

Sądy i sędziowie w poszukiwaniu gospodarza. Uwagi na tle projektu ustawy o KRS przedstawionego przez SSP Iustitia w grudniu 2023 r.

Dr Łukasz Bojarski*

Wstęp – zakres tematyczny i metoda

Jednym z warunków przywrócenia w Polsce praworządności są zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa. Projekty zmian ustawy o KRS opracowało Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia¹ oraz Ministerstwo Sprawiedliwości². Proponowane zmiany są dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, chodzi o zakończenie działania tzw. neo-KRS oraz przywrócenie Rady w składzie wybieranym w procedurze gwarantującej niezależność tego organu. Z drugiej strony, podjęcie prac legislacyjnych stwarza możliwość zaproponowania dalej idących zmian dotyczących funkcjonowania Rady, czy wręcz, jak w projekcie Iustitii, zmiany jej ustrojowej roli.

W artykule analizuję wybrane zagadnienia związane z zarządzaniem sądownictwem, udziałem nie-sędziów w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości³, rozliczalnością sądownictwa⁴, oraz transparentnością działań KRS. Świadomie natomiast pomijam będące przedmiotem licznych bieżących analiz zagadnienia związane ze statusem tzw. neo-sędziów (w tym w odniesieniu do wyborów członków KRS), czy przyszłym losem obecnych, wybranych przez Sejm IX kadencji, sędziowskich członków KRS. Losem będącym rezultatem „wygaszenia mandatów”, czy „ustania działalności tych osób w KRS” (jak proponuje projekt MS)⁵, czy też zakończenia stanu naruszenia prawa przez Sejm (uchylenie uchwały o wyborze sędziowskich członków KRS z 2022 r.⁶, jako podjętej z naruszeniem Konstytucji i prowadzącej do ukształtowania Rady w sposób sprzeczny z Konstytucją, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)⁷.

W pierwszej części artykułu skupiam się na zagadnieniach związanych z wyborami sędziowskich członków KRS oraz powołaniem, składem i kompetencjami nowego organu doradczego: Rady Społecznej przy KRS. Punktem wyjścia jest dla mnie projekt Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, jednak oba projekty, także ministerialny, proponują w tej mierze podobne, częściowo identyczne rozwiązania. W tym zakresie artykuł można uznać także za głos autora w dyskusji o projekcie ministerialnym. Co prawda konsultacje społeczne dobiegły końca⁸, ale sytuacja polityczna pozwala przewidywać, że przyjęty przez ministerstwo projekt, nawet w przypadku uchwalenia przez Parlament, może nie zostać podpisany przez Prezydenta⁹. Jeśli tak się stanie, to

* Autor jest członkiem Rady Fundacji Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS. W 2023 r. obronił na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Oslo pracę doktorską pt. „Judicial Resistance against the Rule of Law Backsliding – Judges and Citizens – the case of Poland” (Opór sądownictwa przeciwko degradacji państwa prawa – sędziowie i obywatele – przypadek Polski). W latach 2010–2015 Ł. Bojarski był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa powołanym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. ORCID: 0009-0004-8100-9812; kontakt: lukeboja@gmail.com.

¹ SSP Iustitia, Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, wersja z 6.12.2023 r.; SSP Iustitia, Uzasadnienie projektu ustawy z dnia [...] o Krajowej Radzie Sądownictwa, projekt z 6.12.2023 (do tej wersji uzasadnienia odwołuję się w tekście, dalej jako: Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS). Projekty, z drobnymi zmianami został także opublikowany w lutym 2024 r., zob. Zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z uzasadnieniem, Warszawa 2024; publikacja dostępna na stronie: <https://www.profinfo.pl/spoleczne-projekty-ustaw>.

² Ministerstwo Sprawiedliwości, Projekt o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 11.1.2024 r., dostępny na stronie rządowego procesu legislacyjnego: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12380701>.

