



Centrum Analiz
Klubu Jagiellońskiego

Raport

5/2017

REWOLUCJA I RÓWNOWAGA

ZAŁOŻENIA KOMPLEKSOWEJ REFORMY
WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI



dr Jacek Sokołowski



dr Jacek Sokołowski
Ekspert CA KJ ds. wymiaru sprawiedliwości

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Kierownik Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ, współpracownik naukowy Instytutu Allerhanda.



Rewolucja i równowaga

**Założenia kompleksowej reformy
wymiaru sprawiedliwości**

dr Jacek Sokółowski

Spis treści

Streszczenie	3
Wstęp: funkcje sądownictwa w państwie	7
Część I: Diagnoza	10
Pięć problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości	10
I. Nierównowaga pomiędzy polem decyzyjnym elit politycznych i elit sędziowskich	10
II. Kosztowna sprawiedliwość	14
III. Bariery komunikacyjne	17
IV. Biurokratyczna kultura korporacyjna sądownictwa	18
V. Niewydolność wymiaru sprawiedliwości	22
Zamiast podsumowania: Kultura korporacyjna sądownictwa jako podstawowe źródło jego problemów	26
Część II: Propozycje reform	28
Wymiar ustrojowy: w poszukiwaniu równowagi władz	29
Sąd Najwyższy: założenia nowej roli w systemie sądownictwa	29
Sąd Najwyższy: propozycje <i>de lege ferenda</i>	31
Wymiar personalny: przebudowa kultury korporacyjnej sądownictwa	33
Krajowa Rada Sądownictwa: nowa rola i nowe zasady wyboru	33
Sądy pokoju: ideowe założenia nowej instytucji wymiaru sprawiedliwości	34
Sądy pokoju: propozycje <i>de lege ferenda</i>	37
Wymiar instytucjonalny: likwidacja barier	42
Obniżenie kosztów dostępu do wymiaru sprawiedliwości	42
Bodźce instytucjonalne wpływające na kulturę korporacyjną sądów ..	44
Podsumowanie	47
Pięć Zasad Niezależności Eksperckiej CA KJ	49

Streszczenie

1. Wymiar sprawiedliwości jest częścią systemu politycznego i społecznego, a jego działanie może zwiększać integralność tych systemów i ułatwiać procesy ich adaptacji do zmieniających się warunków lub też przeciwnie – może ich funkcjonowanie dezintegrować i hamować. Tak rozumiane sądownictwo realizuje w obrębie systemu społecznego cztery podstawowe funkcje: legitymizuje system polityczny; egzekwuje i utrwała reguły, którym poddane jest życie społeczne danej wspólnoty oraz jednocześnie współkreuje te reguły (w sposób bardziej zrównoważony niż władza ustawodawcza); wypadkową tych trzech funkcji jest suplementarna regulacja konfliktów społecznych.
2. Realizacja społecznych funkcji sądownictwa w nowoczesnym państwie wymaga delegowania na sędziów niezbędного zakresu władzy. Sądownictwo musi być autonomiczne wobec pozostałych struktur władzy państwowej właśnie dlatego, że w przeciwnym wypadku nie będzie w stanie zapewnić ani utrwalenia wzorców, ani kreacji nowych, ani też legitymizacji państwa jako całości. Trójpodział władzy nie jest abstrakcyjną wartością, lecz funkcjonalną zależnością, na której swój sukces rozwojowy oparły państwa Zachodu.
3. Polskie sądownictwo realizuje wskazane funkcje w stopniu wysoce niezadowolającym. Badania społecznego postrzegania wymiaru sprawiedliwości (które można uznać za miarodajne dla realizacji jego funkcji legitymizacyjnej) od lat wskazują, że około połowa respondentów ocenia sądownictwo jednoznacznie źle. Działania sądów odbierane są jako nieprzewidywalne i niezrozumiałe, przede wszystkim zaś – jako przewlekłe. Rzutuje to negatywnie również na realizację pozostałych funkcji sądownictwa.
4. Problemy sądownictwa są złożone i skomplikowane w stopniu adekwatnym do złożoności i skomplikowania samego wymiaru sprawiedliwości – swego rodzaju metainstytucji, złożonej z wielu splecionych ze sobą subsystemów i interdependentnie zależnej od czynników znajdujących się poza nią. Sprowadzenie postulatów reformatorskich do jednego wspólnego mianownika nie jest możliwe, jednak poszukując najogólniejszych

przyczyn warunkujących dysfunkcje sądownictwa, zidentyfikować można dwie, w dużej mierze od siebie niezależne: brak systemowej równowagi pomiędzy decyzjami politycznymi a prawotwórczym procesem stosowania prawa oraz biurokratyczną kulturę korporacji sędziowskiej, przenikającą wszystkie rozwiązania instytucjonalne i warunkującą ich ostateczne działanie.

5. Zasadniczym celem szeroko zakrojonej, systemowej reformy musi być przede wszystkim zmiana dominujących wzorców zachowania polskich sędziów. Wymaga to powiązania zmian instytucjonalnych z przynajmniej częściową wymianą kadr (lub zwiększeniem napływu nowych sędziów do zawodu) w taki sposób, aby umożliwić powstanie i dyfuzję nowych wzorców.
6. Konieczny jest nie tyle jeden rozbudowany „pakiet reformatorski”, co seria zaplanowanych posunięć, w których kolejne etapy reformy uzupełniają i rozwijają zmiany wcześniejsze. Zmiany te muszą być wielopłaszczyznowe i dotyczące wielu aspektów: od ustrojowego (relacja sądownictwa do innych władz, rola i pozycja sędziego) przez kadrowy (napływ nowych ludzi do zawodu), do administracyjno-technicznego (sposób zarządzania sądami, sposób sprawowania nadzoru nad sędziami, zasady oceny ich pracy). Jednak łączyć je powinien jeden zasadniczy cel: stworzenie i upowszechnienie w sądownictwie nowego modelu organizacji i etyki pracy.
7. Podstawową przyczyną konfliktu politycznego pomiędzy partią rządzącą a elitami prawniczymi jest istniejący od zarania III RP brak równowagi pomiędzy prawotwórczymi uprawnieniami najwyższych organów wymiaru sprawiedliwości a zdolnością polityków do realizacji zamierzonych celów polityki publicznej. Przez większą część ubiegłego ćwierćwiecza *de facto* ostatnie słowo w sprawie polityki publicznej należało do sędziów (choć ich wszechwładza w pewnym stopniu łagodzona była przez istnienie Trybunału Konstytucyjnego, będącego wprawdzie niedoskonałą, ale jednak funkcjonującą areną, na której mógł toczyć się zinstytucjonalizowany spór pomiędzy prawem a polityką). Po 2015 roku Trybunał przestał pełnić tę funkcję i nie należy się spodziewać że kiedykolwiek do niej powróci. Nierównowaga przesunęła się w drugą stronę – partia rządząca dąży do podporządkowania procesu stosowania prawa celom politycznym. Nie jest to rozwiązanie które pozwoli stworzyć nowoczesny wymiar sprawiedliwości.

8. Obecnie jedynym ciałem, które może spełniać rolę areny dla sporów pomiędzy „światem prawników” a „światem polityków”, jest Sąd Najwyższy. To on powinien stać się instytucją, w której rozwiązana zostaje kolizja pomiędzy potrzebą dokonywania prawotwórczej wykładni prawa a celami polityki publicznej.
9. Pożądanym rozwiązaniem byłoby utworzenie w SN izby władnej rozstrzygać spory, w których organy polityczne państwa mogą „spierać się” o wykładnię prawa przyjętą w instancyjnym toku rozpoznawania spraw. Izba taka podlegałaby wyborowi w trybie politycznym – ponadpartyjnym, kwalifikowaną większością sejmową. W przypadku braku takowej uprawnień do wskazania kandydata posiadałby prezydent. Należyta konstrukcja przesłanek skargi/wniosku o wykładnię i tryb rozpoznawania oraz odpowiednie określenie kręgu podmiotów legitymowanych do ich wniesienia pozwoliłyby stworzyć z nowej izby SN instytucję kontrolującą nie „zgodność prawa z Konstytucją”, lecz „sensowność wykładni dokonywanej przez sądy w świetle celów legitymizowanej polityki publicznej”.
10. Sądownictwo powszechne dotknięte jest w znacznej mierze dwoma negatywnymi zjawiskami, warunkowanymi przez biurokratyczną kulturę korporacyjną: jest niewydolne (w sensie sprawności rozpoznawania spraw) a dostęp do niego jest znacznie droższy niż w krajach Europy Zachodniej (biorąc pod uwagę zarówno wysokość opłat sądowych jak i całość globalnie potraktowanych kosztów dostępu).
11. Przywrócone we właściwej formie sądy pokoju mają szansę znacząco przyczynić się do poprawy stanu polskiego sądownictwa. Powinny jednak zostać potraktowane nie jako marginalne uzupełnienie sądownictwa powszechnego, lecz jako swoisty „wehikuł rewolucyjny”, poprzez który do kultury korporacyjnej sędziów zaszczerpione zostaną nowe wzorce zachowań, oddziałujące pozytywnie na funkcjonowanie całości wymiaru sprawiedliwości.
12. Konieczna jest przebudowa istniejącego modelu kosztów procesu, rozumianych globalnie jako koszty sądowe i koszty zastępstwa. Zmiany opłat sądowych zależne są bezpośrednio od decyzji politycznej, natomiast w zakresie kosztów adwokackich konieczne jest pośrednie oddziaływanie, które pozwoli ukształtować transparentny rynek usług prawniczych konkurujących zarówno ceną, jak i jakością. Niezbędne jest stworzenie

powszechnego systemu ubezpieczeń ochrony prawnej, uzupełnionego realnym (a nie fikcyjnym jak obecnie) modelem wsparcia dla najuboższych oraz określenie czytelnych ram prawnych pozwalających stworzyć transparentny rynek usług prawnych.

13. Poprawa sprawności sądownictwa powszechnego może zostać osiągnięta wyłącznie przez umiejętne połączenie częściowej wymiany kadr ze stworzeniem całkowicie nowego modelu rozliczania pracy sędziów. Obecny model statystyki sędziowskiej ani nie daje wglądu w rzeczywisty czas rozpoznawania spraw, ani nie tworzy pozytywnych bodźców dla sędziów i zaczyna przypominać sytuację w służbie zdrowia: coraz większe pieniądze przeznaczone na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości są bezowocnie „przejadane” przez niewydolność organizacyjną. Podtrzymywanie obecnego modelu nadzoru nad sędziami prowadzi do sytuacji, w której będą oni sędzić coraz gorzej (w coraz mniejszym stopniu są w stanie zapoznać się ze stanem faktycznym) i będą koncentrować się jedynie na sprawach najprostszych, gdyż „żonglowanie statystyką” pozwala im osiągać „na papierze” wyniki satysfakcjonujące urzędników ministerstwa sprawiedliwości przy jednoczesnym zaniedbywaniu spraw zawitych.

Wstęp: funkcje sądownictwa w państwie

Aby dokonać opisu stanu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, niezbędne jest uprzednie sformułowanie czytelnych kryteriów jego oceny. Część rozbieżności, które pojawiają się w debacie publicznej toczony wokół sądownictwa, wynika m.in. z tego, że jej uczestnicy posługują się różnymi punktami odniesienia. Kryteria przyjęte w niniejszym opracowaniu bazują na podejściu **systemowo-funkcjonalnym**.

Wymiar sprawiedliwości jest częścią systemu politycznego i społecznego, więc jego działanie może zwiększać integralność tych ostatnich i ułatwiać procesy ich adaptacji do zmieniających się warunków lub też przeciwnie – może ich funkcjonowanie dezintegrować i hamować. Tak rozumiane sądownictwo realizuje w obrębie systemu społecznego następujące funkcje:

- **legitymizacja systemu politycznego:** działania sądów jako organów stosujących prawo postrzegane są przez obywateli jako działania szeroko rozumianego państwa i łączone z odpowiedzialnością polityczną osób kierujących państwem (polityków). Działania wymiaru sprawiedliwości są aprobowane, jeżeli są dla obywateli zrozumiałe, przewidywalne i odbierane jako sprawiedliwe; w przeciwnym wypadku delegitymizacji ulega nie tylko samo sądownictwo (lekceważenie wyroków), ale i system polityczny jako całość (odrzućcie państwa jako odpowiedzialnego za „złe” stosowanie prawa);
- **egzekwowanie i utrwalanie wzorców zachowania:** stosując prawo, sędziowie wymuszają dostosowanie się do reguł wiążących daną wspólnotę, zapewniając tym samym integralność systemu społecznego. W przeciwieństwie do funkcji legitymizacyjnej, kluczowym czynnikiem wpływającym na realizację funkcji egzekucji wzorców jest przewidywalność orzeczeń, nie zaś ich społeczna aprobata. W demokracji, ze względu na właściwy jej sposób tworzenia prawa, przyjęć można, że reguły stosowane przez sądy są uznawane przez daną społeczność za dominujące i pożądane, w związku z czym ich egzekwowanie wspomaga funkcję legitymizacyjną, o ile reguły te są stosowane w sposób jednolity (realizowana jest materialna równość wobec prawa), a samo prawo stanowiące jest stabilne i nie ulega zbyt częstym zmianom (co zaburzałoby przewidywalność);

- **zrównoważona kreacja reguł:** poprzez orzeczenia prawotwórcze sądy dostosowują reguły (zawarte najczęściej w aktach prawnych stanowionych przez polityków) do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, ułatwiając procesy adaptacyjne systemu społecznego. Działalność ta niemal zawsze prowadzi do konfliktu z władzą *stricte* polityczną, podważa bowiem monopol polityków na ustanawianie obowiązujących reguł; jednakże w systemach zrównoważonych konflikty te zostają zinstytucjonalizowane w skomplikowanych mechanizmach (zwłaszcza w postaci sądownictwa konstytucyjnego) redukujących ich destrukcyjny potencjał;
- **suplementarna regulacja konfliktów społecznych:** zarówno egzekwowanie, jak i kreowanie reguł odbywa się w złożonym wieloetapowym procesie „ucierania się” linii orzeczniczej. Wymaga zapadnięcia wielu orzeczeń w porównywalnych (ale rzadko identycznych) przypadkach i weryfikacji tychże w toku instancji. Efektem tego procesu jest ostateczny kształt danej reguły (albo części jej – zestawu reguł), wpływający na kształt fragmentu rzeczywistości społecznej (i odbierany przez obywateli pozytywnie bądź nie, co przekłada się na funkcję legitymizacyjną). W niektórych przypadkach proces ten daje efekt porównywalny z celowym, ustawowym rozwiązaniem danego problemu z zakresu polityki społecznej. Wymiar sprawiedliwości może w ten sposób przyczynić się do wypracowania kompleksowych rozwiązań regulujących konflikty społeczne (wzmacniając tym samym funkcję integracyjną) lub też przeciwnie – może konflikty te zaostrzać, jeżeli mechanizm kreowania linii orzeczniczej prowadzi zbyt często do rozwiązań nieakceptowalnych społecznie.

