



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

31 maja 2022

Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego dotyczące tzw. reformy sądownictwa powszechnego¹.

Podsumowanie

A. Przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości projekty ustaw, których upublicznienie przedstawiono jako wyraz powrotu do – zapowiadanej od wielu lat – reformy sądownictwa, określanej jako „kompleksowa naprawa wymiaru sprawiedliwości”, jego usprawnienie przez „demokratyzację” i „przywrócenie Polakom”, stanowią powtórzenie bądź kompilację przepisów obowiązujących od wielu lat, uzupełnionych szeregiem szkodliwych – z punktu widzenia obywateli i Państwa – propozycji zmian ustrojowych, wprost naruszających zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

B. Zaproponowana przez Ministra Sprawiedliwości (MS) zmiana pionowej struktury sądów powszechnych – z trójszczeblowej na dwuszczeblową – jest kolejnym wyrazem nieprzemyślanych i chaotycznych działań MS, pozbawionych racjonalnego uzasadnienia, nieprowadzących do sprostania rzeczywistym wyzwaniom stojącym przed polskim wymiarem sprawiedliwości². Wdrożenie proponowanych zmian w strukturze sądów powszechnych spowoduje organizacyjny chaos w całym wymiarze sprawiedliwości, doprowadzając w konsekwencji do całkowitej zapaści systemu sądowej ochrony praw obywateli, co zdestabilizuje fundamenty Państwa.

C. Proponowana w projekcie zmiana modelu ustrojowego władzy sądowniczej, uzasadniana przez jego autorów zarówno nieweryfikowalnymi, jak i szcztkowymi oraz wybiórczo przedstawionymi danymi statystycznymi, jest wyrazem archaicznego myślenia o współczesnym wymiarze sprawiedliwości i stojącymi przed nim zadaniami. Twierdzenia o niezbędnych kierunkach zmian w sądownictwie powszechnym, przedstawione w uzasadnienie projektu jako wynik głębokich analiz, nie uwzględniają nowoczesnych rozwiązań z zakresu zarządzania w wymiarze sprawiedliwości, sprawdzonych w najbardziej rozwiniętych systemach wymiaru sprawiedliwości demokracji liberalnych³. Szczególną słabością proponowanych zmian ustrojowych, świadczącą o niezrozumieniu wyzwań stojących przed władzą sądowniczą, pełniącą służebną rolę wobec społeczeństwa, dysponującą przy

¹ Projekty dokumentów rządowych opracowane przez ministra kierującego działem administracji rządowej „sprawiedliwość”, wprowadzone do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, nr z wykazu UD322; projekt ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych, nr z wykazu ud323;

² zob. Raport Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego dotyczący konsekwencji działań legislacyjnych w obrębie władzy sądowniczej w Polsce w latach 2015-2018 - [Raport Zespołu Ekspertów Prawnych - Konsekwencje działań legislacyjnych.pdf \(batory.org.pl\)](#)

³ zob. np.: Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - [Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe \(coe.int\)](#);

tym ogromną władzą wykonywaną wobec obywateli i na ich rzecz, jest całkowite pominięcie mechanizmów podnoszenia jakości w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

D. Niezależnie od oczywistych wad i niedostatków projektów MS, nadanie im biegu w czasie narastającego kryzysu praworządności w Polsce, w tym związanego z niewykonywaniem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴ (TSUE) oraz nierespektowaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵ (ETPC), dotyczących Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, po okresie „zamrożenia” projektów z powodów politycznych, uznać należy za działanie nieodpowiedzialne, oczywiście szkodliwe dla demokracji i w głównej mierze obliczone na uzyskanie efektu doraźnego w wewnętrznym sporze politycznym, w którym interes obywateli i Państwa ma drugorzędne znaczenie.

1. W siódmym roku sprawowania władzy przez obecną większość parlamentarną Minister Sprawiedliwości (MS) przedłożył – w ramach rządowego procesu legislacyjnego – projekty dwóch ustaw, mających stanowić zręby tzw. reformy sądów powszechnych. Analiza proponowanych w nich rozwiązań legislacyjnych oraz motywów tej – co trzeba podkreślić – wewnątrzrządowej inicjatywy członka Rady Ministrów, nie pozostawia wątpliwości, że większość z tych propozycji nie opiera się na wiarygodnej ocenie sytuacji społecznej w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Skutkiem braku takiej rzeczowej analizy jest promowanie przez MS zmian jedynie pozornie zmierzających do poprawy sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, opierających się na całkowicie nieuzasadnionej tezie, że zmiana struktury sądownictwa powszechnego stanowi środek zaradczy na bolączki trzeciej władzy.

2. Zespół Ekspertów Prawnych stwierdza, że ewentualne wdrożenie omawianych pomysłów nie tylko nie poprawi funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, ale wręcz pogłębi istniejące problemy, wprowadzając dodatkowe zagrożenia, o skutkach trudnych do przewidzenia. Obawy te są rezultatem nie tylko analizy przedłożonych projektów, ale i dotychczasowych poczynań Ministra Sprawiedliwości, jak i osób współdziałających z nim w latach 2015-2022. Te obawy nie pozwalają na obronę tezy o godziwych intencjach reformatorskich (ZEP wielokrotnie już przedstawiał tę problematykę)⁶.

