

7 czerwca 2022

Dlaczego nowa propozycja reformy sądownictwa doprowadzi do katastrofy

Komisja Europejska zaakceptowała przedstawiony przez Polskę Krajowy Plan Odbudowy. Do wypłaty środków droga wciąż pozostaje daleka. Ustawa dotycząca Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wciąż nie została uchwalona, niewiadomą pozostaje także proces realizacji jej zapisów. Ponadto, w międzyczasie Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło projekt nowych regulacji, po uchwaleniu których spór z instytucjami UE może wybuchnąć z nową siłą.



Reforma zmierza do tzw. spłaszczenia struktury sądów. W miejsce obecnie funkcjonujących sądów rejonowych (318), okręgowych (46) i apelacyjnych (11) planowane jest stworzenie struktury złożonej z 79 sądów okręgowych i 20 sądów regionalnych. Ograniczenie liczby okręgów sądowych ma się jednak dokonać bez zmiany liczby „jednostek orzeczniczych”, ponieważ obecne sądy rejonowe staną się oddziałami sądów okręgowych. W uzasadnieniu ustawy czytamy, że „nowo utworzone jednostki bazować będą na infrastrukturze dotychczasowych sądów okręgowych i sądów rejonowych”, zaś „liczba sądów okręgowych i ich oddziałów co do zasady będzie odpowiadać aktualnej liczbie sądów rejonowych”. Jaki jest więc cel tej zmiany?

W założeniach ma podnieść efektywność systemu, wyrównać obciążenie sędziów i wzmocnić ich niezawisłość, a także dostosować sądy do potrzeb „społecznych i gospodarczych nowoczesnego państwa”. W rzeczywistości skutki będą dokładnie odwrotne – [twierdzi Zespół Ekspertów Prawnych \(ZEP\) Fundacji im. Stefana Batorego](#). Dlaczego?

Po pierwsze, to nie trójszczeblowa struktura sądownictwa lub model kariery sędziowskiej są przyczynami problemów sądownictwa, lecz takie czynniki jak niestabilność prawa, czy też „rola oraz warunki pracy urzędników sądów, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych, czy asystentów sędziów”.

Po drugie, o tym, że autorom projektu nie chodzi w pierwszym rzędzie o usprawnienie pracy sądów i poprawę doświadczeń obywateli najlepiej świadczy fakt, że „projektodawcy pominęli określenie sposobów mierzenia efektów nowych regulacji prawnych”! Innymi słowy, nie ustalono, w jaki sposób weryfikować skuteczność wprowadzonych zmian, co jest zaniedbaniem skandalicznym. Analogicznie rząd mógłby zapowiedzieć reformy zmierzające do stworzenia „lepszyc” szkół lub budowy „lepszyc” dróg, lecz nie wyjaśnić na czym owa poprawa ma dokładnie polegać.

Chociaż prace nad projektem trwają od siedmiu lat nie przeprowadzono też pilotażowych testów nowych rozwiązań. Reforma jest wprowadzana na podstawie ogólnie przyjętych założeń, których nie skonfrontowano z rzeczywistością. Nie przedstawia „rzetelnych argumentów w oparciu o wiarygodne źródła analiz” na rzecz proponowanych zmian.

Po trzecie, skoro Ministerstwo Sprawiedliwości przez lata dostrzegało problem wynikający z nierównego obciążenia sędziów, mogło podjąć próbę walki z tym zjawiskiem, przypisując nowo powołanych sędziów oraz asesorów tam, gdzie byli najbardziej potrzebni.

Jak zwraca uwagę ZEP w latach 2015-2022 przedstawiono Prezydentowi Rzeczypospolitej 3278 wniosków o powołanie na stanowisko sędziowskie. Zgodnie z prawem „przed dokonaniem obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich minister sprawiedliwości miał ustawowy obowiązek rozważenia potrzeby przydzielenia stanowisk poszczególnym sądom (z wyłączeniem stanowisk w sądach administracyjnych i SN). Ponadto, na tych samych zasadach, ministrowi przysługuje uprawnienie do przydzielania poszczególnym sądom stanowisk asesorskich”. Niewykorzystanie tych uprawnień dla poprawy efektywności działania sądownictwa obciąża wyłącznie ministra.

