

Toruń, 31 XII 2015

Szanowny Pan  
Sędzia Łukasz Piebiak  
Podsektetarz Stanu  
Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do pisma z dn. 3 grudnia 2015 uprzejmie dziękujemy za zaproszenie Fundacji Court Watch Polska do składania propozycji i postulatów mających na celu poprawę funkcjonowania polskiego sądownictwa. My również mamy nadzieję na owocną współpracę. Staramy się patrzeć na sądy z perspektywy nauk społecznych oraz jako ważny element szerszego systemu społecznego. Problemy, z którymi boryka się polski wymiar sprawiedliwości, w naszej ocenie nie zawsze dadzą się rozwiązać poprzez zmiany wyłącznie w obrębie jego instytucji. W naszym przekonaniu, najważniejszy z nich – niskie zaufanie społeczne – nie wynika wprost z negatywnej oceny pracy sądów przez obywateli, ale jest konsekwencją atrofii relacji pomiędzy sądownictwem i resztą społeczeństwa. Nie ma tu miejsca na szersze omówienie tej tezy i jej konsekwencji, ale chcieliśmy zwrócić uwagę, że choć przedstawiamy poniżej postulaty odpowiadające na stosunkowo rozproszone problemy polskich sądów, to mają one wspólny cel – władza sądownicza ciesząca się powszechnym i zasłużonym zaufaniem Polaków.

Z wyrazami szacunku,

dr Stanisław Burdziej  
członek zarządu Fundacji

Bartosz Pilitowski  
prezes zarządu Fundacji

Załącznik: Propozycje zmian w funkcjonowaniu sądownictwa powszechnego

# Propozycje zmian w funkcjonowaniu sądownictwa powszechnego:

## 1. Wzmocnienie wewnętrznej niezawisłości sędziów

O ile istnieją w Polsce szerokie gwarancje niezawisłości sędziów od czynników zewnętrznych, o tyle system powoływania sędziów nie sprzyja wewnętrznej niezawisłości sędziów od swojego własnego środowiska. Po pierwsze, perspektywa “awansu” do sądu wyższej instancji jest atrakcyjna nie tylko ze względów prestiżowych, ale także ze względu na wyższe zarobki oraz lepsze warunki pracy. Brakuje także alternatywnych dróg rozwoju kariery w zawodzie sędziego. Dlatego należy się spodziewać, że “staranie się o awans” będzie istotnym czynnikiem warunkującym pracę wielu sędziów. Po drugie, “awans” do sądu wyższej instancji jest zależny w zasadzie wyłącznie od decyzji innych sędziów. Może to wzmacniać wewnątrzśrodowiskowy konformizm sędziów i mimowolnie wpływać na ich orzecznictwo, ograniczając w praktyce niezawisłość.

Postulujemy dwa rozwiązania tego problemu, które mogą być zastosowane łącznie lub oddzielnie:

1. **Modyfikację formuły wyłaniania sędziów sądów powszechnych w taki sposób, aby jednym z etapów była ocena kandydatów przez lokalną komisję o zróżnicowanym składzie.**
2. **Uniezależnienie wysokości wynagrodzeń sędziów od awansu w strukturze sądownictwa.**

**Ad. 1. Modyfikacja formuły wyłaniania sędziów** sądów powszechnych powinna mieć na celu oparcie wyboru sędziów na przejrzystych, jasnych i precyzyjnych kryteriach oraz uczynienie wyboru bardziej niezależnym i transparentnym. W tym celu powinny, po pierwsze, powstać uniwersalne, jasne i precyzyjne kryteria wyboru i awansu sędziego, które wskazują, jacy

kandydaci są poszukiwani zarówno w wymiarze merytorycznym, osobowościowym, jak i społecznym. Następnie powinien zostać rozszerzony katalog podmiotów zaangażowanych w pierwszy etap wyboru kandydatów. Zamiast zgromadzenia sędziów, oceny kandydatur przekazywanych Krajowej Radzie Sądownictwa powinna dokonywać lokalna komisja, działająca odpowiednio przy sądzie okręgowym lub sądzie apelacyjnym. W skład komisji oceniającej kandydatury powinny wchodzić osoby godne zaufania z różnych środowisk. Mogłyby być one wskazywane np. przez: samorząd sędziowski, samorzady prawnicze, samorzady terytorialne z obszaru właściwości miejscowej sądu, do którego powołany ma zostać sędzia, a także przez wojewodę lub Ministra Sprawiedliwości (jeśli postępowanie dotyczyłoby wakatu w sądzie apelacyjnym).

