

# BIAŁA KSIĘGA

## w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości KOMPENDIUM

### I. DLACZEGO POLSKA POTRZEBUJE REFORMY SĄDOWNICTWA?

- (1) **Niskie zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości.** Tylko 24% obywateli uważało jeszcze niedawno, że sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli „zawsze” lub „w zdecydowanej większości orzeczeń”. Sami sędziowie też dostrzegają problemy ponad 1/3 uważała, że decyzje o awansie zawodowym opierały się wyłącznie na kryteriach merytorycznych, a nie na innych powodach.
- (2) **Nieefektywne procedury.** Średnio 11 miesięcy trwa w polskim sądzie rejonowym proces cywilny, 14 miesięcy – proces gospodarczy. Prawie połowa tych ostatnich spraw trwa dłużej niż rok. Te wskaźniki (a także dane zebrane przez World Justice Project, Bank Światowy, CEPEJ, czy Eurostat) umieszczają Polskę poniżej średniej dla krajów rozwiniętych. Postępowania karne też są przewlekłe – w 2015 Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał wręcz, że to systemowy problem.
- (3) **Sądy są dobrze obsadzone i finansowane.** W Unii Europejskiej tylko w Niemczech jest więcej sędziów niż w Polsce, a poziom polskich wydatków publicznych na sądownictwo również jest relatywnie wysoki. Widać więc wyraźnie, że to nie niedobór kadr w sądach czy ich niedofinansowanie jest przyczyną przewlekłości.
- (4) **Komunistyczna przeszłość.** Polskie sądownictwo nigdy nie rozliczyło się z komunistycznej przeszłości. w 1990 roku usunięto jedynie część najbardziej skompromitowanych sędziów z Sądu Najwyższego – a większość **sędziów sądów powszechnych nie przeszło żadnej weryfikacji.** 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.** Sędziowie ci, którzy skazywali opozycjonistów na kary wieloletniego więzienia za rozdawanie ulotek, organizację strajków czy udział w manifestacjach nadal zasiadają w Sądzie Najwyższym.

- (5) **Wpływ na system.** Postkomunizm odcisnął piętno na sposobie funkcjonowania sądownictwa. Nawet całe lata po przemianach demokratycznych prawie żaden z komunistycznych zbrodniarzy nie został osądzony za swe czyny. Jeszcze w 2007 roku – niemal 20 lat po upadku komunizmu – Sąd Najwyższy podjął uchwałę w praktyce uwalniającą wszystkich sędziów od odpowiedzialności.
- (6) **Rozliczenie totalitarnej przeszłości jest jedną z najważniejszych europejskich wartości.** Unia powstała w reakcji na faszystowskie i komunistyczne totalitaryzmy, a rządy prawa są jedną z jej najważniejszych wartości. **Sędziowie – a zwłaszcza sędziowie Sądu Najwyższego – pełnią doniosłą funkcję strażników 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. Ta sprawa nie może zostać pozostawiona bez rozwiązania, nawet po wielu latach.
- (7) **Nierównowaga między władzami.** Współczesna demokracja opiera się na zasadzie podziału i równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W Polsce równowaga ta była przez lata zaburzona – sędziowie cieszą się szerokim immunitetem (co jest słuszne i pozostanie niezmienione), ale nie ponosili realnej odpowiedzialności za postępowanie niegodne sędziego. Zbyt często sprawy dyscyplinarne kończyły się łagodnymi karami lub brakiem kar w ogóle – i to niejednokrotnie z powodu przedawnienia. Ten problem musi zostać rozwiązany w taki sposób, aby niezawisłość sędziowska została ochroniona, ale jednocześnie by przywrócona została naruszona równowaga
- (8) **Kult formalizmu.** W polskim sądownictwie wykształciła się specyficzna, zbiurokratyzowana kultura korporacyjna – prowadząca do powszechnego przekonania, że niektórzy sędziowie przywiązują większą wagę do tego, czy wyrok da się uzasadnić z formalnego punktu widzenia niż czy rzeczywiście jest sprawiedliwy. Źródłem tej kultury są nie tylko zawiłe przepisy proceduralne, ale także zaburzenia mechanizmu trójpodziału władzy – a przede wszystkim brak zewnętrznych bodźców, by orzekać w inny sposób.
- (9) **Ochrona niezawisłości, przywrócenie równowagi.** Podporządkowanie sądownictwa innym władzom byłoby wielkim błędem – ale nasze reformy nic takiego nie wprowadzają. Ich głównym 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