3. Analizowane projekty (dalej: USP2022)⁷, w warstwie normatywnej stanowiące w zdecydowanej większości rezultat zabiegu „kopiuj-wklej” i powtarzające treść obowiązujących obecnie przepisów, zakładają wprowadzenie do porządku prawnego dwóch pomysłów – odkurzonych po kilkunastu latach zapomnienia i „zawirowań reformatorskich”⁸ – które określono jako idee jednolitego stanowiska sędziego oraz „spłaszczenia” struktury sądów powszechnych. Wspólnym mianownikiem tych pomysłów jest przekonanie, że wyjęcie z funkcjonującego systemu sądownictwa dwóch

⁴ zob. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego o środkach tymczasowych nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej - [Stanowisko-ZEP-środki-tymczasowe.pdf \(batory.org.pl\)](#)

⁵ zob. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego ws. rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności z Konstytucją art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (K 6/21, K 7/21) - [Stanowisko-ZEP Stanowisko-Zespołu-Ekspertow-ws.-rozstrzygniec-Trybunalu-Konstytucyjnego.pdf \(batory.org.pl\)](#)

⁶ zob. opinie, stanowiska i raporty Zespołu Ekspertów Prawnych dostępne na stronie: [batory.org.pl](#)

⁷ zob. przypis 1.

⁸ zob. P. Skuczyński, Trzy wizje reform sądownictwa i zawodów prawniczych, [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.) Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy, Warszawa 2013, str. 179-199.

„elementów” ustrojowych i ich zamiana na coś zgoła przeciwnego do stanu obecnego, pozwoli na radykalną naprawę całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Naiwność takiego myślenia „reformatorskiego” jest oczywista, bowiem nawet pobieżna znajomość polskiego wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że nierówność obciążenia pracą sędziów, model kariery sędziowskiej, czy też trójszczeblowa struktura sądownictwa, nie są czynnikami wpływającymi w sposób krytyczny na funkcjonowanie władzy sądowniczej, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części stanowiska.

4. Projektodawcy USP2022 nie odnieśli się do szeregu innych czynników, kluczowych z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania sądów, w tym niestabilności prawa, rozbudowanej kognicji sądów powszechnych, czy też właściwego ukształtowania roli i warunków pracy urzędników sądów, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych czy asystentów sędziów. Kwestie te są szczególnie ważne wobec konieczności efektywnego wykorzystywania wszystkich zasobów ludzkich zaangażowanych w proces wykonywania władzy sądowniczej. W tym zakresie zaniechania MS są powszechnie znane (wystarczy wspomnieć o nierozwiązanym od lat problemie właściwych warunków pracy pracowników sądów i prokuratur).

5. Na tym tle zdecydowanie krytycznie należy ocenić prognozę MS, jakoby „uwolnienie” sędziów od obowiązków administracyjnych przyniosło oszczędności finansowe oraz pozwoliło na „odzyskanie” 600 etatów. Przypisane tym sędziom obowiązki ktoś przecież będzie musiał przejąć – chyba, że w ocenie MS sędziowie „funkcyjni” nie mieli przypisanych im zadań administracyjnych i łatwo przyjdzie taką zmianę przeprowadzić. Pomimo obowiązku wynikającego z Regulaminu Pracy Rady Ministrów, w załączniku do projektu (OSR)⁹, projektodawcy pominęli określenie sposobów mierzenia efektów nowych regulacji prawnych.¹⁰ Zdaniem ZEP wynika to z podstawowego mankamentu omawianych propozycji, a mianowicie z oparcia tzw. reformy sądownictwa powszechnego na z góry założonych tezach, niepoddanych weryfikacji na podstawie pogłębionych i wielokierunkowych badań. Nie mówiąc już o najbardziej pożądanym pilotażowym teście nowych rozwiązań – pomimo aż siedmiu lat pracy nad projektem. ZEP przypomina, że także wcześniejsze zakusy reformatorskie MS obarczone były podobnymi wadami¹¹, a ich wdrożenie, wbrew ostrzeżeniom płynącym z wielu stron, doprowadziło wymiar sprawiedliwości do zapaści¹².

6. Jako podstawowy cel projektu określono dostosowanie sądownictwa do „potrzeb społecznych i gospodarczych”, co MS wiąże z odejściem od „nieefektywnej struktury sądownictwa” oraz eliminację jednego szczebla sądów odwoławczych – tzw. „spłaszczenie” struktury. Ponadto, zaproponowano ograniczenie liczby okręgów sądowych, ale bez zmiany liczby „jednostek orzeczniczych”, gdyż dotychczasowe sądy rejonowe mają stać się oddziałami sądów. Zasadniczym skutkiem tego zamierzenia ma być utworzenie – w miejsce aktualnie funkcjonujących 11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych oraz 318 sądów rejonowych – struktury złożonej z 79 sądów okręgowych (sądy pierwszej instancji) oraz 20 sądów regionalnych (sądy drugiej instancji).

7. Zdaniem ZEP, tak określony cel projektu uwydatnia nieznaną uwarunkowań funkcjonowania władzy sądowniczej w stale zmieniającym się otoczeniu społecznym. Projektodawca nie zauważa, że właściwe wykonywanie władzy sądowniczej nie sprowadza się do problemu efektywności sądów – zresztą bardzo uproszczonego na potrzeby projektu – lecz jest to zagadnienie o znacznym stopniu złożoności, które winno być rozważane wieloaspektowo. Jego ostateczna ocena

⁹ zob. Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, nr w wykazie prac UD322.

