksu postępowania karnego (*Code de procédure pénale*).

ale są do tego stopnia rażąco sprzeczne z prawem, że ich utrzymanie w mocy byłoby nie do pogodzenia z zasadami praworządności.

58. Również w polskim ustawodawstwie istnieją środki pozwalające na podważanie prawomocnych wyroków nawet po wielu latach. Mechanizm wnoszenia skargi nadzwyczajnej bardzo przypomina obowiązujący od 1998 roku system kasacji w sprawach karnych, który pozwala Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich na zaskarżenie każdego wyroku – bez żadnych ograniczeń czasowych.

#### **Art. 521 kodeksu postępowania karnego**

*§ 1. Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, a także Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie.*

*§ 2. Rzecznik Praw Dziecka może wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie, jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia praw dziecka.*

*§ 3. Organy, o których mowa w § 1 i 2, mają prawo żądać do wglądu akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia.*

#### **Art. 524 kodeksu postępowania karnego**

*§ 1. Termin do wniesienia kasacji dla stron wynosi 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem. Wniosek o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem należy zgłosić w sądzie, który wydał orzeczenie, w terminie zawitym 7 dni od daty ogłoszenia orzeczenia, a jeżeli ustawa przewiduje doręczenie orzeczenia, od daty jego doręczenia. Przepis art. 445 § 2 stosuje się odpowiednio.*

**§ 2. Terminu do wniesienia kasacji wskazanego w § 1 nie stosuje się do kasacji wnoszonej przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.**

59. Pomimo istnienia tego przepisu kasacje wnoszone w tym trybie są rzadkością. W 2013 roku Prokurator Generalny złożył ich 298, w 2014 – 250, w 2015 – 220,

w 2016 – 196, a w 2017 – 318. Biorąc pod uwagę, że **w samym 2016 roku merytorycznie rozstrzygnięto ponad 11 milionów spraw karnych**, liczby te pokazują, że kasacja wnoszona w trybie art. 521 kodeksu postępowania karnego jest w istocie środkiem nadzwyczajnym, stosowanym jedynie wyjątkowo.

60. Możliwe, że skarga nadzwyczajna przewidziana w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym stosowana będzie nieco częściej, przynajmniej na początku (choćby z tego powodu, że nie było możliwości skorzystania z niej dotychczas) – ale **wymogi dla wniesienia tego środka są na tyle wysokie, że nie ma ryzyka by zagrażała ona stabilności orzeczeń sądowych**. Hipoteza, zgodnie z którą po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej miałyby dojść do masowego podważania wyroków wydanych w ostatnich 20 latach jest całkowicie nieprawdopodobna.

## **SPRAWY DYSCIPLINARNE**

61. Nowe przepisy mają **zapobiegać sytuacjom, gdy sędziowie, którzy dopuścili się nagannych zachowań nie zostaną ukarani z powodu przedawnienia**. Wydłużony zostaje jego termin: dotychczas wynosił on jedynie 3 lata, a w razie wszczęcia postępowania – 5 lat. Sprawiało to, że wiele spraw kończyło się umorzeniem, ponieważ sądy dyscyplinarne nie były w stanie sprawnie zakończyć postępowania (jest do tego potrzebne postępowanie przygotowawcze, a następnie wyroki sądów dwóch instancji). Nowe przepisy wydłużyły te terminy – odpowiednio do 5 i 8 lat. Powinno to ograniczyć do minimum liczbę sytuacji, w których sędzia uniknie odpowiedzialności nie dlatego że jest niewinny – ale z powodu przedawnienia.
62. **Reforma zakłada także zwiększenie wpływu obywateli na odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów**. Nowe przepisy tworzą oddzielną Izbę Dyscyplinarną w Sądzie Najwyższym do rozpoznawania postępowań dyscyplinarnych, z udziałem czynnika społecznego w postaci ławników wybieranych przez Senat RP. Zmiana ta pozwoli na większą transparentność postępowań – a jednocześnie zachowane zostaną gwarancje niezawisłości sędziów. **W każdym składzie orzekającym w sprawach dyscyplinarnych**

**sędziowie będą mieli większość głosów** – a więc nigdy nie dojdzie do sytuacji, w której o nałożeniu na sędziego kary dyscyplinarnej zdecyduje jakikolwiek organ zewnętrzny.

63. Rozwiązania dotyczące postępowań dyscyplinarnych sędziów mają swoje odzwierciedlenie w prawie innych państw UE. Włączenie ławników do procesu orzekania (z głosem mniejszościowym) **jest obecne również w systemie brytyjskim**: tamtejsza procedura przewiduje, że w składzie orzekającym o przewinieniach dyscyplinarnych muszą znajdować się zawsze – obok dwóch sędziów – dwie inne osoby, z których żadna nie tylko nie może być sędzią, ale nawet w ogóle prawnikiem<sup>20</sup>. **Ma to zapewnić, że postępowania dyscyplinarne będą z jednej strony transparentne, a z drugiej – zapobiec pokusie łagodniejszego oceniania kolegów przez kolegów, bez udziału czynników zewnętrznych.**
64. Udział Ministra Sprawiedliwości w postępowaniach dyscyplinarnych sędziów ma za zadanie zapewnić, że będą one prowadzone w sytuacjach, w których sami sędziowie bezpodstawnie odmawialiby ich wszczęcia. Jak wskazano już wyżej, polskie sądownictwo boryka się z nieefektywnością także w zakresie procedur dyscyplinarnych – co rodzi dotychczas prowadziło do tworzenia się mechanizmów źle rozumianej zawodowej solidarności i wzajemnej ochrony własnych interesów. Zmiana tej sytuacji powinna pozytywnie wpłynąć na zaufanie społeczne do wymiary sprawiedliwości.
65. Minister Sprawiedliwości będzie miał pośredni wpływ na niektóre sprawy dyscyplinarne – ale **wyłącznie w fazie przygotowawczej**. Odbywać się to będzie za pośrednictwem rzecznika dyscyplinarnego, którego Minister Sprawiedliwości może powołać do prowadzenia konkretnej sprawy. Wprowadzenie takiej możliwości jest odpowiedzią na dotychczasową nieefektywność postępowań dyscyplinarnych, które toczyły się przewlekłe, co często prowadziło do przedawnień.
66. Trzeba podkreślić, że rola rzecznika powołanego przez Ministra Sprawiedliwości będzie przy tym ograniczona wyłącznie do wstępnego, przygotowawczego postępowania dyscyplinarnego – **w fazie głównej będą prowadzić je sądy dyscyplinarne, na których orzeczenia Minister nie będzie miał jakiegokolwiek wpływu**. Fundamentalną zasadą procesu – wywodzącą się jeszcze z prawa rzymskiego – jest oddzielenie funkcji

---

<sup>20</sup> The Judicial Discipline (Prescribed Procedures) Regulations 2014, art. 11

oskarżyciela od funkcji sędziego. Zasada ta zostaje zachowana również w nowych przepisach, nie ma więc ryzyka, że czynnik zewnętrzny będzie mógł decydować o wymierzaniu sędziom kar dyscyplinarnych i w ten sposób wpływać na ich niezawisłość.



## IV. NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW

### Jak było dotychczas:

- Prezesi sądów mogli przenosić sędziów między wydziałami sądów nawet bez ich zgody (np. sędziego z wydziału cywilnego – do wydziału karnego); dawało to potencjalny środek nacisku na sędziów „niepokornych” wobec prezesa (a pośrednio także – Ministra Sprawiedliwości);
- Sprawy sądowe przydzielali sędziom przewodniczący wydziału (w sprawach karnych obowiązywała lista alfabetyczna, ale przewodniczący wydziału mógł od niej odstąpić „z ważnej przyczyny”);
- Minister Sprawiedliwości mógł obsadzać stanowiska prezesów jedynie w sądach apelacyjnych i okręgowych (niecałe 15% sądów w Polsce); pozbawiony był tej możliwości w stosunku do sądów rejonowych; tym samym Minister Sprawiedliwości nie dysponował realnymi narzędziami do reagowania na nieefektywny sposób zarządzania tymi sądami;

### Najważniejsze zmiany:

- Nowa ustawa o ustroju sądów powszechnych wprost **zakazuje przenoszenia sędziów bez ich zgody**. Może to nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach – i za każdym razem sędziemu przysługuje tryb odwoławczy;
- **Sprawy sądowe wyznaczone są losowo**, przez komputerowy system. Pozbawia to przewodniczącego wydziału (a pośrednio także – prezesa sądu i Ministra Sprawiedliwości) jakiegokolwiek możliwości manipulowania składem orzekającym, by wpływać na to kto wyda wyrok w konkretnej sprawie;
- Minister Sprawiedliwości ma prawo do obsady stanowisk prezesów sądów wszystkich szczebli. Może ich także odwołać – chyba że sprzeciwi się temu Krajowa Rada Sądownictwa większością 2/3 głosów (większością taką dysponują w KRS sędziowie);
- Wprowadzona zostaje instytucja asesorów sądowych – tj. stanowiska, od którego rozpoczynać się będzie kariera sędziego. Ma ona służyć podniesieniu jakości orzecznictwa, poprzez umożliwienie weryfikacji w praktyce, czy osoba po aplikacji sądowej i zdanym egzaminie ma realne kwalifikacje do pełnienia

dożywotnio urzędu sędziego. **Weryfikacji tej dokonywać będą wyłącznie sędziowie.**

- Asesorzy **powoływani są wyłącznie na podstawie obiektywnej listy rankingowej** (Minister Sprawiedliwości ma jedynie kompetencje „ceremonialne”) i mają pełne gwarancje niezawisłości, takie same jak sędziowie – **nie można ich odwołać ze stanowiska, a o powołaniu na dożywotni urząd sędziego decyduje merytoryczna ocena ich kwalifikacji** dokonywana przez samych sędziów, bez udziału Ministra Sprawiedliwości.

### **Efekty zmian:**

- Zakaz przenoszenia sędziów bez ich zgody oraz losowy przydział spraw **wzmacniają pozycję „liniowych” sędziów względem przewodniczącego wydziału i prezesa sądu** – a pośrednio także wobec Ministra Sprawiedliwości. Niezawisłość nie tylko nie jest zagrożona, ale zostaje wzmocniona.
- Minister Sprawiedliwości ma narzędzie do reagowania na nieprawidłowości w sądach – ale **jest to ograniczone do sfery administracyjnej**. Nie ma żadnego wpływu ani na treść wyroku, ani nawet na to, kto będzie go wydawał.
- W okresie pierwszych 6 miesięcy obowiązywania zmienionej ustawy o ustroju sądów powszechnych, do 12 lutego 2018 roku, **Minister Sprawiedliwości odwołał 18,6% prezesów i wiceprezesów sądów**. Ta skala pokazuje, że celem reformy nie było przeprowadzanie „czystek”, tylko proporcjonalne reagowanie na dostrzeżone w sądach nieprawidłowości.
- W okresie pierwszych 8 lat obecności Polski w Unii Europejskiej Minister Sprawiedliwości mógł odwołać prezesa sądu w przypadku rażącego niewywiązywania się przez niego z obowiązków służbowych nawet wbrew opinii KRS. Przepisy te nigdy nie były kwestionowane przez instytucje europejskie. **Obecna ustawa przyznaje Ministrowi mniejsze uprawnienia – negatywna opinia KRS blokuje decyzję o odwołaniu prezesa sądu.**
- Przepisy dotyczące asesorów oparte zostały o wytyczne wynikające z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Komisja posługuje się nieprecyzyjnym tłumaczeniem terminu „asesor” jako „assistant judge” – kiedy właściwy byłby raczej termin „judge on probation”. **Przypominają one także istniejący w Niemczech**



urząd „Richter auf Probe”; takiego sędziego komisja ds. nominacji sędziowskich może odwołać w ciągu pierwszych 4 lat sprawowania przez niego urzędu (polski asesor jest nieodwoływalny); **przepisy te zostały uznane za zgodne z wymogami praworządności** w sprawie *Stieringer* przeciwko Niemcom<sup>21</sup>.

- Mechanizm wyrażania zgody na dalsze sprawowanie przez sędziego urzędu po osiągnięciu przez niego „standardowego” wieku przejścia w stan spoczynku obecny jest **w systemie brytyjskim** (gdzie zgodę wyraża zwykle odpowiednik Ministra Sprawiedliwości), **czy francuskim** (gdzie zgodę wyraża Rada Sądownictwa, a Minister Sprawiedliwości może przenieść sędziego do innego sądu na tym samym lub niższym szczeblu). Nie stanowi to ryzyka dla niezawisłości: **sędzia u szczytu kariery jest mało podatny na ewentualne naciski i orzekanie na zamówienie polityczne** „w zamian” za przedłużenie sprawowania urzędu – zwłaszcza że i **ma już wówczas zwykle maksymalne możliwe uprawnienia emerytalne**.

## NIEZAWISŁOŚĆ WEWNĘTRZNA I ZEWNĘTRZNA

67. W opublikowanym w 2012 roku raporcie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji poprzez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej) wyraźnie zwrócono uwagę, że **niezawisłość sędziowska ma dwa wymiary – zewnętrzny i wewnętrzny**<sup>22</sup>. Pierwszy z nich to wolność władzy sądowniczej od nacisków ze strony rządu, parlamentu czy samorządu lokalnego. Drugi – to niezależność poszczególnych sędziów od przedstawicieli własnego środowiska. Na kwestię tę Komisja Wenecka zwracała uwagę także w raporcie z 2010 roku.

### Raport Komisji Weneckiej z 16 marca 2010 roku o niezawisłości sędziów<sup>23</sup>

*Kwestii wewnętrznej niezawisłości sędziów poświęcano mniej uwagi*

<sup>21</sup> Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dn. 25 listopada 1996 r. w sprawie *Stieringer przeciwko Niemcom* (skarga nr 28899/95).

<sup>22</sup> *The Various Aspects of External and Internal Independence of the Judiciary*, Venice Commission, March 2012; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)035-e) [dostęp: 28.02.2018 r.].

<sup>23</sup> *Report on The Independence of The Judicial System*, Venice Commission, Strasbourg 16 March 2010, CDL-AD(2010)004.

w międzynarodowym piśmiennictwie niż niezawisłości zewnętrznej. Wydaje się ona jednak nie mniej ważna. W kilku konstytucjach określono, że „**sędziowie podlegają wyłącznie prawu**”. **Ta zasada chroni sędziów przede wszystkim przed bezprawną ingerencją zewnętrzną. Należy ją jednak stosować także w obrębie samego wymiaru sprawiedliwości.** Hierarchiczna organizacja sądownictwa, w formie podporządkowania sędziów prezesom sądów lub sądom wyższej instancji w zakresie działalności orzeczniczej stanowiłaby jaskrawe naruszenie tej zasady.

68. Oczywiście jest, że hierarchiczna organizacja sądownictwa jest do pewnego stopnia nieunikniona – i sędziowie zawsze będą musieli w pewnym stopniu liczyć się przy wydawaniu wyroku z tym, jak wyrok ten oceniony zostanie przez sąd wyższej instancji. Wpływ ten należy jednak ograniczyć do minimum – zwłaszcza, gdy mowa o potencjalnych naciskach czy oczekiwaniach ze strony innych sędziów, pełniących w danym sądzie funkcje administracyjne. Sędziowie ci – mogą pośrednio oddziaływać na komfort pracy sędziego wydającego wyrok (np. przydzielając mu nadmierną liczbę spraw, albo przenosząc go między wydziałami sądu).
69. Obawiając się takich działań, sędzia może być narażony na pokusę wydania orzeczenia, które w jego przekonaniu zostanie dobrze ocenione przez prezesa sądu czy przewodniczącego wydziału. Ważne jest zatem aby możliwość wywierania na niego tego rodzaju nacisków była jak najmniejsza. Taki właśnie cel – wzmocnienie, a nie osłabienie niezawisłości sędziów – mają zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych.

## **LOSOWY, RÓWNOMIERNY PRZYDZIAŁ SPRAW**

70. Jedną z najważniejszych zmian dokonanych w ramach ostatnich reform sądownictwa jest **wprowadzenie transparentności i równomierności w przydziale spraw – zamiast dotychczasowej arbitralności**. Jednym z najczęściej pojawiających się zarzutów jest twierdzenie, że intencją polskiego rządu jest wpływanie na sędziów, by wydawali wyroki na polityczne zamówienie. Zarzut ten nie ma jakiegokolwiek oparcia w faktach – sędziowie

w Polsce cieszą się pełną niezawisłością i bardzo szerokim immunitetem, a reformy nie tylko nie zwiększają wpływu władzy wykonawczej na sądy, ale wzmacniają ich niezależność.