³ Odwołuję się tu do opracowanych przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa (*European Network of Councils of the Judiciary*, ENCJ) i przyjętych w Warszawie 3.6.2016 r. Standardów Minimalnych VI. Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem (Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance, ENCJ Report 2015–2016, adopted on 3 June 2016). Oryginalna wersja Standardów dostępna jest na stronie: www.ency.eu; tłumaczenie polskie standardów zob.: Ł. Bojarski, Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren?, Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik, 2(35)/2017, s. 48–64.

⁴ Termin „rozliczalność” to odpowiednik angielskiego *accountability*. Zob. np. projekt „Rozliczalność jako kategoria prawa konstytucyjnego”, NCN, UMO 2018/29/B/HS5/01771.

⁵ Art. 2.1 projektu MS w wersji ze stycznia 2024 r. przewidywał wygaszenie mandatów. Projekt przyjęty przez Radę Ministrów 20.2.2024 r. przewiduje w art. 2, że z dniem ogłoszenia wyników nowych wyborów członków sędziowskich do KRS „ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm”.

⁶ Uchwała Sejmu RP z 12.5.2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2161_u/file/2161_u.pdf.

⁷ Uchwała Sejmu RP z 20.12.2023 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym, https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/118_u/file/118_u.pdf.

⁸ Pismo Ministra Sprawiedliwości (DLUS-II.440.1.2024) zapraszające do konsultowania projektu datowane było na 12.1.2024 r. W piśmie minister prosił o zajęcie stanowiska w przyspieszonym, w stosunku do normalnego trybu (21 dni), terminie 10 dni od otrzymania pisma, czyli do ok. 22–25.1.2024 r.

⁹ W przeddzień oddania tekstu do redakcji projekt ministerialny został przyjęty przez Radę Ministrów. Projekt w wyniku konsultacji został nieco zmieniony. Informacje o zmianach zostały dodane do artykułu. Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przedłożony przez Ministra Sprawiedliwości, 20.2.2024 r.

przy okazji przyszłych prac będzie można wrócić do poniżej zasygnalizowanych zagadnień. Poza tym, samo ministerstwo deklaruje przygotowanie kolejnego projektu zmian ustawy o KRS, także odnośne prace będą się nadal toczyć¹⁰.

W drugiej części artykułu zajmuję się już tylko analizą wybranych propozycji Iustitii zawartych w projekcie zmian ustawy o KRS, które idą dalej niż projekt ministerialny. Tylko incydentalnie odnoszę się także do innego projektu Iustitii – zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych¹¹.

Poniższe uwagi wynikają z analizy doktrynalnej, jak i stosowania metody etnograficznej¹². Jako pracownik i współpracownik organizacji obywatelskich przez szereg lat zajmowałem się problematyką relacji, interakcji, czy współpracy sądów i sędziów oraz społeczeństwa obywatelskiego i obywateli¹³, a także, dzięki powołaniu przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, w latach 2010–2015 byłem członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. Pozwoliło mi to na krytyczne spojrzenie i analizę procedur, postępowań, debat toczonych w KRS.¹⁴ Niewielka liczba badań empirycznych i opracowań naukowych powoduje, że odwoływanie się do doświadczeń osobistych może dostarczyć istotnych informacji¹⁵.

Wybór sędziowskich członków KRS

Podstawowym celem obu projektów ustaw jest przywrócenie stanu ocenianego jako zgodny z Konstytucją, polega-

jącego na wyborze sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów, a nie przez Sejm. Wybór przez Sejm przewidziała ustawa przygotowana przez Prezydenta, uchwalona w grudniu w 2017 r.¹⁶, która doprowadziła do stanu ocenianego przez krajowe i międzynarodowe organy sądowe¹⁷, liczne ekspertyzy¹⁸ i doktrynę¹⁹, jako niezgodny z Konstytucją i prawem międzynarodowym²⁰.