W tym miejscu należy uczynić trzy uwagi:

- 1) Realizacja społecznych funkcji sądownictwa w nowoczesnym państwie wymaga delegowania na sędziów niezbędnego zakresu władzy. Sądownictwo musi być autonomiczne wobec pozostałych struktur władzy państwowej właśnie dlatego, że w przeciwnym wypadku nie będzie w stanie zapewnić ani utrwalenia wzorców, ani kreacji nowych, ani legitymizacji państwa jako całości. Wartości tradycyjnie kojarzone z jakością sądownictwa – przede wszystkim niezawisłość sędziiego – są oczywistą przesłanką funkcji legitymizacyjnej. We współczesnej demokracji państwo jako całość nie będzie legitymizowane w oczach obywateli, jeżeli sta-

nowiący część tego państwa sędziowie będą postrzegani jako stronnicy bądź podporządkowani politycznie.

- 2) Wymiar sprawiedliwości nie jest zawieszony w próżni i pełnienie przezeń wskazanych powyżej funkcji zależy nie tylko od jego organizacji i obsady personalnej, ale także w dużym stopniu od zewnętrznych wobec niego elementów systemu społecznego i politycznego. I tak, chaotyczny proces stanowienia prawa, skutkujący ciągłymi zmianami przepisów oraz rażącymi niespójnościami w prawie stanowionym, uniemożliwia realizację funkcji utrwalania wzorców, ponieważ ciągłej zmianie podlega to, co – w modelu idealnym – miałoby być względnie trwałym wzorcem, podlegającym stopniowej ewolucji. Jeżeli prawo stanowione jest nieprzewidywalne, takie też muszą być orzeczenia sądów. Podobnie niski kapitał zaufania społecznego i historycznie utrwalona nieufność wobec instytucji państwowych (również silnie obecne w Polsce) kolidują z prawidłowym wypełnianiem wszystkich funkcji wymiaru sprawiedliwości wymienionych powyżej. Projektując jakąkolwiek reformę, nie można o tym zapominać.
- 3) Podstawową przesłanką, niezbędną aby wymiar sprawiedliwości mógł w ogóle spełniać przypisane mu funkcje, jest pewne „minimum wydolności systemu” rozumianej jako czasowa efektywność w załatwianiu spraw. Jeżeli czas oczekiwania na wyrok jest zbyt długi, rozstrzygnięcie nie będzie budowało autorytetu państwa, choćby było postrzegane jako merytorycznie słuszne (sprawiedliwe); nie przyczyni się też do utrwalenia reguł, wręcz przeciwnie.

Część I: Diagnoza

Pięć problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości

Polskie sądownictwo realizuje wskazane na wstępie funkcje w stopniu wysoce niezadowolającym. Badania społecznego postrzegania wymiaru sprawiedliwości (które można uznać za miarodajne dla realizacji jego funkcji legitymizacyjnej) od lat wskazują, że około połowa respondentów ocenia sądownictwo jednoznacznie źle¹. Działania sądów odbierane są jako nieprzewidywalne i niezrozumiałe, przede wszystkim zaś jako przewlekłe². Rzutuje to negatywnie również na realizację pozostałych funkcji sądownictwa. Uprawnienia prawotwórcze sędziów stały się ponadto przedmiotem ostrego sporu politycznego, najpierw o Trybunał Konstytucyjny, następnie zaś – o Sąd Najwyższy. W obu tych konfliktach aktorzy broniący dotychczasowego kształtu tych instytucji nie byli w stanie doprowadzić do mobilizacji społecznej wystarczającej do zablokowania zmian. Pośrednio wskazuje to na niską legitymizację najwyższych instancji polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Analizę przyczyn tego stanu rzeczy podzielić można na pięć obszarów:

I. Nierównowaga pomiędzy polem decyzyjnym elit politycznych i elit sędziowskich

Uznanie, iż sędziowie (współ)tworzą prawo, stanowi z jednej strony fundament organizacji nowoczesnego państwa demokratycznego, z drugiej zaś – jest przedmiotem ciągłego sporu o zakres dopuszczalnej ingerencji sędziowskiej w treść normy prawnej. Pomiedzy skrajnie pojmowanym aktywizmem sędziowskim (rozumianym jako obowiązek dokonywania przez sędziego twórczej wykładni prawa w duchu określonych wartości czy wręcz ideologii) a niemożliwym do zrealizowania monteskiuszowskim ideałem sędziogo-

1 Por. Komunikat CBOS nr 42/2015, zawierający zestawienie ocen pracy sądów w latach 2010–2015.

2 Bardziej szczegółowe badanie CBOS: „Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości”, komunikat CBOS nr 31/2017.

-urzędnika będącego wyjątkiem „ustami ustawy”, rozpościera się przestrzeń, w której możliwy jest kompromis pomiędzy elitami prawniczymi a politycznymi, w ramach którego obydwie grupy godzą się na rozgraniczenie swoich sfer działania:

- elity polityczne zachowują wyjątkowe prawo do określania kierunków polityki publicznej, jednak zachowują powściągliwość w częstotliwości zmian dokonywanych w politykach publicznych; prawo stanowione jest w długotrwałym procesie konsultacyjnym, nowelizacje są rzadkie;
- elity prawnicze zachowują daleko idącą autonomię w kreacji i kształceniu swoich kadr oraz niekwestionowaną przez polityków władzę interpretacji – a przez to współtworzenia – prawa, jednak powstrzymują się od interpretacji przepisów, która prowadziłaby do uniemożliwienia celów politycznych, które stały za ich uchwaleniem.

Kompromis ten z jednej strony ma wyraz formalno-konstytucyjny: jest nim zasada trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa, z drugiej zaś składa się na niego system wzajemnie powiązanych instytucji: model kształcenia prawników, szczegółowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania sądów i wzorce kulturowe w obydwu elitach. W systemach, w których kompromis taki udało się wypracować, sędziowska swoboda w interpretowaniu normy zapewnia prawu większą responsywność społeczną, pozwala mu bowiem ewoluować wraz ze zmieniającymi się potrzebami – jednocześnie jednak swoboda ta nie prowadzi do kolizji z istotnymi celami polityki publicznej, określonymi przez władzę polityczną. Jest to model wydajniejszy niż próby polityczno-administracyjnego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość (które możemy obserwować na przykład w Polsce, w postaci chociażby kolejnych nowelizacji prawa podatkowego, wciąż nienadążających za coraz bardziej wyrafinowanymi sposobami jego obchodzenia). Takiego stanu równowagi, w którym sędziowie współtworzą prawo i (współ)regulują istotne konflikty społeczne, uzupełniając działalność ustawodawcy a nie stając jej na drodze, III Rzeczpospolita nie osiągnęła.

Transformacja ustrojowa, zapoczątkowana ustaleniami Okrągłego Stołu, zaowocowała daleko idącą emancypacją sądownictwa od świata polityki. Negocjatorzy strony solidarnościowej dążyli w 1989 roku do zagwarantowania sądownictwu jak największej autonomii wobec władzy wykonawczej (która pozostać miała do 1993 roku w rękach PZPR), bez jednoczesnego stworzenia mechanizmów (formalnych bądź nieformalnych), które ograniczałyby sędziów w działalności prawotwórczej. Stworzenie Krajowej Rady

Sądownictwa i przyznanie jej wyłącznej kompetencji do mianowania sędziów było przejawem mocno zakorzenionego w ruchu „Solidarności” poczucia, że realny socjalizm można (i należy) reformować poprzez wprowadzenie do niego jak największej ilości instytucji opartych na idei samorządności. O ile jednak całkowite uwolnienie sędziów od kontroli politycznej miało sens w systemie, w którym kontrola samej władzy politycznej przez obywateli była niemożliwa, o tyle w demokracji – czyli w systemie, w którym władza ta kontroli podlega – nieograniczona samorządność sędziów przekształciła się w korporacjonizm. W okresie późniejszym, pomimo zmiany pokoleniowej w sądownictwie, utrwalenie „sędziokracji” nastąpiło już poniekąd siłą inercji.

W latach 90. XX wieku doszło do czasowego sojuszu elit sędziowskich z elitami postkomunistycznej nomenklatury (kręgi te zresztą częściowo pokrywały się), co określić można jako fragmentaryczny kompromis elit: w tym okresie aktywność sędziowska raczej nie stawała na przeszkodzie celom politycznym partii postkomunistycznej ani związanym z nią grupom interesów (co widać chociażby w niekiedy zadziwiającej „bezsilności”, jaką przejawiały sądy w mających wówczas początek procesach „dziękuj reprivatyzacji”, czy sprawach dotyczących majątku byłej PZPR). W kwestii lustracji sądownictwo – mające wyraźny wspólny interes środowiskowy z beneficjentami reżimu komunistycznego – wręcz wzięło na siebie główny ciężar walki z ujawnianiem byłych współpracowników organów bezpieczeństwa, najpierw sabotując powołanie sądu lustracyjnego, a następnie tworząc linie orzecznicze sprowadzające samą ideę lustracji do absurdu (co charakterystyczne, Trybunał Konstytucyjny – a więc organ wybierany spośród elit prawniczych, ale przez polityków – dążył do zachowania minimum funkcjonalności rozwiązań lustracyjnych; to Sąd Najwyższy ostatecznie uczynił ustawę lustracyjną aktem martwym, formułując prawotwórczo przesłanki uznania danej osoby za kłamcę lustracyjnego w ten sposób, że praktycznie żaden oskarżony o kłamstwo lustracyjne ich nie spełniał).

Konstytucja z 1997 roku formalnie zatwierdziła korporacyjną autonomię sądownictwa, nie tylko stawiając Trybunał Konstytucyjny na pozycji nadrzędnej wobec parlamentu (ostateczność orzeczeń Trybunału wprowadził art. 190 Konstytucji, wchodzący w życie od 1999 roku), ale zarazem gwarantując sędziom pełną kontrolę nad kreacją własnych elit (poprzez konstytucjonalizację Krajowej Rady Sądownictwa) oraz nad obsadą stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Stworzono w ten sposób system całkowitej autonomii sędziowskiej, bez jakichkolwiek ograniczeń w zakresie ingerencji prawotwórczej. Sąd Najwyższy władny jest dokonać ostatecznej interpretacji prawa, idącej tak daleko, że cel zamierzony przez ustawodawcę stanie się

niemożliwy do osiągnięcia. Jako przykład wskazać można – poza powołanym wyżej zablokowaniem lustracji – wprowadzenie do polskiego procesu karnego doktryny „owoców zatrutego drzewa”, uniemożliwiającej skazanie osób oskarżonych w głośnych procesach korupcyjnych, mimo ewidentnych dowodów ich winy (i prowadzącej do kompromitacji CBA).

Partię najmocniej kontestującą istniejący zakres kontroli sądów nad polityką publiczną było Prawo i Sprawiedliwość. Platforma Obywatelska akceptowała ten stan rzeczy, w dużej mierze z powodu rezygnacji z prowadzenia ambitnej polityki publicznej, ale też po części dlatego, że realizowała scenariusz „pełzającego” podporządkowania sobie kluczowych gremiów sądowniczych poprzez zakulisowy wpływ na ich obsadę personalną.

Dojście do władzy PiS-u postawiło (nowe) elity polityczne w sytuacji otwartego sporu z elitami prawniczymi. Wynikał on zarówno z zasadniczej rozbieżności interesów, jak i z diagnozy systemowej: obecnie rządząca partia postrzega środowisko sędziowskie jako sojusznika grup interesów, które zwalcza (*vide*: afera reprivatyzacyjna), ale zarazem Jarosław Kaczyński wielokrotnie podkreślał, że celem jego ugrupowania jest przedefiniowanie roli sędziów w państwie w kierunku odejścia od „aktywizmu sędziowskiego” (co skądinąd jest określeniem nieprecyzyjnym – aktywizm sędziowski sensu stricto jest świadomą realizacją postulatów ideologicznych w orzeczeniach sędziowskich, co w polskim sądownictwie występuje akurat rzadko – polscy sędziowie najwyższych instancji orzekają prawotwórczo, ale nie z przyczyn ideologicznych).

Konflikt ten partia rządząca postanowiła rozwiązać w sposób siłowy. Coraz wyraźniej widać, że PiS dąży do zastąpienia stanu, w którym gremia prawnicze władne były decydować samowolnie o kierunkach polityki publicznej sytuacją odwrotną, czyli podporządkowaniem orzecznictwa potrzebom politycznym. Widać to w wypowiedziach oraz interwencjach ministra sprawiedliwości (na przykład w sprawach tzw. frankowiczów) oraz przede wszystkim – w proponowanych rozwiązaniach, których sens sprowadza się do tego, aby nabór na stanowiska sędziowskie i stanowiska funkcyjne w sądach podporządkować władzy wykonawczej bądź większości sejmowej. Dążenie do tak skrajnych rozwiązań wyklucza dialog ze światem prawników i prowadzi do ciągłego zaostrenia temperatury sporu. Brak jest zinstytucjonalizowanej areny, na której politycy i prawnicy mogliby wzajemnie wystąpić swoich argumentów i wypracować rozwiązania kompromisowe.

II. Kosztowna sprawiedliwość

Niezbędną przesłanką dla pełnienia przez wymiar sprawiedliwości swoich funkcji jest – oprócz sprawności postępowania – jego dostępność dla obywateli. Zależy ona bezpośrednio od kosztu, jaki musi ponieść obywatel, aby uruchomić działanie sądów. Nakłady pieniężne obejmują zarówno bezpośrednio koszty postępowania sądowego (opłaty sądowe, koszty pomocy prawnej, inne koszty związane z postępowaniem) jak i koszty pośrednie: dojazdy (co jest zależne od gęstości rozmieszczenia terytorialnego sądów) i czas postępowania (stanowiący odrębny problem, omówiony poniżej).