W celu zwiększenia legitymizacji społecznej komisji oraz uniknięcia jej „polityzacji” powinno dążyć się do tego, aby uprawnione podmioty wybierały do komisji osoby spośród obywateli, a nie swoich „delegatów”. W tym celu można wykluczyć możliwość powoływania do komisji przedstawicieli swojego własnego środowiska, np. sędziowie nie mogliby wskazać sędziego, adwokaci - adwokata, a prezydent miasta - urzędnika ani członka ugrupowania, którego sam jest członkiem. Można także całkowicie wykluczyć możliwość powoływania do komisji członków korporacji prawniczych, partii politycznych i władz samorządowych. Najważniejszy dla jej funkcjonalności jest jednak pluralizm komisji. Im więcej uprawnionych podmiotów do wskazywania członków – tym mniejsza szansa, że przy ocenie kandydatów dojdzie do zмовы.

Opinia kolegium sądu o kandydatach, o której mowa w art. 57ah ustawy o ustroju sądów powszechnych, byłaby znana komisji, ale nie byłaby dla niej wiążąca. Każdy z kandydatów mógłby załączać do swoich dokumentów opinie i referencje także od innych podmiotów, np. od swojego samorządu zawodowego, organizacji społecznej, której jest członkiem lub na rzecz której działa. Do dokumentów załączane powinny być także ewentualne opinie nadesłane po upublicznieniu listy zgłoszonych kandydatów. Komisja po zapoznaniu się z dokumentami kandydatów powinna wyłonić spośród nich dwie lub trzy osoby (dokładna liczba oraz tryb wyboru powinny być określone przepisami) i przedstawić je Krajowej Radzie Sądownictwa. Rada wnioskowałaby do Prezydenta o powołanie na urząd osoby wybranej wyłącznie spośród tych 2 lub 3 kandydatów. Częścią procesu oceny kandydatów przez Radę powinna być

obligatoryjna rozmowa zespołu, o którym mowa w art. 31 ustawy o KRS, z kandydatami wskazanymi przez lokalną komisję.

**Ad. 2. Uniezależnienie wysokości wynagrodzeń sędziów** od awansu w strukturze sądownictwa powinno wykluczać związek awansu pionowego ze wzrostem wysokości wynagrodzenia, aby wykluczyć motywację finansową w staraniu się o awans. Wysokość wynagrodzenia sędziów powinna być znacznie bardziej wyrównana niż obecnie oraz wiązać się wyłącznie z długością stażu. Wynagrodzenie sędziego powołanego do sądu wyższej instancji powinno rosnać proporcjonalnie do jego stażu na stanowisku sędziego, tak samo jak jego kolegów i koleżanek, którzy nie zostali awansowani. Osoba powołana po raz pierwszy na urząd sędziego sądu okręgowego lub apelacyjnego powinna rozpoczynać urzędowanie z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu sędziego, który osiągnął minimalną długość stażu, aby ubiegać się o powołanie do danego sądu.

## 2. Obiektywny przydział spraw

Istniejąca obecnie możliwość nierównomiernego przydziału spraw sędziom w wydziale posiada liczne racjonalne uzasadnienia. Wiąże się jednak z nią ryzyko dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, sprawy mogą być przydzielane w sposób prowadzący do nierównomiernego obciążenia sędziów pracujących w tym samym wydziale. Także, zasada przekazywania trudniejszych spraw sprawniejszym sędziom, która wydaje się zasadna z punktu widzenia efektywności całego wydziału, ma swoje wady, ponieważ w praktyce system ten karze najlepszych i nagradza najsłabszych członków zespołu, jakim jest wydział. Zniechęca to do efektywnej pracy i prowadzi do frustracji sprawnych sędziów. Po drugie, możliwość arbitralnego przydziału spraw tworzy przestrzeń dla nadużyć, sprzyja korupcji oraz może budzić nieufność do bezstronności sądu.