Projekt Iustitii określa ilu członków KRS wybierają sędziowie określonego rodzaju oraz szczebla sądów. W tym sensie projekt wydaje się podobny do rozwiązań proponowanych przez MS, w rzeczywistości różni się jednak istotnie. Przypomnijmy, do 2018 r. wybierani przez sędziów członkowie Rady pochodzili przede wszystkim z sądów wyższych szczebli, głównie okręgowych, przedstawiciele sądów rejonowych zdarzali się wyjątkowo. Wywoływało to niezadowolenie części sędziów z sądów rejonowych, nazywanych liniowymi, którzy nie czuli się reprezentowani, i mieli pozostawać w opozycji, co m.in. próbowała wykorzystać władza polityczna, do sędziów tzw. pałacowych²¹. Zmiany wprowadzone w grudniu 2017 r. odwróciły zatem tę sytuację i większość sędziowskich członków neo-KRS została wybrana w 2018 r. spośród sędziów sądów rejonowych²² (liczba sędziów rejonowych wybranych do neo-KRS zmniejszyła się z kolei w 2022 r., w części z powodu ponownego wyboru na kolejną kadencję osób, które awansowały do sądów wyższych szczebli już podczas członkostwa

¹⁰ Według ministra sprawiedliwości Adama Bodnara zmiany w ustawie o KRS podzielono w MS na dwa etapy: sprawy pilne zawarte w projekcie analizowanym w artykule i zmiany głębsze, które zostaną przygotowane w późniejszym terminie. Zob. M. Jałoszewski, Bodnar dla OKO.press: „Rozliczę ludzi Ziobry. Zmienię sądy, dam prokuraturze niezależność”, wywiad, 18.2.2024 r., <https://oko.press/bodnar-zmienienie-sady-dam-prokuraturze-niezalezność>.

¹¹ SSP Iustitia, Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 18.12.2023 r.; por. Zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa prawo o ustroju sądów powszechnych z uzasadnieniem, Warszawa 2024; publikacja dostępna na stronie: <https://www.proinfo.pl/spoleczne-projekty-ustaw>.

¹² Zob.: CLARK, T., FOSTER, L., SLOAN, L. & BRYMAN, A. 2021. Bryman's Social Research Methods, Oxford, Oxford University Press., zwłaszcza Rozdział 18, *Ethnography and participant observation*; zob. J. Flood, Socio-Legal Ethnography, [w:] BANAKAR, R. & TRAVERS, M. (red.) 2005. Theory and Method in Socio-Legal Research: Hart Publishing, p. 33.

¹³ Por. Ł. Bojarski, Razem czy osobno? Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych, Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik, (2014/4). Szereg publikacji autora dotyczących tej problematyki zob.: <https://uio.academia.edu/LukaszBojarski>.

¹⁴ Część debat czy zmian inicjowałem sam lub we współpracy z innymi członkami Rady. Swoje doświadczenia z pracy w Radzie przedstawiam m.in. w: Ł. Bojarski, Krajowa Rada Sądownictwa czyli więcej obywatela w sądownictwie, Na wokandzie, 1(11) 2012, oraz w K. Sobczak, Ataku na sądy nie można było powstrzymać, ale osłabić – tak. Wywiad z Ł. Bojarskim, prawo.pl, 1.9.2018.

¹⁵ Jak to wyraził J. Flood „etnografia sprawia, że znajdujemy się jednocześnie wewnątrz i na zewnątrz badanej sceny/inscenizacji. Jest to zarówno przedsięwzięcie literackie, jak i naukowe, bez uprzywilejowania żadnego z nich”; tłumaczenie autora, oryg.: „*ethnography makes us simultaneously stand inside and outside the mise en scene as we research It is both a literary and scientific endeavour without privileging one over the other*”, zob. J. Flood, Socio-Legal Ethnography, [w:] BANAKAR, R. & TRAVERS, M. (eds.) 2005. Theory and Method in Socio-Legal Research: Hart Publishing, s. 33.