¹⁰ § 25a uchwały Nr 190 RM z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów.

¹¹ zob. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

¹² The 2022 EU Justice Scoreboard - [THE 2022 EU JUSTICE SCOREBOARD \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/scoreboard/)

zawsze stanowi wypadkową jakości orzecznictwa, rzetelności i sprawności prowadzonych postępowań (w tym ściśle rozumianej efektywności), a także niezależności sądów i niezawisłości sędziów, przy czym żaden z tych czynników nie ma dominującego charakteru (przenikają się wzajemnie, tworząc całość).

8. Skoro, zdaniem MS, celem projektowanych rozwiązań ma być stworzenie „*struktury sądów powszechnych zdolnych do sprawnego realizowania swoich zadań w sposób adekwatny do potrzeb społecznych i gospodarczych nowoczesnego państwa*”, to ze zdumieniem należy zauważyć, że projektodawcy nie wyjaśnili, jak te potrzeby w istocie identyfikują i z jakiego powodu obecna struktura sądów stanowi przeszkodę w realizacji zamierzonych celów. Nie przedstawiono więc docelowego modelu organizacji wymiaru sprawiedliwości – w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb społecznych – na tle którego można by zidentyfikować nie tylko dysfunkcyjne rozwiązania obecnej organizacji sądów, ale i wady całego modelu wymiaru sprawiedliwości. Wymiar sprawiedliwości od lat podlega procesowi zmian, bardzo często niekonsekwentnych i wzajemnie sprzecznych, co z reguły przynosi niekorzystne efekty, za co ponosi odpowiedzialność większość rządząca, jednak odium spada na sądy i sędziów. Przypomnieć należy, że całkowicie nieprzemysłanym i szkodliwym zmianom sprzyja nierespektowanie zasad poprawnej legislacji od samego początku planowanych działań, a więc już na etapie inicjowania rządowego procesu legislacyjnego, przy czym zjawisko to jeszcze wyraźniej jest widoczne w przypadku parlamentarnych inicjatyw ustawodawczych¹³.

9. Omawiane projekty powielają wadliwe schematy tworzenia prawa, pomijając przedstawienie rzetelnych argumentów w oparciu wiarygodne źródła analiz, nie tylko w zakresie określenia celów i propozycji rozwiązań ogólnych, ale i w przypadku propozycji szczegółowych. Nie sposób więc dostrzec argumentów przekonujących o trafności proponowanej sieci sądów regionalnych i okręgowych, których limit wyznaczono – odpowiednio – na 20 i 79. Arbitralność tego założenia wynika z zaniechania określenia kryteriów kształtowania właściwej struktury (organizacyjnej) sądownictwa powszechnego. Nie wiadomo więc, według jakiego kryterium uznano, że obecna struktura sądów jest „nadmiernie rozbudowana” i stanowi zasadniczą przeszkodę w „racjonalnym wykorzystaniu kadr sądownictwa” oraz osiągnięciu przez sądy „efektywności orzeczniczej współmiernej do ponoszonych na nie nakładów”.

10. Na tym tle nie można pominąć kwestii braku konsekwencji projektodawców, którzy przewidują wprost dalsze utrzymanie wszystkich wydziałów sądów – jako nowych oddziałów – oraz niezmiennosc referatów sędziów z chwilą wejścia w życie projektu USP2022. W najbardziej więc obciążonych jednostkach sądów zaległości nie ulegną zmniejszeniu (choć w nowym sądzie okręgowym „rozproszą się” statystycznie), a sędziowie o nadmiernie rozbudowanych referatach spraw będą kontynuować pracę z całym zasobem przydzielonych spraw. Uwaga ta prowadzi do sformułowania zasadniczego zastrzeżenia w odniesieniu do zamiaru znoszenia obecnej struktury sądów, dotyczącego nieefektywności wykonywania zadań przez MS (oraz podległych mu urzędników), będącego wynikiem niewykorzystywania przyznanych przez prawo instrumentów oddziaływania na funkcjonowanie całego działu administracji „sprawiedliwość”. Skoro bowiem liczba sądów okręgowych i ich oddziałów – co do zasady – będzie odpowiadać aktualnej liczbie sądów rejonowych, zaś nowoutworzone jednostki „*bazować będą na infrastrukturze dotychczasowych sądów okręgowych i sądów rejonowych*”, to zakładając znajomość przez MS warunków pracy konkretnych sądów, zaniechanie kształtowania efektywnej struktury sądów, na podstawie obecnie obowiązujących

¹³ zob. np.: XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019) - [Komunikat_2019-1.pdf \(batory.org.pl\)](#)

przepisów prawa, obciąża wyłącznie urzędującego ministra oraz – w konsekwencji – całą Radę Ministrów.

11. Nierównomierne obciążenie zadaniami poszczególnych jednostek sądów powszechnych nie wynika z wertykalnej lecz horyzontalnej dysfunkcjonalności utrwalonej struktury sądów, której – poza nielicznymi wyjątkami przed rokiem 2015 – nie próbowano zmienić, pomimo dysponowania odpowiednimi instrumentami prawnymi, uprawniającymi Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedziby, obszarów właściwości i zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (art. 20 Prawa o ustroju sądów powszechnych; USP)¹⁴, tworzenia i znoszenia wydziałów w sądach (art. 19 USP), jak też przenoszenia zwolnionych stanowisk pomiędzy sądami, czy też ich znoszenia (art. 20a USP).