71. Przykładem może być wprowadzony w całym kraju od 1 stycznia 2018 roku **losowy system przydziału spraw**. Dotychczas o tym, kto wyda wyrok w konkretnym procesie decydował przewodniczący wydziału, którego powoływał prezes sądu, wyznaczany z kolei przez Ministra Sprawiedliwości. Choć każdy sędzia jest niezawisły nie tylko od Ministra, ale także od prezesa sądu czy przewodniczącego wydziału, system ten pozwalał na to, aby konkretne sprawy trafiały do tych sędziów, których z jakichś powodów preferowali ich przełożeni.
72. Nowy system całkowicie to zmienia i uniemożliwia bezprawne naciski: **o przydziale spraw decyduje obecnie komputerowe losowanie, uwzględniające rodzaj spraw i obciążenie pracą poszczególnych sędziów. Procedura ta jest zgodna z rekomendacjami Komisji Weneckiej**, która wskazywała, że taki system wzmacnia niezawisłość sędziów i jest bardzo pożądanym. Wprowadzenie tego rodzaju zobiektywizowanego systemu zalecał również Komitet Ministrów Rady Europy<sup>24</sup>.

#### **Rekomendacja nr R (94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności, efektywności i roli sędziów**

*„Na przydział spraw nie powinny wywierać wpływu oczekiwania stron tych spraw czy jakichkolwiek innych osób zainteresowanych ich wynikami. Przydział ten może odbywać się poprzez losowanie, system automatycznego podziału spraw zgodnie z porządkiem alfabetycznym lub inny podobny system.”*

#### **Opracowanie Komisji Weneckiej z 27 kwietnia 2012 roku o różnych aspektach zewnętrznej i wewnętrznej niezawisłości sędziów<sup>25</sup>**

*„Zauważono, że w przypadku sądów, w których występuje większa liczba wydziałów lub sędziów, podział pracy uzależniony jest często od subiektywnej*

<sup>24</sup> Zalecenie nr R (94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 października 1994 roku, pkt 2 e).

<sup>25</sup> *The Various Aspects of External and Internal Independence of the Judiciary*, Venice Commission, March 2012; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)035-e) [dostęp: 28.02.2018 r.].

*i dyskrecjonalnej decyzji prezesa sądu. Stwarza to możliwość wpływania na wynik sprawy przez wybór sędziego o określonych przekonaniach politycznych lub ideologicznych.*

*Aby zminimalizować ryzyko dyskrecjonalności, która jest nierozzerwalnie związana z władzą wynikającą z zarządzania sądem, zasadą (...) powinno być wskazywanie sędziego na bazie ogólnych i obiektywnych kryteriów, np. na podstawie alfabetycznej listy, chronologicznego wpływu spraw, kategorii spraw lub systemu komputerowego.*

## **ZAKAZ PRZENOSZENIA SĘDZIÓW BEZ ICH ZGODY**

73. Kolejną zmianą wzmacniającą niezawisłość sędziów od nacisków administracji sądowej jest wprowadzenie do ustawy o ustroju sądów powszechnych **zakazu przenoszenia sędziów bez ich zgody**.
74. Dotychczas było to możliwe – prezes sądu co roku ustalał podział czynności, który pozwalał na swobodne przenoszenie sędziów między wydziałami sądu. Przenoszonemu sędziemu przysługiwało odwołanie do kolegium sądu, ale brak zgody nie stanowił przeszkody np. do przeniesienia sędziego orzekającego w sprawach cywilnych do wydziału karnego. Uprawnienie to dawało prezesom sądów (a pośrednio także Ministrowi Sprawiedliwości) możliwość wywierania nacisku na sędziów.
75. Po reformie – za wyjątkiem szczególnych wypadków, określonych w ustawie, przewidujących dla sędziego odpowiedni tryb odwoławczy – prezes sądu nie ma już takiej możliwości, a tym samym znacznie trudniej mu (choćby pośrednio) wywierać na sędziów wpływ pod groźbą konsekwencji w postaci ich arbitralnego przenoszenia między wydziałami.
76. Wprowadzone zmiany w postaci losowego, równomiernego mechanizmu przydzielania spraw, a także zakazu przenoszenia sędziów między wydziałami, minimalizują to ryzyko, a tym samym **wzmacniają pozycję indywidualnych sędziów względem prezesów sądów i przewodniczących wydziałów**.
77. **W konsekwencji zwiększa się również stopień niezawisłości indywidualnych sędziów od organów władzy wykonawczej**. Jeżeli bowiem

Minister Sprawiedliwości ma prawo do nominowania prezesa sądu, który następnie może wpływać na przeniesienie sędziego albo (pośrednio, przez przewodniczącego wydziału) na przydzielanie mu konkretnych spraw, w teorii może zaistnieć mechanizm hierarchicznego wywierania nacisków – tak, aby władza wykonawcza mogła doprowadzić do wydania wyroku który byłby przez nią oczekiwany.

78. Wprowadzone zmiany eliminują to niebezpieczeństwo: odtąd o przydziale spraw nie decyduje już czynnik ludzki (Minister Sprawiedliwości nie może więc na ten przydział wpłynąć nawet pośrednio), nie ma też możliwości „ukarania” sędziego środkami administracyjnymi, przez przeniesienie go na inne stanowisko bez jego zgody.

## **POWOŁYWANIE I ODWOŁYWANIE PREZESÓW SĄDÓW**

79. Między innymi z opisanych wyżej powodów nieuzasadnione są obawy wynikające z faktu, że to Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesów sądów. Uprawnienie to służy zachowaniu równowagi władzą sądowniczą a wykonawczą – i **przysługiwało Ministrowi od dawna** w odniesieniu do prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych (uchwalona w lipcu 2017 roku ustawa rozszerzyła je także na sądy rejonowe).
80. Wbrew zarzutom nie stanowi to jednak jakiegokolwiek zagrożenia dla niezawisłości sędziów: **funkcja prezesa ma wyłącznie charakter administracyjny**, a jego zadaniem jest sprawna organizacja pracy w zarządzanym przez niego sądzie. Ponieważ – jak to opisano wyżej – jednocześnie zwiększył się zakres niezależności poszczególnych sędziów od prezesów sądów, twierdzenia jakoby reforma umożliwiła polityczny wpływ na wymiar sprawiedliwości są całkowicie nieuzasadnione.
81. Warto nadmienić, że Minister Sprawiedliwości miał w tym zakresie nawet szersze kompetencje w momencie akcesji Polski do UE i przez 8 lat członkostwa (do 2012 roku). Przepisy ustawy obowiązującej w tamtym czasie stanowiły, że prezesa sądu powołuje Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii właściwego zgromadzenia ogólnego. Opinia ta co do zasady nie była wiążąca dla Ministra. Również **odwołanie prezesa sądu w przypadku**

**rażącego niewywiązywania się przez niego z obowiązków służbowych było wyłączną decyzją Ministra – miał on obowiązek zasięgnąć opinii KRS, ale opinia ta nie była dla niego wiążąca<sup>26</sup>.**

82. W myśl obecnych przepisów Minister jest przy odwoływaniu prezesów i wiceprezesów związany negatywną opinią KRS wyrażoną większością 2/3 głosów – do czego wystarczą głosy samych zasiadających w niej sędziów. Środowisko sędziowskie ma więc dziś większą możliwość zablokowania takiej decyzji, niż było to przed 2012 rokiem, czy w chwili kiedy Polska wstępowała do Unii Europejskiej. Obecna krytyka tych rozwiązań jest tym bardziej niezrozumiała – bo **stoi w sprzeczności z konkluzjami negocjacji akcesyjnych Polski do UE i ze sposobem, w jaki uregulowany był ustrój sądownictwa przez dalszych 8 lat, kiedy nie budził on żadnych zastrzeżeń Komisji.**
83. Uprawnienia do obsady stanowisk prezesów sądów (a więc ich organów administracyjnych) są Ministrowi Sprawiedliwości niezbędne – tylko w ten sposób może on wpływać na stwierdzone w nich nieprawidłowości organizacyjne, zwłaszcza w zakresie przewlekłości postępowań.
84. Jak wspomniano już wcześniej, jest ona jednym z największych problemów wymiaru sprawiedliwości. Pozostawienie uprawnień w tym zakresie wyłącznie samym sędziom nie sprawdziło się – **czas postępowań jest bardzo długi, choć liczba sędziów w Polsce na mieszkańca należy do najwyższych w Unii Europejskiej<sup>27</sup>.** Zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zmiany kierownictwa sądu i dobór tego kierownictwa pod kątem zdolności menedżerskich daje mu odpowiednie narzędzie do naprawy sytuacji tam, gdzie jest to wymagane. Jednocześnie **pozostaje to bez wpływu na niezawisłość sędziów tego sądu:** są oni nieusuwalni, bez ich zgody nie można przenosić ich nie tylko do innych sądów, ale nawet między wydziałami tej samej jednostki, a o przydziale spraw decyduje losowanie.
85. Warto zwrócić uwagę, że dotychczasowa procedura uzależniała powołanie prezesa sądu od zgody zgromadzenia ogólnego sędziów tego sądu (a w razie jej braku – od zgody KRS). Sprawiało to, że część prezesów – którym zależało na poparciu sędziów – wahała się przed podejmowaniem działań w celu

---

<sup>26</sup> Art. 27 § 2 w zw. z § 1 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym do 27 marca 2012 r.

<sup>27</sup> *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2016, [https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS\\_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf) [dostęp: 28.02.2018 r.].

poprawy efektywności pracy sądu, jeśli mogłyby one zostać negatywnie odebrane przez sędziów.

86. Z uwagi na to, że 12 lutego 2018 roku upłynął półroczny okres, w którym Minister Sprawiedliwości mógł odwołać prezesów i wiceprezesów sądów w przejściowym trybie (tj. bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa), warto zauważyć, że **narzędzie to nie było nadużywane**. W ciągu 6 miesięcy obowiązywania nowych przepisów Minister Sprawiedliwości odwołał 69 prezesów i 67 wiceprezesów sądów. Biorąc pod uwagę, że w polskich sądach są obecnie 374 stanowiska prezesów i 357 stanowisk wiceprezesów, **zmiany objęły łącznie 18,6% sędziów na tych funkcjach**. Możliwość przeprowadzenia tych zmian nie była więc nadużywana – przeciwnie, **stanowiła proporcjonalny i adekwatny środek** użyty do osiągnięcia celu w postaci wymiany kierownictwa tych sądów, które były najmniej efektywne.
87. Obecnie Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesów sądów po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. **Jeśli KRS wyrazi negatywną opinię większością 2/3 głosów (większością taką dysponują sędziowscy członkowie Rady), jest ona dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca.**

## **ASESORZY**

88. Nie można też podzielić obaw Komisji o zagrożeniu dla niezależności sądownictwa poprzez wprowadzenie instytucji asesorów sądowych. Rozwiązanie to funkcjonowało już w polskim systemie prawnym do 2007 roku, ale jego ówczesna konstrukcja była nieprawidłowa – bo pozwalała Ministrowi Sprawiedliwości w zasadzie na swobodne odwoływanie asesorów z ich stanowisk. Polski Trybunał Konstytucyjny, a następnie także Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały te rozwiązania za niezgodne z prawem – wskazując, że **sama instytucja asesora jest dopuszczalna, ale pod warunkiem zapewnienia mu należytych gwarancji niezawisłości**.
89. **Obowiązująca od 2017 roku ustawa te gwarancje zapewnia**. Rola Ministra Sprawiedliwości została ograniczona do czynności "ceremonialnych", tj. powołania na stanowisko – ale wszelkie decyzje merytoryczne podejmowane są wyłącznie na podstawie listy rankingowej z wyników

egzaminu, a ocena jakości pracy asesora należy wyłącznie do sędziów (sędziego wizytatora i KRS). Od uchwał KRS wyrażającej sprzeciw co do pełnienia obowiązków sędziego asesor może odwołać się do Sądu Najwyższego – a ponadto ma gwarancję, że przez pełen okres asesury nie może zostać przez nikogo odwołany. **W porównaniu do przywoływanego już wyżej systemu niemieckiego i tamtejszych “sędziów na próbę polski asesor cieszy się nawet większą niezawisłością.**

<b>Polskie prawo o ustroju sądów powszechnych</b>	<b>Niemiecka ustawa o sędziach (<i>Deutsches Richtergesetz</i>)</b>
<p>Art. 106j § 1</p> <p><i>Asesor sądowy w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom.</i></p> <p>Art. 106k § 1</p> <p><i>Asesor sądowy jest nieusuwalny.</i></p>	<p>Art. 22</p> <p>(1) <i>Sędzia na próbę może zostać odwołany po upływie sześciu, dwunastu, osiemnastu lub dwudziestu czterech miesięcy od powołania.</i></p> <p>(2) <i>Sędzia na próbę może zostać odwołany po upływie trzeciego lub czwartego roku</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>jeśli nie jest zdatny do pełnienia urzędu</i></li> <li>2. <i>jeśli komisja ds. wyboru sędziów odmówi powołania go na stanowisko dożywotnio lub na czas określony</i></li> </ol>

90. **Negatywna ocena instytucji asesora może wynikać z nieprecyzyjnego tłumaczenia tego terminu na język angielski, którym posługuje się Komisja.** Określenie „*assistant judge*” nie jest właściwe – oznacza bowiem raczej asystenta sędziego, czyli osobę nieposiadającą uprawnień orzeczniczych, która nie przeszła wieloletniego szkolenia. Asesorem może zaś zostać wyłącznie osoba, która ukończyła aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury a następnie zdała egzamin sędziowski lub prokuratorski. Są to **dokładnie te same warunki, które muszą spełniać kandydaci na sędziów.**



91. Prawdopodobnie to właśnie z tego nieprecyzyjnego tłumaczenia wynika zarzut podnoszony przez Komisję, że asesory nie powinni orzekać w składach jednoosobowych, bez udziału innych sędziów. Byłoby to zrozumiałe – sformułowanie „asystent sędziego” sugeruje, że osoba sprawująca tę funkcję nie jest w niej samodzielna i niezawisła, a jedynie udziela wsparcia sędziemu z pełnymi uprawnieniami.
92. Bardziej precyzyjnym tłumaczeniem – lepiej oddającym istotę funkcji asesora – byłoby określenie „*judge on probation*”. Polskie przepisy przypominają w istocie rozwiązanie niemieckie i tamtejszą instytucję „*Richter auf Probe*”. Istotną różnicą jest fakt, że o ile sędzia niemiecki może być ze swej funkcji odwołany (jeśli odpowiednia komisja uzna, że nie nadaje się do jej pełnienia), o tyle polski asesor ma gwarancję nieusuwalności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że **zapewniające słabsze gwarancje rozwiązanie niemieckie zostało zaakceptowane przez ETPCz w sprawie Stieringer przeciwko Niemcom**).

**Sprawa Stieringer przeciwko Republice  
Federalnej Niemiec, sygn. 28899/95<sup>28</sup>**

*“W systemie niemieckim, udział [w wymiarze sprawiedliwości] sędziów powołanych na okres próbny służy równocześnie celom szkoleniowym i wyborowi kandydatów na dożywotnie stanowiska sędziowskie, a także pozwala sądom na korzystanie z pracy tych sędziów, którzy przeszli studia prawnicze i przeszkolenie praktyczne, nabywając ogólne kwalifikacje do pełnienia funkcji sędziego. Sprawując tę funkcję cieszą się pełnymi gwarancjami w zakresie obiektywnej niezawisłości. **Sam fakt, że – wyłącznie w celach szkoleniowych – przez okres zwykle nie dłuższy niż trzy lata istnieje możliwość ich odwołania nie uzasadnia stwierdzenia, że są pozbawieni tej niezawisłości.**”*

93. Wprowadzenie instytucji asesorów podyktowane jest chęcią podniesienia jakości orzecznictwa. W dotychczasowym systemie osoba raz nominowana na ten urząd miała gwarancję, że będzie sędzią dożywotnio – nawet jeśli okazałoby się, że z jakichkolwiek powodów nie jest predestynowana do tego zawodu. Nie jest to niczym niezwykłym: kandydaci z najlepszymi wynikami

<sup>28</sup> Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dn. 25 listopada 1996 r. w sprawie *Stieringer przeciwko Niemcom* (skarga nr 28899/95).

egzaminów teoretycznych mogą przecież – po tym jak zasiądą już za stołem sędziowskim – nie odnaleźć się w praktycznym stosowaniu nabytej wiedzy. Dlatego właśnie niezbędny jest mechanizm weryfikacji.

94. Weryfikacja taka zachodzi w sposób naturalny w każdym zawodzie. Ponieważ jednak zawód sędziego jest szczególny i wymaga gwarancji niezawisłości, należało stworzyć takie rozwiązanie które z jednej strony zapewni asesorom pełną niezawisłość – a z drugiej pozwoli na praktyczne sprawdzenie, czy nadają się do tego by dożywotnio pełnić urząd sędziego.
95. Jak wskazano wyżej, wprowadzone w ubiegłym roku rozwiązania wszystkie te gwarancje zapewniają. Asesor jest nieodwoływalny, a o jego nominacji na urząd sędziego **decyduje wyłącznie merytoryczna ocena kwalifikacji, dokonywana przez sędziego wizytatora**. Minister Sprawiedliwości od chwili powołania asesora (które samo w sobie odbywa się również wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne) nie ma na niego żadnych instrumentów oddziaływania.