¹⁶ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3, 2.1.2018 r.).

¹⁷ Zob. m.in.: wyr. TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 oraz z 2.3.2021 r., C-824/18; wyr. ETPC z 22.7.2021 r. (*Reczkowicz przeciwko Polsce*, 43447/19); z 8.11.2021 r. (*Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, 49868/19 i 57511/19); z 23.11.2023 r. (*Wałęsa przeciwko Polsce*, 50849/21).

¹⁸ Liczne ekspertyzy indywidualne oraz stanowiska Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego dotyczące niekonstytucyjności rozwiązań proponowanych przez Prezydenta i uchwalonych przez Sejm przywołuję, w: Ł. Bojarski, Krajowa Rada Sądownictwa, [w:] T. Zalasziński (red), Jak przywrócić państwo prawa?, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 71 i n., https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/Jak-przywrócic-państwo-prawa_Interaktywna.pdf; zob. także Opinie i stanowiska Zespołu Ekspertów Prawnych: <https://www.batory.org.pl/forumidei/zespoły-ekspertkie/>.

¹⁹ Zob. m.in.: A. Rakowska-Trela, Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?, [w:] Ł. Bojarski i in. (red.), Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce, Warszawa 2019.

²⁰ Równoległe w ramach obozu politycznego rządzącego w Polsce w latach 2015–2023 oraz zależnych od tego obozu instytucji i organów głoszona jest narracja odwrotna, według której zmiany ustawy o KRS z 2017 r. były legalne, co zostało potwierdzone m.in. przez TK orzekający w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o KRS oraz w sprawie niezgodności z konstytucją prawa międzynarodowego będącego podstawą orzeczeń trybunałów międzynarodowych TSUE oraz ETPC, zob. m.in. wyr. TK z 25.3. 2019 r. K 12/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=21033&cid=1>; por. pismo Prezydenta RP Andrzeja Dudy do Marszałka Sejmu Szymona Hołowni z 19.12.2023 r., BPU.0700.12.2023, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2023/12/19/b2bceb95fbc6e4916d1d2f8c9faf4f8/pismo%20do%20Marszałka%20Sejmu_KRS.pdf.

²¹ Por. E. Łętowska, Jakiego dialogu potrzeba do przywrócenia państwa prawa?, 7.2.2019 r., konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/jakiego-dialogu-potrzeba-do-przywrócenia-państwa-prawa/>.

²² Por. Ł. Bojarski, 15 kolegów wiceministra, czyli o reformie KRS, Prawnik, Dziennik Gazeta Prawna z 18.4.2017 r., D4–5.

w neo-KRS)²³. Wynikało to także z faktu, że ustawa z 2017 r. stanowiła, iż dokonując wyboru Sejm tylko „w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów”²⁴. Zgodność tego rozwiązania z Konstytucją, która mówi o wyborze „spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”²⁵ jest wątpliwa i była analizowana²⁶.

Obecnie oba projekty proponują, aby sędziowie poszczególnych pionów sądownictwa i szczebli sądów wybierali określoną liczbę sędziowskich członków Rady. A zatem, według projektu Iustitii (art. 15) sędziowie Sądu Najwyższego, sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych, sędziowie sądów apelacyjnych oraz sędziowie sądów wojskowych, wybieraliby po jednym członku Rady. Natomiast sędziowie sądów okręgowych wybieraliby dwóch, a sędziowie sądów rejonowych ośmiu członków Rady. Podobne rozwiązanie proponowało w projekcie ze stycznia 2024 r. ministerstwo, z tą różnicą, że sędziowie poszczególnych typów sądów wybierać mogą członków Rady spośród siebie. Rozwiązanie to oznacza, że w przypadku wyboru zgodnie z propozycją ministerstwa, członkami Rady zostaną przedstawiciele wszystkich pionów sądownictwa i szczebli sądów według zaproponowanych w projekcie proporcji. Takiego ograniczenia nie przewiduje projekt Iustitii, w bezpośrednich wyborach sędziowie poszczególnych szczebli sądowych wybierają osobno, ale nie tylko ze swojego grona – mogą wybrać każdego uprawnionego sędziego. Częściowo wynika to zapewne z faktu, że Iustitia przewiduje jednolity tytuł sędziego sądu powszechnego, niezależnie od zatrudnienia w sądzie konkretnego szczebla²⁷.