## II. DLACZEGO REFORMY SĄ UZASADNIONE I PROPORCJONALNE.

- (10) **Europejskie standardy są przestrzegane.** Bardzo często pomija się fakt, że Komisja Wenecka i inne organizacje międzynarodowe krytyczne wobec polskich reform nie uwzględniły argumentów, które je uzasadniają. Komisja Wenecka wielokrotnie wzywała różne kraje do zapewnienia, aby rady sądownictwa nie były zbyt mocno zdominowane przez sędziów – gdyż może to prowadzić do koteryjności, dbania przez sędziów o własne interesy, nieuzasadnionej obrony członków swojej grupy zawodowej i tworzenia się społecznego obrazu korporacjonizmu sędziowskiego. Polskie reformy Krajowej Rady Sądownictwa przeprowadzone są w duchu tych zaleceń.
- (11) **Wielu polskich sędziów przez lata również apelowało o zmiany.** W 2014 roku zgromadzenie reprezentujące sędziów sądów niższych szczebli (ok 90% wszystkich sędziów w Polsce) stwierdziło, że KRS wybierana jest w formie „*niedemokratycznych wyborów kurialnych*”, i że system ten jest niezgodny z Konstytucją. Poprzedni prezesi Trybunału Konstytucyjnego (TK) również krytykowali sądownictwo, wskazując że nie przeszło ono żadnej weryfikacji po komunizmie, a także że KRS stała się „*swoistym państwowym związkiem zawodowym konserwującym interesy źle służące polskiemu sądownictwu*”.
- (12) **Krajowa Rada Sądownictwa stanie się bardziej zrównoważona.** Konstytucja stanowi, że w jej 25-osobowy skład powinno wchodzić nie mniej niż 17 sędziów (tj. ponad 2/3) – i tak nadal będzie. Wybór dokonywany jest przez Sejm – ale wyłącznie spośród kandydatów wskazanych przez co najmniej 25 innych sędziów lub grupę 2 000 obywateli. Wybierani są oni na stałą, wspólną 4-letnią kadencję i nie mogą zostać odwołani – a zatem nie istnieje ryzyko, że ktoś będzie mógł wywierać na nich naciski po dokonaniu wyboru: nie ma żadnych mechanizmów które by na to pozwalały. Można to porównać do innych urzędów obsadzanych przez Sejm, np. Rzecznika Praw Obywatelskich: nikt nie twierdzi, że jest on narzędziem w rękach parlamentarnej większości, istnieją bowiem gwarancje, które zapewniają mu niezależność – i tak też jest z członkami KRS.
- (13) **Reforma jest zainspirowana dobrymi praktykami innych państw członkowskich.** Wszystkie istotne zmiany wprowadzone w ostatnich miesiącach mają swoje odpowiedniki w innych europejskich systemach prawnych, są też całkowicie zgodne z zasadami praworządności.
- Krajowa Rada Sądownictwa wybierana **jest w sposób bardzo podobny, jak ma to miejsce w Hiszpanii. W Niemczech w ogóle takiej rady nie**

**ma** – sędziowie wybierani są albo przez samych polityków, albo przy ich przeważającym udziale. W innych krajach sędziowie też nie mają większości w radach – a mimo to sądownictwo tych krajów postrzegane jest jako najbardziej niezależne w Europie (jest tak np. **w Danii czy Holandii**). Dowodzi to, że Komisja Wenecka słusznie wskazywała w wielu wypadkach na to, że takie rady nie powinny być zbyt mocno zdominowane przez sędziów.

- Mechanizm odkładania w czasie przejścia sędziów w stan spoczynku z udziałem czynników zewnętrznych funkcjonuje **w Wielkiej Brytanii i we Francji**. Nie ma tu ryzyka dla niezawisłości – **sędziowie u szczytu swych karier rzadko podatni są na naciski**, tym bardziej że przysługują im wówczas dodatki stażowe w pełnej wysokości.
- Środek podobny do nowowprowadzonej skargi nadzwyczajnej również funkcjonuje **we Francji**; może on zostać wniesiony „w obronie ustawy” **bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych**. Ta instytucja jest pożądana i oczekiwana – gdyż **zwiększa poziom ochrony praw obywatelskich**.
- Do postępowań dyscyplinarnych włączony zostaje czynnik społeczny – **tak jak dzieje się to w Anglii i w Walii**, gdzie sądy dyscyplinarne orzekają w składzie złożony w połowie z nie prawników. Zapewnia to że naruszenie godności urzędu sędziowskiego zostanie ocenione nie tylko wśród kolegów, którzy mogą przymknąć oko na niektóre zachowania. Trzeba przy tym podkreślić, że Minister Sprawiedliwości może mieć wpływ jedynie na postępowanie przygotowawcze – ostateczny wyrok wydany zostanie zawsze w składzie złożonym albo w większości, albo wyłącznie z sędziów.
- **“Sędziowie na próbę” orzekają w Niemczech**; ich niezawisłość jest nawet mniej chroniona niż niezawisłość ich polskich odpowiedników, tj. asesorów (w Niemczech „sędziowie na próbę” mogą zostać odwołani – w Polsce odwołanie asesora jest niemożliwe) – ale **nawet taki poziom ochrony został uznany za wystarczający przez Europejską Komisję Praw Człowieka**.