12. Zapowiedzi reformatorskie MS muszą więc zostać skonfrontowane z dotychczasową aktywnością tego urzędu w sferze polityk publicznych, na którą, w ramach omawianego działu administracji, składa się – nieodpowiedzialna i szkodliwa – ustrojowa zmiana prokuratury¹⁵, a nade wszystko zestaw decyzji personalnych, w tym, co trzeba podkreślić, naruszające standardy państwa demokratycznego, odwoływanie w trybie nadzwyczajnym prezesów i wiceprezesów sądów, w toku ich kadencji¹⁶, czy też próby faktycznego podporządkowania Sądu Najwyższego władzy wykonawczej¹⁷.

13. Ocena skutków bezczynności w obszarze zmian organizacyjnych sądownictwa powszechnego musi uwzględniać dodatkowy czynnik związany z niewykorzystaniem realnej szansy skutecznego działania, w rezultacie przedstawienia w latach 2015-2022 (dane statystyczne dostępne na stronie krs.pl) Prezydentowi Rzeczypospolitej 3278 wniosków o powołanie na stanowisko sędziowskie. Przed dokonaniem obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich MS miał ustawowy obowiązek rozważenia potrzeby przydzielenia stanowisk poszczególnym sądom (z wyłączeniem stanowisk w sądach administracyjnych i SN). Ponadto, na tych samych zasadach, MS przysługuje uprawnienie do przydzielania poszczególnym sądom stanowisk asesorskich. Wskazane działania winny mieć na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (art. 20a ust. 1 USP). Jeśli więc przyjąć za uzasadnioną tezę projektodawców o „*drastycznych dysproporcjach między wielkością i zakresem kompetencji jednostek sądownictwa powszechnego*”, biorąc przy tym pod uwagę skalę postępowań nominacyjnych w latach 2015-2022, jest oczywiste, że niewykorzystanie możliwości dokonywania przesunięć stanowisk sędziowskich i asesorskich pomiędzy poszczególnymi sądami w całości obciąża Ministra Sprawiedliwości¹⁸.

¹⁴ Ustawa z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych; tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).

¹⁵ Ustawą z 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze; Dz.U. z 2016 r., poz. 178, m.in. zniesiono prokuratury apelacyjne i utworzono prokuratury regionalne oraz zniesiono Prokuraturę Generalną, tworząc Prokuraturę Krajową. Na podstawie przepisów tej ustawy m.in. przenoszono prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych, których Prokuratur Generalny (MS) nie powołał do prokuratur regionalnych, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury – podobne uprawnienie przewiduje projekt wobec sędziów sądów apelacyjnych. Analiza stanu prokuratury w Polsce, wskazująca na faktyczną likwidację niezależności prokuratorów, fasadową zmianę ustroju, oraz karne delegacje prokuratorów, dokonana została w raporcie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pt. „*Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016–2022*” - [Stan-oskarzenia-FIN.pdf \(hfr.pl\)](#)

¹⁶ zob. przypis 9.

¹⁷ zob. Apel do Prezydenta RP z 23 lipca 2017 r. o powstrzymanie wejścia w życie ustaw o Sądzie Najwyższym, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o ustroju sądów powszechnych -

<https://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Apel%20do%20Prezydenta.pdf>

¹⁸ Dodać także trzeba niedokonywanie w odpowiednich terminach ogłoszeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, co MS uzasadniał tym, że „*wolne stanowiska orzecznicze zostaną obsadzone po zakończeniu prowadzonego aktualnie procesu legislacyjnego mającego na celu wdrożenie zreformowanej instytucji asesora sądowego, która zapewni szybki dopływ wysoko*

14. Projekt zawiera także stwierdzenie, że „sędziowie sądów okręgowych i sądów apelacyjnych rozpoznają wyraźnie mniejszą liczbę spraw niż sędziowie sądów rejonowych i asesory sądowi”, co ma uzasadniać przyszłe przesunięcia sędziów „zdegradowanych” z dotychczasowych sądów okręgowych, a nawet apelacyjnych, do nowych sądów okręgowych – sądów wyłącznie pierwszej instancji („konsolidacja sądów”). Zdaniem MS, ma to doprowadzić do zastąpienia „nieefektywnej struktury sądownictwa ustrojem zapewniającym zrównoważenie obciążenia sędziów” (przydział spraw rozpoznawanych w I instancji będzie odbywał się na wszystkich sędziów orzekających dotychczas w sądach rejonowych i sądach okręgowych. Natomiast sądy II instancji (regionalne) będą rozpoznawały apelacje i zażalenia od orzeczeń wydawanych przez sądy I instancji (okręgowe), zastępując w tym zakresie dotychczasowe wydziały odwoławcze sądów okręgowych oraz sądy apelacyjne).