Po czwarte, autorzy projektu zapowiadają „zmniejszenie nierównomiernego obciążenia sędziów pracą orzeczniczą”, a cel chcą osiągnąć, kierując się zasadą „równego obciążenia orzeczników”. Hasło jest atrakcyjne, bo nieskomplikowane, lecz przez to zwodnicze. Projekt bierze bowiem jedynie pod uwagę liczbę spraw, a pomija ich stopień skomplikowania i pracochłonności. Z faktu, że sędziowie rozpatrzą taką samą liczbę spraw nie oznacza, że będą tak samo obciążeni. To rzecz oczywista. Na tej samej zasadzie można by dwóm, powiedzmy, stolarzom nakazać wykonywanie takiej samej liczby mebli, pomijając przy tym to, że jeden z nich wykonuje proste stoły, a drugi bogato inkrustowane szafy.

Po piąte, zwiększenie wydajności sądów ma się też dokonać poprzez zmniejszenie liczby sędziów funkcyjnych. Jak czytamy w uzasadnieniu do ustawy „po planowanej reorganizacji szacuje się, że będzie nieco ponad 1 000 sędziów funkcyjnych (prezesów i wiceprezesów sądów, prezesów izb oraz wizytatorów), natomiast około 2 000 sędziów spośród 3 143 pełniących obecnie funkcję przewodniczącego wydziału, zastępcy przewodniczącego wydziału, kierownika sekcji lub wizytatora, zacznie orzekać na 100 proc.”. Ta zmiana ma pozwolić na „odzyskanie około 600 etatów orzeczniczych”.

Tymczasem Zespół Ekspertów Prawnych zwraca uwagę, że (według danych za lata 2015-2017) „np. w sprawach cywilnych w sądach pierwszej instancji tzw. sędziowie funkcyjni «załatwiają» pomiędzy 85% a 108% liczby spraw załatwianych przez pozostałych sędziów”.

Z tego wynika, że pozbawienie ich funkcji nie zwiększy dramatycznie ich możliwości orzeczniczych. Ponadto autorzy projektu ustawy nie wyjaśniają jak zwiększone obciążenie zadaniami administracyjnymi wpłynie na pracę pozostałej, znacznie przecież zmniejszonej grupy sędziów funkcyjnych, którzy „– co oczywiste – będą musieli orzekać w mniejszym wymiarze niż dotychczas”.

Po szóste, projekt prowadzi do eliminacji „instytucji «awansu» [sędziego] i wprowadzenia zasady, że powołanie do służby sędziowskiej w sądownictwie powszechnym następuje tylko raz”. W założeniu ma to wzmocnić niezawisłość sędziego, choć trudno zrozumieć jak, biorąc pod uwagę uprawnienie ministra sprawiedliwości do

obsadzania stanowisk sędziowskich w sądach regionalnych. Nawiasem mówiąc, fakt, że wyłącznie sądy regionalne będą miały prawo do rozpatrywania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa doprowadzi „do uzyskania przez ministra sprawiedliwości niedopuszczalnego, albowiem nieprzewidzianego przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej, wpływu na kształtowanie się orzecznictwa w tych spraw”.

Ponadto, zdaniem ZEP instytucja awansu zawodowego stanowi instrument motywujący do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Jego wyeliminowanie „prowadzi prostą drogą do obniżenia standardów zawodowych sędziów sądów powszechnych – w perspektywie całej ścieżki zawodowej sędziego”.

Uwzględniając powyższe argumenty, Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego nie ma wątpliwości: projekt ustawy „Prawo o ustroju sądów powszechnych” z 15 marca 2022 roku jest „kolejnym wyrazem nieprzemyślanych i chaotycznych działań Ministerstwa Sprawiedliwości, pozbawionych racjonalnego uzasadnienia”.