Rozwiązania zaproponowane przez Iustitię, jak i projekt MS ze stycznia 2024 r. budzą wątpliwości. W przypadku propozycji ministerialnej reprezentacja pochodzących z wyboru sędziów w Radzie miała się składać z 8 sędziów rejonowych, dwóch okręgowych i po jednym z pozostałych rodzajów sądów. Był to zapewne układ w stronę sędziów rejonowych, których jest najwięcej, ale czy uzasadniony ze względu na kompetencje KRS? Być może zmieni się to w przyszłości, ale z powodu przyjmowanego dotychczas modelu kariery sędziowskiej, panuje przekonanie, że sędziowie rejonowi mają stosunkowo najmniejsze doświadczenie (oczywiście jest to prawda tylko częściowo, głównie w przypadku sędziów młodych). A to oni w głównej mierze mieliby decydować o powołaniach i awansach sędziowskich, w tym do sądów apelacyjnych, czy SN i NSA. To oni mieliby podejmować decyzje dotyczące standardów wykonywania zawodu, odpowiedzialności dyscyplinarnej, przeprowadzać wizytacje i lustracje. Czy zatem najważniejsza jest reprezentacja proporcjonalna do liczby sędziów poszczególnych szczebli sądów, czy raczej potrzebne do decydowania o wielu trudnych

sprawach doświadczenie²⁸? Te jedenaście spośród 15 miejsc „przypadających” sędziom powszechnym można podzielić inaczej, np. w proporcjach (kolejno sędziowie apelacyjni, okręgowi i rejonowi) 3–4–4, czy chcąc wzmocnić reprezentację także w zależności od liczebności poszczególnych grup np. 2–4–5, czy 2–3–6 (w projekcie przyjętym 20.2.2024 r. przez Radę Ministrów te proporcje częściowo zmieniono w postulowanym kierunku, i przyjęto proporcję 2–3–6)²⁹.

Z kolei projekt Iustitii budzi wątpliwości konstytucyjne, podobnie jak przyjęty projekt prezydencki z 2017 r., bowiem traktuje przepisy art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP w imię wspomnianej wyżej koncepcji wyboru sędziów poszczególnych pionów i szczebli sądów „w miarę możliwości”. W przypadku rozwiązań proponowanych przez Iustitię można sobie teoretycznie wyobrazić, że cała piętnastka członków KRS wybieranych przez sędziów pochodzi z jednego pionu sądów czy jednego szczebla sądów³⁰.

Pozytywnie oceniam poszerzenie w obu projektach głoszącej grupy sędziów – wszyscy sędziowie, a nie jak przed 2018 rokiem tylko ich przedstawiciele, mają czynne prawo wyborcze. Taka zmiana podkreśla powagę i znaczenie wyborów, skłania całe środowisko do prawdziwej debaty i wzięcia odpowiedzialności za wybór, pozwala wszystkim sędziom czuć się reprezentowanymi. Wspomniane projekty nie przewidują natomiast wprowadzenia reprezentacji terytorialnej, tam gdzie to możliwe, czyli w przypadku sądów powszechnych. Według obu projektów sędziowie mogą *de facto* wybrać członków KRS spośród sędziów z jednego sądu, okręgu czy apelacji (oczywiście jest to mało prawdopodobne). Czy jednak reprezentacja terytorialna ma znaczenie i warto to rozważać?