Bezpośrednie koszty dostępu do wymiaru sprawiedliwości są w Polsce relatywnie wysokie. Za szczególnie szkodliwe uznać należy trzy zjawiska:

- 1) **Nieracjonalny system opłat sądowych.** W wielu krajach sprawy o niewielkiej wartości przedmiotu sporu podlegają wyższej procentowo opłacie niż sprawy o kwoty „poważne”, a opłata procentowa maleje degressywnie wraz ze wzrostem wartości przedmiotu sporu. W Polsce obowiązuje co do zasady jednolita stawka 5%, ograniczona jednocześnie ustawowo do maksymalnej wysokości 100 000 zł. Prowadzi to sytuacji, w której osoby prywatne, prowadząc proces o majątek przeciętnej wartości (na przykład typowe spory o nieruchomości), zmuszone są do uiszczania opłat w wysokości kilkudziesięciu tysięcy złotych, podczas gdy duże korporacje spory o wartości powyżej dwóch milionów złotych prowadzą w zasadzie „za darmo” (przynajmniej co do kwoty przekraczającej ten próg). Jednocześnie brak jest choćby symbolicznej przeszkody do wnoszenia pozwów „pieniących” (przy niewielkiej wartości przedmiotu sporu opłata sądowa jest znikoma). Tym samym w Polsce łatwiej (taniej) jest procesować się o kwoty wielkie (powyżej dwóch milionów) oraz „o pietruszkę”, niż o roszczenia, które stanowią poważną kwotę w budżecie przeciętnego obywatela (od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy). Należy też zwrócić uwagę, że cały model opłat sądowych opartych (co do zasady) o wartość przedmiotu sporu jest mało racjonalny, nie różniuje bowiem w żaden sposób pomiędzy sprawami prostymi a zawiłymi.
- 2) **Perwersyjne zasady zwrotu kosztów procesu.** W Polsce *de facto* nie obowiązuje zasada, że wygrywając proces, odzyskujemy od przeciwnika związane z nim koszty. Zgodnie z art. 98 § 3 kpc, strona przegrywająca zwraca stronie wygrywającej honorarium adwokata (radcy), wynajętego

przez tę ostatnią, nie w wysokości rzeczywiście poniesionej, lecz jedynie do wysokości tzw. stawek minimalnych. Te ostatnie, określone rozporządzeniem ministra sprawiedliwości, odzwierciedlają jego wyobrażenie na temat tego, ile powinno wynosić wynagrodzenie pełnomocnika w poszczególnych kategoriach spraw. Wbrew obiegowemu przekonaniu, nie wiążą one jednak w żaden sposób adwokatów, którzy swoje usługi wyceniają w umowie z klientem na zasadach rynkowych. W razie wygranej oznacza to, że klient do procesu i tak zmuszony jest „dołożyć” kwotę, stanowiącą różnicę między stawką minimalną honorarium a tym, co rzeczywiście zapłacił adwokatowi. Rozwiązanie to wywiera szczególnie negatywne skutki przy sporach cywilnych o stosunkowo niewielkiej wartości (przy których stawki minimalne honorarium adwokackiego są niskie):

- premiuje niedotrzymywanie umów i zaleganie z płatnościami: nierzetelny dłużnik niewiele ryzykuje, odmawiając kontrahentowi zapłaty – w najgorszym wypadku po przegranej procesie zapłaci niewiele więcej ponad to, co i tak by zapłacić musiał;
- w niektórych przypadkach (roszczenia o stosunkowo niewielkiej wartości, ale skomplikowane dowodowo i wymagające dużego nakładu pracy ze strony pełnomocnika) rynkowe honorarium adwokata/radcy przekracza nie tylko stawkę minimalną, ale i „konsumuje” większą część zasądzonego roszczenia. Sprawia to, że część osób rezygnuje z dochodzenia swoich słusznych spraw w sądach i – podobnie jak powyżej – premiuje osoby nieuczciwe;
- w każdym przypadku podważeniu ulega funkcja legitymizacyjna sądu, nawet strona wygrywająca ma bowiem przekonanie, że została w pewnym stopniu przez sąd skrzywdzona (nie odzyskała całości tego, co jej się należało).

3) **Demoralizujące zasady opłacania pomocy prawnej z urzędu.** Formalnie państwo polskie gwarantuje prawo do sądu również osobom niebędącym w stanie opłacić honorarium adwokackiego – poprzez pokrycie kosztów ich zastępstwa procesowego przez Skarb Państwa. W rzeczywistości realizacja tego prawa następuje poprzez zmuszanie profesjonalnych pełnomocników do świadczenia darmowej pracy. Wyznaczenie przez sąd pełnomocnika z urzędu oznacza bowiem konieczność podjęcia się przez niego zastępstwa procesowego, przy czym wysokość jego wynagrodzenia (wyplacanego przez Skarb Państwa) określają – podob-

nie jak przy zwrocie kosztów procesu – stawki ustalone rozporządzeniem ministra sprawiedliwości. Poza wyjątkowymi przypadkami (mało skomplikowanych procesów z wysoką wartością przedmiotu sporu (WPS), które w praktyce w sprawach z urzędu występują bardzo rzadko) oznacza to dla adwokata (radcy prawnego) przymus świadczenia usług na rzecz „klienta z urzędu” za kwoty niemające nic wspólnego ze stawkami rynkowymi, a w wielu przypadkach symbolicznymi (na przykład za proces z powodu bezpodstawnego zwolnienia z pracy całość wynagrodzenia pełnomocnika wynosi 90 zł). Skutkiem takiego rozwiązania jest niska jakość usług prawnych świadczonych w ramach „urzędówek” (czyli *de facto* brak realizacji zasady prawa do sądu).

- 4) **Wadliwy system nieodpłatnej pomocy prawnej.** O ile państwo oszczędza na wynagrodzeniu pełnomocników z urzędu, o tyle okazało się zadziwiająco hojne przy tworzeniu sieci punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, powołanych do życia ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (termin uchwalenia w przededniu wyborów parlamentarnych nie wydaje się tu przypadkowy). Bazowa kwota dotacji na jeden punkt pomocy prawnej wynosiła w ubiegłym roku 5150 zł, zaś jak wynika portalu ngo.pl, średnio każdy punkt pomocy udziela jednej porady dziennie (co daje średni koszt porady na poziomie 250 zł, czyli nieco powyżej rynkowej stawki w większym mieście)³. Ustawa arbitralnie określa krąg osób uprawnionych do otrzymania darmowej porady, system nie jest w żaden sposób powiązany z zastępstwem procesowym i z niezrozumiałych względów z uczestnictwa w nim wyłączone zostały podmioty mające dość długą (jak na polskie warunki) i pozytywną tradycję skutecznego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, czyli uniwersyteckie poradnie prawne (popularne „kliniki”). Kwestie systemowej współpracy z samorządami zawodowymi adwokatów i radców, świadczenie usług *pro bono* przez profesjonalne podmioty oraz ewentualne stymulatory podatkowe takiej działalności nie zostały w ogóle wzięte pod uwagę. W obecnej chwili system staje się „przechowalnią” dla wchodzących do zawodu absolwentów aplikacji radcowskiej i adwokackiej bez zauważalnych dodatkowych skutków społecznych.

³ Por. „Stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych, członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawie podsumowania roku funkcjonowania i koniecznych zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej”. Dostępne pod adresem: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2034821.html>.

- 5) **Brak powszechnych ubezpieczeń ochrony prawnej.** W Polsce praktycznie nie funkcjonuje podstawowy mechanizm zapewniający dostępność usług prawnych w krajach rozwiniętych, czyli system ubezpieczeń od kosztów dochodzenia praw w sprawach cywilnych lub kosztów obrony w sprawach karnych. Wprawdzie produkty ubezpieczeniowe o tym charakterze zaczynają pojawiać się na rynku, jednak mają charakter niszowy.
- 6) **Brak transparentności na rynku usług prawniczych.** Rynek usług prawniczych przeszedł na przestrzeni ostatniej dekady prawdziwą rewolucję: od dziewiętnastowiecznego modelu reglamentacji dostępu do zawodu i kartelowego podziału rynku (bo w istocie tym był nadzór samorządów zawodowych nad naborem na aplikacje) do swobodnej konkurencji dużej ilości adwokatów i radców, dopuszczanych do wykonywania zawodu na podstawie egzaminu państwowego. Wolny rynek usług prawniczych działa na korzyść konsumenta, jednakże tylko w ograniczonym wymiarze. W Polsce brakuje bowiem podstawowej cechy gwarantującej uczciwą konkurencję: transparentności. Konkurencja prowadzi do obniżenia cen i podniesienia jakości usług, o ile konsument ma możliwość porównania ofert przedsiębiorców. Utrzymane w mocy regulacje środowiskowe (kodeksy etyki) zakazują adwokatom i radcom reklamowania się i podawania wysokości honorariów, co premiuje podmioty większe, dysponujące renomą zdobytą w okresie rynku kartelowego oraz posiadające środki pozwalające na obchodzenie zakazu reklamy.

III. Bariery komunikacyjne

Możliwość zrozumienia tego, co dzieje się w trakcie postępowania oraz tego, co zdecydowało o rozstrzygnięciu, jest kluczowa dla pełnienia przez sądy funkcji legitymizacyjnej oraz funkcji egzekucji reguł. Wyrok – obojętne czy korzystny dla strony, czy też nie – musi być dla niej zrozumiały, jeżeli ma ona go zaakceptować. Niestety, zdolności komunikacyjne polskich sądów są bliskie zeru. Do pewnego stopnia wynika to z naturalnej bariery, jaką jest hermetyczność języka prawniczego, jednak w polskich realiach jest ona spotęgowana przez czynniki dodatkowe:

1. Niska świadomość prawna społeczeństwa i nieznajomość podstawowych instytucji prawnych. W sposób szczególny znaczenie ma niski poziom dziennikarzy relacjonujących kwestie prawne, co sprawia, że

- materiały informacyjne, dotyczące postępowań sądowych, pełne są nieścisłości lub zgoła przekłamań;
2. Kod kulturowy pełnomocników procesowych, często nieprzykładających wagi do wyjaśnienia klientom kwestii prawnych (lub niemających w tym interesu);
 3. Brak poczucia odpowiedzialności u części sędziów, którzy uzasadnienie wyroku piszą raczej z myślą o kolegach z wyższej instancji, niż o stronach, których wyrok dotyczy;
 4. Brak elementarnej wykształcenia kadry sędziowskiej i administracyjnej w zakresie komunikacji;
 5. Biurokratyczny kod kulturowy polskich sądów (patrz niżej).

IV. Biurokratyczna kultura korporacyjna sądownictwa

Osoba zjawiająca się w sądzie – czy to w charakterze strony czy świadka – jest pewnego rodzaju klientem instytucji publicznej, oczekującym odpowiedniego potraktowania: sprawnego, uprzejmego, rzetelnego, a przede wszystkim – podmiotowego. To sąd jest przecież dla obywatela, nie odwrotnie. W polskich sądach taki punkt widzenia jest jednak w przeważającej mierze nieobecny (choć zauważalne są stopniowe zmiany na lepsze). Wciąż dominuje biurokratyczna tradycja stworzona i ugruntowana w czasach PRL-u, którą prześlągnięta jest cała kultura korporacyjna sądownictwa. Dotyczy to zarówno sfery kontaktu z „klientem” – stroną postępowania, jak i mechanizmów funkcjonowania sądu i organizacji jego pracy. Na biurokratyczną kulturę polskiego wymiaru sprawiedliwości składają się następujące zjawiska:

- 1) **Brak kadr dysponujących menedżerskim *know-how*.** wprowadzenie stanowiska dyrektora sądu doprowadziło tylko do częściowych zmian w sposobie funkcjonowania sądów i to wyłącznie w sferze administracyjnej i finansowej (choć jak pokazuje przykład Krakowa, nie uchroniło to przed nadużyciami). W ciągu ostatnich kilku lat znacząco wzrosła sprawność informowania o stanie spraw (wprowadzenie infolinii oraz portalu informacyjnego, umożliwiającego wgląd do dokumentów elektronicznych postępowań). Jednak zasada niezawisłości sędziego sprawia, że większość czynności związanych z orzekaniem dokonywanych jest przez niego samodzielnie i tylko on odpowiada za sposób zorganizowania swojej pracy. W tym zakresie występują u wielu sędziów ewidentne braki: nie potrafią sprawnie zarządzać procesem, koncentrować materiału dowodowego ani kontrolować czasu poszczególnych czynności

(charakterystyczne, że sprawniejsi w tej mierze są sędziowie młodszego pokolenia, co dobrze świadczy o poziomie edukacji w KSiP). Mankamenty te w pewnej części wynikają nie tylko z braku kompetencji, ale też z wadliwego systemu rozliczania i premiowania pracy sędziów (patrz niżej).

- 2) **Ograniczone zaplecze wsparcia sędziów.** polscy sędziowie nie dysponują wystarczającą ilością asystentów wspomagających ich w czynnościach orzeczniczych, brak jest też funkcjonalnego modelu podziału zadań pomiędzy sędziego i asystenta, a asystenci pozostają źle wynagradzani, co wzmacnia negatywną selekcję do tego zawodu⁴.
- 3) **Kultura sędziowska oparta na kulcie formalizmu.** hierarchia wartości, wyznawana przez środowisko sędziowskie, na najwyższym miejscu stawia formalną poprawność uzasadnienia rozstrzygnięć dokonywanych w postępowaniu. Ta przesłanka, skądinąd niezbędna do wydania wyroku, nie powinna stawać w sprzeczności ze zdrowym rozsądkiem. Tak się jednak dość często dzieje, zwłaszcza w zakresie postępowania dowodowego, w którym nierzadko spotkać się można z niechęcią sędziego do krytycznej oceny przedłożonego materiału (lub do dorzucenia wniosku dowodowego) w oparciu o argument „ze zdrowego rozsądku”. Ma to duży wpływ na czas trwania procesu (patrz niżej), ale też działa demoralizująco na obie strony postępowania⁵.

4 Łączna liczba etatów asystenckich wynosiła w 2015 roku 3451, a średnie wynagrodzenie asystenta w 2015 roku wynosiło 3121 zł; Por. „Analiza liczby etatów asystenckich i kwot przeznaczonych na ich wynagrodzenia w budżecie sądownictwa powszechnego na przestrzeni lat 2010–2015”, raport Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów, dostępny na stronie internetowej stowarzyszenia: <http://www.asystentsedziego.org/wp-content/uploads/2016/02/Liczba-etat%C3%B3w-asystenckich-i-kwot-przeznaczonych-na-ich-wynagrodzenia-w-bud%C5%BCecie-s%C4%85downictwa-powszechnego-na-przestrzeni-lat-2010-2015.pdf>.