15. Oceniając ten kierunek zmian należy w pierwszej kolejności wskazać, że propozycja MS nie została w projekcie rozważona w pełnym kontekście funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, poczynając od bardzo niekorzystnego zjawiska, jakim jest nadmierne obciążenie sądów powszechnych sprawami o mniejszym „ciężarze gatunkowym”, które stanowią ogromną większość spraw wpływających corocznie do polskich sądów. Jeśli MS zjawisko to jest w jakimś zakresie znane i badane (nie daje temu wyrazu w projekcie), niewątpliwie omawiana „gruntowna reforma” nie zawiera jednak jakichkolwiek propozycji zmian, czy też przyszłych działań zaradczych. Do takich nie można przecież zaliczyć propozycji rozładowania zatoru nierozstrzygniętych spraw w sądach poprzez „zesłanie” do nowych/starych sądów okręgowych/rejonowych grupy sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych. Takie działanie zmierza do zastosowania nieefektywnego środka ręcznego sterowania zasobami sędziowskimi przez MS, skierowanego na uzyskanie wizerunkowego efektu „równościowego”, prowadzącego do sprzecznego z interesem społecznym wyłączenia grupy sędziów o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i doświadczeniu (dotychczas orzekających w sądach wyższej instancji) od orzekania w sprawach najpoważniejszych z punktu widzenia Państwa i najistotniejszych dla społeczeństwa.

16. W efekcie zabiegu konsolidacyjnego struktura wpływu spraw do sądów nie ulegnie więc zmianie, ale radykalnie i na niekorzyść ogółu zmienią się warunki sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, wobec odejścia od zasady takiego kształtowania właściwości rzeczowej sądów, aby sprawami najpoważniejszymi zajmowali się najbardziej doświadczeni sędziowie, o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, co jest cechą dobrze zorganizowanych, współczesnych systemów sądowniczych. Projekt MS idzie w przeciwnym kierunku, uznając, że nowe sądy regionalne i okręgowe będą (w obu instancjach) – niezależnie od wagi spraw i stopnia ich skomplikowania – rozpoznawać wszystkie wpływające sprawy według tego samego schematu, opartego na idei wyrównywania obciążenia sędziów. Zamysł ten jest swoistym kuriozum, stojąc w wyraźnej opozycji wobec zapowiedzi przywracania sądów społeczeństwu. Autorzy projektu przyjmują bowiem perspektywę wewnątrzśrodowiskową (paradoksalnie jedynie z pozoru, gdyż służy to uzasadnieniu zanegowania roli oraz efektywności sądów okręgowych i apelacyjnych), uwypuklającą nierówne obciążenie pracą sędziów. Zagadnienie to jest oczywiście znane i istotne, ale nie w nim ogniskują się

wykwalifikowanej kadry, wykształconej dzięki znacznym nakładom ze środków publicznych. Nie bez znaczenia dla czasu obsadzania stanowisk sędziowskich będą też dalsze projektowane zmiany dotyczące ustroju i organizacji sądownictwa, których koncepcja została przedstawiona publicznie przez Ministra Sprawiedliwości.” (Odpowiedź na interpelację nr 9880 w sprawie projektowanych regulacji dotyczących tzw. absolwentów aplikacji odbywanej na "starych zasadach" do 2010 roku, a także instytucji asesora sędziowskiego) - [Interpelacja nr 9880 - tekst odpowiedzi - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#)

rzeczywiste problemy wymiaru sprawiedliwości - opisane zjawisko jest skutkiem, nie zaś przyczyną¹⁹. Przyjęcie perspektywy obywatelskiej w opisie wymiaru sprawiedliwości niewątpliwie doprowadziłoby autorów projektu do zidentyfikowania wielu innych problemów, których nie zauważają. W szczególności jednym z podstawowych rezultatów takiego podejścia musiałoby być uznanie, że interes społeczny nie przemawia za – nieracjonalnym z tego punktu widzenia – przyjęciem za cel działania reformatorskiego wyrównywania warunków pracy sądów, bez względu na wagę zadań obciążających poszczególne kategorie sądów. Podejście uwzględniające interes społeczny jako istotny czynnik w kształtowaniu organizacji wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że w pierwszej kolejności należy podejmować działania naprawcze w sprawach najistotniejszych dla społeczeństwa. Nie ma to nic wspólnego z celami projektodawców, którzy dążą jedynie do wyrównania – w sensie statystycznym – warunków pracy w sądach, pomijając przesłanki interesu społecznego. Zamiast więc, w sposób najlepszy z możliwych, wykorzystywać potencjał sędziów o najwyższych kwalifikacjach i doświadczeniu w sprawach najtrudniejszych, co oczywiście leży w interesie ogółu, projektodawcy nie wahają się zaprzepaścić tej wartości, kierując się atrakcyjnym, bo nieskomplikowanym hasłem „równego obciążenia orzeczników”²⁰.

17. Ten sam schemat przeniesiony został w projekcie do postępowania przed sądem drugiej instancji, co prowadzi do wniosku, że dla projektodawców nie ma znaczenia utrata potencjału wiedzy i umiejętności grupy sędziów o najwyższych kwalifikacjach (sędziowie sądów apelacyjnych i okręgowych). Wiąże się to z dalece uproszczoną wizją sądownictwa powszechnego, w której nadrzędna jest teza o konieczności „zminimalizowania nierównomiernego obciążenia sędziów pracą orzeczniczą”, z którym wiążą „zminimalizowanie zjawiska przewlekłości i sprawności postępowania”. Nie jest jednak wiadome, z jakiego powodu MS nie zauważa innych okoliczności, które winny być brane pod uwagę przy reformowaniu wymiaru sprawiedliwości, w tym – wspomnianego już kilkakrotnie – zróżnicowania wagi spraw rozpoznawanych przez sądy, ich stopnia skomplikowania i pracochłonności, specjalizacji sędziów i całego personelu itp.