²³ Większość sędziów członków KRS wybranych w 2018 r. awansowało do sądów wyższej instancji, czasem dwukrotnie, w trakcie swojej pracy w Radzie. Z awansami członków Rady w czasie kadencji mieliśmy do czynienia także we wcześniejszych kadencjach, choć były to raczej wyjątki, a nie reguła.

²⁴ Art. 9a ust. 2, podkreślenie autora.

²⁵ Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej: Konstytucja RP.

²⁶ Por. Ł. Bojarski, Krajowa Rada Sądownictwa, [w:] T. Zalasziński (red.), Jak przywrócić państwo prawa?, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 77–78 oraz cytowana tam m.in.: T. Zalasziński, Opinia prawna w sprawie oceny konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zawartego w druku sejmowym nr 2002/VIII kadencja (21.11.2017 r.).

²⁷ Wprowadzenie jednolitego tytułu sędziego sądu powszechnego w odniesieniu do dotychczasowych sędziów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych zostało zaproponowane przez Iustitię w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 18.12.2023 r.

²⁸ Na to doświadczenie zwraca uwagę m.in. Opinia nr 10 CCJE (2007) „Rada Sądownictwa w służbie społeczeństwa” [on the Council for the Judiciary at the service of society], punkt 21.

²⁹ W 2019 r. proponowałem następujący podział: 3 sędziów SA, 4 SO i 4 SR, zob. Ł. Bojarski, Krajowa Rada Sądownictwa, [w:] T. Zalasziński (red.), Jak przywrócić państwo prawa?, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 110.

³⁰ Prawdopodobne jednak jest, że sędziowie poszczególnych typów sądów i instancji będą chcieli wybierać swoich przedstawicieli spośród siebie.

W przeszłości bywało tak, że podczas poszczególnych kadencji KRS niektóre z apelacji sądowych (np. apelacja wrocławska czy poznańska) miały jednocześnie po kilku przedstawicieli w Radzie³¹. Były jednak także takie, które tej reprezentacji były zupełnie pozbawione (np. apelacja białostocka czy szczecińska)³². Z mojego doświadczenia pracy w Radzie wynika, że w przypadku rozpatrywania różnych spraw pochodzących z konkretnych jurysdykcji, członkostwo w Radzie przedstawiciela danej apelacji bywało pomocne, dostarczało cennych informacji i wyjaśnień, przyspieszało pracę oraz pozwalało uniknąć błędów. Jako że apelacji jest jedenaście, i tylu członków Rady wybierać mają sędziowie sądów powszechnych (rejonowych, okręgowych i apelacyjnych), istnieje możliwość opracowania algorytmu pozwalającego na reprezentację terytorialną wszystkich apelacji (i np. wybór, naprzemiennie, przez dane apelacje przedstawicieli z sądów poszczególnych szczebli). Rozważenie tego rozwiązania proponowałem już w przeszłości³³. Można sobie bowiem stosunkowo łatwo wyobrazić, że w przypadku braku mechanizmu zapewnienia reprezentacji terytorialnej, członkami Rady zostaje silna grupa sędziów ustalona wcześniej przez przedstawicieli zaledwie kilku największych apelacji. Ograniczyłyby to znacznie reprezentatywność środowiska, jeden z założonych celów zmian³⁴. Helsińska Fundacja Praw Człowieka dzieląc potrzebę zapewnienia reprezentacji terytorialnej zaproponowała rozważenie rozwiązania alternatywnego – wyznaczania członkom KRS apelacji, w ramach której dbaliby oni o relacje z lokalnym środowiskiem sędziowskim³⁵.