5 Istotę problemu doskonale obrazuje cytat z satyrycznej strony internetowej, prowadzonej przez zawodowych pełnomocników: „gdy dwie strony idą do sądu, obie wiedzą jaka jest prawda, może tego nie widać, czasem te staruszki są przekonujące, ale one też dobrze wiedzą. Każdy wie, czy dostał już zapłatę za fakturę objętą pozwem, czy jego dziecko faktycznie zjada za 1000 zł i chodzi na trzy języki obce, czy kogoś okradł, czy ten testament ze szlafroka sam napisał. (...) Gdy Sąd ustali stan faktyczny, trafi prawdę i wyda taki właśnie wyrok, wszyscy będą zadowoleni, jedna strona pewnie będzie niepokieszona, że nie udało się oszukać Sądu, ale będzie zadowolona, że istnieje sprawiedliwość, której i ona kiedyś będzie potrzebowała. Nawet przestępcy przyjmują takie wyroki z uznaniem, tego na sali sądowej nie widać, ale już poza salą to słychać. Gdy Sąd nie ustali stanu faktycznego lub co gorsze zignoruje go i postuży się własnym przeczuciem (...), wszyscy są niezadowoleni (...), sędzia budzi politowanie, (...) podejrzania korupcyjne a w najlepszym przypadku podejrzania o zażyłość z prokuratorem lub jedną ze stron, choć zazwyczaj jest to zwykłe tchórzostwo”. Por. <https://web.facebook.com/PoljaceX/posts/1946875038898477>.

W kulturze korporacyjnej polskiego sądownictwa brakuje bodźców premiujących model samodzielności i kreatywności w orzekaniu. Wynika to przede wszystkim z rozbudowanego modelu zaskarżalności: sędzia, wydając orzeczenie, zainteresowany jest przede wszystkim zmniejszeniem ryzyka, że zostanie ono uchylone w II instancji (gdyż każde może łatwo zostać zaskarżone). W związku z tym, adresatem wyroku lub postanowienia stają się dla niego nie strony postępowania, lecz sędziowie sądu nadrzędnego. Asekuracyjna postawa sędziów przejawia się również w notorycznym przerzucaniu odpowiedzialności za merytoryczne rozstrzygnięcie na biegłych, co doprowadziło wręcz do przewartościowania ich pozycji w procesie: opinia biegłych zamiast służyć do ustalenia określonego elementu stanu faktycznego staje się nierzadko oceną tego stanu – której to oceny powinien dokonać samodzielnie sędzia.

Formalizm procedury (wcale nie aż tak rygorystyczny jak się powszechnie sądzi) nie jest przez sędziów wykorzystywany należycie: tylko w części służy im do skutecznego zarządzania procesem (dyscyplinowania stron), równie często staje się natomiast narzędziem przedłużania postępowania przez zainteresowaną tym stronę („przewlekanie”) – albo do „spychania” sprawy na późniejsze terminy przez mało zainteresowanego jej rozstrzygnięciem sędziego.

- 4) **Anonimowość i depersonalizacja orzekania.** polski sąd działa jako bezosobowy organ (wyrok wydaje sąd, nie sędzia) co dodatkowo zmniejsza u sędziów poczucie osobistej odpowiedzialności za rozstrzygnięcie sporu. Kultura korporacyjna sądów narzuca im uniformizację, poczucie, że osoba sędziego jest w rozstrzygnięciu nieistotna, co dodatkowo wzmacnia konformizm zachowań i niechęć do ujawniania swojej indywidualności przez sędziów. Efektem jest wzmacnianie w klientach sądu wrażenia, że obcuje z bezosobową, kafkowską machiną.
- 5) **Niska responsywność społeczna.** Realizacja funkcji kreacji reguł i suplementarnej regulacji konfliktów społecznych wymaga od sądownictwa reagowania na zmiany zachodzące w społeczeństwie i uwzględniania w orzeczeniach realiów jego funkcjonowania (kulturowych, gospodarczych i innych). Klauzule generalne i określenia nieostre w normach prawa pozytywnego („dobro dziecka”, „możliwości zarobkowe”, „zwyczaje przyjęte w obrocie”, „szkodliwość społeczna czynu”) służą dostosowaniu prawa do oczekiwań społecznych, warunkowanych ekonomią i kulturą, a ich rozumienie może i powinno ewoluować. Sędziowie nie

mogą orzekać w oderwaniu od realiów funkcjonowania społeczności, której są częścią. Dokładna analiza tego zjawiska wymaga dogłębnych badań, wydaje się jednak, że przynajmniej część sędziów skłania się do akademickiego traktowania klauzul generalnych, bez uwzględnienia kontekstu kulturowego i ekonomicznego (przykładem mogą być orzeczenia w sprawie władzy rodzicielskiej po rozwodzie oraz brak rozeznania części sędziów w realiach życia gospodarczego). Pogłębia to wrażenie stron postępowania, że uczestniczą w zdehumanizowanym systemie, kierującym się niezrozumiałą hierarchią wartości. Choć należy zwrócić uwagę, że dużą część „nieakceptowalnych społecznie” orzeczeń sądów sprowadzić można do formalizmu dowodowego i deficytów komunikacyjnych, które sprawiają, że sędzia nie umie wytłumaczyć stronom uzasadnienia decyzji⁶.

- 6) **Fikcja jawności rozprawy.** Zasada jawności rozprawy realizowana jest tylko teoretycznie, gdyż w XXI wieku w sądach nie ma już publiczności. Możliwość uczestnictwa w posiedzeniach sądowych stanowiła formę rozrywki w epoce poprzedzającej powstanie mass-mediów – rozrywki ważnej społecznie, gdyż będącej podstawowym mechanizmem kontroli społecznej. Wraz z rozpowszechnieniem się telewizji i pozostałych mediów zanikł podstawowy element wpływający na sposób prowadzenia procesu przez sędziego.
- 7) **Inercja administracji sądowej.** Zarówno czynności związane *stricto* z administrowaniem samym sądem, jak i czynności z zakresu administrowania procesem (na przykład korespondencja ze stronami) organizowane są najczęściej w sposób mało efektywny. Brakuje – podobnie jak w samym postępowaniu – inicjatyw zdroworozsądkowych, takich jak kontakt mailowy ze stronami i pełnomocnikami, telefoniczne potwierdzanie terminów, bezpośrednia weryfikacja adresów świadków podanych przez strony, itp. Częściowo tłumaczyć to można niedoinwestowaniem kadr administracyjnych i mankamentami procedury, jednak duża część ich niedociągnięć wynika z braku inicjatywy i niskiego poziomu kompetencji.

6 Za przykład może tu posłużyć bulwersujące dla opinii społecznej orzeczenie Sądu Najwyższego, odmawiające przyznania odszkodowania Markowi Kubali, przedsiębiorcy, który utracił firmę i popadł w wielomilionowe długi w związku z bezpodstawnym aresztowaniem.

Należy zdawać sobie sprawę, że opisane w tej części problemy nie dotyczą wszystkich bez wyjątku sędziów ani wszystkich bez wyjątku sądów. W polskim wymiarze sprawiedliwości znaleźć można przykłady sprawności organizacyjnej oraz pozytywnego indywidualizmu sędziów niebojących się iść pod prąd dominującym w środowisku złym przyzwyczajeniom. Jest to bardzo ważny zasób, którego istnienie każdy projekt reformy musi brać pod uwagę – jest to bowiem potencjał, który może zostać wykorzystany lub zmarnowany.

V. Niewydolność wymiaru sprawiedliwości

W powszechnym odczuciu rozpoznawanie spraw trwa w Polsce długo⁷. Dane Ministerstwa Sprawiedliwości – przedstawiane w różnym kontekście politycznym, zarówno pod rządami obecnej, jak i poprzedniej ekipy – wydają się temu przeczyć: średni czas trwania postępowania sądowego wynosił w latach 2013–2017 pomiędzy 4 a 5 miesięcy.⁸ Również według danych Komisji Europejskiej Polska znajduje się w gronie liderów sprawności systemów sądowniczych z czasem rozstrzygnięcia sporów cywilnych wynoszącym ok 200 dni⁹. Rozbieżność pomiędzy tymi danymi a reakcjami społecznymi nie została dotąd należycie wyjaśniona. Parafrazując powszechnie znany dylemat, należy zapytać – „skoro jest tak dobrze, to dlaczego wszyscy uważają, że jest źle?”

1. **Żonglowanie statystyką versus rzeczywisty przebieg wydania orzeczenia.** Jak się wydaje, dobre wyniki statystyczne polskich sądów wynikają przede wszystkim z konstrukcji zmiennych w nich zastosowanych. Wśród nich absolutnie podstawowym stanowi pojęcie „załatwienia sprawy” – samo w sobie, jako sformułowanie, będące charakterystycznym przejawem urzędniczej nowomowy. „Załatwienie sprawy” oznacza zakończenie czynności orzeczniczych rejestrowanych pod określoną sygnaturą akt. Sprawa wówczas „kończy się”, ale jedynie w wymiarze biurokratycznym – przestaje zajmować się nią sędzia dotychczas do niej przydzielony. Nie ma to jednak nic wspólnego z istotą działalności

⁷ Por. Komunikat CBOS nr 31/2017.

⁸ Por. „Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych”, publikacja Ministerstwa Sprawiedliwości.

⁹ Por. „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.

sądów, ani z oczekiwaniami obywateli wobec tej działalności. Sądy bowiem nie „załatwiają spraw”, ale rozstrzygają spory, a spór kończy się wtedy, kiedy ustalone zostało, kto ma w nim w rację, i to w taki sposób, że rację tę można wyegzekwować w sposób przymusowy. Innymi słowy, dla klienta sądu zakończenie („załatwienie”) jego sprawy następuje w momencie wydania zaopatrzenia prawomocnego wyroku w klauzulę wykonalności. Tymczasem przepisy proceduralne w połączeniu z konstrukcją statystycznej zmiennej „załatwienia sprawy” prowadzą do co najmniej kilkukrotnego zamykania akt pod daną sygnaturą, zanim do dojdzie do rzeczywistego, definitywnego rozstrzygnięcia. Daje to dobry efekt w sprawozdawczości, natomiast w słabym stopniu obrazuje to, co rzeczywiście dzieje się w sądach. Za najistotniejsze należy tu uznać następujące zjawiska:

- 1) **„Poprawianie” statystyki dzięki sygnaturze Nc i EPU.** Sprawy rozpoznawane w postępowaniu nakazowym i upominawczym (sygnatura Nc) traktowane są jako odrębna kategoria spraw, dla której średni czas rozpoznawania wyniósł w tym roku 3,8 miesiąca¹⁰. Statystyki dla „zwykłych” postępowań cywilnych (sygnatura C) są już mniej optymistyczne – ich rozpoznawanie trwało średnio 10,9 miesiąca¹¹. Średnia, dla obu kategorii tych spraw liczona łącznie, daje 7,3 miesiąca, czyli ok. 200 dni na rozpoznanie sprawy cywilnej¹². Taka też informacja znalazła się we wzmiankowanym wyżej raporcie Komisji Europejskiej, sporządzonym w oparciu o dane przekazane przez kraje członkowskie. Ministerstwo Sprawiedliwości nie informuje jednak, jaki odsetek nakazów wydanych do sygnatury Nc jest zaskarżany i przekazywany do postępowania zwykłego (czyli C). Jeżeli jest on znaczny, to w rzeczywistości czas trwania postępowania w I instancji powinien być liczony jako „czas procedowana pod sygnaturą Nc oraz czas procedowania pod sygnaturą C”. Zaskarżony nakaz nie kończy bowiem w żaden sposób sprawy z punktu widzenia stron. Podobny problem występuje w stosunku do spraw rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym (EPU). Pomimo że są one

¹⁰ Por. „Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych”, publikacja Ministerstwa Sprawiedliwości, s. 24.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Postępowania prowadzone pod sygnaturami Nc i C stanowią zdecydowaną większość spraw cywilnych, jeżeli odliczyć sprawy prowadzone w elektronicznym postępowaniu upominawczym (EPU).

traktowane co do zasady odrębnie¹³, to jednak – jak się wydaje – średni czas ich „załatwiania” jest wliczany do niektórych zestawień, w szczególności do „sprawności postępowania w I instancji” w sprawach cywilnych, co ponownie skutkuje „podrasowaniem” statystyki, ponieważ czas rozpoznawania spraw w EPU jest krótki (4,8 miesiąca).

- 2) **Nierównomierny rozkład czasu trwania spraw.** Z ministerialnej statystyki wyraźnie wynika, że sprawy w obrębie jednej sygnatury mają bardzo różny czas rozpoznawania (co jest zgodne z wiedzą potoczną i intuicyjną, są przecież procesy bardziej i mniej skomplikowane). Z uwagi na wskazane powyżej zafałszowanie statystyki działalności sądów rejonowych, trudno wiarygodnie określić, jaki procent spraw w sądach rejonowych stanowią tak naprawdę sprawy rozpoznawane w czasie dłuższym niż rok (dzieląc sprawy na poszczególne przedziały czasowe, Ministerstwo wlicza do nich sprawy z EPU i nakazowe, co zmniejsza odsetek spraw rozpoznawanych długo). Pewną wskazówką może być zestawienie sporządzone dla sądów okręgowych jako sądów I instancji (sądy okręgowe nie rozpoznają spraw w EPU, a procent pozwów nakazowych wnoszonych do nich w I instancji jest znacznie mniejszy niż w przypadku sądów rejonowych, stąd efekt zafałszowania obrazu jest słabszy). Zgodnie z nim, na poziomie okręgu ok 40% spraw rozpoznawanych jest przez rok albo dłużej¹⁴. Jeśli wskaźnik ten odzwierciedla w przybliżeniu również proporcję realnie istniejącą w sądach rejonowych (po odjęciu postępowań pod Nc i w EPU), oznaczałoby to, że niemal co drugi Polak, udając się do sądu, doświadcza czasu procedowania trzykrotnie dłuższego niż oficjalne niecałe 5 miesięcy. Z dużym prawdopodobieństwem tłumaczy to, dlaczego odbiór społeczny sądownictwa tak bardzo różni się z urzędowym optymizmem ministerialnych statystyk.

2. **Wadliwy model nadzoru nad pracą sądów.** Opisane powyżej zestawienia statystyczne tworzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości bazują na rozliczaniu pracy indywidualnych sędziów. Podobnie jak globalna statystyka ministerialna nie obrazuje (w każdym razie – nie w pełni) rzeczywistego czasu rozpoznawania spraw, tak i indywidualna statystyka

13 Co jest słuszne, gdyż sprawy rozpoznawane w EPU mają charakter szczególny – są to przede wszystkim sprawy podmiotów gospodarczych przeciwko konsumentom.