**Postulujemy, aby przydział spraw do referatów poszczególnych sędziów odbywał się równomiernie i zawsze losowo** - w sposób uniemożliwiający manipulację. Wyjątki, spowodowane np. długotrwałą chorobą sędziego, powinny być uwzględniane wg precyzyjnej procedury uniemożliwiającej manipulację obciążeniem sędziów.

### 3. Doprecyzowanie polityki unikania konfliktu interesów

W chwili obecnej sędzia sam ocenia czy istnieją okoliczności mogące wywołać „uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie” i w zależności od swojej oceny składa żądanie o wyłączeniu się z orzekania. Ponieważ kryterium to jest bardzo nieprecyzyjne oraz pozostawia kwestię w dyskrekcji samego sędziego, nie sprzyja to obiektywnej ocenie zasadności wyłączenia. W końcu nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie.

**Postulujemy, by sędziowie zgłaszali na piśmie potencjalne konflikty interesów związane z każdą sprawą prezesowi sądu lub wyznaczonemu przez niego sędziemu. To prezes lub ów wyznaczony sędzia podejmowałiby decyzję o ewentualnym wyłączeniu sędziego jeśli uznałby, że przedstawione okoliczności mogą wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego.** Orzekający sędzia byłby uwolniony z ciężaru decyzji w swojej sprawie, jak również od wiążącej się z tą decyzją odpowiedzialności. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego wiązała by się wyłącznie z nieujawnieniem informacji. Informacja podlegająca ujawnieniu powinna zostać zdefiniowana w sposób nie pozostawiający wątpliwości, że obowiązkowi ujawnienia przez sędziego podlegają wszystkie okoliczności, które mogłyby być potencjalnie uznane za świadczące o istnieniu konfliktu interesów lub braku bezstronności sędziego z innego powodu. Informacja taka nie powinna trafiać do akt sprawy, ale do osobnego rejestru objętego klauzulą tajności. Takie rozwiązanie nie tylko skuteczniej zabezpieczy wymiar sprawiedliwości przed sytuacjami orzekania w sytuacji konfliktu interesów. Także w przypadku, gdyby prezes lub odpowiedzialny za to sędzia nie zdecydował o wyłączeniu sędziego fakt ujawnienia przez sędziego okoliczności przełożonym zdejmuje z niego podejrzenie działania w zмовie ze stroną i chroni zaufanie do bezstronności sądu.

### 4. Zadbanie o niezależność i kompetencje ławników

Konstytucyjny postulat udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie znajduje właściwego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Przepisy nie sprzyjają zapewnieniu społeczeństwu właściwej reprezentacji w postaci ławników. Po pierwsze, udział ławników w orzekaniu został ograniczony do wąskiego katalogu spraw. Po drugie, przepisy nie gwarantują

doboru kompetentnych, aktywnych i decyzyjnych osób, które stanowiłyby wsparcie dla sędziów i godną reprezentację społeczności lokalnych w sądach. Po trzecie, dobór konkretnych ławników do spraw może być - i często jest - arbitralny. Stwarza to ryzyko ograniczania funkcji kontrolnej ławników i wymuszania na nich konformizmu. Wszystko to w praktyczny sposób eliminuje rzeczywisty udział społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Należy podjąć kompleksową odnowę instytucji sędziego ławnika. W tym celu postulujemy:

1. Rozszerzenie katalogu spraw, w których orzekają ławnicy, aby urealnić udział społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.
2. Wprowadzenie zasady losowego doboru ławników do spraw.
3. Silne wsparcie szkoleniowe dla osób pełniących funkcję sędziego społecznego.
4. Zmianę modelu sędziego społecznego w jednym z dwóch kierunków:
  - a. profesjonalizacji,
  - b. demokratyzacji

lub odejście od jakiegokolwiek wynagrodzenia i zwrotu kosztów – w przypadku pozostawienia obecnie obowiązującej formuły wyboru ławników.

**Ad. 3a. Profesjonalizacja funkcji sędziego społecznego** powinna obejmować:

- wprowadzenie realnego (wyższego) wynagrodzenia za pracę ławnika,
- zwiększenie wymagań merytorycznych dla osób kandydujących,
- wybór z udziałem lokalnej komisji oceniającej kwalifikacje kandydatów,

czyli podobny model roli quasi-zawodowej z jakim mamy do czynienia w przypadku pozaetatowych członków samorządowych komisji odwoławczych.