Według obu omawianych projektów prawo zgłaszania kandydatów na sędziowskich członków KRS posiadać mieli prócz grup sędziów także obywatele (2000 osób) oraz Krajowa Rada Prokuratorów, Krajowa Rada Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka oraz organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych³⁶. To jeden z elementów proponowanej demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście zupełnie symboliczny, skoro kandydatów zgłaszać mogą sędziowie i to oni będą decydowali o wyborze. Można sobie jednak wyobrazić, że w przypadku konkurencji pomiędzy kandydatami zgłoszonymi przez sędziów, fakt dodatkowego poparcia konkretnych osób przez gremia społeczne, mógłby wzmocnić ich pozycję w oczach sędziów dokonujących wyboru. Czy natomiast sędzia zgłoszony tylko przez gremium inne niż sędziowie (i niezgłoszony jednocześnie przez sędziów) miałby szansę na wybór? Na takie pytanie odpowiedzieć mogłaby tylko praktyka. Jednak w projekcie rządowym przyjętym przez Radę Ministrów 20.2.2024 r. z tej propozycji zrezygnowano, pozostawiając możliwość zgłaszania kandydatów tylko przez sędziów. Wbrew głosom krytycznym z „pominiętych” samorządów zawodowych, oceniam tę decyzję pozytywnie.³⁷ Wprowadzanie takich symbolicznych rozwiązań, rzekomo

„demokratyzujących” sadownictwo, w przypadku braku praktycznego znaczenia (a taki scenariusz można zakładać, dlaczego bowiem sędziowie mieliby wybierać kandydatów zgłaszanych do KRS przez inne gremia niż oni sami?) może budzić frustracje, czy inspirować nieuzasadnioną krytykę. Zupełnie czym innym jest postulowane od lat rozwiązanie (uwzględnione w procedowanym w Sejmie projekcie społecznym ustawy o TK³⁸) zgłaszania przez różne gremia kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Bo w ich przypadku wyboru dokonuje Sejm, a nie środowisko sędziowskie, poza tym nie reprezentują oni innych sędziów a sprawują kontrolę konstytucyjności prawa.

Prócz symboliczności tego proponowanego otwarcia (obecnie już tylko w projekcie Iustitii) mam dodatkową uwagę, czy zastrzeżenie. Liczba 2000 podpisów w przypadku kandydata zgłaszanego przez obywateli wydaje się nadmierna, i wynika chyba tylko z prostego powtórzenia rozwiązania przyjętego w 2017 r. Zebranie 2000 podpisów to poważny wysiłek. A może wystarczy 500 podpisów (albo 100)? Ten wymóg można np. odnieść do liczb wymaganych głosów poparcia w wyborach samorządowych, gdzie zgłoszenia zaczynają się od 25 głosów poparcia³⁹ i parlamentarnych, w których całą listę kandydatów zgłasza co najmniej 5000 obywateli⁴⁰.

Pozytywnie oceniam propozycję wprowadzenia publicznego wysłuchania kandydatów do KRS. Według projektu Iustitii wysłuchanie miałyby się odbywać nie później niż 7 dni przed wyborami i obejmować wystąpienia kandydatów oraz

³¹ Na stronie internetowej KRS znajduje się alfabetyczna lista wszystkich członków Rady od początku jej istnienia. Informacja obejmuje daty sprawowania funkcji członka oraz sąd w jakim dany sędzia pracował. Dzięki temu można zestawić składy KRS w poszczególnych kadencjach i sprawdzić jakie apelacje i jakie instancje sądowe były najczęściej i najrzadziej reprezentowane. Zob. <https://krs.pl/pl/o-radzie/historia.html>.

³² Komentowano to jako wynik działania tzw. „spółdzielni” – sędziowie najliczniejszych apelacji mieli się porozumiewać i uzgadniać głosowanie na swoich kandydatów, tym samym eliminując kandydatów z apelacji mniej licznych.

³³ Zob. *Ł. Bojarski*, Krajowa Rada Sądownictwa, [w:] *T. Zalasinski* (red.), *Jak przywrócić państwu prawa?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 108–110.