14 „Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych”, publikacja Ministerstwa Sprawiedliwości, s. 23.

sędziowska obciążona jest wadami. Przede wszystkim nie odzwierciedla realnego obciążenia sędziego pracą, to z kolei prowadzi do kształtowania negatywnych bodźców motywacyjnych. Podstawą oceny okresowej sędziego jest bowiem liczba „załatwionych” spraw, czas ich rozpoznania, a na dalszym miejscu – liczba orzeczeń uchylonych w drugiej instancji. Zestawienia w żaden sposób nie różnicują pomiędzy sprawami zawiłymi i prostymi, nie uwzględniają też nakładu czasu i czynności dokonanych w poszczególnych sprawach. W rezultacie sędzia motywowany jest do szybkiego rozpoznawania spraw prostych, przy jednoczesnym zaniedbywaniu spraw skomplikowanych – te bowiem i tak będą psuły statystykę. Przy czym rozpoznawanie to niekoniecznie musi prowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia, sędziemu bowiem opłaca się każde rozstrzygnięcie prowadzące do zakończenia postępowania pod daną sygnaturą (a więc również zwrot z powodów formalnych lub zawieszenie). Obowiązujący mechanizm nadzorowania pracy sędziów w żaden sposób nie premiuje więc rozstrzygnięcia sprawy trudnej, zachęca natomiast do „wykręcania” się od jej rozstrzygnięcia¹⁵. Ponadto, wytyczne nadzoru administracyjnego częstokroć zmuszają sędziów do nieracjonalnego zarządzania procesem w imię „papierowej efektywności”, określając na przykład obligatoryjne terminy wyznaczania rozpraw w określonych kategoriach spraw (na przykład trwających dłużej niż trzy lata, lub w określonym czasie od rozpoczęcia postępowania), niezależnie od tego, czy ma to w danej sprawie sens czy nie.

3. **Nadmierne obciążenie sądów sprawami bagatelnymi i pieniactwami.** Formalizm procedury oraz konformistyczny model orzekania uniemożliwia stworzenie skutecznego mechanizmu, broniącego sądy przed zalewem spraw, które w ogóle nie powinny do nich trafiać. W Polsce możliwe jest procesowanie się o 1 zł, zaś biurokratyczny model kultury sędziowskiej skutecznie powstrzymuje sędziów przed zdroworozsądkowym odrzucaniem takich pozwów z wykorzystaniem klauzul generalnych (takich jak nadużycie prawa podmiotowego).
4. **Niska skuteczność egzekucji komorniczej.** Pomimo że egzekucja leży poza obszarem działalności sądownictwa jako takiego, efektywność jej prowadzenia rzutuje na odbiór społeczny wymiaru sprawiedliwości jako pewnej funkcjonalnej całości. Niezależnie od tego jak funkcjonują sądy,

15 Co skutkuje m.in. kuriozalnymi działaniami, jak na przykład wezwania o uzupełnienie braku polegającego na niepodaniu przez pełnomocnika w odpisie pełnomocnictwa **miejsca sporządzenia odpisu** pod rygorem zwrotu pisma przezeń wniesionego.

niemożność wyegzekwowania wydanego przez nie orzeczenia podmywa ich autorytet i osłabia funkcję legitymizacyjną. Pomimo że zagadnienie wydolności egzekucji leży poza zakresem niniejszego opracowania, należy mieć świadomość, że bez zdecydowanych zmian w tym zakresie sama reforma sądów przynieść może jedynie ograniczone efekty.

Zamiast podsumowania: Kultura korporacyjna sądownictwa jako podstawowe źródło jego problemów

Jedną z najważniejszych przyczyn wadliwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest – obok barier instytucjonalnych i proceduralnych – specyficzna kultura korporacyjna sądownictwa. To ona w dużej mierze odpowiada za formalizm i biurokratyczny modus operandi sądów, za ich niewydolność i brak responsywności społecznej. Hermetyczność elit sędziowskich przy jednoczesnym braku mechanizmów kontroli społecznej wytworzyły kulturę środowiskową, w której dla sędziego jedynym audytorium oceniającym jego działania są inni sędziowie (ewentualnie inni prawnicy), a to z kolei sprawia, że orzekając, koncentruje się on na specyficznej grze pojęciowej oraz poprawności proceduralnej, często kosztem szybkości, skuteczności i sensowności wydanego rozstrzygnięcia. Pomimo formalnie wysokich gwarancji niezawisłości, realna swoboda decydowania polskiego sędziego jest ograniczona w dwóch podstawowych wymiarach:

- „wewnętrznym” – sędzia jest zależny od kodów komunikacyjnych swojego środowiska, które premiuje formalizm i biurokrację (sędzia myśli tak, jak myśli jego środowisko i nawet nie zdaje sobie sprawy z tego, że mógłby pomyśleć inaczej);
- „zewnątrznym” – sędzia jest zależny od układów personalnych i towarzyskich (a niekiedy nawet rodzinnych), od których bardzo często zależy sędziowska ocena i awans (sędzia intencjonalnie zachowuje się tak, jak tego oczekuje jego środowisko, nawet jeśli myśli inaczej).

Taki sposób funkcjonowania sądów warunkuje bądź potęguje niemal wszystkie pozostałe problemy sądownictwa.

Homogeniczność i hermetyczność elity sędziowskiej uwarunkowane są przede wszystkim przez model wchodzenia do zawodu i przez mechanizmy decydujące o awansach w jego obrębie. Dotychczasowy system, w którym

prezydent automatycznie zatwierdzał (bez prawa odmowy) kandydatów na sędziów przedstawionych mu przez Krajową Radę Sądownictwa, był systemem autokooptacji. Wbrew jednak obiegowej opinii była to autokooptacja rozproszona, a rola KRS bardziej złożona, niż się powszechnie sądzi.

Przedstawiciele sądownictwa dominują w Radzie (aktualnie 17 wobec 8 powoływanych przez organy polityczne), stąd więc jest ona uważana za *de facto* reprezentację interesów sędziów, a zasiadanie w KRS jest postrzegane w środowisku sędziowskim jako prestiżowe i nobilitujące. Jednak decyzja o nominacji sędziowskiej podjęta przez KRS stanowi zwieńczenie skomplikowanego i wieloszczeblowego procesu. Decyzja ta – zgodnie z dominującą interpretacją art. 179 Konstytucji – jest przejawem samodzielnej i wyłącznej kompetencji Rady, wobec której prezydent, powołujący sędziego, pełni w istocie rolę tylko wykonawczą. W samym procesie nominacyjnym decydującą rolę odgrywają: prezes sądu nadrzędnego nad sądem, w którym występuje wakat (zleca on ocenę kwalifikacji kandydata), oraz kolegium i zgromadzenie ogólne sędziów sądu nadrzędnego (opiniujące kandydaturę). Zważywszy, że członkowie KRS będący sędziami wybierani są wyłącznie przez sędziów sądów poszczególnych szczebli (za pośrednictwem przedstawicieli zgromadzeń ogólnych tych sądów, czyli poprzez swoistych elektorów), tworzy się hermetyczny system kooptacji: sędziowie wybierają członków KRS, zaś KRS akceptuje kandydatów na sędziów „przefiltrowanych” przez kolegia i zgromadzenia ogólne sądów. System ten – jak podkreśla obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości – pozbawia procedurę obsadzania stanowisk sędziowskich demokratycznej kontroli i nie przewiduje uprawnień dla władzy wykonawczej (które w wielu państwach europejskich takich jak Niemcy czy Dania odgrywają w procesie nominacji rolę decydującą).

Niezależnie od tych zarzutów, podkreślić należy, że taki system nominacji sędziowskich jest całkowicie nietransparentny, nieczytelny i sprzyja utrwalaniu środowiskowego konformizmu. Istotne rozstrzygnięcia w procesie nominacyjnym sędziów niekoniecznie bowiem zapadają w samej KRS. Ogromny wpływ na decyzję dotyczącą wyboru preferowanego kandydata na wakujące stanowisko sędziowskie mają dziś kolegia sądów okręgowych i apelacyjnych, wydające opinię o kandydacie. Relacje pomiędzy prezesem sądu odpowiedzialnym za „rekrutację”, kolegium tegoż sądu (wydającym opinię) a prezesem sądu, w którym występuje wakat (a więc tym, który chce obsadzić określoną osobę na stanowisku sędziego), są nieprzejrzyste i sprzyjają budowaniu nieformalnych zależności. Ostatecznie nikt – nawet sami sędziowie danego sądu – nie wiedzą na pewno, dlaczego ktoś został nominowany, a ktoś inny nie.

Część II: Propozycje reform

Zasadniczym celem szeroko zakrojonej, systemowej reformy musi być przede wszystkim zmiana dominujących wzorców zachowania polskich sędziów. Wymaga to powiązania zmian instytucjonalnych z przynajmniej częściową wymianą kadr (lub zwiększeniem napływu nowych sędziów do zawodu) w taki sposób, aby umożliwić powstanie i dyfuzję nowych wzorców. Stąd też konieczny jest nie tyle jeden rozbudowany „pakiet reformatorski”, co seria zaplanowanych posunięć, w których kolejne etapy reformy uzupełniają i rozwijają zmiany wcześniejsze. Zmiany te muszą być wielopłaszczyznowe i dotykające wielu aspektów: od ustrojowego (relacja sądownictwa do innych władz, rola i pozycja sędziego) przez kadrowy (napływ nowych ludzi do zawodu) do administracyjno-technicznego (sposób zarządzania sądami, sposób sprawowania nadzoru nad sędziami, zasady oceny ich pracy). Łączyć je powinien jednak jeden zasadniczy cel: stworzenie i upowszechnienie w sądownictwie nowego modelu organizacji i etyki pracy.

Wymiana kadr wymaga zróżnicowania ścieżek awansu i wchodzenia do zawodu, tak aby stopniowo nasycić korporację sędziowską nowymi ludźmi tworzącymi nowe wzorce zachowań, ale również aby uwolnić sędziów od „pałacowych” zależności towarzyskich. Jednorazowa wymiana części kadr, do przeprowadzenia której wydaje się przygotowywać obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości, może skończyć się porażką, ponieważ nowi sędziowie funkcjonować będą w niezmiennym otoczeniu instytucjonalnym, co może sprawić, że łatwo przejmą nawyki swoich starszych kolegów (których większość pozostanie w sądownictwie; Ministerstwo Sprawiedliwości nie będzie bowiem w stanie doprowadzić do nominacji sędziowskich w ilości większej niż ok 10%–15% ogólnej liczby sędziów). Przeprowadzenie zmasowanego „desantu” na nieobsadzane od blisko dwóch lat etaty sędziowskie, w połączeniu z wymianą większości prezesów sądów obarczy całą wchodzącą do sądownictwa grupę stygmatem nominacji politycznej i może prowadzić do jej odrzucenia. „Starzy” sędziowie mogą zamknąć się jeszcze bardziej w swoich nawykach i przyzwyczajeniach. Tymczasem celem reformy powinna być nie wymiana kadr sama w sobie, lecz przede wszystkim zaszczepienie nowych wzorców starej kadrze. Ten cel możliwy jest do osiągnięcia jedynie w przypadku, gdy działania reformatorskie zyskają przynajmniej częściową akceptację obecnych sędziów. Wśród tych ostatnich nie brakuje zresztą zwolenników zmian, jednak z reguły nie wyrażają oni swoich poglądów głośno, bojąc się środowiskowego ostracyzmu (zostali też bardzo mocno zrażeni do

reform obecnego rządu przez nieprzemyślaną i antagonizującą retorykę Ministerstwa Sprawiedliwości i niektórych polityków partii rządzącej).

Sensowne zmiany instytucjonalne (premiujące pożądane zachowania) muszą być skorelowane z napływem nowych ludzi do sądownictwa. Realizacja jednego z tych elementów (tylko zmiany instytucjonalne bądź tylko wymiana kadr) nie przyniesie pożądanego efektu.

Wymiar ustrojowy: w poszukiwaniu równowagi władz

Sąd Najwyższy: założenia nowej roli w systemie sądownictwa

Zmiany dokonane w Trybunale Konstytucyjnym na przestrzeni ostatnich dwóch lat doprowadziły do sytuacji, w której ciało to *de facto* przestało być graczem blokującym w odniesieniu do decyzji politycznych. Przekształcenie tego stanu w obecnej sytuacji politycznej nie jest możliwe, gdyż żaden z głównych graczy politycznych nie ma interesu w negocjowaniu jakichkolwiek funkcjonalnych warunków działania TK: opozycja uważa, że bardziej opłaca jej się traktować zawłaszczony Trybunał jako symbol mobilizujący część elektoratu do głosowania na nią, zaś PiS widzi korzyści wyłącznie we wspomnianej eliminacji gracza blokującego. Jednocześnie obie strony sceny politycznej zdołały przekonać swoich zwolenników, że rozwiązanie inne niż zero-jedynkowe nie jest możliwe: albo Trybunał w obecnej postaci, albo stu-procentowy powrót do *status quo ante*. Niezależnie od oceny roli, jaką TK odgrywał w Polsce przed 2016 rokiem, czyni to jakąkolwiek dyskusję na temat jego przyszłości bezprzedmiotową, ponieważ przyszłość ta będzie wyglądać tak jak teraźniejszość.

Bazując na przekonaniu, że systemowa równowaga pomiędzy elitami politycznymi a prawniczymi jest stanem pożądanym, należy poszukiwać możliwości jej stworzenia w innych instytucjach niż Trybunał Konstytucyjny. Ciałem, które mogłoby spełniać rolę areny dla sporów pomiędzy „światem prawników” a „światem polityków”, jest Sąd Najwyższy. To on powinien stać się instytucją, w której rozwiązana zostaje kolizja pomiędzy potrzebą dokonywania prawotwórczej wykładni prawa a celami polityki publicznej.

Projekt zmian w Sądzie Najwyższym, opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, nakierowany jest w istocie na osiągnięcie identycznej jak w przypadku TK przewagi polityków nad SN. Jest to jednak rozwiązanie, które w razie przyjęcia, oddali Polskę od funkcjonalnego trójpodziału władzy, rozumianego jako kompromis elit. Należy więc znaleźć rozwiązanie alternatywne, zapewniające warunki do tego, aby taki kompromis zaistniał. Sposób ten

może być zaimplementowany jednorazowo, w postaci jednego pakietu zmian (gdyż dotyczy w zasadzie działania jednej instytucji), aczkolwiek liczyć się należy z tym, że jego skutki ujawnią się dopiero po jakimś czasie. W przeciwieństwie do zmian w sądownictwie powszechnym, zmiany w Sądzie Najwyższym mogą zostać wymuszone pojedynczym rozwiązaniem ustawowym.