To propozycja skrajnie niebezpieczna nie tylko ze względu na kolejne ograniczenia sędziowskiej niezawisłości, kosztem wzmocnienia uprawnień ministra sprawiedliwości. Wprowadzenie go w życie „spowoduje organizacyjny chaos w całym wymiarze sprawiedliwości, doprowadzając w konsekwencji do całkowitej zapaści systemu sądowej ochrony praw obywateli”.

NA RADARZE

Jak dobrze wydać pieniądze z Krajowego Funduszu Odbudowy?



Na bloguldei Fundacji Batorego [Krzysztof Izdebski przekonuje](#), że po zaakceptowaniu przez Komisję Europejską Krajowego Planu Odbudowy należy wyrzucić na rząd presję na stworzenie mechanizmów gwarantujących przejrzystość wydatkowania tych środków.

Chociaż pieniądze będą wypłacane z dołu i po spełnieniu tzw. „kamieni milowych”, istnieje ryzyko, że KE większą wagę przywiązywać będzie do kamieni, a nie samego wydatkowania.

Izdebski wskazuje na konkretne rozwiązania wprowadzane przez inne państwa. Jeden z pomysłów zakłada wyraźne oznaczenie, które z zamówień publicznych są realizowane ze źródeł Funduszu. Informacje na ten temat muszą być otwarte, co oznacza, że dziennikarze lub pracownicy NGO będą mogli dokonywać własnych zestawień i weryfikować czy „czy np. w ramach zakupów ze środków Funduszu nie wygrywają te same firmy”.

Inny pomysł – realizowany w Czechach i Estonii – polega na stworzeniu stron internetowych informujących o postępach w realizacji programów oraz przedstawiania swoich opinii na ich temat.

Przejrzystość i zaangażowanie podmiotów społecznych leży także w interesie władz, twierdzi Izdebski. „Wytrąca bowiem z rąk opozycji i krytyków rządu argument o tym, że środki z Funduszu będą zmarnowane lub cele nie zostaną w pełni osiągnięte”.

Czy Ameryka wróciła?



Chociaż pod rządami Joe Bidena „Ameryka wróciła” to pytanie „na jak długo?” wciąż pozostaje otwarte. Państwa europejskie – w tym szczególnie Polska – muszą mieć ten fakt na uwadze przy podejmowaniu strategicznych decyzji.

W ciągu kilku miesięcy od rosyjskiej inwazji Stany Zjednoczone zwiększały swoje zaangażowanie we wsparcie dla Ukrainy mierzone ilością wysyłanego sprzętu, pomocy finansowej i humanitarnej oraz sankcji nakładanych na Moskwę. Łukasz Pawłowski opisuje jak dokonywał się ten proces i jakie argumenty na jego rzecz padały w amerykańskiej debacie publicznej. Zwraca też uwagę, że kolejne decyzje cieszyły się poparciem obu głównych partii politycznych, co w głęboko spolaryzowanych Stanach Zjednoczonych nie zdarza się często.

Jedność jest jednak pozorna. Podczas głosowania nad największym pakietem pomocowym dla Ukrainy o wartości około 40 mld dolarów przeciw zagłosowało 57 kongresmanów i 11 senatorów – wszyscy reprezentujący Partię Republikańską. Nawet liderzy ugrupowania przyznają, że frakcja izolacjonistyczna od dawna odgrywa w nim istotną rolę. Członkowie tej grupy niekoniecznie odwołują się jednak do argumentów izolacjonistycznych. Josh Hawley, młody senator z Missouri i jeden z przeciwników zwiększenia pomocy dla Ukrainy, napisał na Twitterze, że jego poglądy „To nie izolacjonizm. To nacjonalizm”. Pawłowski tłumaczy na czym polega różnica i dlaczego po kolejnych wyborach wpływy tego nurtu w Partii Republikańskiej najpewniej wzrosną.

Co gorsza, głosy sprzeciwu wobec przedłużającej się wojny z Rosją pojawiają się także w głównym nurcie debaty po stronie liberalnej. W interesie Ukrainy, krajów naszego regionu, ale i Unii Europejskiej jako całości leży ich metodyczne rozbrajanie.