(14) **Reforma jest głębsza**. Komisja Europejska – 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. 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.

- (15) **Niezbędne jest szerokie spojrzenie na system.** W Polsce już obecnie immunitet sędziowski jest bardzo szeroki, kandydaci na sędziów wskazywani są wyłącznie spośród osób rekomendowanych przez środowisko, a każdy sędzia powołany jest dożywotnio. Obecnie wprowadzone są nowe gwarancje: losowy przydział spraw, zakaz przenoszenia sędziów między wydziałami sądów bez ich zgody, a także większy wpływ „liniowych” sędziów na obsadę KRS.
- (16) **Losowy przydział spraw.** Do tej pory to przewodniczący wydziałów decydowali o przydziale. Prowadziło to do potencjalnej presji i możliwości manipulowania składem orzekającym w niektórych „wrażliwych” sprawach. Reforma to zmienia – obecnie decyduje komputerowy system, biorący pod uwagę specjalizację sędziego i obciążenie pracą.
- (17) **Zakaz przenoszenia.** Prezesi sądów mogli arbitralnie przenosić sędziów między wydziałami, jeśli tylko uznali, że wymagają tego potrzeby sądu. Przepisy wprowadzone ostatnią reformą wprost tego zakazują. Obecnie sędziowie mogą bez swojej zgody zostać przeniesieni jedynie w wyjątkowych sytuacjach, zawsze przysługuje im też prawo do odwołania się od decyzji.
- (18) **Zwiększenie niezawisłości indywidualnych sędziów.** Komisja Wenecka zawsze wskazywała, że niezawisłość ma dwa wymiary zewnętrzny (od innych władz) i wewnętrzny (od innych przedstawicieli sądownictwa). Polskie reformy wzmacniają oba te aspekty: potencjalny nacisk prezesa sądu czy przewodniczącego wydziału na sędziego zmniejszył się, bo nie istnieje już groźba przeniesienia wbrew woli sędziego, czy nierównomiernego obciążenia pracą.
- (19) **Niezawisłość zewnętrzna – również wzmocniona.** Ponieważ przewodniczący wydziałów powoływani są przez prezesów sądów, a prezesi – przez Ministra Sprawiedliwości, zwiększenie podatności indywidualnych sędziów na potencjalne naciski ze strony administracji sądowej przekłada się również na większą niezawisłość od władzy wykonawczej. **Gdyby celem zmian było uzyskanie wpływu na to jakie orzeczenia zapadają w konkretnych sprawach, taka reforma nie miałaby sensu.**
- (20) **Prezesi sądów nie wpływają na niezawisłość.** Z opisanych wyżej powodów bezpodstawne jest przekonanie, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do powoływania i odwoływania prezesów sądów – tj. działanie czysto administracyjne, bez wpływu na orzecznictwo – jest zagrożeniem dla praworządności. Minister miał zresztą takie uprawnienie przez pierwszych 8 lat

członkostwa Polski w UE – i nie było ono nigdy kwestionowane. Co więcej, obecnie każde odwołanie prezesa sądu może być zablokowane przez KRS (i to wyłącznie głosami zasiadających tam sędziów)