**Ad. 3b. Demokratyzacja funkcji sędziego społecznego** powinna obejmować:

- dobór ławników w drodze losowania spośród wszystkich pełnoletnich pracujących lub samozatrudnionych obywateli z możliwością usprawiedliwionej odmowy w przypadku poważnych przeszkód;
- zwrot utraconych zarobków i kosztów poniesionych w związku z pełnieniem funkcji;
- brak możliwości ponownego pełnienia funkcji.

Każdy model ma swoje wady i zalety, których nie ma tu miejsca opisywać, ale które należy szczegółowo przeanalizować przed podjęciem decyzji, w którym kierunku reformować

instytucję ławnika w Polsce. Naszym zdaniem taka dyskusja oraz reforma jest jednak konieczna.

## 5. Wyrównanie poziomu realnych warunków materialnych sędziów

Zawód sędziego w dużych miastach wydaje się być nie dość atrakcyjny finansowo. Efektem może być feminizacja zawodu, odpływ części najlepszych i najaktywniejszych sędziów do innych zawodów prawniczych oraz frustracja pozostałych.

**Postulujemy wprowadzenia dodatku wielkomiejskiego dla sędziów sądów rejonowych zatrudnionych w miastach o najwyższych kosztach życia.**

Jednocześnie, **postulujemy rozważenie rezygnacji ze zwrotu kosztów dojazdu sędziego do miejsca pracy**, z wyjątkiem delegacji. Uważamy, że przywilej ten promuje zamieszkiwanie przez sędziów jak najdalej od sądu, w którym się orzeka. Może to skutkować 1) wyobcowaniem sędziów z problemów społeczności, w której orzekają oraz 2) traktowaniem pracy w sądzie rejonowym jako przejściowego etapu na drodze do sądu wyższej instancji.

## 6. Podniesienie statusu sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych

Spośród wydziałów sądów rejonowych w wydziałach rodzinnych rozpoznawane są stosunkowo trudne sprawy; jednocześnie, wydziały te oferują sędziom relatywnie mniejsze możliwości awansu niż inne wydziały procesowe. Może to sprzyjać negatywnemu doborowi oraz frustracji pracujących tam sędziów.

**Postulujemy wprowadzenie systemu zachęt dla sędziów pracujących w wydziałach rodzinnych**, który stanowiłby alternatywę dla tradycyjnej ścieżki rozwoju kariery sędziego. Powinien mu towarzyszyć staranny dobór sędziów do wydziałów rodzinnych uwzględniający adekwatne doświadczenie życiowe oraz posiadanie wykształcenia pedagogicznego lub psychologicznego. Naszym zdaniem **należy wręcz rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych.**

## 7. Zapewnienie odpowiedniej liczby i kompetencji personelu pomocniczego

Mamy w Polsce do czynienia z zachwianiem proporcji wydatków na wynagrodzenia sędziów i wydatków na wynagrodzenia personelu pomocniczego. Przy braku ograniczenia kognicji sądów i ograniczonych zasobach istnieją dwie podstawowe strategie radzenia sobie ze wzrostem popytu na decyzje sądu: zwiększenie liczby sędziów lub zwiększenie efektywności pracy sędziów (tj. liczby decyzji, które jest w stanie podjąć pojedynczy sędzia). To drugie można do pewnego stopnia osiągać zapewniając sędziom odpowiednie wsparcie w postaci asystentów. Jest ich po pierwsze za mało (1 na 3 sędziów). Po drugie, brak możliwości rozwoju kariery w tym zawodzie powoduje, że najzdolniejsi asystenci szybko zmieniają zawód, a sędziowie borykają się z koniecznością ciągłego szkolenia nowych osób. Zwiększanie proporcji liczby asystentów do sędziów oraz zadbanie o wysoką jakość kadr w tym zawodzie poprzez stworzenie ścieżki rozwoju zawodowego wpłynie pozytywnie także na warunki pracy i prestiż zawodowy sędziów.

**Postulujemy zwiększanie proporcji liczby asystentów do sędziów - nawet kosztem wygaszania zwalnających się etatów sędziowskich i wprowadzania na ich miejsce etatów asystentów oraz stworzenie możliwości rozwoju kariery w tym zawodzie.**