18. Nieznajomość realiów wymiaru sprawiedliwości widoczna jest w tezie projektu o potrzebie „przywrócenia” sądownictwu etatów orzeczniczych, poprzez centralizację wpływu i etatów, jak też zmniejszeniu korpusu sędziów funkcyjnych. MS wskazał, że w skali całego kraju sędziowie tzw. funkcyjni stanowią 42,6% wszystkich sędziów (3225 sędziów), a po planowanej reorganizacji „będzie nieco ponad 1000 sędziów funkcyjnych”, natomiast około 2000 sędziów (spośród pełniących obecnie funkcję przewodniczącego wydziału, zastępcy przewodniczącego wydziału, kierownika sekcji lub wizytatora) „zacznie orzekać na 100%, co pozwoli na odzyskanie około 600 etatów orzeczniczych”.

19. Zestawienie powyższych danych wskazuje, że zaprzestanie pełnienia funkcji przez grupę 2000 sędziów, ze skutkiem w postaci „odzyskania” 600 etatów, nie prowadzi do wzmocnienia kadry sędziów orzekających o rzeszę 2000 sędziów, gdyż cała ta grupa sędziów – o czym milczą projektodawcy – zajmuje się orzekaniem równoległe z pełnieniem swoich funkcji. Biorąc przy tym pod uwagę, że np. w sprawach cywilnych w sądach pierwszej instancji tzw. sędziowie funkcyjni „załatwiają” pomiędzy 85% a 108% liczby spraw załatwianych przez pozostałych sędziów (dane statystyczne za lata 2015-2017), teza o znaczącym „odzyskiwaniu” etatów jest nieuzasadniona. Projektodawcy nie podjęli

¹⁹ MS nie przeprowadza diagnozy sądownictwa, przyjmując jedynie założenie o konieczności wyrównywania obciążenia w pracy sędziów, jako działanie kluczowe dla poprawy funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości. Zupełnie niezrozumiałe jest pominięcie w tym zakresie dostępnych wyników badań i analiz, których projekt nawet nie zauważa.

²⁰ Na wokandzie w oddziale karnym będą mogły znaleźć się obok siebie sprawy np. zbrodni zabójstwa i wykroczenia przeciwko ciszy nocnej; podobnie w sprawach cywilnych - sprawa pozwu zbiorowego kilkuset poszkodowanych obok sprawy o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, czy o stwierdzenie nabycia spadku; w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezp. - odszkodowania za śmiertelny wypadek przy pracy i kary porządkowej za spóźnienie się do pracy.

się także trudu zbadania zagadnienia wpływu zwiększonego obciążenia zadaniami administracyjnymi pozostałej grupy sędziów funkcyjnych, którzy – co oczywiste – będą musieli orzekać w mniejszym wymiarze niż dotychczas. Zamierzony zysk musi więc być niższy, ale nie wiadomo jak dalece.²¹

20. Nie można w tym miejscu pominąć uwagi co do doboru danych statystycznych, zaprezentowanych w uzasadnieniach projektów oraz w dokumencie OSR, mających ilustrować nierównomierne obciążenie sędziów w sądach różnych szczebli. MS wskazał, że w roku 2020 sędzia sądu apelacyjnego załatwił przeciętnie 228 spraw, sędzia sądu okręgowego – 317, a sędzia sądu rejonowego - 924 (przy uwzględnieniu danych dotyczących liczby obsadzonych etatów sędziowskich). Z kolei w 2019 roku najwyższe obciążenie „orzecznika” wpływem w skali kraju w pionie cywilnym w sądach apelacyjnych wynosiło około 290 spraw (najniższe 122), w sądzie okręgowym około 328 (najniższe 230), podczas gdy w sądzie rejonowym wynosiło ono ponad 5490 (najniższe 476). W odniesieniu do spraw karnych najwyższe obciążenie stanowiło odpowiednio w poszczególnych sądach 366, 602 i 2697 spraw, natomiast najniższe odpowiednio - 185, 234 i 259 spraw.

21. Ze zdumieniem należy zauważyć, że największą od 30 lat próbę zmian struktury sądów powszechnych uzasadnia się przy pomocy tak uproszczonego obrazu statystycznego. Zawarte w projektach dane nie są przydatne w procesie analizy statystycznej pracy sądów powszechnych, w szczególności na potrzeby ustalenia rzeczywistego obciążenia sędziego obowiązkami orzeczniczymi. Dla dokonania prawidłowej, wszechstronnej analizy pracy sędziów poszczególnych szczebli, niezbędne jest w pierwszym rzędzie – i nie jest to warunek wystarczający – operowanie danymi o obciążeniu sędziów w sprawach należących do tzw. kategorii głównej (dla sądu danego szczebla). Do takiej kategorii zalicza się sprawy najistotniejsze dla obywateli, które są przy tym najbardziej pracochłonne, jeśli weźmie się pod uwagę zaangażowanie sił i środków, którymi dysponuje sądownictwo. W tych sprawach zwłoka w sprawnym ich rozstrzygnięciu ma najczęściej daleko idące, negatywne skutki dla stron, co odbija się negatywnie na wizerunku sądów i obniża autorytet władzy sądowniczej.