## **ZMIANY W ZAKRESIE PRZECHODZENIA SĘDZIÓW W STAN SPOCZYNKU**

96. Kolejną reformą mającą na celu zmianę korporacyjnej kultury panującej w polskim sądownictwie jest **odmłodzenie korpusu sędziowskiego**. Celem jest nie tylko doprowadzenie do odejścia sędziów współpracujących z systemem komunistycznym, ale także zwiększenie wpływu młodszych sędziów na funkcjonowanie sądów.
97. W ostatnich latach średni wiek sędziów orzekających w sądach powszechnych zwiększył się. W 2017 roku wzrósł on (w porównaniu do stanu z 2013 roku), w sądach apelacyjnych z 54,8 do 55,2 lat, w sądach okręgowych – z 50,5 do 51,29 lat, a w sądach rejonowych – z 42,47 do 44,4 lat. Średnia wieku wszystkich sędziów wzrosła w tym okresie z 45,34 do 46,83 lat.
98. Przyspieszenie przejścia najstarszych sędziów w stan spoczynku sprawia, że zmiana dokonywana jest wyłącznie oparciu o obiektywne, neutralne kryterium wieku. Co więcej, **wszyscy sędziowie zachowują dotychczasowe gwarancje**, a żaden z nich nie zostaje pozbawiony prawa do świadczeń

emerytalnych – i zachowuje je na takich samych zasadach, jak to miało miejsce dotychczas.

#### **Art. 100 § 2–4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

*§ 2. Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości **75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat**, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.*

*§ 3. Uposażenie, o którym mowa w § 1 i 2, podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo.*

*§ 4. Sędziemu przechodzącemu w stan spoczynku przysługuje **jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia**.*

99. Reforma wieku emerytalnego sędziów uzasadniona jest również historycznymi doświadczeniami komunizmu, wieloletnimi zaniechaniami jego rozliczenia, a także utrwalającymi się od lat patologicznymi mechanizmami działania sądów. Nie sposób też pominąć faktu, że **polski Sejm ma prawo do samodzielnego określania jaki wiek przejścia sędziów w stan spoczynku jest właściwy – wynika to wprost z art. 180 ust. 4 Konstytucji i jest przejawem równowagi między władzą sędziowską a ustawodawczą**. Przy wszystkich zastrzeżeniach należy też pamiętać, że każdy z sędziów przeniesionych w stan spoczynku zachowuje wszystkie uprawnienia emerytalne.

#### **Art. 180 § 4 Konstytucji RP**

*Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.*

100. Swobodę państw członkowskich w zakresie ustalania wieku przejścia na emeryturę, a także swobodę w zarządzaniu kadrami w celu zoptymalizowania struktury wiekowej kadr sądownictwa potwierdził wyraźnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

**Wyrok TSUE z 21.07.2011 roku w sprawach połączonych Fuchs i Köhler przeciwko Hesji (C-159/10 i C-160/10)**

*„jeśli chodzi o cel polegający na utworzeniu zrównoważonej struktury wiekowej pomiędzy młodymi i starszymi urzędnikami, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników, zoptymalizowanie zarządzania zasobami ludzkimi i tym samym zapobieganie ewentualnym sporom dotyczącym zdolności pracownika do wykonywania swojej pracy po osiągnięciu pewnego wieku, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jakości pracy administracji wymiaru sprawiedliwości, może on stanowić zgodny z przepisami prawa cel polityki zatrudnienia i rynku pracy”<sup>29</sup>*

101. Warto podkreślić, że nowe przepisy ustalające wiek przejścia sędziów w stan spoczynku nie stanowią próby sztucznego usunięcia ich z urzędów w nieproporcjonalnym zakresie; granica ta (65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet) jest identyczna jak wiek emerytalny dla całego społeczeństwa.

<b>Prawo o ustroju sądów powszechnych</b>	<b>Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych</b>
<i>Art. 69 § 1</i>	<i>Art. 24 ust. 1</i>
<i>Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety, a z dniem ukończenia 65 roku życia w przypadku mężczyzny (...)</i>	<i>Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn (...)</i>

102. Sędziowie, którzy orzekają pomimo ukończenia wieku przejścia w stan spoczynku, mogą być mniej wydajni, mogą mieć więcej nieobecności związanych ze stanem zdrowia, mogą mieć mniejszą skłonność do podnoszenia swoich kwalifikacji i dostosowywania ich do zmieniającego się otoczenia prawnego (z uwagi na swoje dotychczasowe doświadczenie). Ocenie

<sup>29</sup> Do poglądu tego TSUE odwołał się także w wyroku z dn. 6 listopada 2012 r. w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom* (C-286/12), ECLI:EU:C:2012:687.

również takich okoliczności służy rozwiązanie polegające na tym, by o możliwości dalszego orzekania mógł wypowiedzieć się Prezydent lub Minister Sprawiedliwości.

103. Rozwiązanie to jest **podobne do ustawodawstwa brytyjskiego – gdzie uprawnienie takie ma w stosunku do większości sędziów Lord Kanclerz (odpowiednik Ministra Sprawiedliwości)**<sup>30</sup>, a także **francuskiego** (gdzie kompetencje w tym zakresie ma Najwyższa Rada Sądownictwa, a w podejmowaniu decyzji uczestniczy również Minister Sprawiedliwości, który może zadecydować o przeniesieniu sędziego do innego sądu tego samego lub niższego szczebla)<sup>31</sup>.
104. Również i w tym zakresie nie sposób znaleźć zastrzeżeń do stanu praworządności we Francji czy Wielkiej Brytanii – i nie ma w tym nic dziwnego, bowiem przyznanie uprawnienia do odłożenia przejścia w stan spoczynku organowi władzy wykonawczej nie stanowi zagrożenia dla niezawisłości sędziów. **U szczytu ich karier zawodowych trudno wyobrazić sobie, aby perspektywa dodatkowego roku czy nawet kilku lat sprawowania urzędu mogłaby czynić ich podatnymi na naciski** ze strony władzy wykonawczej, od której taka decyzja zależy – tym bardziej, że z chwilą przejścia w stan spoczynku i tak zachowują zasadniczą część swojego uposażenia (po 20 latach pełnienia urzędu każdy sędzia osiąga dodatek za długoletnią pracę w maksymalnej wysokości).

#### **Art. 91 § 7 ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych**

*Wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę, wynoszący, począwszy od szóstego roku pracy, 5% wynagrodzenia zasadniczego i **wzrastający po każdym roku o 1%, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.***

105. Udział czynnika zewnętrznego w procedurze odłożenia przejścia sędziego na emeryturę nie stwarza więc zagrożenia dla niezawisłości – a jest pożądany z punktu widzenia równoważenia się poszczególnych władz. Sędzia samodzielnie decydując o chęci pozostania na urzędzie może oceniać swoje

<sup>30</sup> Art. 26 ust. 6 i ust. 13 oraz art. 30 brytyjskiej ustawy o uposażeniu emerytalnym sędziów (*Judicial Pensions and Retirement Act*).

<sup>31</sup> Art. 76 oraz art. 76-1-1 francuskiej ustawy o statusie sędziów (*Loi organique relative au statut de la magistrature*).

kwalifikacje subiektywnie – dlatego pożądanym jest, aby decyzji nie podejmował wyłącznie on sam, ale by brał w niej udział inny organ. Biorąc pod uwagę, że powierzenie tej funkcji odpowiednikowi Ministra Sprawiedliwości w Wielkiej Brytanii funkcjonuje od lat, rozwiązania wprowadzone w polskich ustawach wydają się adekwatne i nie rodzą jakiegokolwiek ryzyka dla praworządności.

106. **Zastrzeżeń co do zmian wieku przejścia sędziów w stan spoczynku Komisja nie wysuwała również wobec Włoch** – gdzie od 2014 roku miało miejsce kilka zmian w tym zakresie. Najpierw wiek ten obniżono z 75 do 70 lat, by zaraz potem podwyższyć do 72 dla części sędziów; obecnie trwają prace nad dalszymi podwyższeniem dla pozostałych. Reformy te były krytykowane wewnątrz kraju – ale zarzutów tych nie podzieliły organy Unii Europejskiej.

## V. KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

### Jak było dotychczas:

- 15 z 25 członków KRS wybierali sami sędziowie w długiej, wieloetapowej procedurze, bez udziału jakiegokolwiek czynnika zewnętrznego.
- W praktyce prowadziło to do zdominowania Rady przez sędziów sądów najwyższych szczebli, a także tych, którzy sprawowali funkcje prezesów sądów i przewodniczących wydziałów.
- Sami polscy sędziowie jeszcze niedawno twierdzili, że taki sposób obsady KRS ma charakter „niedemokratycznych wyborów kurialnych” i zarzucali, że regulujące to przepisy są niezgodne z Konstytucją RP.
- Niekonstytucyjność tych przepisów stwierdził Trybunał Konstytucyjny, który wskazał również że niezgodna z ustawą zasadniczą jest praktyka indywidualnych kadencji członków KRS – i że z Konstytucji wynika jednolita, wspólna dla wszystkich kadencja.

### Najważniejsze zmiany:

- 17 z 25 członków KRS stanowić nadal będą niezawisli, nieodwoływalni sędziowie – zachowują większość ponad 2/3 głosów, a gwarancja ta zabezpieczona jest w Konstytucji RP.
- Wybór 15 sędziowskich członków KRS zostanie dokonany przez Sejm – wyłącznie spośród sędziów; każdy z kandydatów musi uzyskać poparcie co najmniej 25 innych sędziów lub grupy 2 000 obywateli. Ustawa zapewnia także, że nie mniej niż 40% wybieranych do KRS sędziów będzie pochodzić z grona kandydatów wskazanych przez opozycję.
- Kandydaci będą powoływani na wspólną, 4-letnią kadencję i nie będzie można ich odwołać – po dokonaniu wyboru do KRS nie będzie jakiegokolwiek mechanizmu, za pomocą którego Sejm mógłby wywierać wpływ na jej członków.
- Wobec braku wpływu polityków na KRS, nie istnieje też jakikolwiek mechanizm wywierania nacisków politycznych na decyzje Rady o rekomendacji sędziów do

sądów powszechnych, czy Sądu Najwyższego – ani tym bardziej na wyroki wydawane następnie przez tych sędziów.

### Efekty zmian:

- Krajowa Rada Sądownictwa ma swoje odpowiedniki w wielu krajach Unii Europejskiej – ale są i takie, w których takiej rady nie ma (np. Niemcy, Austria, Czechy), a o nominacjach i awansach sędziowskich decydują organy obsadzone w większości lub wyłącznie przez polityków (jest tak w Niemczech na poziomie federalnym i w większości landów).
- **Kształt rad sądownictwa różni się w różnych krajach Europy** – w niektórych większość zagwarantowaną mają sędziowie (Hiszpania, Polska, Włochy, Wielka Brytania); w innych nie (Dania, Francja, Holandia, Portugalia). W niektórych sędziowie ci wybierani są przez samych sędziów (np. w Belgii), w innych przez parlament (w Hiszpanii) lub władzę wykonawczą w oparciu o kandydatów przedstawionych przez sędziów (w Holandii).
- Komisja Wenecka i inne organizacje międzynarodowe stojące na straży praworządności wielokrotnie wskazywały, że zbyt duży wpływ środowiska sędziowskiego na radę sądownictwa również może być dla wymiaru sprawiedliwości niekorzystny – bo rodzi ryzyko **koteryjności, dbania o własne interesy, nieuzasadnionej obrony swoich członków i tworzenia się społecznego obrazu korporacjonizmu sędziowskiego**. W opinii Komisji Weneckiej na temat polskich reform (przywoływanej również przez Komisję Europejską) **argumenty te zostały pominięte**.
- Polskie przepisy najbardziej przypominają rozwiązania hiszpańskie – tam również przewagę w radzie sądownictwa mają sędziowie (w Hiszpanii ta większość to 13 – 8; w Polsce 17 – 8), których także wybiera parlament, na wspólną kadencję, większością  $\frac{3}{5}$  głosów.
- Dotychczasowe, niezgodne z Konstytucją RP indywidualne kadencje 11 z 15 członków KRS i tak wygasają w ciągu dwóch tygodni (do 24. marca tego roku), kadencje dalszych dwóch – w maju i w czerwcu. Przerwanie tych kadencji jest uzasadnione faktem ich niezgodności z Konstytucją, a jednocześnie – **z uwagi na krótki czas pozostały do końca większości z nich – nie wpływa realnie na ciągłość prac Rady**.



- Przeciwnie, to właśnie **brak przerwania tych kadencji oznaczałoby, że do lutego i marca 2020 w Radzie 13 na 25 miejsc pozostawałoby nieobsadzonych** (dopiero wtedy wygasłyby kadencje ostatnich dwóch jej członków) – **co prowadziło do paraliżu KRS.**

107. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem powołanym do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Do najważniejszych zadań Rady należy rekomendowanie Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziowski, a także rekomendowanie sędziów do awansu zawodowego do sądów wyższych szczebli.
108. W skład KRS zgodnie z Konstytucją wchodzi Minister Sprawiedliwości, przedstawiciele parlamentu (6 osób) Prezydenta RP (1 osoba) oraz sędziów (17 osób) – którzy tym samym mają w Radzie ponad 2/3 głosów. Z tej ostatniej grupy 2 przedstawiciele zasiada w Radzie z urzędu (jest to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) – **a 15 pochodzi z wyboru. Konstytucja RP nie określa kto dokonuje tego wyboru** – wskazuje jedynie, że jest on dokonywany wyłącznie spośród sędziów, na wspólną 4-letnią kadencję. Podstawą niezależności pochodzących z wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa jest nieodwołalność ich mandatu.

### Art. 187 Konstytucji RP

#### 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**.

109. Dotychczas wybór sędziowskich członków KRS dokonywany był w drodze wielostopniowego, skomplikowanego procesu. W pierwszym kroku zgromadzenia ogólne sędziów sądów okręgowych wyłaniały ze swego grona przedstawicieli, którzy tworzyli kolejne zgromadzenie – i dopiero spośród jego członków wyłaniały 8 członków KRS. Równocześnie delegatów wyłaniały poszczególne sądy apelacyjne – a następnie zebranie tych delegatów wybierało dalszych dwóch członków Rady. Sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych również wyłaniali swoich delegatów – by utworzyli oni jedno zgromadzenie wspólnie z sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego, w celu wyboru kolejnych dwóch osób. Dwóch ostatnich członków KRS wybierało wreszcie Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.
110. Warto podkreślić, że **z procesu tego wyłączona była *de facto* spora część sędziów, zwłaszcza z sądów rejonowych – stanowiących najliczniejszą grupę w polskim sądownictwie**. W efekcie Krajowa Rada Sądownictwa przez ostatnie lata zdominowana była przez sędziów sądów wyższych instancji. Choć Konstytucja nakazuje, aby w skład rady powoływani byli sędziowie ze wszystkich rodzajów sądów, obecnie w KRS zasiada tylko jeden sędzia sądu rejonowego, choć sędziowie tych sądów stanowią ponad  $\frac{2}{3}$  wszystkich sędziów w Polsce. Przez niemal 30 lat funkcjonowania Rady, jej członkami było tylko 4 takich sędziów – mimo że sądy rejonowe rozstrzygają niemal 95% spraw w Polsce.
111. Jeszcze w 2014 roku na problem ten zwracali uwagę sami sędziowie sądów rejonowych i okręgowych. W podjętej wówczas uchwale zarzucali oni mechanizmowi wyboru niezgodność z demokratycznymi standardami – i domagali się zbadania zgodności tego mechanizmu z Konstytucją RP.

**Uchwała Nr 4 Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów o ordynacji wyborczej do Krajowej Rady Sądownictwa z 26 lutego 2014 r.**

*„Zebranie Przedstawicieli Sędziów Sądów Okręgów zwraca uwagę na obowiązujące w wieloetapowym procesie wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa **niedemokratyczne wybory kurialne, w których stosowany jest cenzus wyborczy w postaci stanowiska służbowego.***

*(...) wśród sędziów sądów powszechnych, którzy w cytowanym przepisie wymienieni zostali jako jedna grupa, wprowadzono nieznaający uzasadnienia podział na dwie kategorie. Podział ten szczególnie faworyzuje sędziów sądów apelacyjnych, których grupa, licząca około 500 osób, ma dwóch przedstawicieli, podczas gdy sędziowie sądów okręgowych i rejonowych, których łącznie jest około 9.000, mają ich ośmiu. Tymczasem dla sędziów sądów administracyjnych i wojskowych, gdzie również istnieją sądy wyższego i niższego rzędu, podziałów nie wprowadzono.*

**Przepisy takie mogą dzielić, a wręcz dzielą środowisko sędziowskie.**

*Wyrażamy zatem zasadniczą wątpliwość, czy art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, do której ma być poniekąd aktem wykonawczym.*

*Zebranie Przedstawicieli oczekuje od Krajowej Rady Sądownictwa skierowania wniosku o poddanie ww. przepisów kontroli pod kątem ich zgodności z Konstytucją.”*

112. Krajowa Rada Sądownictwa nie podjęła żadnych działań w związku z tą uchwałą i nie wystąpiła z postulowanym w niej przez sędziów wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Uczynił to natomiast Prokurator Generalny, a w wyniku rozpoznania jego wniosku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy naruszają Konstytucję – w zakresie w jakim nierówno traktują sędziów sądów rejonowych i okręgowych wobec sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych wobec sędziów sądów okręgowych<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego [TK] z dn. 20 czerwca 2017 roku, sygn. K 5/17.