W obecnej sytuacji politycznej Ministerstwo Sprawiedliwości stara się usunąć nierównowagę pomiędzy polem decyzyjnym elit politycznych i elit sędziowskich poprzez odwrócenie wektorów: zastąpienie przewagi sądów nad polityką dominacją polityków nad sądami. Mechanizm dominacji władzy wykonawczej nad sądowniczą prowadzić będzie do wzmocnienia wszystkich tendencji biurokratycznych obecnych w sądownictwie, co pogłębi istniejące problemy, zamiast je rozwiązać (oraz otworzy ogromne pole do nadużyć). Ponieważ jednak rząd jest zdeterminowany, aby ograniczyć polityczne pole decyzyjne sędziów (i ponieważ stan dotychczasowy nie był rozwiązaniem pozwalającym skutecznie kreować politykę publiczną), należy zaakceptować mechanizm politycznej kreacji najwyższych organów sądowych, dążąc jednak do tego, aby był on polityczny, ale nie partyjny. Pożądanym rozwiązaniem byłoby utworzenie w SN izby władnej rozstrzygać spory, w których organy polityczne państwa mogą „spierać się” o wykładnię prawa przyjętą w instancyjnym toku rozpoznawania spraw. Izba taka podlegałaby wyborowi w trybie politycznym – ponadpartyjnym, kwalifikowaną większością sejmową. W przypadku braku takowej uprawnień do wskazania kandydata posiadałby prezydent. Odpowiednia konstrukcja przesłanek skargi/wniosku o wykładnię i trybu jego rozpoznawania oraz odpowiednie określenie kręgu podmiotów legitymowanych do wniesienia pozwoliłaby stworzyć z nowej izby SN instytucję kontrolującą nie „zgodność prawa z Konstytucją”, lecz „sensowność wykładni dokonywanej przez sądy w świetle celów legitymowanej polityki publicznej”.

Powołanie nowej izby i zagwarantowanie jej monopolu na powszechnie obowiązującą wykładnię prawa zmniejsza rolę polityczną pozostałych izb, w związku z czym nie zachodzi konieczność przenoszenia sędziów SN w stan spoczynku. W związku z tym nie ma też potrzeby, aby wprowadzać nowy podział funkcjonalny Sądu Najwyższego (dotychczasowe izby pozostają bez zmian), jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby uzupełnić go – obok izby dokonującej wiążącej wykładni prawa – o postulowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości Izbę Dyscyplinarną (i zgodzić się na obsadzenie jej przez większość sejmową). Likwidacji natomiast – ze względów symbolicznych, personalnych oraz praktycznych – powinna ulec Izba Wojskowa.

Sąd Najwyższy: propozycje *de lege ferenda*

1) Izba Powszechnej Wykładni Prawa w Sądzie Najwyższym – skład i powoływanie

Izba składa się z 24 sędziów. Kandydat na sędziego izby musi spełniać wymogi stawiane kandydatom do SN, z tym że wymagania art. 22 § 2 ustawy o SN zostają obniżone do stopnia doktora prawa, bez wymogu zatrudnienia w jednostce naukowej.

Tryb powoływania: powołuje sejm, większością kwalifikowaną 3/5 (głosowanie na liście). W razie nieuzyskania tej większości w dwukrotnym głosowaniu, wyboru spośród kandydatów dokonuje prezydent.

Wybór pierwszego składu izby: wybierana będzie (w opisanym powyżej trybie) połowa składu (12 sędziów). Druga połowa składu obsadzona zostanie przez powołanie według następującego schematu:

- prezydent – 3 członków
- zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego – 3 członków
- minister sprawiedliwości – 3 członków
- rzecznik praw obywatelskich – 3 członków

Kandydaci do składu izby mogą być nominowani przez:

- zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego
- prezydenta
- ministra sprawiedliwości
- kluby parlamentarne
- rzecznika praw obywatelskich
- grupę co najmniej 20 tys. obywateli

Rotacja: ponieważ członkowie izby będą sędziami SN, nie jest możliwe wprowadzenie kadencyjności. Do rozważenia pozostaje, czy tak daleko posunięta petryfikacja (dożywotnie zasiadanie) jest pożądana. Możliwe jest zastosowanie mechanizmu dobrowolnego lub obligatoryjnego przechodzenia do orzekania w innych izbach po upływie określonego czasu (ewentualnie określenie warunków, w których Pierwszy Prezes SN może przenieść sędziego Izby Powszechnej Wykładni Prawa do orzekania w innej izbie)

2) Izba Powszechnej Wykładni Prawa w Sądzie Najwyższym – kognicja i tryb procedowania

Podstawowym zadaniem izby będzie udzielanie odpowiedzi na pytania dotyczące poważnych rozbieżności w wykładni przepisów prawa, pojawiające się w toku jego stosowania, a zgłaszane przez sądy i organy państwa. Dokonana

wykładnia będzie powszechnie obowiązująca albo *de facto* z mocy istniejącego w Polsce nieformalnego systemu precedensowego, albo *de iure* w razie zmiany Konstytucji i poszerzenia katalogu źródeł prawa.

Tryb postępowania: izba co do zasady orzeka tylko w odniesieniu do konkretnego przypadku (kontrola konkretna). Orzeczenie zapada na podstawie pytania prawnego, które może zostać wniesione:

- w związku z koniecznością rozpoznania kasacji wniesionej w normalnym trybie;
- w związku z rozpoznawaniem sprawy w II instancji.

Podmiotami uprawnionymi do zadania pytania prawnego są: Izba Powszechnej Wykładni Prawa w Sądzie Najwyższym orzekająca w sprawie kasacji, sąd orzekający w II instancji, prezydent, RPO, minister sprawiedliwości. Strona wnosząca pytanie prawne jest zarazem stroną postępowania przed Izbą Wykładni i może podnosić argumenty przemawiające za określoną wykładnią.

Do rozstrzygnięcia pozostaje ustalenie relacji orzeczeń Izby Wykładni do uchwał składu powiększonego SN.

3) Izba Dyscyplinarna

Bez zmian w stosunku do zawetowanego projektu.

4) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Powołania Pierwszego Prezesa SN dokonuje prezydent spośród kandydatów na to stanowisko, wyłonionych przez zgromadzenie ogólne SN, z tym że każda Izba Sądu Najwyższego zgłasza na zgromadzeniu ogólnym swojego kandydata, zaś zgromadzenie ogólne opiniuje ich (w głosowaniu ustala swoją preferencję) i wszyscy zostają przedstawieni prezydentowi, który dokonuje wyboru. Alternatywnie: Kandydaci, którzy w głosowaniu podczas zgromadzenia ogólnego SN uzyskają co najmniej 15 głosów, zostaną przedstawieni prezydentowi, który spośród nich nominuje Pierwszego Prezesa SN.

Rozwiązanie to podyktowane jest w dużej mierze realizmem politycznym, jednakże nie za cenę rezygnacji z celów systemowych. Wykonuje bowiem dwa zasadnicze cele:

- 1) pozwala zachować obecny model, w którym prezydent dokonuje wyboru spośród kandydatów wyłonionych przez zgromadzenie ogólne SN, co służyć będzie uspokojeniu środowiska sędziowskiego, realnie zaniepokojonego perspektywą całkowitej utraty niezależności, jaką pociągają za sobą rozwiązania postulowane przez rząd;

- 2 jednocześnie rozhermetyzowuje środowisko elity prawniczej, bowiem jednym z kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN będzie osoba wskazana przez sędziów nowej izby.

Przy spełnieniu tych warunków osoba mianowana przez prezydenta będzie mogła powołać się na silną legitymację (będącą pochodną legitymacji prezydenta wyłonionego w wyborach powszechnych) i nie będzie stygmatyzowana w oczach społeczeństwa jako „kandydat sędziokracji”. W ten sposób da to wyłonionemu Pierwszemu Prezesowi SN znacznie silniejszą pozycję w stosunku do polityków niż dotychczas.

Dotychczasowa Pierwsza Prezes SN będzie mogła pozostać na swoim stanowisku do końca kadencji – pozwoli to uniknąć zarzutów o niekonstytucyjność reformy.

Wymiar personalny: przebudowa kultury korporacyjnej sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa: nowa rola i nowe zasady wyboru

Zawetowana przez Prezydenta Andrzeja Dudę ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa nie rozwiązuje podstawowego problemu polskiego sądownictwa, czyli nie rozmontowuje nietransparentnego i podatnego na zależności środowiskowe modelu powoływania sędziów. W istocie bowiem kandydaci trafiający do KRS (która ma podejmować decyzje co do ich przedstawienia prezydentowi) pochodzą nadal z tej samej „pałacowej” procedury nominacyjnej, w której decydującą rolę odgrywa prezes sądu wakującego i prezes sądu nadzrędnego (ze zróżnicowanym udziałem wpływowych postaci lobbujących za kandydatem w zgromadzeniu ogólnym obu tych sądów). Stąd też ministerialna ustawa o KRS *de facto* może pozostać bez większych zmian, o ile to rzeczywiście KRS podejmować będzie decyzje o nominacjach sędziowskich, co wymaga usunięcia z ustawy o ustroju sądów powszechnych przepisów regulujących proces nominacyjny kandydata na sędziego. Zamiast niego należy wprowadzić scentralizowaną procedurę konkursową na poziomie KRS właśnie, przy czym – z uwagi na szczególną rolę, jaką odgrywa dla wymiaru sprawiedliwości prezydent – należy przyjąć, że użyte w art. 179 Konstytucji słowo „powoływać” oznacza (analogicznie jak w przypadku kandydatury na Pierwszego Prezesa SN) „powołanie spośród przedstawionych kandydatów”, i zobligować KRS do przedstawiania zawsze

dwóch lub trzech nominowanych na każdy wakat. Ważne zastrzeżenie dotyczy ograniczenia możliwości tworzenia klanów sędziowskich w ramach danego sądu. W przypadku gdy w sądzie, w którym jest wakat, na stanowisku sędziego zatrudniony jest krewny pierwszego lub drugiego stopnia w linii prostej lub bocznej, lub też powinowaty w linii prostej, kandydat nie może brać udziału w danym konkursie.

Kontrowersyjna propozycja powołania dwóch zgromadzeń w KRS jest pomysłem zasługującym na poparcie, jednakże z uwagi na fakt, że kadencja obecnych członków kończy się w 2018 roku, nie wymaga on natychmiastowego wprowadzenia i może wejść w życie od przyszłego roku.

Pożądanym jest wybór członków KRS większością 3/5 głosów, przynajmniej spośród kandydatów do zgromadzenia sędziowskiego.

Sądy pokoju: ideowe założenia nowej instytucji wymiaru sprawiedliwości

Radykalna przebudowa istniejącego systemu sądownictwa powszechnego połączona z jednoczesną, skoncentrowaną wymianą kadrową jest zadaniem bardzo ryzykownym. Przy wszystkich swoich słabościach, polskie sądownictwo wypełnia w wymiarze podstawowym swoje funkcje, choć czyni to wysoce niedoskonale. Reforma powinna być nakierowana na utrzymanie tego, co w sądownictwie funkcjonalne, przy jednoczesnym wymuszaniu zmian na lepsze, nie zaś na zburzenie całości istniejącego systemu.

Sądy pokoju są instytucją funkcjonującą w wielu państwach świata, między innymi w tych, o długiej tradycji demokratycznego państwa prawa jak: Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Belgia oraz Szwajcaria. Instytucja ta funkcjonowała w Polsce pod różnymi postaciami, ale została zniesiona w 1938 roku. Przywrócone w odpowiedniej formie sądy pokoju mają szansę znacząco przyczynić się do poprawy stanu polskiego sądownictwa. Powinny jednak zostać potraktowane nie jako marginalne uzupełnienie sądownictwa powszechnego, lecz jako swoisty „wehikuł rewolucyjny”, poprzez który do kultury korporacyjnej sędziów zaszczepione zostaną nowe wzorce zachowań, oddziałujące pozytywnie na funkcjonowanie całości wymiaru sprawiedliwości. Jest to możliwe, jeśli sądy te będą:

- 1) tworzyć nowy paradygmat funkcjonowania władzy sędziowskiej w trzech krytycznych obszarach: sposobu stosowania formalizmu, sprawności działania i adekwatności ich rozstrzygnięć (oraz sposobu komunikowania tych rozstrzygnięć) do oczekiwań społecznych;
- 2) zapewniać mechanizmy dyfuzji nowych wzorców kultury sędziowskiej do dotychczasowych struktur sądownictwa powszechnego;

- 3) posiadać wyraźnie zdefiniowany zakres realnej władzy w odniesieniu do określonych kategorii spraw i dysponować finansowaniem umożliwiającym sprawowanie tej władzy.

Tym, co będzie wyróżniać sądy pokoju, jest zakres prowadzonych spraw, droga jaką będą musieli przebyć prawnicy, by zostać sędziami, a także dystans wobec problemów społeczności, który w tym wypadku zostanie radykalnie zredukowany.

Sądy pokoju stanowią mają w pewnym sensie nowy system wymiaru sprawiedliwości, budowany równoległe obok starego. Może to zostać osiągnięte poprzez wyraźne przekazanie im wyłącznej kognicji w określonym zakresie spraw, w połączeniu z radykalną zmianą sposobu wyłaniania sędziów, tak aby nie rekrutowali się z dotychczasowego środowiska sędziowskiego i – w miarę możliwości – nie byli „produktem” typowej ścieżki edukacyjnej prowadzącej do zawodu sędziego (czyli absolwentami KSSiP). W ten sposób powstanie nowa struktura, z nowym zasobem kadrowym, dając szansę stworzenia nowych wzorców zachowania, wolnych od wad tradycyjnej kultury korporacyjnej. Funkcjonowanie tej struktury powinno opierać się na następujących założeniach:

- 1) Realna kontrola obywatelska nad ich funkcjonowaniem. Sędziowie mają być związani ze swoją społecznością i odpowiadać przed nią, co zapewnić może jedynie mechanizm wyborczy. Sędziowie pokoju będą starali się o szacunek swej wspólnoty, mając na względzie fakt, że to od niej zależy ich reelekcja. Jednocześnie ocena pracy sędziów musi opierać się na fundamencie silniejszym niż obiegowe opinie, nawet te u źródła wyniesione przez uczestników postępowania sądowego. By tak się stało, potrzebna jest realna jawność postępowania, a tę można dziś osiągnąć przez zapis nagrań ze spraw, dostępny w internecie. Sądy pokoju przynajmniej częściowo powinny pochodzić z wyborów, a postępowania przed nimi muszą być transmitowane w internecie.
- 2) Różnorodność środowisk, z których będą rekrutować się sędziowie, i atrakcyjne możliwości awansu. Jedną z cech zawodu sędziego, który przyciąga do niego dużą grupę kandydatów, jest stabilność i bezpieczeństwo zatrudnienia. To z kolei sprawia, że zawód ten przyciąga osoby wprawdzie najczęściej pracowite, ale pasywne, mało kreatywne i niezbyt odważne w wymiarze intelektualnym. Aby to zmienić, należy stanowisko sędziego pokoju uczynić atrakcyjnym dla ludzi posiadających cechy przeciwstawne do wymienionych. Sędziowie pokoju nie mogą być

sędziami dożywotnimi, lecz muszą mieć możliwość przechodzenia na inne ścieżki kariery, jak również na stanowiska na wyższych szczeblach sądownictwa powszechnego (co zapewni dyfuzję nowych wzorców kulturowych).