22. Tu uwaga ogólna: dostęp do danych statystycznych gromadzonych przez służby MS jest znacząco utrudniony, albowiem od roku 2015 r. w Informatorze Statystycznym Wymiaru Sprawiedliwości (stworzonym w latach 2011-2013²²) publikowane są jedynie wrywkowe dane (np. wskaźniki mediacji), ale nawet i do nich projekt nie odwołuje się, co dodatkowo pogłębia wątpliwości w zakresie przyjętej metodologii. Z danych udostępnianych w latach wcześniejszych (obecnie niedostępnych w Informatorze Statystycznym Wymiaru Sprawiedliwości) wynika, że wskaźniki wpływu spraw w kategoriach głównych, w sądach poszczególnych szczebli, dają obraz statystyczny istotnie odbiegający od opisanego w projekcie. Wystarczy wspomnieć, że w okresie poprzedzającym wystąpienie epidemii wywołanej SARS-CoV-2, wpływ spraw (na limit etatów) w sądach poszczególnych szczebli wyglądał następująco:

a/ rok 2018 – 372,35 na jeden etat w sądzie rejonowym; 189,15 na jeden etat w sądzie okręgowym; 184,02 na jeden etat w sądzie apelacyjnym;

b/ rok 2017 – 385,18 na jeden etat w sądzie rejonowym; 183,55 na jeden etat w sądzie okręgowym; 185,99 na jeden etat w sądzie apelacyjnym

²¹ Cyklicznie w debacie publicznej MS i jego funkcjonariusze przywołują przykład sędziów funkcyjnych, jako sędziów orzekających z obniżoną efektywnością, jednakże wypowiedzi te koncentrują się na pokazaniu efektu liczbowego w zakresie stanowisk funkcyjnych, pomijając dane o liczbie spraw załatwionych przez tych sędziów, chociaż są one gromadzone od 2006 r. i mają kluczowe znaczenie dla oceny efektywności.

²² Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości - <https://isws.ms.gov.pl>

23. Analiza tych danych (pomimo ich cząstkowego charakteru), mówi znacznie więcej o wpływie i obciążeniu sprawami sędziów (sądów) poszczególnych szczebli, aniżeli dane zawarte w OSR projektu. Jest oczywiste, że na tle tych danych, mitologizowane w projekcie różnicowanie obciążeniem pracą sędziów nie wygląda już tak spektakularnie. Co więcej, pamiętać przy tym trzeba, że pomiędzy głównymi kategoriami spraw zachodzą różnice w stopniu ich skomplikowania, pracochłonności oraz wiele innych. Ponadto są to dane uśrednione i przedstawienie rzeczywistego obrazu pracy sądów musi odnosić się do konkretnych sądów, a zwłaszcza tych, gdzie od lat występuje zjawisko przewlekłości postępowań (znany problem sądów dużych aglomeracji). Nie można więc zaakceptować tezy, że prostą receptę na poprawę funkcjonowania sądów powszechnych stanowi przemodelowanie struktury sądownictwa na sposób proponowany przez MS, pomijające rozwiązanie rzeczywistych problemów całego wymiaru sprawiedliwości oraz szczególne uwarunkowania związane z pracą najbardziej nieefektywnych sądów. Niewątpliwie kwestia ta wymaga pogłębionej analizy, co wykracza poza ramy niniejszego stanowiska.

24. Odrębna grupa zagadnień związana jest z propozycją „*odejścia od dysfunkcjonalnego modelu kariery funkcyjnej sędziów*”, jak też „*wzmocnienia niezawisłości sędziowskiej*”, poprzez wprowadzenie zasady, że powołanie do służby sędziowskiej następuje tylko raz w ramach sądownictwa powszechnego (eliminacja instytucji awansu na wyższe stanowisko sędziowskie). Ocenić to należy w kategorii swoistej zachęty skierowanej do środowiska sędziów sądów powszechnych, nie tylko nieprzynoszącej korzyści społecznych (poza grupą sędziów, którym rozwiązanie to jest dedykowane), lecz wywołującej skutek negatywny, poprzez wyeliminowanie jedynego czynnika motywującego do podnoszenia kwalifikacji sędziowskich i rozwoju zawodowego (do których nie można zaliczyć odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, traktowanej w debacie publicznej instrumentalnie).

25. Głównymi elementami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości są jakość, niezależność i efektywność, co prowadzi do wniosku, że wyeliminowanie awansu zawodowego, jako instrumentu wpływającego na podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez sędziów (z uwagi na konkursowy charakter postępowania awansowego), prowadzi prostą drogą do obniżenia standardów zawodowych sędziów sądów powszechnych – w perspektywie całej ścieżki zawodowej sędziego²³.