113. Dotychczasowa praktyka prowadziła do sytuacji, w której z jednej strony większość sędziów pozbawiona była realnej możliwości wpływu na obsadę KRS, z drugiej – do podejmowania przez Radę działań nieakceptowanych przez samo środowisko sędziowskie.

#### **KRS wbrew sędziom**

Przykładem takiej sytuacji może być rekomendacja przez KRS na wolne stanowisko w Sądzie Rejonowym w Przemyśle kandydata, którzy uzyskał poparcie zaledwie 1 z 39 sędziów ze Zgromadzenia Ogólnego sędziów tamtejszego okręgu. W podjętej następnie uchwale **sędziowie ci wyrazili zdecydowany sprzeciw wobec działania KRS – wskazując, że cechowało się ono „brakiem bezstronności”, że istnieją uzasadnione wątpliwości czy było ono „merytorycznie obiektywne”, i że miało ono charakter „całkowitego ignorowania opinii środowiska sędziowskiego, a zarazem profanowania idei samorządności tej grupy zawodowej”<sup>33</sup>.**

Podobna sytuacja miała miejsce w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa, do którego KRS rekomendowała Joannę Raczkowską – żonę Piotra Raczkowskiego, wiceprzewodniczącego Rady. **Cała KRS poparła ją jednogłośnie, pomimo tego że wraz z nią zgłoszone były kandydatury 93 innych osób, a przeciw jej wyborowi opowiedziało się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Okręgowego w Warszawie.**

114. Choć zatem w skład KRS wchodzi w zdecydowanej większości sędziowie – i byli oni dotąd wybierani przez samych sędziów – to w efekcie doszło **do wykształcenia się w Radzie (a pośrednio także w całym wymiarze sprawiedliwości) zjawisk niepożądanych: nepotyzmu, skupiania się na własnych interesach kosztem interesu obywateli, nieuzasadnionej ochrony członków swojej grupy** – i w konsekwencji wytworzenia społecznego obrazu zamkniętej, nadzwyczajnej korporacji zawodowej, która nie służy społeczeństwu, a stawia się ponad nim.
115. **Na takie niebezpieczeństwo – wynikającego ze zbytniego zdominowania rad sądownictwa przez samych sędziów – zwracały wielokrotnie uwagę instytucje międzynarodowe – w tym Komisja Wenecka.**

---

<sup>33</sup> Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Okręgowego w Przemyśle z dn. 6 listopada 2015 r.

**Raport Komisji Weneckiej z 16-17 marca 2007 r. o nominacjach sędziowskich<sup>34</sup>**

***Należy znaleźć równowagę między niezawisłością i samorządnością sędziowską a niezbędnym zakresem odpowiedzialności sądownictwa – po to by uniknąć negatywnych efektów korporacjonizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście należy zapewnić, że postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom będą prowadzone efektywnie i nie będzie dochodziło do ich wstrzymywania przez bezpodstawną niechęć ich kolegów. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest ustanowienie rady sądownictwa o zrównoważonym składzie.***

**Opinia Komisji Weneckiej z 15 kwietnia 1998 r. o niektórych poprawkach do Konstytucji Albanii<sup>35</sup>**

*„Autonomia Rady Sprawiedliwości (...) nie jest równoznaczna z tym, że sędziowie powinni być samorządni. Nadzór administracyjny nad sądownictwem niekoniecznie powinien znajdować się wyłącznie w rękach sędziów”.*

**Opinia Komisji Weneckiej z 6-7 grudnia 2013 ws. Konstytucji Ukrainy<sup>36</sup>**

**„11 spośród 15 członków Wysokiej Rady Sądownictwa stanowiliby sędziowie. Ta proporcja wydaje się zbyt duża i może prowadzić do nieefektywności postępowań dyscyplinarnych”**

---

<sup>34</sup> *Judicial Appointments – Report*, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)028.

<sup>35</sup> *Opinion on recent amendments to the law on major constitutional provisions of the Republic of Albania*, Adopted by the Sub-Commission on Constitutional Reform (Venice Commission), CDL-INF(1998)009

<sup>36</sup> *Opinion on proposals amending the Draft Law on the amendments to the Constitution to strengthen the independence of Judges of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 97<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 6-7 December 2013), CDL-AD(2013)034.

**Opinia Komisji Weneckiej z 9 lipca 2002 roku  
o poprawkach do Konstytucji Rumunii<sup>37</sup>**

*„Przede wszystkim każde państwo powinno przyjąć system, w którym Komisja [Służby Sądowniczej] harmonijnie połączy dwa imperatywy: z jednej strony unikanie korporacjonizmu, z drugiej – apolityczność.*

*Korporacjonizmu można uniknąć **zapewniając, by członkowie Komisji, wybierani przez swoje środowisko, nie mieli na nią decydującego wpływu.** Ich wpływ powinien być równoważony reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego.”*

**Opinia Komisji Weneckiej z 13 października 2014 roku o poprawkach do Konstytucji Macedonii<sup>38</sup>**

*„w myśl zaproponowanych poprawek nic nie stoi na przeszkodzie, aby Parlament wskazywał członków [Rady Sądownictwa] z grona sędziów. (...) Brzmienie poprawek z 2005 i z 2014 roku jest w tym zakresie właściwie identyczne: pozwalają one Parlamentowi na wybór członków [Rady Sądownictwa] spośród “profesorów prawa, prawników i innych uznanych ekspertów prawnych”. Ten ostatni termin interpretowany jest bardzo szeroko: pozwala Parlamentowi na wybór [do Rady] nawet większej liczby sędziów niż 10, którzy już wchodzi w jej skład.*

*Ta sytuacja rodzi ryzyko korporacjonizmu; **choć Rada powinna być odpolityczniona a sędziowie winni reprezentować w niej istotny czynnik lub stanowić większość, nie oznacza to że Rada powinna być odizolowana od jakiegokolwiek nadzoru zewnętrznego.** Z tego powodu Komisja Wenecka uważa, że liczba sędziowskich członków Rady Sądownictwa może zostać zmniejszona.”*

116. Nie da się w tym miejscu nie zauważyć, że w swojej opinii dotyczącej polskich reform<sup>39</sup>, Komisja Wenecka zawarła zupełnie inne stanowisko, pomijając swoje

<sup>37</sup> *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*, adopted by the Venice Commission at its 51<sup>st</sup> Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), CDL-AD(2002)012.

<sup>38</sup> *Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”*, adopted by the Venice Commission at its 100<sup>th</sup> Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), CDL-AD(2014)026.

wcześniejsze stanowisko przemawiające za zapewnieniem równowagi w radach sądownictwa. Komisja przytoczyła nawet fragmenty cytowanych wyżej opinii na temat Ukrainy i Macedonii – ale pominęła te ich elementy, które wskazywały na niebezpieczeństwa wynikające z braku równoważenia wpływów środowiska sędziowskiego innymi mechanizmami. W opinii na temat Polski brak również odwołania do dokonanej w 2007 roku oceny systemu rumuńskiego – w której wprost rekomendowano, by przepisy uniemożliwiały zdominowanie rady sądownictwa sędziom wybranym przez swoje środowisko. W ocenie Polski **jest to przejaw wybiórczego stosowania reguł, które powinny być jednolite dla wszystkich państw europejskich.**

117. Jest tak tym bardziej dlatego, że niebezpieczeństwa wynikające ze zbyt dużego wpływu jednej gałęzi władzy w radach sądownictwa dostrzegają również inne organizacje międzynarodowe. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) – i to w opinii dotyczącej Polski (opierającej się jednak na projektach ustaw, które nie weszły w życie) – wskazało, że **na poziomie międzynarodowym powszechnie uznaje się potrzebę powoływania rad sądownictwa w sposób, który nie doprowadzi do ich całkowitego lub nadmiernego zdominowania przez przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości – po to by uniknąć koteryjności, dbania o własne interesy, nieuzasadnionej obrony swoich członków i tworzenia się społecznego obrazu korporacjonizmu sędziowskiego**<sup>40</sup>.
118. W polskich warunkach istotny jest również aspekt historyczny. Pierwsza Krajowa Rada sądownictwa powołana została w 1989 roku – a w jej skład weszli sędziowie urzędujący w sądach powszechnych, powołani do nich przez komunistyczną Radę Państwa. Dalsze działanie KRS oparte było o korporacyjny, wewnątrzśrodowiskowy model wyboru jej członków – co przez lata nie sprzyjało, a wręcz stało na przeszkodzie rozliczeniu sędziów zaangażowanych w komunizm, a także jakimkolwiek poważnym reformom sądownictwa.
119. Zadaniem Rady jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – ale **nie może być to utożsamiane wyłącznie z ochroną ich**

---

<sup>39</sup> *Opinion on the Draft Act Amending the Act on the National Council of The Judiciary, on the Draft Act Amending the act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (8-9 December 2017), CDL-AD(2017)031

<sup>40</sup> *Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland*, OSCE-ODIHR, 5 May 2017, JUD-POL/305/2017-Final [AIC/YM], para 38.

**korporacyjnego interesu**, za co KRS była krytykowana od lat przez niemal wszystkie siły polityczne. Potrzeba reformy Rady była dostrzegana również w środowiskach prawniczych. W 2004 roku z propozycją znacznie dalej idących zmian wystąpił prof. Andrzej Rzepliński, pełniący do 2016 roku funkcję prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w ostatnim czasie bardzo krytyczny wobec nowelizacji ustaw regulujących ustrój wymiaru sprawiedliwości.

**A. Rzepliński, *Żeby sędziom chciało się chcieć*, Gazeta Wyborcza, 6 lutego 2004 r.<sup>41</sup>**

*„Aby KRS przestała być w znacznej mierze swoistym państwowym związkiem zawodowym konserwującym interesy źle służące polskiemu sądownictwu, w jej składzie muszą być reprezentowani przedstawiciele innych profesji prawniczych, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów i uczonych prawników. Zły sędzia dobre prawo popsuje.”*

120. Obecna **reforma nie idzie tak daleko jak postulował to w 2004 roku prof. Rzepliński – jest to niemożliwe bez zmiany Konstytucji**, która nie pozwala na modyfikację liczbową składu KRS: na 25 jej członków 17 muszą stanowić sędziowie. To proporcje podobne do tych, które wzbudziły zastrzeżenia Komisji Weneckiej w innych krajach (na Ukrainie było to 11 sędziów na 15 członków rady, w Macedonii – 10 na 15). Zastrzeżenia te wynikały z obawy o zdominowanie Rady przez przedstawicieli sądownictwa i brak mechanizmu, który by tę dominację równoważył – a w konsekwencji o ryzyko opisanych wyżej nieprawidłowości, mogących wynikać z tej nierównowagi.
121. Ponieważ zmiana Konstytucji RP nie jest możliwa bez większości 2/3 głosów w Sejmie (a w obecnym składzie parlamentu osiągnięcie takiej większości wydaje się nierealne) konieczne było przeprowadzenie reformy w inny sposób – by pozostawała w zgodzie z Konstytucją RP i standardami przyjętymi w innych krajach Unii Europejskiej.
122. Dlatego właśnie Sejm zdecydował, że zmianie ulegnie jedynie sposób wyboru sędziów. Odtąd **mają być oni wybierani spośród przedstawicieli wszystkich szczebli sądownictwa** – i już nie przez samych sędziów, a przez Sejm RP. Aby

---

<sup>41</sup>A. Rzepliński, *Żeby sędziom się chciało chcieć*, Gazeta Wyborcza, 6.02.2004, <http://docplayer.pl/6485285-Zeby-sie-sedziom-chcialo-chciec.html> [dostęp: 28.02.2018 r.].



zapewnić odpowiednią reprezentację także kandydatom opozycji, zasadą jest **wybór dokonywany większością  $\frac{3}{5}$  głosów, a każdy klub parlamentarny ma gwarancję, że wybrany zostanie co najmniej jeden poparty przez niego kandydat**. W obecnym kształcie Sejmu RP oznacza to, że kluby opozycyjne wobec parlamentarnej większości mają gwarancję, że wybranych zostanie co najmniej 6 kandydatów z ich poparciem.

#### **Art. 11d ust. 2 i 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa**

**2. Klub poselski wskazuje, spośród sędziów, których kandydatury zostały zgłoszone w trybie art. 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.**

(...)

**4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów wybierając, spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3, piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że **na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski**, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.**

123. **Sędziowie zachowują w KRS tę samą większość, jaką mieli do tej pory – wynika to wprost z Konstytucji RP.** Jak wskazano już wyżej, Konstytucja nie określa kto wybiera sędziów w skład KRS – pozostawiając to do decyzji ustawodawcy. Wskazuje jedynie, że są oni powoływani na wspólną 4-letnią kadencję.
124. **Środowisko sędziowskie zachowuje istotny udział również w samej procedurze wyboru** – będzie on dokonywany wyłącznie spośród kandydatów, którzy wcześniej uzyskali poparcie co najmniej 25 innych sędziów albo 2 000 obywateli. W porównaniu do poprzedniej, wielostopniowej procedury przedstawicielskiej **daje to „szeregowym” sędziom (zwłaszcza z niższych instancji) realną możliwość wpływu na skład Rady, podczas gdy dotychczas była ona w istocie iluzoryczna.**
125. Na kwestię zapewnienia sędziom wpływu na wybór kandydatów do KRS wskazywano również w cytowanej wyżej opinii ODIHR z maja 2017 roku.

W porównaniu do procedowanych wówczas projektów ustaw, obowiązujące obecnie przepisy wprowadziły zasadę, że kandydatów do KRS zgłaszać mogą wyłącznie sami sędziowie lub grupa 2 000 obywateli; możliwości takiej pozbawieni zostali politycy, czy inne instytucje państwa.

**ODIHR – Ostateczna opinia o projekcie ustawy o KRS i niektórych innych ustaw<sup>42</sup>**

*„[Biuro] dostrzega, że uzasadnienie projektu odwołuje się do przykładu Hiszpanii, w której to parlament wybiera sędziowskich członków odpowiednika samorządu sędziowskiego. Mając na uwadze pewne zastrzeżenia do tego modelu (...) trzeba zauważyć i podkreślić, że ci kandydaci są wybierani przez parlament spośród osób, które uzyskały poparcie 25 sędziów lub jednego z sędziowskich stowarzyszeń.”*

126. **Zachowane zostają wszelkie gwarancje niezawisłości** – a wybór członków KRS przez Sejm w żaden sposób nie spowoduje upolitycznienia Rady. **W jej skład nadal wchodzić będą niezawisli sędziowie – a po dokonaniu wyboru nikt nie będzie mógł ich odwołać.** Ani rząd, ani parlament nie będzie miał jakiegokolwiek wpływu na decyzje podejmowane przez Radę po jej obsadzeniu. W podobny sposób Sejm wybiera Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli czy członków Rady Polityki Pieniężnej – i nikt nie stawia tym organom zarzutu, że w swoich działaniach zależne są od woli parlamentu.
127. Jest tak dlatego, że samo to kto dokonuje wyboru nie ma większego znaczenia dla niezależności osoby powołanej na stanowisko – jeśli tylko po wyborze ma zapewnione należyte gwarancje, że nie zostanie z niego odwołana, ani że nikt nie będzie mógł wywierać na nią innych nacisków (np. ekonomicznych). Na problem ten wskazywano w Niemczech, gdzie sędziów w wielu wypadkach powołują komisje złożone w większości z polityków. W 2001 roku kontrowersje wzbudziła sytuacja, kiedy do niemieckiego Federalnego Trybunału Sprawiedliwości rekomendowani zostali sędziowie Birgit Vezina i Wolfgang Neskovic, pomimo sprzeciwu środowiska sędziowskiego (m.in. z uwagi na ich związki z partiami politycznymi – Vezina była popierana przez

---

<sup>42</sup> Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland, OSCE-ODIHR, 5 May 2017, JUD-POL/305/2017-Final [AIC/YM], para 44.

SPD, Neskovic był członkiem partii Zielonych). Wskazywano jednak, że już po dokonaniu wyboru do Trybunału ich niezawisłość nie jest zagrożona – istnieją bowiem mechanizmy prawne skutecznie zabezpieczające przed naciskami na takich sędziów, niezależnie od tego kto ich rekomendował czy wybrał.