- 3) Elastyczna kognicja oraz system wynagradzania, zachęcające do swoistej konkurencji między sądami, a zarazem wymuszające kooperację między nimi. Zakres spraw wchodzących w obszar kognicji sądów pokoju nie powinien być określony nadmiernie sztywno. Kryterium wartości przedmiotu sporu nie jest wszak jedynym istotnym. Często sprawa dotycząca niewielkich kwot może być bardziej skomplikowana zarówno w warstwie prawnej, jak i faktycznej, niż inna, w której chodzi o setki tysięcy złotych. Sądy pokoju muszą mieć możliwość przekazywania spraw zanadto dla siebie zawitych sądom rejonowym, a te odwrotnie – powinny uzyskać prawo przekazywania spraw ze swej perspektywy błahych sądom pokoju. Elementem umożliwiającym regulację proporcji powinien być system wynagradzania sędziego pokoju, który powinien być oparty nie o fałszywą statystykę „załatwienia sprawy”, lecz o rozliczenie czasu pracy i ilości dokonanych czynności. Sędzia pokoju będzie uprawniony do odmowy przyjęcia przekazu z sądu rejonowego, i zrobi to, jeśli będzie przeciążony pracą – ma jednak bodziec, aby pracować dużo, ponieważ będzie się to wiązało z lepszym wynagradzaniem.
- 4) System finansowania sądów pokoju wymuszający współodpowiedzialność lokalnej wspólnoty za ich funkcjonowanie. Sądy pokoju powinny być finansowane częściowo z budżetu państwa, a częściowo z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której działają. Przy czym ustawa przewidująca powinna wysokość minimalnego finansowania zapewnianego przez j.s.t., dopuszczając jednocześnie możliwość jego zwiększenia. Samorządy będą przecież korzystać z pracy skutecznego i sprawnego sądu i mogą być zainteresowane stworzeniem mu jak najlepszych warunków do działania. Jest to w interesie j.s.t. zarówno dlatego, że sprawy mieszkańców będą załatwiane sprawnie i sprawiedliwie, jak i dlatego, że tak działające sądy powinny przyciągać inwestorów, przekonanych, że chociażby wyegzekwowanie licznych a często dość drobnych należności, będzie następowało szybko, zaś wynik postępowania nie będzie loterią.
- 5) Rozsądny formalizm procesowy pozwalający sądowi dyscyplinować strony i sprawnie prowadzić postępowanie. Opieszłość wymiaru spra-

wiedliwości to problem najbardziej bolesny z perspektywy obywateli. Ogromną rolę pełni tu procedura niedostatecznie sformalizowana w miejscach, gdzie jest to potrzebne, i przeciwnie – sformalizowana nadmiernie tam, gdzie sędziemu potrzeba pewnej swobody. Sądy pokoju powinny otrzymać do dyspozycji procedurę zmodyfikowaną w stosunku do reguł ogólnych (patrz niżej).

W razie dobrych doświadczeń w pierwszym etapie reformy, a zatem w okresie pierwszych lat funkcjonowania sądów, kognicję można będzie stopniowo poszerzać i zwiększać zakres uprawnień nowych sądów, uzyskując efekt konkurencji z sądami rejonowymi i stymulowany przez nią efekt ewolucji całej kultury korporacyjnej sądownictwa. W związku z tym zasadne wydaje się założenie, że korzyści, które przynieść może tak przeprowadzana reforma, nie przekroczą kosztów, gdyż nakłady finansowe na funkcjonowanie sądów pokoju byłyby zwiększane stopniowo, w miarę wzrastającego znaczenia (a zysk minimum w postaci odciążenia sądów powszechnych można przyjąć jako niemal pewny). Bardzo istotnym elementem byłby system współfinansowania sądów przez gminy (lub inne jednostki samorządu) w wariantcie optymalnym, pozwalający współkształtować politykę wymiaru sprawiedliwości na szczeblu lokalnym. Udział samorządu w finansowaniu mógłby być powiązany z konkretnymi potrzebami miasta lub regionu – są miejsca o wyższej i niższej przestępczości, są miejsca, w których specyfika gospodarcza (na przykład powszechność drobnej przedsiębiorczości) mogłaby uzasadniać przekazywanie do rozpoznania przez sądy pokoju również spraw gospodarczych określonych kategorii. W ten sposób wzmocnione zostanie nie tylko sądownictwo, ale także samorząd terytorialny. Od jego działalności będzie bowiem w znacznie większej mierze zależeć poczucie bezpieczeństwa członków wspólnoty.

Sądy pokoju: propozycje *de lege ferenda*

Sądy pokoju wprowadzić można do polskiego wymiaru sprawiedliwości na dwa sposoby:

- jako instytucję „sztywną”, powstającą z mocy ustawy na terenie całego kraju, z podziałem na sztywne okręgi właściwości terytorialnej;
- jako instytucję fakultatywną, powoływaną z inicjatywy wspólnot lokalnych, na obszarze właściwości terytorialnej, uzgodnionym przez wspólnoty powołujące taki sąd.

W obecnych warunkach politycznych więcej zalet zdaje się mieć model drugi. Zaliczyć do nich można:

- 1) niskie koszty dla budżetu, ponieważ sądy powstawać będą stopniowo;
- 2) niższy poziom konkurencyjności wobec reform sądownictwa realizowanych przez rząd;
- 3) dużą elastyczność w tworzeniu: kilka gmin będzie mogło połączyć siły, aby utworzyć nieco większy sąd pokoju; nic też nie stoi na przeszkodzie, aby ambitna gmina sama utworzyła sąd dla swoich mieszkańców;
- 4) pewną gwarancję zaangażowania mieszkańców w proces wyborczy. Obligatoryjne utworzenie obieralnych sądów pokoju na terenie całego kraju może stworzyć instytucję, której kontrola wyborcza będzie jedynie iluzoryczna, tak jak stało się to w przypadku wielu wójtów bądź rad gmin.

Inicjowanie procedury powołania sądu pokoju

W przypadku wprowadzenia sądów pokoju jako instytucji fakultatywnej, powoływanej z inicjatywy lokalnej wspólnoty, istotne znaczenie ma określenie sposobu uruchomienia aktywności prowadzącej do powołania takiego sądu. Zastosowanie mógłby znaleźć następujący mechanizm:

Sąd pokoju powoływany jest przez jedną lub więcej gmin, a w przypadku miast na prawach powiatu – przez jedną lub więcej dzielnic. Decyzję podejmuje rada gminy (dzielnic) z inicjatywy własnej lub na wniosek mieszkańców reprezentujących co najmniej 10% ludności gminy (dzielnic). Z chwilą podjęcia uchwały o powołaniu sądu, gmina (dzielnica) staje się uprawniona do otrzymywania dotacji na utrzymanie sądu, ale pod warunkiem wyasygnowania także własnych środków w określonej wysokości. Należy dopuścić dość szeroki zakres swobody gmin (dzielnic) w ustalaniu zasad funkcjonowania sądu w aspekcie organizacyjno-technicznym (na przykład gmina określa sposób, w jaki zapewniona zostaje transmisja rozpraw w internecie).

Wyłanianie sędziów pokoju

Sędziowie pokoju byliby wyłaniani w wyborach bezpośrednich, przeprowadzanych na obszarze właściwości danego sądu. W modelu fakultatywnym nie będzie konieczności łączenia daty tych wyborów z wyborami samorzą-

dowymi (choć decyzję w tej kwestii należy pozostawić organowi powołującemu sąd). W stosunkowo małych gminach wybory sędziego pokoju mogą stać się elementem lokalnej tradycji, a poprzez oderwanie ich od silnie upolitycznionej kampanii samorządowej mogą nabrać innego charakteru.

Formalnie, na gruncie obowiązującej konstytucji, wybory takie należy uznać za procedurę nominacyjną, w wyniku której wyłonieni kandydaci zostają przedstawieni Krajowej Radzie Sądownictwa, która zobligowana jest przedstawić ich kandydatury prezydentowi.

Pozycja sędziów pokoju, ścieżki awansu

Sędziowie pokoju są sędziami w rozumieniu konstytucji i ustawy o ustroju sądów powszechnych, jednakże jest to organ kadencyjny, z kadencją trwającą cztery lata. Obowiązują ich te same ograniczenia co sędziów sądownictwa powszechnego, z tym że sędzia pokoju traci status sędziego, jeżeli nie został ponownie wybrany po upływie kadencji (ani nie przeszedł do sądownictwa powszechnego – patrz niżej). Po utracie statusu sędziemu pokoju nie wolno przez trzy lata podejmować działalności, która rodziłaby podejrzenie o konflikt interesów – na obszarze właściwości swojego dawnego sądu. Może jednak wykonywać zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza poza obszarem właściwości (do rozważenia pozostaje, czy nie wprowadzić ostrzejszych ograniczeń, na przykład dopuszczalności na obszarze właściwości innego sądu okręgowego lub innego sądu apelacyjnego niż sąd, na obszarze którego znajduje się sąd pokoju).

Dopuszczenie przechodzenia sędziów pokoju do innych zawodów jest w naszym przekonaniu konieczne, gdyż tylko w ten sposób stanowisko to stanie się atrakcyjne dla ludzi młodych, dynamicznych i niebojących się wyzwań – a tylko napływ takich właśnie osób może zmienić negatywne wzorce kultury korporacyjnej dotychczasowego sądownictwa. Zdajemy sobie sprawę, że rozwiązanie to rodzić będzie poważny problem konstytucyjny, koliduje ono bowiem z przechodzeniem „normalnych” sędziów w stan spoczynku (co stanowi ważną gwarancję materialną ich niezawisłości).

Kandydatem na sędziego pokoju może zostać osoba, która spełnia wymogi stawiane referendarzom lub posiada doktorat z zakresu nauk prawnych.

Sędzia pokoju może kandydować na stanowisko sędziego sądu okręgowego, jeżeli:

- został trzykrotnie wybrany na stanowisko sędziego pokoju;
- został dwukrotnie wybrany na stanowisko sędziego pokoju, a wcześniej pełnił funkcję sędziego sądu rejonowego;

- został dwukrotnie wybrany na stanowisko sędziego pokoju i posiada doktorat z zakresu nauk prawnych.

Obszar właściwości, organizacja sądu

Aby sądy pokoju funkcjonowały należycie, ich obszar właściwości powinien być niewielki. Obsada personalna sądu powinna zapewniać, iż jeden sędzia pokoju przypada na ok. 3000 mieszkańców. O ilości etatów sędziowskich w danym sądzie decyduje organ powołujący. Niezbędne jest, aby sąd pokoju posiadał odpowiednie zaplecze administracyjne, tj. co najmniej jeden etat asystenta sędziego na każdy etat sędziowski i jeden etat asesorski na każde 2–3 etaty sędziowskie.

Zakres kognicji, modyfikacja procedury

Sądy pokoju powinny być sądami cywilnymi pierwszej instancji dla wszystkich spraw o wartości przedmiotu sporu niższej niż 10 000 zł. Ponadto sądy rejonowe powinny zostać uprawnione do przekazywania sądom pokoju spraw według kryterium stopnia skomplikowania.

Procedura postępowania przed sądami pokoju musi zostać uproszczona w stosunku do reguł ogólnych. Powinna realnie być oparta na zasadzie ustności i odbywać się w modelu trial (postępowanie toczy się w kolejnych dniach aż do zakończenia, bez odraczania rozprawy). Uruchomienie sądów pokoju jako zupełnie nowej struktury da taką możliwość, gdyż sądy pokoju wolne będą od zaległości, jakie obciążają sądy powszechne. Należy dopuścić doręczenie nieformalne, uwzględniające współczesne środki komunikacji (poczta elektroniczna, telefon). Minimum formalności powinno dotyczyć jedynie doręczenia pierwszego pisma w sprawie. Możliwości odwoływania się od orzeczeń sądów pokoju (zarówno wyroków, jak i postanowień regulujących przebieg postępowania) powinny zostać znacząco ograniczone w stosunku do obecnie obowiązujących przed sądami powszechnymi.

Sądy pokoju nie mogą być „zwykłą” pierwszą instancją, lecz instancją, w której w większości przypadków postępowanie zakończy się. Uzasadnieniem tak radykalnego rozwiązania jest z jednej strony ekonomia procesowa, z drugiej – bagatelna wartość sporów, które mają trafiać do sądów pokoju.

Procedura postępowania przed sądami pokoju musi również zawierać klauzulę generalną, pozwalającą sędziemu odmówić nadania biegu postępowaniom tym ewidentnie pieniactwom.

Sąd pokoju w sprawach rodzinnych, wykroczeniowych i karnych

Poza drobnymi sprawami cywilnymi, sądy pokoju powinny być właściwe rzeczowo również w sprawach o wykroczenia, w sprawach karnych mniejszej rangi (na przykład w sprawach o przestępstwa zagrożone karą do dwóch lat pozbawienia wolności) oraz w sprawach rodzinno-opiekuńczych.

W sprawach karnych i wykroczeniowych powinny być „sądami szybkiego reagowania” (sprawcy schwytani na gorącym uczynku, na podobieństwo istniejących kiedyś sądów dwudziestoczterogodzinnych), a w sprawach rodzinnych i opiekuńczych sądami mediacyjnymi, rozpoznającymi sprawy mające szansę zakończyć się ugodą, oraz instytucjami prowadzącymi nadzór nad rodziną w sytuacjach konfliktowych (spór pomiędzy małżonkami, sytuacje mogące uzasadniać ograniczenie władzy rodzicielskiej). W szczególności sądom pokoju należy powierzyć rozpoznawanie spraw z zakresu kontaktów z dziećmi, przyznając im dodatkowe instrumenty, jakimi nie dysponuje sąd rodzinny (na przykład nałożenie na rodziców obowiązku regularnego stawiennictwa w sądzie w celu weryfikacji ustalonego przez sąd sposobu realizacji kontaktu z dzieckiem)

Wynagrodzenie sędziego pokoju

Wynagrodzenie sędziów pokoju powinno składać się z części bazowej oraz dodatku, którego wysokość powinna być uzależniona od współczynnika uwzględniającego:

- ilość spraw rozstrzygniętych w danym czasie;
- ilość czynności przeprowadzonych w danym czasie;
- nakład czasu w danym przedziale czasowym w stosunku do ilości spraw.

Wynagrodzenie bazowe powinno być nieco niższe od wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego.

Nadzór nad działalnością sądów pokoju i przeprowadzanie ocen okresowych sędziów należy powierzyć Ministerstwu Sprawiedliwości.