- (21) **Proporcjonalne środki**. Narzędzie w postaci odwoływania i powoływania prezesów jest konieczne dla zapewnienia należytego funkcjonowania sądów. Przez ostatnie 6 miesięcy Minister skorzystał z niego dla odwołania jedynie ok. 18% prezesów i wiceprezesów sądów – nie była to żadna “czystka” jak twierdzili niektórzy, ale adekwatny środek w reakcji na nieefektywność i inne nieprawidłowości w sądach.
- (22) **Kontrola konstytucyjności również działa prawidłowo**. Wbrew licznym zarzutom, wszyscy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego zostali wybrani zgodnie z prawem – a Trybunał działa prawidłowo. Nie ma nad nim kontroli politycznej – przepisy nie dają do tego jakichkolwiek narzędzi (gwarancje niezawisłości sędziów TK pozostają w zasadzie bez zmian). Co więcej, pod rządami obecnej prezes Trybunału sędziowie wybrani przed grudniem 2015 roku mieli większość w składach orzekających w ponad 40% spraw. To znacząca poprawa w porównaniu do Trybunału kierowanego przez poprzedniego prezesa – który nigdy nie dopuścił do tego, by sędziowie wybrani w obecnej kadencji Sejmu mieli większość w składzie.
- (23) **Sprawa braku publikacji wyroków nie ma znaczenia dla polskiego prawa**. Niemal wszystkie wyroki TK – nawet te wydane z naruszeniem procedur – zostały opublikowane; Sejm uznał, że przysłuży się to stabilności systemu prawa. Jedynie trzy takie wyroki – dotyczące ustaw które przestały już nie obowiązywać – opublikowane nie zostały. Jedynym efektem wyroków TK jest usunięcie z obrotu prawnego niekonstytucyjnych przepisów; w tym przypadku przepisy te i tak już zostały z niego wycofane, więc publikacja niczego by nie zmieniła.
- (24) **Zmieniają się również procedury**. Ważna reforma kodeksu postępowania cywilnego jest w tej chwili w fazie konsultacji społecznych. Jej założeniami jest zasadnicze przyspieszenie procedur, m.in. wprowadzony zostaje obowiązek organizacji całego postępowania na samym początku, tak aby strony nie musiały miesiącami oczekiwać na kolejne rozprawy. W konsultacjach udział biorą przedstawiciele sądów, innych zawodów prawniczych i organizacji społecznych – proces legislacyjny jest otwarty dla wszystkich zainteresowanych a Ministerstwo Sprawiedliwości reaguje na sugestie (np. w sprawie zmian opłat sądowych).
- (25) **Jesteśmy otwarci na zmiany**. Obecne reformy różnią się od tych z 2017 roku – po wysłuchaniu krytycznych argumentów Prezydent zawetował wówczas dwie

kontrowersyjne ustawy i przedstawił nowe projekty. Dają one sędziom szersze gwarancje (m.in to wyłącznie sędziowie lub grupa 2 000 obywateli może zgłaszać kandydatów do KRS – ciała polityczne zostały pozbawione tego uprawnienia). Ograniczona została też rola Ministra Sprawiedliwości.

### **III. PRAWORZĄDNOŚĆ JAKO FUNDAMENT EUROPEJSKICH WARTOŚCI.**

- (26) **Pluralizm konstytucyjny.** Każdy kraj posiada specyficzne rozwiązania konstytucyjne, związane z jego historią i tradycjami prawnymi, a różnice te pozostają pod ochroną prawa traktatowego Unii Europejskiej. Art. 4 Traktatu o UE wskazuje, że Unia szanuje tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich.
- (27) **Ważne jest wzajemne zrozumienie.** Unia oparta jest na wspólnych wartościach – w tym praworządności. Europejski system prawny jest wyjątkowy – obejmuje bowiem zarówno krajowe, jak i unijny porządek prawny. Aby należycie funkcjonować w tym systemie i 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. (zasada powściągliwości – „self-restraint”).
- (28) **Napięcia między władzami to natura demokracji.** W zasadzie niemożliwy jest realny podział władz bez okresowego pojawiania się takich napięć. 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.
- (29) **Art. 7 może być w pewnych wypadkach uzasadniony – ale nie w tej sprawie.** Europejskie porządki prawne różnią się, a każde państwo członkowskie ma prawo organizować swój wymiar sprawiedliwości zgodnie ze swoimi tradycjami i wartościami, które składają się na tożsamość konstytucyjną. Jak się wydaje, granicą tej tożsamości musi być niezawisłość sędziowska, która jest jedną z najważniejszych europejskich wartości – i jej realne zagrożenie mogłoby oczywiście uzasadniać działanie Unii. Ponieważ jednak polscy sędziowie mają bardzo mocne gwarancje tej niezawisłości (jedne z najsilniejszych w całej Europie) a wszystkie reformy w dużym stopniu przypominają rozwiązania

obecne w systemach prawnych innych Państw Członkowskich (i pozytywnie oceniane m.in. przez Komisję Wenecką), jego użycie jest w tym wypadku nieuzasadnione.

- (30) **Ryzyko nadużycia.** 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 ryzyka naruszenia praworządności 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 Unii.
- (31) **Ochrona europejskiej jedności.** 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.
- (32) **Dalszy dialog.** 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.