**prof. Gerd Roellecke, były rektor Uniwersytetu w Mannheim**

*„niezawisłość sędziowska nie opiera się na sposobie wyboru kandydatów – ale na organizacji całego systemu (który przewiduje dożywotnie sprawowanie urzędu, czy wieloosobowe składy orzekające), a także na profesjonalizmie samych kandydatów”<sup>43</sup>*

128. Wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na procedurę wyboru sędziów w Polsce jest mniejszy niż w wielu innych krajach Unii Europejskiej o ugruntowanych tradycjach demokratycznych. Istniejące tam odpowiedniki polskiej Krajowej Rady Sądownictwa składają się w większości z osób niebędących sędziami, a przedstawicielami innych władz lub zawodów prawniczych. W Danii w skład 11-osobowej rady wchodzi 5 sędziów<sup>44</sup>, we Francji – jest ich 7 na 22 osoby<sup>45</sup>, w Portugalii – 8 na 17<sup>46</sup>. W Holandii obecny podział to 2 – 2, ale prawo pozwala na większość 3 – 2 dla nie-sędziów<sup>47</sup>. **Sędziowie są tam więc pozbawieni wyłącznego prawa do decyzji w sprawach nominacji i awansu – a mimo to nikt nie stawia tym krajom zarzutów o naruszenie praworządności.**
129. **Przeciwnie: tamtejsze systemy wymiaru sprawiedliwości cieszą się stosunkowo wysoką oceną.** Według cytowanego już badania European Justice Scoreboard 2017, spośród społeczeństw Unii Europejskiej najlepiej niezawisłość swoich sądów oceniają właśnie Duńczycy<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> *Judicial Selection Controversy at the Federal Court of Justice*, German Law Journal No. 2 (2001), <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=69> [dostęp: 28.02.2018 r.].

<sup>44</sup> Guide to the European Network of the Councils for the Judiciary, s. 50, [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj\\_guide\\_version\\_october\\_2017.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj_guide_version_october_2017.pdf) [dostęp: 28.02.2018 r.].

<sup>45</sup> *ibidem*, s. 53.

<sup>46</sup> *ibidem*, s. 87.

<sup>47</sup> *ibidem*, s. 83.

<sup>48</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — The 2017 EU Justice Scoreboard*, European Commission, Brussels 2017, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf) [dostęp: 28.02.2018 r.].

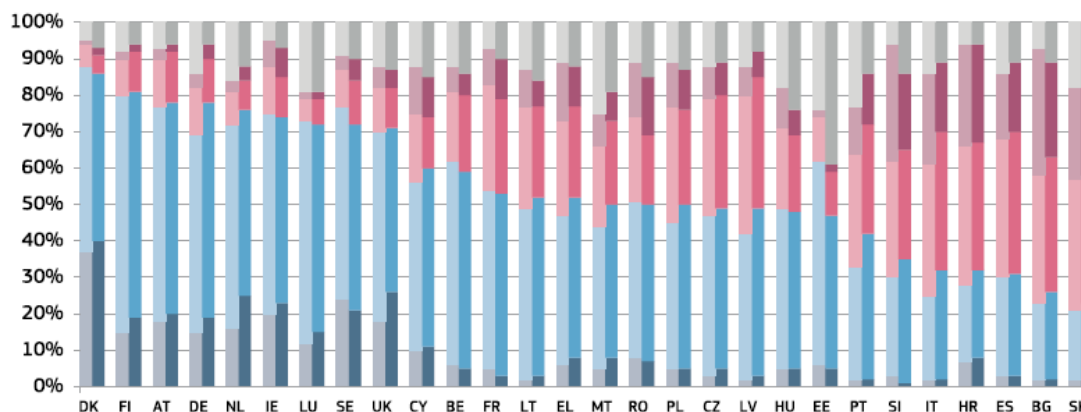
### 3.3.1. Perceived judicial independence

**Figure 51**

Perceived independence of courts and judges among the general public (light colours: 2016, dark colours: 2017)

Very good Fairly good Fairly bad Very bad Don't know

Source: Eurobarometer (2)



Źródło: 2017 EU Justice Scoreboard, s. 37.

130. Jeszcze mniejszy wpływ na obsadę sądów mają sędziowie w Niemczech (4. miejsce w cytowanym rankingu oceny niezawisłości). Nie ma tam w ogóle odpowiednika polskiej Krajowej Rady Sądownictwa, a **sędziów wybierają komisje, w skład których wchodzi wyłącznie politycy** (na poziomie federalnym), lub w których mają oni wyraźną przewagę (w większości landów). Co więcej, jak wskazano już wyżej, **komisje te mogą odwołać sędziów z urzędu przez pierwsze 4 lata ich kariery**. Rozwiązania te bywają krytykowane, ale Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że nie zagrażają one niezawisłości sędziów.

#### Art. 95 (2) Konstytucji RFN

*Sędziowie [pięciu sądów federalnych] będą wskazywani przez właściwego ministra federalnego i komisję do spraw wyboru sędziów, składającą się z właściwych **ministrów poszczególnych krajów związkowych i równej liczby przedstawicieli Bundestagu**.*

## **W krajach związkowych – również przewaga polityków**

- W skład komisji dla **kraju związkowego Berlin** wchodzi na stałe 8 posłów do *Landtagu*, 2 sędziów i 1 przedstawiciel innych zawodów prawniczych, a dodatkowo jako niestali członkowie także prokuratorzy lub sędziowie poszczególnych rodzajów sądów – w zależności od tego w jakiej sprawie zbiera się komisja (sędziowie nigdy nie mają większości)<sup>49</sup>; bardzo podobne przepisy obowiązują w **Brandenburgii**<sup>50</sup>; z kolei w **Turyngii** stały skład komisji tworzy 8 przedstawicieli *Landtagu* i 2 sędziów, dodatkowo w jej pracach uczestniczyć może 1 sędzia jako niestały członek<sup>51</sup>.
- W **Hesji** w skład komisji wchodzi 7 przedstawicieli *Landtagu*, 5 sędziów i przewodniczący jednej z dwóch rad adwokackich tego regionu<sup>52</sup>; w **Nadrenii-Palatynacie** jest to 8 przedstawicieli *Landtagu*, 2 sędziów jako stali członkowie, 2 sędziów jako członkowie niestali oraz 1 adwokat<sup>53</sup>.
- W **Bremie** komisja składa się z 3 sędziów, 3 przedstawicieli Senatu (organu władzy wykonawczej) i 5 osób wybieranych w wyborach powszechnych<sup>54</sup>; w **Hamburgu** jest to 3 sędziów, 2 przedstawicieli innych zawodów prawniczych, 3 przedstawicieli Senatu i 6 osób wybieranych przez obywateli<sup>55</sup>.
- W **Szlezwiku-Holsztynie** w skład komisji wchodzi od 8 do 12 przedstawicieli *Landtagu*, od 2 do 3 sędziów, 1 adwokat oraz po 1 przedstawicielu organizacji pracowników i pracodawców (w sprawach dotyczących sądów pracy i spraw społecznych)<sup>56</sup>.

131. Polskie rozwiązania dotyczące KRS są **najbardziej zbliżone do ustawodawstwa hiszpańskiego**, obowiązującego od 1985 roku. Tamtejsza Główna Rada Władzy Sądowniczej również składa się w większości z sędziów (13 – 8; w Polsce 17 – 8), których także wybiera parlament, na wspólną

<sup>49</sup> § 12 ustawy o sędziach kraju związkowego Berlin (*Richtergesetz des Landes Berlin – RiGBln*).

<sup>50</sup> § 12 ustawy o sędziach kraju związkowego Brandenburgia (*Richtergesetz des Landes Brandenburg – BbgRiG*).

<sup>51</sup> § 14 ustawy o sędziach kraju związkowego Turyngia (*Thüringer Richtergesetz – ThürRiG*).

<sup>52</sup> § 9 ustawy o sędziach kraju związkowego Hesja (*Hessisches Richtergesetz – HRiG*).

<sup>53</sup> § 15 ustawy o sędziach kraju związkowego Nadrenia-Palatynat (*Landesrichtergesetz Rheinland-Pfalz – LRiG*).

<sup>54</sup> § 8 ustawy o sędziach kraju związkowego Brema (*Bremischer Richtersgesetz – RiG*).

<sup>55</sup> § 14 ustawy o sędziach kraju związkowego Hamburg (*Hamburgisches Richtergesetz – HmbRiG*).

<sup>56</sup> § 11 ustawy o sędziach kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn (*Schleswig-Holsteinisches Richtergesetz – Landesrichtergesetz – LRiG*).

kadencję, większością  $\frac{3}{5}$  głosów<sup>57</sup>. **Podobnie jak w Polsce sędziowie są nieodwoływalni i po wybraniu ich w skład rady cieszą się pełną niezależnością od polityków.**

132. Komisja zarzuca Polsce, że niekonstytucyjne jest przerwanie obecnej kadencji KRS. Jest to zarzut nieuprawniony: **dotychczasowy sposób wyboru był sprzeczny z Konstytucją** (wyboru dokonywano z pominięciem sędziów najniższego szczebla, ponadto przeprowadzono go nie na wspólną, a na indywidualne kadencje, niezgodne z ustawą zasadniczą<sup>58</sup>). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał w przeszłości, że **w wyjątkowych wypadkach jest dopuszczalne skrócanie kadencji, gdy konieczność ta wynika z ochrony interesu publicznego**<sup>59</sup>. Skoro najważniejszy organ mający stać na straży niezależności sądownictwa wybrany został w sposób sprzeczny z Konstytucją, sytuacja ta wymaga jak najszybszej naprawy.
133. Spośród 15 pochodzących z wyboru sędziowskich członków obecnej KRS indywidualne kadencje wygasły już w stosunku do dwóch osób. Dalszych 11 zakończyłoby je między lutym a czerwcem 2018 roku. W Radzie pozostałoby wówczas dwoje sędziów pochodzących z wyboru dokonanego w lutym i marcu 2016 roku – których kadencje trwałyby aż do początku 2020 roku.

<b>Nazwisko sędziego</b>	<b>Data końca kadencji</b>
<i>SSA Ewa Preneta-Ambicka</i>	<i>15 XI 2017</i>
<i>SSO Piotr Raczkowski</i>	<i>28 I 2018</i>
<i>SSO Andrzej Adamczuk</i>	<i>21 III 2018</i>
<i>SSO Gabriela Ott</i>	<i>21 III 2018</i>
<i>SSR Sławomir Pałka</i>	<i>21 III 2018</i>
<i>SSO Waldemar Żurek</i>	<i>21 III 2018</i>
<i>SSO Maria Motylska-Kucharczyk</i>	<i>21 III 2018</i>

<sup>57</sup> Art. 122 Konstytucji Hiszpanii oraz art. 572 – 578 hiszpańskiej ustawy organicznej o władzy sędziowskiej (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

<sup>58</sup> Wyrok TK z dn. 20 czerwca 2017, sygn. K 5/17.

<sup>59</sup> M.in. Wyrok TK z dn. 31 marca 1998, sygn. K 24 / 97; wyrok TK z dn. 26 maja 1998, sygn. K 17/98; wyrok TK z dn. 23 czerwca 1999, sygn. K 30/98; wyrok TK z dn. 13 lipca 2004, sygn. K 20/03.

<i>SSO Janusz Zimny</i>	<i>21 III 2018</i>
<i>SSA Andrzej Niedużak</i>	<i>22 III 2018</i>
<i>SSN Katarzyna Gonera</i>	<i>24 III 2018</i>
<i>SSN Dariusz Zawistowski</i>	<i>24 III 2018</i>
<i>SNSA Janusz Drachal</i>	<i>16 V 2018</i>
<i>SSA Jan Kremer</i>	<i>29 VI 2018</i>
<i><u>SNSA Jan Grzęda</u></i>	<i><u>12 II 2020</u></i>
<i><u>SNSA Krzysztof Wojtaszek</u></i>	<i><u>20 III 2020</u></i>

134. Ustawodawca miał w tej sytuacji dwie możliwości: albo poczekać na wygaśnięcie indywidualnych kadencji wszystkich członków Rady (co doprowadziłoby do istnienia w niej 13 wakatów przez najbliższe 2 lata), albo wygasic kadencje wszystkich jej członków i przeprowadzić nowy wybór całej KRS, na zasadach zgodnych z Konstytucją.
135. Z uwagi na to, że **pierwsze z tych rozwiązań doprowadziłoby do paraliżu prac Rady** (byłaby ona wówczas nieobsadzona w ponad 50%), konieczne było uchwalenie przepisu przejściowego i przerwanie wszystkich dotychczasowych indywidualnych kadencji. **Biorąc pod uwagę, że zdecydowana większość z nich i tak wygasłaby w ciągu kilku miesięcy, nie ma to istotnych skutków dla faktycznego funkcjonowania KRS i sądownictwa jako całości.**
136. Konsekwencją zachowania pełnej niezależności przez Krajową Radę Sądownictwa jest także **brak jakiegokolwiek ryzyka dla niezależności Sądu Najwyższego**, czy niezawisłości jego sędziów. Dotyczy to także tych, którzy zasiądą w nowo utworzonych Izbach Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbie Dyscyplinarnej. Wszystkie te osoby będą musiały uzyskać pozytywną rekomendację Rady – co gwarantuje, że środowisko sędziowskie zachowa nad tym procesem pełną kontrolę.
137. Podstawą niezależności zarówno KRS od Sejmu, jak i – następnie – sędziów Sądu Najwyższego od KRS, jest ich nieodwoływalność. **Po dokonaniu wyboru do KRS Sejm nie ma żadnych narzędzi nacisku na jej członków. Narzędzi**

**takich nie ma również Rada w stosunku do sędziów wybranych do Sądu Najwyższego.** Nie ma więc jakiegokolwiek sposobu, by posłowie na Sejm mogli wywierać nacisk na wyroki wydawane w tym sądzie – jego sędziowie nie mieliby żadnych powodów, by takim naciskom ulegać.

138. Demokratyzacja KRS jest potrzebna, by społeczeństwo miało (za pośrednictwem Sejmu) pewien wpływ na to jak kształtowane będą kadry w sądownictwie – ale wpływ ten kończy się wraz z powołaniem na urząd sędziego i otrzymaniem zapisanych w Konstytucji i w ustawach gwarancji niezawisłości.



## VI. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

### Uwagi Komisji:

- Zdaniem Komisji Europejskiej Trybunał jest nienależycie obsadzony; według Komisji w jego składzie zasiada trzech sędziów, którzy zostali wybrani na miejsca zajęte już przez sędziów wybranych w Sejmie poprzedniej kadencji. Komisja zarzuca także, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego została wybrana w nieprawidłowy sposób.
- Według Komisji istotnym problemem pozostaje również brak publikacji trzech wyroków Trybunału, wydanych 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 roku. Wyroki te dotyczyły poprzednich ustaw regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które już nie obowiązują.

### Fakty:

- Wszyscy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego zostali wybrani prawidłowo. To w poprzedniej kadencji Sejmu złamano prawo – obecna Kadencja napравиła to naruszenie. **Uchwały Sejmu VII kadencji o wyborze 5 sędziów (1/3 składu Trybunału) zostały podjęte „w ciemno”, kiedy nie był jeszcze znany termin rozpoczęcia nowej kadencji. Naruszało to także zasadę „ciszy legislacyjnej”, zgodnie z którą w ciągu 6 miesięcy przed dokonywaniem wyborów na ważne stanowiska państwowe nie zmienia się przepisów regulujących procedurę tego wyboru (zasada ta wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego).**
- Sejm VIII kadencji zgodnie z prawem stwierdził, że uchwały Sejmu VII kadencji nie wywołały skutku prawnego – i prawidłowo wybrał 5 sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. **Uchwały Sejmu VII i VIII kadencji były przedmiotem badania przez Trybunał pod przewodnictwem poprzedniego prezesa – postępowanie w tej sprawie zostało umorzone w sprawie U 8/15 (wbrew powtarzanym często twierdzeniom wyroki z grudnia 2015 roku, sygn. akt K 34/15 i K 35/15 nie dotyczyły tych uchwał, ale ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).**
- Przez długi okres Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem

poprzedniego Prezesa wydawał orzeczenia w składzie sprzecznym z przepisami ustaw i Konstytucji. Naruszenia dotyczyły m.in. składu orzekającego, trybu rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych i odstępowania od zasady orzekania w pełnym składzie.

- Pomimo tego, że wyroki były wydawane z naruszeniem prawa, Sejm RP podjął decyzję, że należy je opublikować, mając na uwadze stabilność systemu prawa. Wszystkie wyroki, także te które wydano z naruszeniem prawa, zostały opublikowane w dzienniku ustaw. Nie opublikowano jedynie tych wyroków, które **dotyczyły nieobowiązujących już ustaw – ich publikacja nie miałaby żadnego wpływu na system prawny, bo jedynym skutkiem wyroków Trybunału jest utrata mocy przez będące ich przedmiotem przepisy prawa (które w tych przypadkach moc już i tak utraciły).**
- Prawidłowy był również wybór Prezes Trybunału. Nastąpił on zgodnie z przepisami ustawy z 13 grudnia 2016 roku, którą Trybunał uznał za zgodną z Konstytucją w wyroku K 1/17. Co więcej, prawidłowość tego wyboru uznał także ówczesny wiceprezes Trybunału (krytyczny wobec większości zmian).

### Stan obecny:

- Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem obecnej Prezes funkcjonuje zgodnie ze swoimi Konstytucyjnymi i ustawowymi zadaniami. Skargi i wnioski do Trybunału składane są zarówno przez obywateli, jak i przez uprawnione do tego organy państwa. W postępowaniach aktywny udział biorą uprawnione do tego podmioty – w tym także te, które zostały powołane przed rozpoczęciem obecnej kadencji Sejmu i krytyczne wobec reform sądownictwa, jak Rzecznik Praw Obywatelskich.
- Od początku sprawowania funkcji przez obecną Prezes Trybunału zapewniony jest równomierny podział spraw między jego sędziów – a **sędziowie wybrani w poprzednich kadencjach Sejmu mają większość w składach orzekających nawet częściej, niż wynikałoby to z ich liczby.** Sędziów tych jest sześciu (dziewięciu zostało wybranych w obecnej kadencji Sejmu); **stanowili oni większość w składach orzekających w 42% spraw zakończonych wyrokami pod rządami obecnej Prezes.**
- To zasadnicza poprawa: poprzedni prezes Trybunału wyznaczał składy w taki sposób, że **sędziowie wybrani w obecnej kadencji Sejmu (nawet ci, co do**

**których wyboru nigdy nikt nie miał żadnych wątpliwości) nie mieli większości ani razu.**

- Wbrew zarzutom Trybunał pod rządami obecnej Prezes działa nie mniej sprawnie niż wtedy, gdy funkcję tę pełnił jej poprzednik. W ciągu ostatnich 14 miesięcy wyrokami zakończyło się 38 spraw. Dla porównania, **przez poprzednie ponad 12 miesięcy** (między grudniem 2015 a grudniem 2016 roku) **Trybunał wydał 41 wyroków** (łącznie z tymi, które zostały wydane z naruszeniem prawa).

139. Zarzuty co do obsady Trybunału Konstytucyjnego również nie mają uzasadnienia. Przede wszystkim nie jest prawdą, że Sejm poprzedniej kadencji w październiku 2015 roku prawidłowo wybrał trzech sędziów Trybunału – **wadliwy był ówczesny wybór całej piątki.** Jest tak dlatego, że w chwili dokonywania wyboru **Sejm nie mógł wiedzieć, kiedy skończy się jego kadencja (termin ten nie jest stały, a ruchomy), a w konsekwencji nie mógł wybierać kogokolwiek „na zapas”.**
140. Nieprawidłowe było już samo uchwalenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w czerwcu 2015 roku, na krótko przed końcem VII kadencji Sejmu. W tym kontekście podkreślić należy doniosłość zasady tzw. ciszy legislacyjnej, potwierdzonej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>60</sup>, zgodnie z którą unormowania prawne regulujące zasady wyboru członków organów państwa nie powinny być poddawane istotnym zmianom w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających kolejne wybory, rozumiane jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym, nie tylko zaś sam akt głosowania. Doniosłość tej zasady szczególnie akcentuje się w odniesieniu do wyborów parlamentarnych, jednak w demokratycznym państwie prawa dotyczyć powinna ona wyborów do wszystkich kluczowych organów państwowych, w tym także sędziów Trybunału.
141. Na kwestię tę zwracał uwagę również Prezydent RP, wskazując 29 maja 2015 roku, że instytucje Państwa znajdują się w okresie przejściowym – i apelując do większości parlamentarnej w Sejmie VII kadencji o powstrzymanie się od

---

<sup>60</sup> Wyrok TK z dn. 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 oraz wyrok TK z dn. 28 października 2009 r., sygn. KP 3/09.

istotnych zmian prawa, w szczególności zmian o charakterze ustrojowym<sup>61</sup>. Apel ten nie został wysłuchany – Sejm najpierw 25 czerwca 2015 roku uchwalił ustawę zmieniającą zasady wyboru sędziów Trybunału, a następnie 8 października – nie wiedząc jeszcze, kiedy skończy się jego kadencja – podjął uchwały w sprawie wyboru 5 sędziów, tj. 1/3 jego składu.

142. Zgodnie z polską Konstytucją kadencja Sejmu trwa 4 lata – ale termin ten nie jest sztywny i precyzyjny – zależy bowiem z jednej strony od daty wyborów; z drugiej – od daty, w której Prezydent zwoła pierwsze posiedzenie Sejmu.

#### **Art. 98 ust. 1 – 2 Konstytucji RP**

*1. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.*

*2. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.*

#### **Art. 109 ust. 2 Konstytucji RP**

*2. Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów (...).*

143. Regulacja ta oznacza, że kadencja Sejmu może trwać dokładnie 4 lata, kilka dni dłużej niż 4 lata lub kilka dni krócej niż 4 lata<sup>62</sup>. Z uwagi na nieprecyzyjną redakcję tych przepisów przedstawiciele doktryny prawa Konstytucyjnego spierają się co do tego, czy – i o ile, a także w którą stronę – kadencja Sejmu może od czteroletniego okresu odbiegać<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Duda do rządu: proszę, by w okresie przejściowym nie wprowadzano poważnych zmian, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/duda-apeluje-do-rzadzacych-aby-nie-wprowadzali-waznych-zmian,546876.html> [dostęp: 28.02.2018 r.].

<sup>62</sup> Tak m.in. M. Rączka, *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji w polskim i włoskim systemie konstytucyjnym*, Toruń 2010; podobnie: M. Zubik, *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV Kadencji*, *Przegląd Sejmowy* nr 6 (47)/2001; odmiennie m.in. E. Gierach [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

<sup>63</sup> T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016.

144. Także dotychczasowa praktyka stosowania tych przepisów nie udziela jednoznacznej odpowiedzi – III kadencja Sejmu była krótsza, kadencja IV wynosiła dokładnie 4 lata, a kadencje VI i VII były o kilka dni dłuższe (kadencja V została skrócona przez samorozwiązanie Sejmu).
145. Oznacza to, że **Sejm VII Kadencji powinien być co najmniej dopuszczać możliwość, że jego kadencja może być nieco krótsza niż 4 lata** (w zakresie dopuszczalnym na mocy art. 98 ust. 1 i 2 oraz art. 109 ust. 2 Konstytucji RP) – a tym samym wszelkie dokonywane przez ten Sejm działania należy rozpatrywać z uwzględnieniem tej ewentualności.
146. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – zawierająca przepis art. 137, powołany następnie jako podstawa przyspieszonego wyboru 5 sędziów Trybunału – została uchwalona przez Sejm VII kadencji 25 czerwca 2015 roku. Następnie 17 lipca 2015 roku Prezydent RP ogłosił wybory parlamentarne, zarządzając je na 25 października 2015 roku. Było to zgodne z art. 98 ust. 2 Konstytucji – bo VII kadencja Sejmu rozpoczęła się 8 listopada 2011 roku.
147. Od chwili, kiedy znana była data wyborów można było określić, że kadencja ta zakończy się między 25 października (gdyby pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji zostało zwołane w najwcześniejszym możliwym terminie) a 23 listopada 2015 roku (gdyby zwołano je w ostatnim możliwym terminie).
148. W 2015 roku kończyły się kadencje 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. 3 z nich upływały 6 listopada, jedna – 2 grudnia oraz jedna – 8 grudnia. Nie ma żadnych wątpliwości, że dwie ostatnie wygasły już w trakcie VIII kadencji Sejmu – niezależnie od daty zwołania jego pierwszego posiedzenia.
149. Kadencje sędziów TK wygasające 6 listopada mogły zakończyć się zarówno w czasie trwania VII, jak i VIII kadencji Sejmu – w zależności od tego, kiedy rozpoczęłyby się ta ostatnia. To kiedy w istocie doszło do jej rozpoczęcia nie jest jednak istotne z punktu widzenia zgodności z Konstytucją przepisu art. 137 ustawy z czerwca 2015 roku oraz prawidłowości wyboru sędziów dokonanego na jego podstawie. **O konstytucyjności przepisu nie mogą bowiem rozstrzygać *post factum* zdarzenia faktyczne, których zaistnienie jest niepewne w chwili jego uchwalania czy stosowania. Prowadziłoby to do swoistej „warunkowej zgodności z Konstytucją”, zależnej od przyszłych wydarzeń (takich jak to kiedy Prezydent zwoła pierwsze posiedzenie Sejmu) – co jest nieznanym polskiemu prawu.**

150. Najbardziej istotną kwestią w tej sprawie jest stan wiedzy Sejmu VII kadencji w chwili uchwalania przepisu art. 137 (tj. 25 czerwca) – oraz w chwili jego stosowania i oparcia na nim uchwał w przedmiocie wyboru 5 sędziów Trybunału (tj. 8 października 2015 r.). Ani uchwalając ustawę, ani podejmując te uchwały Sejm ten nie mógł wiedzieć, kiedy skończy się jego kadencja – a tym samym, czy ma prawo dokonać wyboru sędziów Trybunału, na miejsce tych, których kadencje kończyły się 6 listopada.
151. Sejm VII kadencji próbował więc w zasadzie dokonać „warunkowego”, niezgodnego z Konstytucją wyboru 1/3 składu całego Trybunału – nie wiedząc, czy będzie do tego uprawniony, czy też uprawnienie to przypadnie Sejmowi VIII kadencji. Dopóki nie było wiadomo, kiedy się ona rozpocznie, dopóty nie dało się określić który Sejm ma prawo dokonać wyboru sędziów Trybunału – również tych, których kadencje miały rozpoczynać się w listopadzie 2015 roku.
152. Dokonanie tego wyboru przy braku takiej wiedzy (podobnie jak sam przepis dający do tego podstawę) musi zostać uznane za niezgodne z Konstytucją. Sejm VII kadencji musiał bowiem co najmniej dopuszczać, że wybierając 8 października 5 sędziów Trybunału może naruszać kompetencje Sejmu VIII kadencji. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, kiedy kadencja ta ostatecznie się rozpoczęła – wadliwa od samego początku czynność prawna dotknięta takim uchybieniem nie może się samoistnie „uzdrowić” wyłącznie na podstawie daty zwołania pierwszego posiedzenia nowego Sejmu (odbyło się ono 12 listopada 2015 roku).
153. Dlatego właśnie, z uwagi m.in. na te uchybienia (a także błędy proceduralne) Sejm VIII kadencji stwierdził – podejmując odpowiednie uchwały 25 listopada 2015 roku – że wszystkie 5 uchwał o wyborze sędziów Trybunału podjętych 8 października przez Sejm VII kadencji nie miało mocy prawnej. Następnie 2 grudnia 2015 roku Sejm VIII kadencji dokonał wyboru 5 sędziów – wobec braku mocy prawnej uchwał z 8 października miejsca te należało traktować jako nieobsadzone.
154. **Uchwały Sejmu VIII kadencji – ani te z 25 listopada, ani te z 2 grudnia 2015 roku nigdy nie zostały podważone ani przez Trybunał Konstytucyjny, ani przez żaden inny organ.** Wbrew często powtarzanej opinii, przedmiotem wyroku z 3 grudnia 2015 roku Trybunał Konstytucyjny nie była prawidłowość wyboru sędziów, którego 8 października próbował

dokonać Sejm VII kadencji – Trybunał uznał wówczas jedynie, że przepis art. 137 ustawy z 25 czerwca (na podstawie którego uchwały w przedmiocie tego wyboru zostały podjęte) był częściowo zgodny, a częściowo niezgodny z Konstytucją.

155. Uchwały Sejmu VIII kadencji – zarówno te z 25 listopada o stwierdzeniu braku mocy prawnej uchwał z 8 października, jak i te o wyborze sędziów z 2 grudnia 2015 roku, były przedmiotem oceny Trybunału w odrębnym postępowaniu, prowadzonym pod sygnaturą U 8/15. Postępowanie to zakończyło się umorzeniem – Trybunał uznał, że nie ma kompetencji by oceniać te uchwały. Oznacza to że do dziś pozostają one w obrocie prawnym – ze wszystkimi tego konsekwencjami.
156. W skład Trybunału wchodzi obecnie 15 sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm i zaprzysiężonych przez Prezydenta RP. Wszystkie te osoby (w tym także te trzy, co do których od 2015 roku istniał spór) niezwłocznie po swoim wyborze otrzymały gabinety w siedzibie Trybunału i było im wypłacane wynagrodzenie – także przez poprzedniego prezesa TK, który jednak przez długi czas nie dopuszczał ich do orzekania.
157. To właśnie wewnątrz sprzeczne postępowanie poprzedniego prezesa Trybunału doprowadziło do sytuacji, w której orzeczenia w Trybunale zapadały z naruszeniem przepisów ustaw regulujących tryb postępowania. W szczególności Trybunał zbierał się w niewłaściwym składzie, naruszał prawa stron postępowania do udziału w rozprawach, bezpodstawnie rozpoznawał sprawy na posiedzeniach niejawnych zamiast na rozprawach, procedował z naruszeniem kolejności wpływu spraw.
158. Sytuacja ta trwała do grudnia 2016 roku, kiedy to uchwalona została obecnie obowiązująca ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także kiedy zakończyła się kadencja dotychczasowego Prezesa TK i została wybrana nowa Prezes. Wybór ten odbył się na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym i został dokonany zgodnie ze wszystkimi procedurami. Wybór ten został uznany za prawidłowy również przez wielu krytyków reform, w tym m.in. ówczesnego wiceprezesa Trybunału, sędziego Stanisława Biernata<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Biernat: uznajemy, że sędzia Przyłębska jest prezesem TK, Wirtualna Polska, 21 grudnia 2016 r., <https://wiadomosci.wp.pl/biernat-uznajemy-ze-sedzia-przylebska-jest-prezesem-tk-6071612765278849a> [dostęp: 28.02.2018 r.].

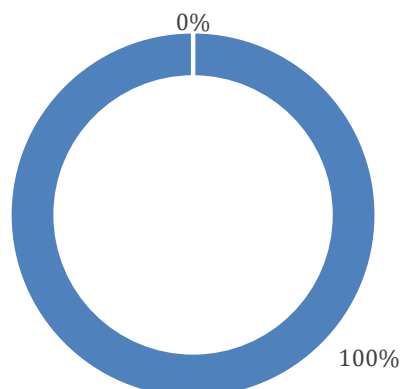
159. Uchwalając tę ustawę Sejm uznał, że dla stabilności systemu prawa lepsze będzie opublikowanie wszystkich wyroków Trybunału – nawet tych które zostały w poprzednich miesiącach wydane z naruszeniem procedury. Dlatego też ostatecznie do publikacji tych wyroków doszło (za wyjątkiem trzech, które dotyczą ustaw już nieobowiązujących; ponieważ **jedynym prawnym skutkiem publikacji wyroku TK jest usunięcie z obrotu prawnego zakwestionowanych nim przepisów, ich ogłoszenie nie wywołałoby żadnego efektu w polskim systemie prawnym**)<sup>65</sup>.
160. Obecnie Trybunał Konstytucyjny działa prawidłowo i realizuje swoje Konstytucyjne zadania. Nieuprawnione są zarzuty, że wywierane są na niego naciski ze strony polityków parlamentarnej większości – obowiązujące przepisy **gwarantują niezawisłość sędziów TK w takim samym stopniu, jak to miało miejsce przed 2015 rokiem**. Sędziowie ci są nieodwoływalni, a po zakończeniu 9-letniej kadencji przejdą w dożywotni stan spoczynku. Nie ma zatem żadnego sposobu, by politycy mogli wywierać na nich wpływ.
161. Istotne z punktu widzenia jakości kontroli konstytucyjnej jest przeanalizowanie, w jakich składach osobowych orzekał Trybunał Konstytucyjny począwszy od rozpoczęcia kadencji obecnej jego Prezes. Zapadło w tym czasie 38 wyroków – a **przy wydawaniu 16 z nich (tj. ponad 42%) większość w składach orzekających mieli sędziowie, których do Trybunału wybrały parlamenty poprzednich kadencji**. Jest ich obecnie 6; z wyboru dokonanego w obecnej kadencji pochodzi 9 sędziów.
162. Dla porównania należy przywołać praktykę wyznaczania składów orzekających przez poprzedniego prezesa Trybunału. W okresie między grudniem 2015 roku – kiedy do Trybunału zostali wybrani pierwsi sędziowie w obecnej kadencji Sejmu, a grudniem 2016 roku – kiedy zakończyła się kadencja poprzedniego Prezesa, Trybunał wydał 41 wyroków (licząc również te, które zostały wydane z naruszeniem prawa). W tym czasie sędziowie nominowani w obecnej kadencji Sejmu – w tym także ci, co do których wyboru nikt nigdy nie miał wątpliwości – **ani razu nie mieli większości w składzie orzekającym**.

---

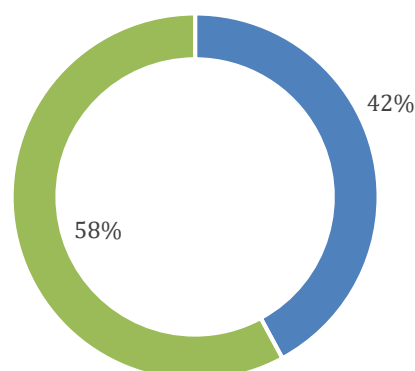
<sup>65</sup> Podstawą prawną publikacji wyroków wydanych z naruszeniem prawa był przepis art. 19 ustawy z 13 grudnia 2016 roku – przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2074).



3 XII 2015 - 20 XII 2016  
(Prezes Andrzej Rzepliński)



od 21 XII 2016  
(Prezes Julia Przyłębska)



- Sprawy, w których większość w składzie orzekającym stanowili sędziowie wybrani **przed rozpoczęciem VIII kadencji Sejmu**
- Sprawy, w których większość w składzie orzekającym stanowili sędziowie wybrani **w VIII kadencji Sejmu**

163. Liczba spraw przed Trybunałem zakończonych wydaniem wyroku (niezależnie od prawidłowości trybu postępowania) w tych dwóch okresach pokazuje także, że nie są prawdziwe zarzuty jakoby kontrola konstytucyjności działała nieefektywnie. 38 wyroków wydanych w ciągu ostatnich ponad 14 miesięcy to wynik jedynie nieznacznie niższy od 41, które zapadły przez ponad rok między 3 grudnia 2015 a 20 grudnia 2016 roku.
164. Intencją zmian dokonywanych począwszy od 2015 roku nigdy nie było „zawłaszczenie” Trybunału dla jednej opcji politycznej – ale dążenie do zapewnienia w nim niezbędnego pluralizmu. Z uwagi na sposób wyboru członków polskiego Trybunału Konstytucyjnego i dokonywanie tego wyboru przez Sejm – a więc organ *stricte* polityczny – Trybunał zawsze stanowił ciało o charakterze *quasi*-politycznym. Pomimo tego nie powinien być on nigdy zbyt mocno zdominowany przez jedną ze stron – ryzykuje wówczas osłabienie swej legitymizacji. Zasadne jest zatem aby nie dopuszczać do powstania zbyt dużej przewagi w Trybunale sędziów wybranych głosami jednej siły politycznej, a jeśli przewaga taka istnieje – by sędziowie „mniejszościowi” mieli odpowiedni wpływ na orzecznictwo. Przywołane wyżej statystyki dowodzą, że obecnie pluralizm ten jest zachowany.

165. Również w duchu tego pluralizmu poprzednia Prezes Rady Ministrów zaproponowała jeszcze w styczniu 2016 roku, aby cały Sejm dokonał większością 2/3 głosów zmiany Konstytucji i wyboru nowego Trybunału – do którego przedstawiciele opozycji mogliby zgłosić 8 kandydatów, a partia rządząca – 7<sup>66</sup>. Propozycja ta nie została przyjęta przez partie opozycyjne.

---

<sup>66</sup> 8 sędziów dla opozycji, 7 dla rządzących - Beata Szydło proponuje rozwiązanie sporu o Trybunał, Dziennik Gazeta Prawna, 21 stycznia 2016 r., <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/511129,premier-beata-szydlo-spotkanie-kprm-opozycja-trybunal-konstytucyjny-kukiz-15.html> [dostęp: 28.02.2018 r.].

## **VII. PRAWORZĄDNOŚĆ JAKO FUNDAMENT WSPÓLNYCH EUROPEJSKICH WARTOŚCI**

166. Art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że zawieszenie niektórych praw Państwa Członkowskiego UE wynikających ze stosowania Traktatów może nastąpić, gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez to Państwo wspólnych europejskich wartości, zdefiniowanych w art. 2 TUE. Do wartości tych należy obowiązek poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.
167. Unia Europejska oparta jest także na zasadzie równości między Państwami Członkowskimi i poszanowaniu ich autonomii. Poszanowanie to wyraża się przede wszystkim w zasadzie przyznania i zasadzie pomocniczości (art. 4 i 5 TUE) – zgodnie z którymi wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich, a w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie.
168. Nie ma żadnych wątpliwości, że w poszanowaniu wolności, demokracji, państwa prawnego i praw człowieka – a także w szacunku dla odrębności i autonomii Państw Członkowskich – mieszczą się bardziej szczegółowe zasady. Z punktu widzenia tego dokumentu, szczególnie istotne z nich są:
- pluralizm konstytucyjny;
  - poszanowanie zasady podziału i równowagi między władzami, a także
  - konieczność rozliczenia się z totalitarną przeszłością.

## PLURALIZM KONSTYTUCYJNY I PRAWORZĄDNOŚĆ

169. Podstawą systemu prawnego Unii Europejskiej jest pluralizm konstytucyjny państw członkowskich. Oznacza to, że w Unii Europejskiej mamy do czynienia z wielością porządków konstytucyjnych – z jednej strony krajowych, z drugiej strony unijnego, dla którego swoistą „kartę konstytucyjną” stanowią traktaty: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. opinia TSUE nr 1/91, ECR 1991/10, s. I-6102). Każdy kraj posiada specyficzne rozwiązania konstytucyjne, związane z jego historią i tradycjami prawnymi, a różnice te pozostają pod ochroną prawa traktatowego Unii Europejskiej. Przywołany wyżej art. 4 Traktatu o UE, wskazuje że **Unia szanuje tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich.**
170. Tożsamość konstytucyjna, stanowiąca rdzeń wartości każdej wspólnoty państwowej, określa nie tylko najbardziej fundamentalne wartości i wynikające z nich zadania dla władzy państwowej, ale stanowi także granicę regulacyjnej interwencji Unii Europejskiej.
171. Obrona tożsamości konstytucyjnej jest kluczową sprawą dla niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z 2009 r. w sprawie Traktatu Lizbońskiego (2 BvE 2/08) stwierdził, że **„upoważnienie do integracji europejskiej (...) sięga do granicy nienaruszalnej tożsamości konstytucyjnej”** według Trybunału tożsamość ta – w tym „zasada demokracji” nie może zostać zrównoważona innymi wartościami prawnymi i z tego powodu pozostaje poza dyspozycją władzy ustawodawczej i wykonawczej.
172. O znaczeniu zasady ochrony tożsamości narodowej dla unijnego systemu prawnego wypowiedział się również sam Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – który orzekł, że jej szczególny status może prowadzić nawet do wyłączenia zasady pierwszeństwa prawa UE, przez lata chronionej i wzmacnianej przez Trybunał z Luksemburgu (zob. C-208/09 – *Sayn-Wittgenstein*, C-391/09 *Runevič-Vardyn* i *Wardyn*). Absolutny szacunek dla tej zasady wynika z dosyć logicznego przekonania, że Unia nie może podmywać swoich własnych fundamentów – tak, długo jak to Państwa Członkowskie pozostają „panami traktatów” ('masters of the Treaties') UE nie może prowadzić do erozji ich systemów konstytucyjnych, których rozchwianie musiałoby doprowadzić do rozchwiania samej UE.

173. Szczególny charakter systemu prawnego obecnego w UE – obejmującego krajowe porządki prawne ORAZ unijny porządek prawny – został bodaj najlepiej uchwycony i opisany przez szkockiego filozofa prawa, Neila MacCormicka. To w jego komentarzach do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego Traktatu z Maastricht (sprawa *Brunner*) możemy znaleźć korzenie bardzo bogatej i rozbudowanej już dziś teorii pluralizmu konstytucyjnego.
174. Podstawą tej teorii jest przekonanie, że w obliczu wyjątkowego charakteru UE – będącej czymś więcej niż klasyczna organizacja międzynarodowa, a czymś mniej niż system federacyjny – hierarchiczne ujęcie systemu prawnego zaproponowane przez Hansa Kelsena może już nie być wystarczające do opisu rzeczywistości prawnej, w której żyjemy. Każdy z tych porządków prawnych – zarówno krajowy, jak i unijny – ma odrębne źródła legitymizacji, która choć nie są tożsame, mają wiele punktów stykowych. Niemożliwe jest więc pełne podporządkowanie jednego systemu drugiemu, ale równie niemożliwe jest ich zupełnie oddzielenie od siebie.
175. Ta konstatacja doprowadziła więc N. MacCormicka do przekonania, że „nie wszystkie problemy prawne da się rozwiązać drogą prawną” (N. MacCormick, Maastricht Urteil: Sovereignty Now). Aby uniknąć konfliktu mogącego rozsądzić całą tę misterną konstrukcję, UE i tworzące ją Państwa Członkowskie powinny funkcjonować we wzajemnym poszanowaniu i gotowości do wycofania się z działań, które mogłyby zbyt głęboko ingerować w obszary zarezerwowane dla każdej ze stron – nawet, gdy każdej ze stron wydaje się, że miałyby ku temu podstawy prawne. Podstawową zasadą staje się więc „powściągliwość” (*self-restraint*), która wyrasta ze wzajemnego zaufania, bez której nie może być mowy o żadnej wspólnocie. Ta budowana przez lata integracji europejskiej równowaga nie powinna być nigdy zachwiana.
176. Prawo do własnych suwerennych rozwiązań instytucjonalnych w wymiarze sprawiedliwości jest filarem każdego narodowego systemu konstytucyjnego w Europie. Polskie reformy sądownictwa realizują to prawo – przeprowadzono je w taki sposób, by uwzględniały potrzebę naprawy wad krajowego systemu sprawiedliwości, a jednocześnie nie odbiegały w znaczący sposób od rozwiązań powszechnie przyjętych w krajach Unii Europejskiej.

177. Jak wspomniano już wcześniej, nowe polskie przepisy nie mogą być dokładnym powtórzeniem ustawodawstwa innych Państw Członkowskich UE. Odrębności między różnymi systemami prawa w ramach Unii są oczywiste – wynikają one właśnie z odrębnych tożsamości konstytucyjnych poszczególnych krajów, a różnorodność ta znajduje się pod ochroną Traktatu o Unii Europejskiej.
178. Choć więc polskie reformy nie są prostą kopią rozwiązań obowiązujących w innych krajach, to przedstawiona w tym dokumencie analiza wskazuje, że **istnieje między nimi wiele istotnych podobieństw, a przede wszystkim, że wobec istnienia w polskim systemie szeregu innych gwarancji, reformy te nie rodzą żadnego zagrożenia dla praworządności.**
179. Sposób organizacji sądownictwa różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich – m.in. stopniem wpływu przedstawicieli innych władz na proces mianowania sędziów, ich awansu zawodowego, obsady stanowisk w sądach, czy przechodzenia w stan spoczynku. Dokładna analiza przepisów w każdym kraju z pewnością pozwoliłaby na stwierdzenie, że niektóre z nich umacniają praworządność, a inne wpływają na nią gorzej – ale **analizowane całościowo rozwiązania te nigdy nie zostały zakwestionowane przez organy Unii Europejskiej.**
180. Pewne napięcie między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą jest wpisane w samą naturę systemu demokratycznego. Wymiar sprawiedliwości zawsze funkcjonuje w świecie reguł stworzonych przez ustawodawcę dotyczących organizacji ustroju sądów, reguł odpowiedzialności zawodowej czy wieku emerytalnego. Z natury rzeczy prowadzi to do sporów, z którymi do czynienia mają niemal wszystkie państwa demokratyczne, nie tylko w Unii Europejskiej.
181. Przykładem mogą być niemieckie spory o kwestię samorządności sędziów. Uchwała Federalnego Zgromadzenia Niemieckiego Związku Sędziów z 2007 roku wzywała do stworzenia elementów samorządności sędziowskiej w celu zwiększenia niezależności oraz zwiększenia efektywności niemieckiego sądownictwa. W myśl uchwały samorząd powinien zostać oparty o dwufilarowy model, na który składają się Komisję Wyborczą Sądownictwa (złożona z 9 posłów danego landtagu, 7 sędziów reprezentujących poszczególne dziedziny, 2 prokuratorów oraz przewodniczącego w osobie przewodniczącego landtagu) oraz Rady Administracyjnej Sądownictwa

(4 sędziów oraz przewodniczących, wybieranych przez Komisję wyborczą)<sup>67</sup>. W 2010 roku wezwanie do stworzenia realnego samorządu sędziowskiego, który weźmie odpowiedzialność za zarządzanie sądownictwem, zostało powtórzone – również bez efektu; do dzisiejszego dnia władza ustawodawcza nie wprowadziła zmian postulowanych przez władzę sądowniczą.

182. Do wprowadzenia elementów samorządności i ustanowienia rady sądownictwa – na kształt tych, które istnieją w przeważającej części Europy – wzywało Niemcy również Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w swojej rezolucji z 2009 roku. Do dziś nic takiego się nie stało, a o nominacjach sędziów w większości przypadków decydują w Niemczech komisje z wyłącznym lub przeważającym udziałem polityków.

**Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy nr (1985) 2009 ws. zarzutów politycznie motywowanych nadużyć w sądownictwie karnym państw członkowskich Rady Europy<sup>68</sup>**

*5.4.1. Zgromadzenie wzywa Niemcy, aby rozważyły ustanowienie systemu samorządu sędziowskiego, biorącego pod uwagę federalną strukturę niemieckiego wymiaru sprawiedliwości, na kształt rad sądownictwa istniejących w zdecydowanej większości państw europejskich, w celu zabezpieczenia na przyszłość niezawisłości sędziowskiej.*

183. Istnienia napięć między władzą wykonawczą i ustawodawczą a władzą sądowniczą – czy nawet okresowego zaostrzania się ich – nie sposób jednak uznać za zagrożenie dla praworządności. Dopóty, dopóki sędziom gwarantowana jest nieusuwalność i niezawisłość – a w Polsce ta ostatnia w wyniku zmian została nawet wzmocniona (losowy przydział spraw, zakaz przenoszenia sędziów między wydziałami) – nic nie zagraża trójpodziałowi władzy. Z pewnością zaś nie zagraża mu zmiana trybu wyboru Krajowej Rady Sądownictwa w duchu cytowanych w tym dokumencie opinii Komisji Weneckiej, z zachowaniem zdecydowanej przewagi sędziów w Radzie i z bardzo istotnym wpływem środowiska sędziowskiego na jej obsadę.

<sup>67</sup> *Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes (DRB), Forderung 27. April 2007, <http://www.drb.de/cms/index.php?id=111> [dostęp: 28.02.2018 r.].*

<sup>68</sup> Resolution 1685 (2009) Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states.

## ROZLICZENIE Z TOTALITARNĄ PRZESZŁOŚCIĄ

184. Wyrazem wspólnych europejskich wartości jest również konieczność rozliczenia zbrodni popełnionych w czasach panowania totalitarnych dyktatur.
185. Na początku tego dokumentu wspomniano już o historycznych doświadczeniach faszyzmu, nazizmu i komunizmu – których narodziny i upadek stał się jedną z najważniejszych przyczyn powołania Unii Europejskiej. Każdy z tych reżimów łamał rządy prawa również poprzez kontrolę nad systemem sądownictwa. Sędziowie w tych systemach politycznych nieraz stosowali *ustawowe bezprawie* – by użyć słynnej formuły niemieckiego filozofa prawa Gustawa Radbrucha. Bardzo często **nie stanowili oni elementu kontroli władzy wykonawczej, nie byli od niej niezawisli, nie stali na straży wolności obywatelskich ani praw człowieka – przeciwnie, ich działanie stanowiło *de facto* przedłużenie totalnej kontroli organów państwa nad społeczeństwem.**
186. Traktat o Unii Europejskiej definiuje w art. 2, że jedną z podstawowych wartości unijnych jest praworządność. Trudno nie zgodzić się, że państwo prawa jest fundamentem współczesnych demokracji, ale również jednym z najważniejszych osiągnięć europejskiej cywilizacji.
187. Warunkiem i absolutną podstawą tego osiągnięcia było (i nadal jest) rozliczenie narodów Europy z totalitarnymi i autorytarnymi systemami prawnymi. Rozliczenie to było przede wszystkim przywróceniem elementarnej sprawiedliwości ofiarom tych systemów – i choćby z tego powodu stanowiło wyraz najważniejszych europejskich wartości, jak państwo prawa, demokracja i poszanowanie praw człowieka. Brak takiego rozliczenia byłby z tymi wartościami całkowicie sprzeczny.
188. Nie może być najmniejszych wątpliwości, że zawód sędziego jest jednym z najważniejszych zawodów zaufania publicznego, a jego moralny prestiż jest fundamentem państwa prawa. **Strażnikami państwa prawa – a taką właśnie funkcję pełnią sędziowie – nie mogą być ludzie uwikłani w niegodną służbę systemom totalitarnym czy autorytarnym, choćby tylko z szacunku do ofiar tych reżimów.**



189. Dlatego właśnie reformy przecinające długi cień komunizmu w polskim systemie sprawiedliwości są zgodne z europejskimi standardami i realizują wartości, na których oparta jest Unia Europejska. **Niezgoda na zło XX-wiecznych totalitaryzmów jest również nieodłącznym elementem polskiej tożsamości konstytucyjnej.**

#### **Preambuła Konstytucji RP**

*„W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) **pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane** (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.”*

#### **Art. 13 Konstytucji RP**

*„**Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu**, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”*

190. Faktem jest, że rozliczenie to nie zostało zakończone pomimo upływu wielu lat – ale nadal jest niezbędne. Jak wspomniano już wyżej, do dzisiejszego dnia w Sądzie Najwyższym (a także w sądach powszechnych) zasiadają sędziowie uwikłani w różnym stopniu w komunizm. Jest ich stosunkowo niewielu, ale nadal mają istotny wpływ na orzecznictwo – czego przykładem była przywołana już uchwała z 2007 roku, która zwolniła od odpowiedzialności sędziów wydających polityczne wyroki w czasach stanu wojennego w latach 80-tych.
191. Po upadku systemu komunistycznego jedynym sądem, który został poddany zmianom osobowym, był ówczesny Sąd Najwyższy. Z jego składu odeszło wówczas ponad 80% sędziów; weryfikację przeprowadzała powołana wówczas

Krajowa Rada Sądownictwa. Liczba ta pokazuje skalę zaangażowania sędziów okresu PRL w system totalitarny.

192. Sama ta weryfikacja też nie została przeprowadzona w sposób dogłębny i należyty. Była efektem pewnego kompromisu politycznego i ograniczyła się do usunięcia części najbardziej skompromitowanych sędziów z Sądu Najwyższego. Nowy Sąd Najwyższy nie był jednak nigdy wolny od osób zaangażowanych w komunizm – było to efektem braku dekomunizacji sądownictwa jako całości. Na kwestię tę zwracał w 2014 roku uwagę również inny były prezes Trybunału Konstytucyjnego, sędzia Jerzy Stępień (obecnie również mocno krytyczny wobec reform).

**„W sądach nie chcą świeżej M. Kryszkiewicz rozmawia z J. Stępiem, *Dziennik Gazeta Prawna*, 1.09.2014 r.<sup>69</sup>”**

*Moim zdaniem [lata 1989 – 2014] to czas całkowicie zmarnowany. Po roku 1989 nie zrobiono niczego pozytywnego w tym zakresie. Nie było rzeczywistej woli zreformowania wymiaru sprawiedliwości. Nie dokonano nawet podstawowej, rudymen tarnej refleksji, kim powinien być sędzia w nowożytnym, demokratycznym państwie. A od tego powinno się wyjść i zacząć rozwiązywać wszystkie problemy. Myśmy zostawili na boku samego sędziego, dbając tylko o to, aby coraz więcej zarabiał. (...) **Niestety, muszę powiedzieć, że III Rzeczpospolita niewiele zrobiła dla poprawy jakości sądownictwa powszechnego. W szeregach sędziów nie dokonano żadnej weryfikacji.**”*

193. To prawda – w stosunku do sędziów sądów powszechnych nie przeprowadzono jakiegokolwiek weryfikacji. Wyłączną przyczyną tego zaniechania był brak woli politycznej: ustawę pozwalającą na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej tych sędziów, którzy w okresie komunizmu sprzeniewierzyli się niezawisłości uchwalono dopiero w 1998 roku, po 8 latach od upadku komunizmu. Wówczas jednak na przeszkodzie stanęła koleżeńska solidarność: **choć w oparciu o ustawę skierowano kilkaset wniosków o wydalenie ze służby sędziowskiej, do Sądu Najwyższego dotarło jedynie 30 – a rozprawy odbyły się jedynie co do czterech sędziów. W niemal wszystkich przypadkach zapadły wyroki uniewinniające<sup>70</sup>**, a sędziowie

<sup>69</sup>M. Kryszkiewicz „W sądach nie chcą świeżej krwi”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 1 września 2014

<sup>70</sup>E. Siedlecka, *Jak to sędziowie się samooczyszczali*, *Gazeta Wyborcza*, 26 września 2016 r.

uwikłani w komunizm nadal bez przeszkód mogli wydawać wyroki i wymierzać sprawiedliwość w demokratycznym państwie. W oparciu o tę ustawę wydano ze służby tylko jednego sędziego – który i tak był już wówczas w stanie spoczynku<sup>71</sup>.

194. Pomimo upływu 29 lat od upadku komunizmu polskie społeczeństwo nie zaakceptowało tej sytuacji. Było to jednym z powodów, dla których w wyborach 2015 roku udzieliło poparcia obecnej większości parlamentarnej. Przeprowadzenie dekomunizacji sądów zawsze było elementem jej programu w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości – i program ten jest obecnie realizowany.
195. I w tym przypadku polska reforma nie jest precedensem w Unii Europejskiej. Ponownie należy odwołać się do **przykładu Hiszpanii, gdzie ustawa regulująca ustrój sądownictwa – i obniżająca wiek emerytalny do 65 lat – została uchwalona w 1985 roku, a więc 10 lat po śmierci dyktatora F. Franco**. Było to możliwe dopiero po dojściu do władzy partii socjalistycznej w 1982 roku – a zatem i w tym przypadku istotny wpływ miała wola polityczna. Jest to zjawisko całkowicie naturalne i pożądanе: w taki właśnie sposób społeczeństwo komunikuje organom ustawodawczym swoją wolę, która powinna być realizowana w zgodzie z podstawowymi wartościami zachodniej cywilizacji.
196. Jeszcze dłużej rozliczenia z sędziami zaangażowanymi w totalitaryzm trwały w Niemczech. Według niektórych szacunków jeszcze na początku lat sześćdziesiątych orzekało tam ok. 800 sędziów, którzy wydawali wyroki przed 1945 r. w sądach nadzwyczajnych, a więc tych najbardziej zaangażowanych w nazistowskie zbrodnie. W samym Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości do 1973 roku ponad połowa kierowniczych stanowisk była obsadzona przez urzędników, którzy wcześniej byli członkami NSDAP (w 1957 r. było to nawet ponad 70%)<sup>72</sup>.
197. Te zaniechania przez kilkadziesiąt lat obciążały zachodnie Niemcy i m.in. z tego powodu po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku postanowiono rozliczyć komunistyczny wymiar sprawiedliwości. I tak początkowo wszystkich 1 580 sędziów z byłej NRD mogło w dalszym ciągu orzekać, ale jedynie do momentu

---

<sup>71</sup> Wyrok SN z 12 marca 2017, sygn. akt SNO 10/07

<sup>72</sup> <https://diepresse.com/home/zeitgeschichte/5099217/NaziJuristen-dominierten-nach-1945-deutsches-Justizressort> [dostęp: 28.02.2018 r.].

pozytywnego zweryfikowania ich przez komisję sędziowską. Wyjątek stanowił Berlin, gdzie wszyscy sędziowie zostali przeniesieni w tzw. „stan oczekiwania” i mogli podjąć swoją pracę na nowo dopiero po weryfikacji.

198. Komisje składały się z sześciu reprezentantów landowych parlamentów oraz czterech przedstawicieli sędziów, a przewodniczył im landowy minister sprawiedliwości, który jednak nie miał prawa głosu. Decyzje komisji były dla ministra sprawiedliwości wiążące tylko wtedy, gdy były negatywne; w przypadku pozytywnej weryfikacji ostateczną decyzją i tak należała do ministra. Weryfikowani mogli odwołać się od decyzji ministra lub komisji do sądu administracyjnego.
199. Takiej weryfikacji poddało się 1 889 sędziów i prokuratorów byłej NRD i jedynie 58% przeszło proces weryfikacji pozytywnie. W Berlinie, który jako stolica miał szczególne znaczenie symboliczne dla całych wschodnich Niemiec, pozytywnie weryfikację przeszło jedynie 15 %. Proces rozliczenia został przeprowadzony poprzez polityczny wpływ na sądownictwo – było to konieczne i usprawiedliwione ochroną podstawowych wartości demokratycznych<sup>73</sup>.
200. Przykłady te dowodzą, że **rozliczenie ludzi zaangażowanych w systemy totalitarne miało miejsce również w innych krajach Europy – a jednocześnie, że nie zawsze dochodziło do niego bezpośrednio po upadku tych systemów**. Ponieważ sędziowie pełnią w państwie demokratycznym kluczową rolę – stojąc na straży praw człowieka i wolności obywatelskich – sam tylko upływ czasu w żadnym razie nie może być argumentem przeciwko przeprowadzeniu takiego rozliczenia, o ile odbywa się ono z poszanowaniem praworządności i praw samych tych osób. Tak właśnie jest w przypadku polskich reform – i dlatego zarzuty w tym zakresie również są bezpodstawne.

---

<sup>73</sup> Dane w sprawie weryfikacji sędziów w byłej NRD na podstawie: K. Kinkel, *20 Jahre Auf- und Ausbau einer rechtsstaatlichen Justiz in den neuen Bundesländern*, [http://www.drb.de/fileadmin/docs/20\\_jahre\\_rede\\_kinkel.pdf](http://www.drb.de/fileadmin/docs/20_jahre_rede_kinkel.pdf) [dostęp: 28.02.2018 r.].

## VIII. KONKLUZJE

202. Wszystkie opisane wyżej kwestie pokazują, że polskie reformy są uzasadnione problemami, z którymi boryka się od lat nasze sądownictwo. Równocześnie nie odbiegają one od europejskich standardów ochrony praworządności – a każde z przyjętych rozwiązań ma swój odpowiednik w innych krajach Unii Europejskiej lub jest bardzo zbliżone do obecnych tam od lat rozwiązań, nigdy niekwestionowanych przez Komisję.
203. Polskie reformy sądownictwa są inspirowane rozwiązaniami obecnymi w innych europejskich systemach prawnych – zarówno w zakresie organizacji procesu nominowania sędziów, ich awansów, relacji między sędziami a organami administracji sądowej, wieku przejścia w stan spoczynku, jak i rozliczenia z komunistyczną przeszłością.
204. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że:
- przepisy o Krajowej Radzie Sądownictwa zapewniają w tej Radzie **decydujący głos środowisku sędziowskiemu** (sędziowie stanowią 2/3 jej członków, wybierani są spośród kandydatów popieranym przez innych sędziów, a po dokonaniu wyboru są nieodwoływalni);
  - z uwagi na taką kompozycję Krajowej Rady Sądownictwa **nie istnieje jakiegokolwiek ryzyko politycznego wpływania na Sąd Najwyższy** – czy to na wybór jego sędziów (wyłączna decyzja o ich rekomendacji należy do Rady), czy następnie na ich orzeczenia (mają oni wszelkie gwarancje niezawisłości);
  - sama **niezawisłość indywidualnych sędziów względem prezesów sądów (i tym samym, pośrednio, także wobec władzy wykonawczej) nie zostaje osłabiona, a wzmocniona** – m.in. poprzez wprowadzenie zakazu przenoszenia sędziów między wydziałami czy losowy przydział spraw; gdyby celem reformy było wpływanie na treść wyroków gwarancje te nie zostałyby dodane, bo znacząco taki wpływ utrudniają;
  - **niezawisłość gwarantowana jest również asesorum – w takim samym stopniu jak sędziom powołanym dożywotnio;** dotychczasowe orzecznictwo ETPCz wskazuje, że nawet niższy stopień

tych gwarancji nie naruszałby jednak Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;

- niezawisłość nie jest w żadnym stopniu zagrożona przez procedurę obsady prezesów sądów; **daje ona Krajowej Radzie Sądownictwa możliwość zablokowania każdej decyzji o odwołaniu prezesa**; w porównaniu do stanu obowiązującego w Polsce do 2012 roku zwiększa to wpływ środowiska sędziowskiego na ten proces;
- dotychczasowy sposób przeprowadzenia zmian dowodzi, że celem reformy nie było przeprowadzenie personalnej czystki w wymiarze sprawiedliwości – od czasu wejścia w życie ustawy **odwołano jedynie kilkanaście procent prezesów i wiceprezesów sądów**;
- dowodem na należyłą jakość polskiego wymiaru sprawiedliwości jest także sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego; **wbrew stawianym mu zarzutom upolitycznienia w składach orzekających w bardzo istotnym stopniu uczestniczą sędziowie wybrani przez Sejm w poprzednich kadencjach** (mieli w tych składach większość w ponad 42% przypadków);
- również skład Trybunału jest prawidłowy i zgodny z prawem, a spór zapoczątkowany nieprawidłowymi i bezskutecznymi uchwałami Sejmu VII kadencji, który **usiłował dokonać wyboru 1/3 sędziów TK nie mając to tego kompetencji (obiektywnie nie było wówczas wiadomo, kiedy zakończy się ta kadencja)** należy uznać za zakończony – tym bardziej że Trybunał działa w sposób gwarantujący należyłą kontrolę konstytucyjności i pluralizm orzecniczy;
- również przepisy regulujące wiek przejścia w stan spoczynku stanowią realizację zasady równoważenia się władz – bowiem pozwalają przedstawicielom innych organów (Prezydentowi lub Ministrowi Sprawiedliwości) **dokonać niezależnej oceny, czy pożądane jest, aby sędzia nadal sprawował swój urząd; to rozwiązanie również obecne jest w innych krajach i nie budziło dotąd zastrzeżeń**, m.in. dlatego, że sędziowie u szczytu kariery są mało podatni na jakiegokolwiek naciski.

205. Powojenna historia Europy pokazuje, że w krajach, które doświadczyły rządów autorytarnych czy totalitarnych, efektywne przywrócenie autorytetu sędziom – strażnikom państwa prawa – wymagało włączenia czynnika politycznego

z mandatem demokratycznym, czasem po wielu latach od upadku tych rządów. Rozliczenie się z dziedzictwem komunizmu w polskim sądownictwie jest realizacją wartości europejskich, tak jak było nim rozliczenie się z nazizmem czy faszyzmem przez inne kraje Europy.

206. Fundamentem europejskiego systemu prawnego jest uznanie pluralizmu konstytucyjnego w art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, który jest równocześnie gwarantem, że każdy kraj członkowski może kształtować również swój system sądowy w sposób suwerenny – dopóki nie zagraża to niezawisłości sędziów.
207. Napięcia między władzą wykonawczą a sędziowską są wpisane w naturę systemu demokratycznego, ale samo ich istnienie nie oznacza, że niezawisłość sędziów jest zagrożona. Traktat o Unii Europejskiej zabezpiecza tożsamość konstytucyjną krajów członkowskich jako wyłączną kompetencję narodową, co oznacza, że reformy sądownictwa powinny być oceniane na poziomie krajowym przez właściwe ku temu organy.
208. Nie znaczy to, że art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej nie ma zastosowania w zakresie reform sądowych w krajach członkowskich. Wydaje się, że **nieprzekraczalną granicą w zakresie zasady państwa prawa rozumianej jako element wartości europejskich jest naruszenie niezawisłości sędziowskiej.**
209. Polscy sędziowie mają bardzo mocne gwarancje tej niezawisłości – jedne z najsilniejszych w całej Europie – nie można więc uznać, że Polska narusza art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Dlatego właśnie uważamy, że **użycie przez Komisję procedury z art. 7 Traktatu jest w tych okolicznościach całkowicie bezzasadne.**
210. Trzeba też podkreślić, że kontynuacja działań w ramach tej procedury w obecnych realiach może stanowić precedens groźny z punktu widzenia równowagi między kompetencjami Państw Członkowskich, a instytucjami europejskimi. Stwierdzenie przez Radę Europejską ryzyka naruszenia przez Polskę wartości z art. 2 Traktatu **w sytuacji, w której polskie przepisy w dużym stopniu przypominają rozwiązania obecne w systemach prawnych innych Państw Członkowskich, rodzi niebezpieczeństwo nadużywania tej procedury w przyszłości – i wykorzystania tego precedensu w stosunku do innych krajów UE.**

211. Dalsze działania tego rodzaju są ryzykowne z jeszcze jednej przyczyny: **mogą one wzmocnić obecne coraz intensywniej od kilku lat nastroje antyeuropejskie**, a w konsekwencji populistyczne, antyunijne siły polityczne dążące do zanegowania jednego z największych sukcesów powojennej Europy jakim jest Unia Europejska. Celem działań podejmowanych przez organy Unii i przez jej Państwa Członkowskie powinno być takie kształtowanie europejskiej polityki, by tendencje te nie narastały – a sytuacja, w której część obywateli Unii uznałaby, że istnieje ryzyko ograniczenia ich praw przez instytucje europejskie może doprowadzić do ich wzmocnienia.
212. Również z tego powodu zwracamy się do Państwa z postulatem o dokładne zapoznanie się z naszą argumentacją, jej przeanalizowanie i weryfikację, a w razie potrzeby – o zwrócenie się do naszego rządu z wszelkimi uwagami, pytaniami i prośbami, jakie uznają Państwo za stosowne. O to samo apelujemy równocześnie do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Państw Członkowskich. Dołożymy wszelkich starań, by wątpliwości zostały należycie wyjaśnione. Jesteśmy przekonani, że dalszy dialog przyczyni się do wyjaśnienia wszystkich kontrowersji bez konieczności uciekania się do rozwiązań, które mogą osłabić Unię Europejską.