Wymiar instytucjonalny: likwidacja barier

Obniżenie kosztów dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Konieczna jest przebudowa istniejącego modelu kosztów procesu, rozumianych globalnie jako koszty sądowe i koszty zastępstwa. Zmiany opłat sądowych zależne są bezpośrednio od decyzji politycznej, natomiast w zakresie kosztów adwokackich konieczne jest pośrednie oddziaływanie, które pozwoli ukształtować transparentny rynek usług prawniczych konkurujących zarówno ceną, jak i jakością. Proponowane działania w tych obszarach obejmują:

1. Wprowadzenie degresywnego systemu opłat sądowych, różnicującego opłaty dla sporów prywatnoprawnych, sporów konsumenckich i sporów profesjonalnych (przedsiębiorca przeciwko przedsiębiorcy). Przykładowa podstawowa skala mogłaby wyglądać następująco:

WPS do 12 000 zł – opłata stała: 600 zł

> 12 000 zł do 30 000 zł – 600 zł + 5% od nadwyżki powyżej 12 000

> 30 000 do 100 000 – 1500 zł + 4% od nadwyżki powyżej 30 000

> 100 000 do 200 000 – 4300 zł + 3% od nadwyżki powyżej 100 000

> 200 000 do 1 000 000 – 7300 zł + 2% od nadwyżki powyżej 200 000

> 1 000 000 – 23 300 zł + 1% od nadwyżki powyżej 1 000 000 (bez maksymalnej wysokości opłaty)

Modyfikacja dla przedsiębiorców: dwukrotność opłaty stałej i skala procentowa odpowiednio: 7%, 6%, 5%, 4%, 3% w tych samych przedziałach WPS.

Modyfikacja dla konsumentów: stawka stała jak w skali podstawowej, skala procentowa odpowiednio: 4%, 3%, 2%, 1%, 0,5% w tych samych przedziałach WPS.

2. Wprowadzenie stawek minimalnych, stanowiących podstawę do ustalenia zarówno kosztów procesu podlegających zwrotowi, jak i wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu jako stawek godzinowych, wycenianych w przedziale 50–130 złotych. Konkretna wysokość stawek minimalnych obowiązujących w danym sądzie powinna być ustalana odrębnie przez ten sąd (prezesa lub kolegium sądu), co pozwoli uwzględnić terytorialne różnice w cenach usług prawnych (usługi te są tańsze na prowincji niż w dużych miastach). Ponadto należy wprowadzić do przepisów proceduralnych uprawnienie sędziego do określenia maksymalnej wysokości

kosztów zastępstwa, jakie zostaną przyznane w danej sprawie, i do zobowiązania pełnomocników stron do przedstawienia szczegółowych rozliczeń godzinowych z czynności dokonanych w toku postępowania (weryfikowanych następnie przez sąd pod kątem ich rzetelności). Postanowienie o kosztach powinno być niezaskarżalne, zaś zestawienia przyznanych kosztów zastępstwa do poszczególnych kategorii spraw jawne i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. W dłuższej perspektywie czasowej stworzy to instrument przyczyniający się do ujednoczenia cen usług prawnych oraz wygodny punkt odniesienia dla stron negocjujących wynagrodzenie z pełnomocnikiem, jak również – z dużym prawdopodobieństwem – wpłynie na obniżenie honorariów. Relatywnie duża swoboda sędziów w orzekaniu o wysokości kosztów zastępstwa może też stać się doskonałym środkiem dyscyplinującym strony w toku postępowania (nawet jeżeli sędzia nie będzie w stanie „obronić się” przed czynnościami pełnomocników przedłużającymi proces, będzie mógł odmówić wliczenia kosztów tych czynności do przyznawanych kosztów zastępstwa). Sprawy z urzędu mogą być ponadto przydzielane pełnomocnikom w trybie „przetargowym”, tj. po przyznaniu zastępstwa z urzędu w danej sprawie właściwa terytorialnie izba samorządu adwokackiego/radcowskiego może dopuszczać zgłaszanie się pełnomocników zainteresowanych podjęciem się zastępstwa. Ponieważ proponowane stawki są niższe – ale tylko nieco niższe – od stawek rynkowych, stworzy to atrakcyjną możliwość młodym adwokatom/radcom rozpoczynającym karierę. W ten sposób klient z urzędu, zamiast być dla pełnomocnika niechcianym ciężarem, stanie się szansą na wyrobienie sobie renomy. W sprawach gospodarczych należy przyjąć zasadę pełnego zwrotu całości kosztów adwokackich na podstawie faktur wystawionych przed zakończeniem procesu, z ewentualnym dopuszczeniem miarkowania honorariów rażąco wygórowanych. Z kolei w sporach konsumenckich przyjąć można zasadę odwrotną – przyznawania zryczałtowanych kosztów zastępstwa w razie przegranej konsumenta.

3. Uruchomienie zakrojonego na dużą skalę programu popularyzacji ubezpieczeń ochrony prawnej, wspartego racjonalną polityką publiczną (ulgi podatkowe, system zachęt – nawet w postaci dotowania części składek przez państwo). Publikowane przez sądy zestawienia przyznanych kosztów zastępstwa będą naturalną podstawą wyceny usług świadczonych w ramach ubezpieczenia, co ułatwi ubezpieczycielom kalkulację składki ubezpieczeniowej, a pośrednio wpłynie na ujednoczenie cen usług w kierunku „w dół”, z korzyścią dla klientów.

4. Zniesienie zakazu reklamy usług prawniczych oraz zakazu informowania o wysokości honorariów, co dodatkowo wzmocni tendencje wynikające z pkt. 2 i 3 oraz zwiększy przejrzystość rynku.
5. Zamiast hojnie sponsorowanego przez państwo, ale w dużej mierze fikcyjnego systemu „darmowych porad”, należy stworzyć system racjonalnego wsparcia przedprocesowego osób faktycznie na to zasługujących. Powinien opierać się na trzech elementach:
 - korzyściach podatkowych dla podmiotów udzielających porad *pro bono*, w połączeniu z aktywną promocją tej działalności (nagrody przyznawane przez państwo i lokalne społeczności, itp.);
 - inicjowaniu i instytucjonalizacji współpracy uniwersyteckich poradni prawnych z sądami i samorządami zawodowymi zawodów prawniczych;
 - wspieraniu wyspecjalizowanych organizacji trzeciego sektora i wyspecjalizowanych programów pomocy prawnej w systemie grantowym – nie w postaci ujednoczonego finansowania „punktów pomocy”, z których przynajmniej część jest bezużyteczna, lecz jako finansowanie celowe konkretnych, podlegających weryfikacji działań.

Bodźce instytucjonalne wpływające na kulturę korporacyjną sądów

1. Wprowadzenie obligatoryjnej transmisji wszystkich rozpraw w internecie, bez rozbudowy zbędnej infrastruktury (jak miało to miejsce w przypadku budowy kosztownego, a w znakomitej większości wypadków całkowicie zbędnego systemu rejestracji audio-wizualnej rozpraw). Obecny stan rozwoju technologii informatycznych umożliwia *live streaming* z telefonu komórkowego i jest to możliwość wystarczająca dla zapewnienia minimum realnej jawności rozprawy oraz minimum kontroli społecznej¹⁶.

¹⁶ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wnioski płynące z działalności Fundacji Court Watch: sama obecność obserwatorów na rozprawie wpływała pozytywnie na traktowanie stron przez sędziego i na przywiązywanie wagi do sprawy. Por. S. Burdziej, „Efektywność nieformalnej kontroli społecznej – próba pomiaru na przykładzie badań praktyki sądowej”, Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja 2014, s. 23.

2. Przyznanie sędziemu uprawnień do jednostronnego ustalenia zasad komunikacji ze stronami postępowania w trakcie jego trwania. W XXI wieku absurdem jest zawiadamianie stron o terminach rozprawy lub wzywianie do usunięcia błahych niekiedy braków pisma za pomocą dwukrotnie awizowanej korespondencji sądowej. W zależności od okoliczności sprawy, sędzia powinien być uprawniony do zobowiązania stron (i siebie) do wzajemnej komunikacji za pomocą środków elektronicznych.
3. Wprowadzenie instytucji doręczenia prywatnego, obejmującej również pierwsze pismo w sprawie, oraz zasady, że skuteczne doręczenie nastąpiło, jeżeli adresat pisma faktycznie zapoznał się z jego treścią bądź też, mając taką możliwość, uchylił się od tego.
4. Uszczegółowienie dyspozycji art. 207 § 3 kpc poprzez wprowadzenie instytucji planu rozprawy, sporządzanego przez sędziego i przedstawianego stronom na pierwszym posiedzeniu. Plan rozprawy powinien określać dalszy przebieg postępowania, w szczególności identyfikować podstawy prawne, na których strony opierają swoje żądania oraz dowody niezbędne do wykazania, że zachodzą przesłanki zastosowania przepisów, z których wynika podstawa żądania.
5. Spersonalizowanie procesu orzekania, poprzez podkreślenie roli konkretnego sędziego w procesie (co może nastąpić m.in. poprzez zmianę formuły wyroków na: „Sędzia... w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”).
6. Aktywne podjęcie przez Ministerstwo Sprawiedliwości roli koordynatora orzecznictwa i praktyk sądowych w połączeniu z tworzeniem sieci organizacji pozarządowych współpracujących z sądami i samorządami zawodowymi. Wskazane jest powołanie odrębnego departamentu monitorującego praktyki orzecznicze pod kątem rozwiązań usprawniających pracę sędziów i dbających o ich rozpowszechnienie. Departament taki powinien wspierać działalność instytucji takich jak Fundacja Court Watch oraz ułatwiać i inspirować ich współdziałanie z sądami i pełnomocnikami poprzez inicjatywy takie, jak cykliczne konferencje na szczeblu okręgów i apelacje poświęcone analizie działalności konkretnych sądów, oraz dyskusje nad nimi.
7. Konieczne są radykalne zmiany w konstrukcji zmiennych stosowanych do statystycznego opisu zarówno globalnego funkcjonowania sądownictwa, jak i pracy indywidualnego sędziego. Podstawą do oceny pracy

tego ostatniego powinny stać się czynności podejmowane w toku postępowania, ewidencjonowane w sposób podobny do arkuszy roboczogodzin stosowanych w dużych kancelariach. Efektywność pracy sędziego powinna być mierzona liczbą roboczogodzin poświęconych na sprawę w stosunku do czasu trwania postępowania. Ponadto należy zlikwidować rosnący chaos zarządzeń nadzorczych wydawanych w ramach nadzoru administracyjnego i przywrócić sędziemu swobodę w organizowaniu swojej pracy (przy jednoczesnej kontroli wyniku końcowego, traktowanej nie jako uśrednione „pokrycie wpływu”, lecz jako liczba przepracowanych roboczogodzin w stosunku do ilości rozstrzygniętych spraw). System taki pozwoli nie tylko premiiować sędziów rozstrzygających sprawnie sprawy zawite, ale stworzy też funkcjonalne mierniki do równomiernego obciążenia ich pracą.

Podsumowanie

Problemy sądownictwa są złożone i skomplikowane w stopniu adekwatnym do złożoności i skomplikowania samego wymiaru sprawiedliwości – swego rodzaju metainstytucji, złożonej z wielu splecionych ze sobą subsystemów i interdependentnie zależnej od czynników znajdujących się poza nią. Sprowadzenie postulatów reformatorskich do jednego wspólnego mianownika nie jest możliwe, jednak poszukując najogólniejszych przyczyn warunkujących dysfunkcje sądownictwa, zidentyfikować można dwie, w dużej mierze od siebie niezależne:

- brak systemowej równowagi pomiędzy decyzjami politycznymi a prawotwórczym procesem stosowania prawa;
- biurokratyczna kultura korporacji sędziowskiej, przenikająca wszystkie rozwiązania instytucjonalne i warunkująca ich ostateczne działanie.

Każda z tych przyczyn wymaga innych działań reformatorskich. Na płaszczyźnie systemowo-ustrojowej konieczne jest poszukiwanie rozwiązań pozwalających na stopniowe kształtowanie kompromisu elit (prawniczych i politycznych) w zakresie tworzenia reguł organizujących życie wspólnoty. W tej sferze postulowana reforma Sądu Najwyższego zapewnić może powstanie areny, na której obydwie elity poszukiwać będą równowagi pomiędzy swoimi działaniami.

Przebudowa kultury korporacyjnej wymaga natomiast szeregu zmian instytucjonalnych, które przybrać mogą postać zmian o charakterze punktowym – bodźców stymulujących pożądaną kierunek ewolucji tejże kultury. Przyjęcie takiej strategii oznaczać będzie, że zmiany nastąpią bardzo powoli i stopniowo. Ich przyspieszenie wymusić może „oddolna rewolucja”, polegająca na wprowadzeniu sądów pokoju, rozumianych nie jako prowizoryczne usprawnienie, lecz jako systemowa zmiana, inicjująca powstanie nowej kultury orzeczniczej i nowego paradygmatu władzy sędziowskiej.

Stąd proponowane kierunki reformy obejmują:

- utworzenie w Sądzie Najwyższym nowej Izby – Powszechnej Wykładni Prawa – powoływanej w trybie politycznym, ale ponadpartyjnym (z decydującym udziałem prezydenta). Izba ta władna będzie dokony-

wać powszechnie wiążącej wykładni przepisów, przy czym w postępowaniu przed nią brać będą udział reprezentanci władzy politycznej, co stworzy szansę na ukształtowanie się równowagi pomiędzy działalnością ustawodawczą a prawotwórczym stosowaniem prawa;

- stworzenie z Krajowej Rady Sądownictwa organu realnie kontrolującego proces nominacyjny kandydatów na sędziów (zlikwidowanie istniejących obecnie „pałacowych” zależności będących skutkiem nietransparentnej procedury nominacyjnej), przy czym sama KRS wybierana miałaby być w sposób polityczny, ale ponadpartyjny (z decydującym udziałem prezydenta w razie niemożności osiągnięcia konsensusu w sejmie);
- wprowadzenie sądów pokoju, pochodzących z wyborów i funkcjonujących w oparciu o nową procedurę, które miałyby stać się „wehikułem zmiany kulturowej w sądownictwie”, oddziałując pozytywnie na funkcjonowanie dotychczasowego sądownictwa powszechnego (które będzie funkcjonować równoległe do nich);
- wprowadzenie szeregu pojedynczych zmian instytucjonalnych, nakierowanych na wzmocnienie efektów wywołanych przez sądy pokoju, na usprawnienie funkcjonowania pracy sądów i obniżenie kosztów dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Pięć Zasad Niezależności Eksperckiej

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logiem partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio zwią-

zanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperti CA KJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CA KJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CA KJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych dziedzin życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.