26. Szczególnej uwagi wymaga propozycja jednolitego statusu sędziowskiego w kontekście projektowanego uprawnienia MS do podejmowania decyzji w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe (art. 135 § 5 projektu). Rozwiązanie to w sposób rażący narusza art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji, tworząc całkowicie arbitralną normę kompetencyjną, pozwalającą na przenoszenie sędziów na nowe miejsca służbowe²⁴, w tym w drodze przeniesienia sędziego z sądu okręgowego do sądu regionalnego. Przypomnieć należy, że każda ingerencja dotycząca miejsca służbowego sędziego (dokonywana za jego zgodą lub bez takiej zgody) jest przede wszystkim ingerencją w zakres władzy sędziego – jej odjęciem, poszerzeniem lub przeniesieniem. Problem miejsca służbowego ma więc znaczenie dla kwestii władzy sądowniczej *stricte*²⁵. Nie chodzi więc tu o zagadnienie związane jedynie z organizacją wymiaru sprawiedliwości, jak próbuje się to wykazać w uzasadnieniu projektu, lecz o fundamentalną kwestię istoty powołania do służby sędziowskiej, zarówno w aspekcie gwarancji realizacji prawa strony do rzetelnego procesu przed właściwym sądem

²³ Measuring the quality of justice, Document prepared by the CEPEJ-GT-QUAL - <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-measuring-the-/1680747548>

²⁴ Zgodnie z C-487/19 takie przeniesienie wymaga uzasadnienia oraz gwarancji prawa do sądu dla przenoszzonego.

²⁵ zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; pkt 3.1.4.

(art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak i gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁶).

27. Podkreślić należy, że powołanie do służby sędziowskiej obejmuje nadanie prawa jurysdykcji i sprecyzowanie jego granic przez wskazanie obejmowanego stanowiska. Nie jest więc dopuszczalny – z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji dotyczących statusu sędziów – taki tryb dokonywania zmian w zakresie stanowiska służbowego sędziów, który stanowiłby obejście konstytucyjnie określonego (art. 179 Konstytucji) modelu powołania, w którym Prezydent Rzeczypospolitej każdorazowo określa rodzaju i szczebel sądu. Dotyczy to także procedury awansowania, rozumianej jako powoływania na stanowisko sędziowskie w sądzie wyższej instancji, gdyż wówczas sędzia traci uprawnienie do wykonywania swej funkcji w sądzie niższego rzędu, uzyskując nowe uprawnienie – do sprawowania jurysdykcji w innym niż dotychczasowy sądzie.²⁷ W ten sposób rozumiana konstytucyjna konstrukcja powołania obejmuje określone miejsce służbowe sędziego, z którym wiąże się zasada nieprzenoszalności sędziego czy zasada przywiązania sędziego do urzędu.

28. Projektowane rozwiązania zawierają dalej idące zmiany w zakresie całkowicie niezwiązanym z deklarowanym celem regulacji, co jest już stałą praktyką MS. Proponuje się w projekcie pozbawienie środowiska sędziowskiego wpływu na kształtowanie pracy sądów, czy też ocenę wykonywania zadań przez organy sądów (odstąpienie od wymogu uzyskiwania opinii zgromadzenia ogólnego), co należy ocenić zdecydowanie negatywnie, jako prowadzące do marginalizacji środowiska sędziowskiego i umocnienia wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie władzy sądowniczej. Dokonuje się to także w drodze wzmocnienia władzy prezesa danego sądu (ponoszącego odpowiedzialność wyłącznie przed MS), przyznając kompetencję do narzucenia (zadekretowania) sędziemu specjalizacji z pominięciem rzeczywistych kwalifikacji i preferencji sędziego (art. 39 § 6), lub przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego oddziału sądu (art. 39 § 11).²⁸

29. MS proponuje też niekorzystne zmiany także w zakresie statusu służbowego sędziów i referendarzy sądowych, arbitralnie pozbawiając ich prawa do corocznego urlopu dodatkowego, jak też ograniczając prawo do nagrody jubileuszowej (art. 92 § 4).

30. Szczególnie negatywnie ocenić należy pozbawienie Sądu Najwyższego kompetencji do rozpoznawania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na rzecz sądów regionalnych (projekt przepisów wprowadzających - art. 108 pkt 4). Pośrednio doprowadzi to, mając na uwadze uprawnienie MS do obsadzania stanowisk sędziowskich w sądach regionalnych, do uzyskania przez MS niedopuszczalnego, albowiem nieprzewidzianego przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej, wpływu na kształtowanie się orzecznictwa w tych sprawach – nawet, jeśli zagrożenie to byłoby tylko hipotetyczne, jakkolwiek dotychczasowa działalność urzędującego MS może tylko wzmocnić te obawy.

²⁶ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

²⁷ zob. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10, pkt 3.2.2; także: uchwała Sądu Najwyższego z 21 listopada 2001 r., sygn. akt I KZP 28/01.

²⁸ Zob. też C-487/19

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. Piotr Bogdanowicz, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Łukasz Bojarski, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

Jacek Czaja, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

dr hab. Monika Florczak-Wątor, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii

Jarosław Gwizdak, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

dr hab. Wojciech Jasiński, adiunkt w Inkubatorze Doskonałości Naukowej – Digital Justice na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Piotr Kładoczny, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. Magda Krzyżanowska-Mierzewska, radca prawny, od 1993 do 1998 prawniczka w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka, od 1998 do 2018 – w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

prof. dr hab. Marcin Matczak, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. Sławomir Patyra, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

dr hab. Tomasz Pietrzykowski, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. Anna Rakowska-Trela, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat

dr hab. Anna Śledzińska-Simon, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. Maciej Taborowski, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, adwokat

dr Tomasz Zalański, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., sędzia Trybunału Stanu

dr hab. Fryderyk Zoll, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück