

Warszawa, 17.02.2021

Stanisław Zakroczyński

Instytut Strategie 2050

ANALIZA

Senacki projekt przywracania niezawisłości sędziowskiej idzie w dobrym kierunku, ale ma jeden poważny błąd
(druk senacki nr 50 i 50s)¹

GŁÓWNE TEZY:

- Senacki projekt ustawy naprawczej, przywracającej niezawisłość sędziowską w Polsce idzie w bardzo dobrym kierunku, został istotnie dopracowany i poprawiony w wyniku konsultacji społecznych i prac parlamentarnych. Zasługuje na poparcie i przyjęcie przez parlament, gdyż wyeliminuje dużą część przyczyn upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości w ostatnich latach.
- Projekt zawiera jeden istotny błąd, jakim jest umożliwienie przez art. 12 ust. 3 wznowienia wszystkich postępowań sądowych zakończonych wyrokami, w których wydaniu uczestniczyli sędziowie powołani przez tzw. „neoKRS”. Taka możliwość będzie prowadzić do pogłębiania się chaosu prawnego, gdyż wzruszane będą mogły być nawet setki tysięcy orzeczeń.
- Konieczne jest przyjęcie poprawki zawężającej przesłankę wznowieniową z art. 12 ust. 3 do przypadków, w których prawidłowo wyłoniona KRS stwierdzi, że konkretny sędzia został wybrany z naruszeniem gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Należy też wprowadzić wymóg udowodnienia przez stronę tego, że wadliwe powołanie sędziego miało wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, zgodnie z uchwałą Trzech Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 roku.
- Oprócz tego konieczne jest kontynuowanie prac nad prawdziwą reformą wymiaru sprawiedliwości mającą na celu m.in. odciążenie sądów i usprawnienie procedur sądowych. Niezależnie należy pracować nad rozwiązaniami przywracającymi apolityczność prokuratury i efektywny system kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

¹Analiza dotyczy tekstu jednolitego senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 50) w brzmieniu nadanym mu przez Komisję Ustawodawczą i Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawozdaniu z dnia 5 lutego 2021 roku (druk nr 50s) DOSTĘP: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,11285.html>

1. Zasadność inicjatywy ustawodawczej

Nie ma wątpliwości, że wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w zakresie odwrócenia niekorzystnych zmian w sądownictwie wprowadzonych przez rządy Zjednoczonej Prawicy i jej dalsze procedowanie jest konieczne. **Jest oczywiste, że kolejne, często chaotyczne „reformy” (a raczej „deformy”) sądownictwa wprowadzane przez Prawo i Sprawiedliwość od grudnia 2015 roku miały w istocie jeden cel – podporządkowanie niezależnych sądów i niezawisłych sędziów władzy politycznej jednej partii.** Temu służyły kolejne zmiany ustawowe w zakresie trybu powoływania sędziów i prezesów sądów powszechnych i wojskowych, ustroju Krajowej Rady Sądownictwa, powołania nowych izb Sądu Najwyższego, postępowań dyscyplinarnych, przechodzenia sędziów w stan spoczynku itd.

Przez ponad pięć lat wyrządzono w polskim sądownictwie wielu szkód – liczni doświadczeni sędziowie odeszli przedwcześnie z zawodu, wielu jest nękanym kolejnymi postępowaniami dyscyplinarnymi, politycznie uzależniona KRS nie wykonuje swojej roli obrończyni sędziowskiej niezawisłości, gdyż jest obsadzona osobami powiązаныmi z obozem władzy, nielegalna Izba Dyscyplinarna SN wydaje orzeczenia pomimo zawieszenia jej prawomocnym postanowieniem Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej itd. Obywatele i obywatelki nie odnoszą żadnych korzyści z przeprowadzonych zmian. Przeciwnie, czas postępowania przed sądami powszechnymi znacząco się wydłużył a podsądni nie mogą mieć pewności czy sędziowie kierują się wyłącznie swoją najlepszą wiedzą i sumieniem, czy też nie są wobec nich kierowane oczekiwania i naciski o charakterze politycznym. **To sytuacja, która zagraża samej istocie demokratycznego państwa prawa.**

Jednocześnie trzeba wyrazić uznanie dla tysięcy sędziów polskich sądów, którzy pomimo niesprzyjających okoliczności zachowują wewnętrzną niezawisłość i orzekają w zgodzie z literą i duchem Konstytucji oraz praw człowieka wyrażonych w ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą traktatach międzynarodowych, często narażając się na niesprawiedliwe i krzywdzące uwagi oraz szykany ze strony rządzących, włącznie z zawieszeniem w obowiązkach służbowych przez nielegalną Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego

2. Pozytywna ocena głównych kierunków rozwiązań

Senacki projekt ustawy o zmianie ustaw sądowych jest dobrym i dużym krokiem w kierunku odwrócenia tych niekorzystnych tendencji. Likwiduje skandaliczne przepisy dyscyplinarne, możliwości ingerencji ministra sprawiedliwości i Prezydenta w bieżącą pracę sądów, a także dwie kontrowersyjne Izby Sądu Najwyższego – nielegalną Izbę Dyscyplinarną i Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jednocześnie słusznie nie usuwa z porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej, która w niektórych przypadkach bywa skutecznym i wartościowym narzędziem w rękach obywateli pokrzywdzonych przez wadliwe orzeczenia sądowe.

Bardzo pozytywnie należy ocenić zwłaszcza przepisy dotyczące wyboru i składu

Krajowej Rady Sądownictwa. Bardzo słusznie wyposażono w prawo zgłaszania kandydatów na członków KRS, obok sędziów, także organy samorządów adwokackiego i radców prawnych, Rzecznika Praw Obywatelskich Krajową Radę Prokuratorów i grupę co najmniej dwóch tysięcy obywateli. Dużym krokiem w kierunku większej przejrzystości procedur jest także obligatoryjna organizacja wysłuchania publicznego kandydatów na członków KRS. Za demokratyczne i słuszne należy uznać wprowadzenie powszechnych sędziowskich wyborów na członków KRS.

Niezwykle trafnym rozwiązaniem, wychodzącym naprzód oczekiwaniom zwiększenia kontroli obywatelskiej na władzę sądowniczą jest utworzenie Rady Społecznej przy KRS wyposażonej w kompetencję do opiniowania kandydatur na stanowiska sędziowskie. Cieszy, że w wyniku konsultacji społecznej dodatkowo w projekcie ustawy zawarto przepisy techniczne dotyczące obsługi działalności Rady Społecznej. Nie do końca zrozumiałe jest jedynie, dlaczego w tekście jednolitym zrezygnowano z przyznawanej w pierwotnym tekście inicjatywy ustawodawczej kompetencji dla Rzecznika Praw Obywatelskich do nominowania jednego z członków Rady.

3. Problematyka weryfikacji sędziów powołanych przez „neoKRS”

Polska 2050 nie ma wątpliwości, że utworzona w 2018 roku „neoKRS” została powołana wadliwie. Nie da się, w zgodności art. 10, 173, 186 i 187 Konstytucji RP, wyłożyć regulacji, która upoważnia Sejm do wyboru sędziów-członków KRS (art. 11a ustawy o KRS w obecnym brzmieniu). Wyrok TK z 25 marca 2019 roku, wydany w wadliwym składzie, który „zalegalizował” ten fakt, jest jednym z najjaskrawszych przykładów wykorzystania tej instytucji do celów publicznych.² Jednocześnie jednak należy pamiętać, o tym, że w polskich sądach orzekają dziś już setki sędziów wyłonionych przez neoKRS (tylko do lipca 2019 roku KRS nominowała 543 sędziów, w styczniu 2020 orzekało już 384 z nich. Należy domniemywać, że obecnie liczba aktywnych sędziów powołanych przez neoKRS przekracza już 500, a więc stanowi ponad 5% wszystkich orzekających w polskich sądach!).³

W związku z powyższym przy kształtowaniu procedury weryfikacji nominacji sędziowskich dokonanych przez neoKRS należy wyważyć dwie wartości – z jednej strony konieczność doprowadzenia do stanu zgodnego z konstytucyjną zasadą niezawisłości sądownictwa, z drugiej zaś – ochrony obrotu prawnego. Sędziowie ci wydali już wszak setki tysięcy orzeczeń w zwykłych, codziennych sprawach polskich obywateli i obywaterek, takich jak: rozwody, skargi na decyzje administracyjne (np. w zakresie pozwoleń na budowę), podziały nieruchomości, czy sprawy wykroczeniowe lub karne, a także np. przedsiębiorców takich jak sprawy gospodarcze czy cywilne (np. dotyczące zasądzenia

2sygn. akt K12/18.

³Dane za OKO.press. Zob.: „Lista dla obywateli: 384 sędziów zarekomendowanych przez neo-KRS i powołanych przez prezydenta Dudę”: <https://oko.press/lista-dla-obywateli-384-sedziow-zarekomendowanych-przez-neo-krs/> oraz „Ujawniamy listę 543 sędziów nominowanych przez neo-KRS. Ich wyroki mogą być kwestionowane w przyszłości”: <https://oko.press/ujawniamy-liste-543-sedziow-nominowanych-przez-neo-krs-ich-wyroki-moga-byc-podwazane-w-przyszlosci/>

należnych roszczeń o zapłatę). Dlatego jeszcze w czasie kampanii prezydenckiej przedstawiciel Komitetu Wyborczego Szymona Hołowni wyraził w toku Obywatelskiego Wysłuchania Publicznego w Krakowie 28 lutego 2020 roku negatywną opinię o pierwotnym kształcie art. 9 w związku z art. 11 omawianego projektu ustawy, który przewidywał konieczność złożenia z urzędu wszystkich sędziów nominowanych przez neoKRS. Prowadziłoby to do olbrzymiej wyrwy w i tak już przeciążonym systemie wymiaru sprawiedliwości. Podobną opinię wygłosił w toku tegoż wysłuchania m.in. prof. Andrzej Zoll.⁴

Z satysfakcją notujemy w związku z tym, że Komisje Senackie poparły poprawkę całkowicie zmieniającą brzmienie tych artykułów. W tekście jednolitym projektu ustawy przedstawionym Senatowi, przewidziana została procedura weryfikacyjna postępowań ws. nominacji sędziowskich i asesorskich dokonywana przez „prawidłową KRS” wybraną na mocy nowej ustawy. Dopiero po ponownym rozpatrzeniu tych spraw przez prawidłowo powołaną KRS w terminie 2 lat od wejścia w życie ustawy i ewentualnym stwierdzeniu przez nią, że „sprawa została rozstrzygnięta z naruszeniem zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, wobec sędziego nominowanego w ten sposób można by wszcząć postępowanie dyscyplinarne i złożyć go z urzędu.

To rozwiązanie wydaje się być optymalne i ograniczyć rozliczenia tylko do tych przypadków, w których faktycznie doszło do nominacji sędziowskich pod naciskiem politycznym.

4. Problematyka weryfikacji orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych przez „neoKRS” - propozycja rozwiązania alternatywnego

W świetle powyższego jest wszakże niezrozumiałe, dlaczego Komisje Senackie nie zdecydowała się na wprowadzenie zmian również do art. 12 projektu ustawy. Artykuł ten przewiduje z jednej strony, że orzeczenia wydane przez sądy, w składzie których zasiadali sędziowie powołani przy udziale neoKRS pozostają w mocy poza orzeczeniami wydanymi przez Izbę Dyscyplinarną SN (art. 12 ust. 1 i 2) - oba te rozwiązania należy przyjąć z aprobatą. Z drugiej jednak strony stanowi, że okoliczność, że orzeczenie zostało wydane przez sąd, w składzie którego uczestniczył sędzia lub asesor sądowy powołany na wniosek neoKRS „stanowi przesłankę do wniesienia środka zaskarżenia, a także wniosku albo skargi o wznowienie postępowania” (art. 12 ust. 3). Artykuł określa także roczny termin na wnoszenie wniosków lub skarg o wznowienie postępowania opartych na tej podstawie (art. 12 ust. 4).

Należy stanąć na stanowisku, wyrażonym w toku wspomnianego już Obywatelskiego Wysłuchania Publicznego m.in. przez prof. Andrzeja Zolla, że tego typu rozwiązanie jest zbyt szerokie i wpłynie bardzo negatywnie na pewność obrotu prawnego,

⁴Wypowiedź Stanisława Zakroczymskiego w toku Obywatelskiego Wysłuchania Publicznego od 56 minuty, prof. Andrzeja Zolla od 1 godziny 48 minuty nagrania video. DOSTĘP: <https://www.youtube.com/watch?v=BGwW5t7H5SU&t=3654s>

która jest wartością konstytucyjną, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten, jeśli wszedłby w życie, otworzyłby drogę do podważania niekorzystnych dla stron orzeczeń w licznych sprawach cywilnych, gospodarczych, rodzinnych, administracyjnych czy karnych i mógłby jeszcze powiększyć chaos prawny w naszym kraju a zatem mieć negatywne skutki prawne, gospodarcze i społeczne.

Dlatego warto rozważyć przyjęcie poprawki zmieniającej brzmienie art. 12 ust. 3 i 4 projektu ustawy. Mogłyby one uzyskać następujące brzmienie:

„3. Okoliczność, że orzeczenie zostało wydane przez sąd, w składzie którego uczestniczył sędziog Sądau Najwyższego, sędziog sądu powszechnego, sędziog sądu administracyjnego albo asesor sądowy w sądzie administracyjnym, co do którego Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła w trybie art. 9 ust. 3 niniejszej ustawy, że uchwała w sprawie jego powołania do pełnienia urzędu została podjęta z naruszeniem zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów, stanowi podstawę do wniesienia środka zaskarżenia, a także wniosku albo skargi o wznowienie postępowania. W piśmie wnoszącym środek zaskarżenia, wniosek albo skargę w sprawie, o której mowa w niniejszym artykule należy wykazać, że nieprawidłowość powołania do pełnienia urzędu sędziog prowadziła, w konkretnych okolicznościach danej sprawy, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

4. Wniosek albo skargę o wznowienie postępowania opartą na podstawie, o której mowa w ust. 3 można wnieść w terminie roku od podjęcia przez Krajową Radę Sądownictwa uchwały w trybie art. 9 ust. 3, o której mowa w ustępie poprzedzającym. Terminów, o których mowa w art. 407 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Z 2019 r. poz. 1460, 1495, 1649 i 1818) oraz art. 277 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) nie stosuje się.”

Zastosowanie opisanej tam przesłanki wznowieniową byłoby więc zawężone tylko i wyłącznie do spraw, w których orzekali sędziowie, którzy nie przejdą weryfikacji przez prawidłową KRS. Ponadto zgodnie z tezą 3 uchwały połączonych Izb Karnej, Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku, konieczne byłoby aby każdorazowo przy wnoszeniu o wznowienie postępowania wykazywać iż **„wadliwość procesu powoływania [sędziog orzekającego w danej sprawie] prowadziła, w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i niezależności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.”**⁵

⁵Zob. Uchwała połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I-4110-1/20. DOSTĘP: _

Dopiero przyjąwszy takie rozwiązanie będzie można mieć pewność, że „okazji” związanej z uchwaleniem niniejszego projektu ustawy nie wykorzystają, obok osób rzeczywiście pokrzywdzonych „deformą sądownictwa”, także dziesiątki tysięcy stron postępowań sądowych najzwyczajniej niezadowolonych z merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy ich spraw. Czyli, mówiąc językiem potocznym, że przywracając niezależne sądownictwo nie przyprawimy mu dodatkowych problemów - nie „wylejemy dziecka z kąpielą.”