³⁴ Choć oczywiście można argumentować, że wprowadzenie reprezentacji terytorialnej także ma poważne wady, bowiem siła głosu sędziów z apelacji większych będzie mniejsza niż z apelacji mniejszych, ponieważ każda apelacja wybierałaby jednego członka KRS.

³⁵ Por. Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, 25.1.2024, <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12380701/13030366/13030369/dokument655796.pdf>.

³⁶ Art. 16 wg projektu Iustitii; art. 11c ustawy zmienianej przez projekt MS z 11.1.2024 r.

³⁷ Por. *P. Rosati*, Prezes NRA do Premiera i Ministra Sprawiedliwości: przyznanie wyłącznie sędziom prawa do zgłaszania kandydatów do KRS jest błędne, [adwokatura.pl](https://www.adwokatura.pl), 19.2.2024.

³⁸ Zob. <https://www.batory.org.pl/2024/03/04/spoleczny-projekt-ustawo-trybunale-konstytucyjnym-skierowany-do-prac-parlamentarnych/>.

³⁹ Zob. Państwowa Komisja Wyborcza, Informacja o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na radnych w wyborach do rad gmin (rad miejskich, rad miast) w gminach liczących do 20 000 mieszkańców zarządzonych na dzień 21.10.2018 r., 13.8.2018 r.

⁴⁰ Zob. Państwowa Komisja Wyborcza, Informacja o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na posłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15.10.2023 r., 8.8. 2023 r.

możliwość zadawania pytań przez obywateli. Takie wysłuchanie publiczne byłoby transmitowane w internecie, a jego zapis wideo dostępny także później⁴¹. Taka zmiana stwarza możliwość transparentnej oceny kompetencji kandydatów oraz poruszenia podczas wysłuchania ważnych zagadnień, w tym kontrowersji, jeśli się takie ujawnią. Iustitia wyraźnie odwołuje się w tej mierze⁴² do doświadczeń Obywatelskiego Monitoringu Wyborów Sędzi⁴³

Innym, przekonującym i nowym rozwiązaniem dotyczącym składu Rady jest także wprowadzenie w obu projektach zakazu łączenia funkcji członka Rady ze stanowiskiem prezesa i wiceprezesa sądu (tak oba projekty), oraz zastępcy prezesa sądu, prezesa izby, rzecznika dyscyplinarnego i zastępcy rzecznika (tak projekt MS)⁴⁴. Wieloetatowość w sferze publicznej, czy łączenie nadmiernej liczby funkcji publicznych, jest wśród prawników w Polsce zjawiskiem charakterystycznym. Zaproponowana niepołączalność zwiększa szanse na rzetelną koncentrację na mniejszej ilości zadań. Zakaz łączenia funkcji budzi wątpliwości konstytucyjne (których nie podzielam, podążając raczej tropem zdania odrębnego sędziego W. Hermelińskiego) na tle wyroku TK w sprawie K25/07⁴⁵.

Rada Społeczna przy KRS

Oba projekty przewidują utworzenie 9-, 10-osobowej Rady Społecznej działającej przy KRS⁴⁶. W jej skład miałby wchodzić przedstawiciel samorządu adwokackiego, notarialnego, prokuratorskiego i radcowskiego, przedstawiciel RPO oraz Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (w sumie 6 osób) oraz troje przedstawicieli organizacji obywatelskich⁴⁷. Iustitia proponuje dodatkowo przedstawiciela samorządu komorniczego (stąd różnica między 9- a 10-osobowym składem). Przedstawiciele organizacji społecznych powinni zostać wskazani przez Prezydenta (projekt MS) lub Prezydenta, Sejm i Senat (projekt Iustitii).

Co do reprezentacji organizacji społecznych rozwiązanie zaproponowane przez Iustitię – powołanie przedstawicieli przez 3 różne instytucje – zwiększa szansę na ich różnorodność. Można sobie bowiem wyobrazić, że prezydent powołuje wszystkie trzy osoby z tej samej organizacji lub tego samego środowiska. Dodatkowo można rozważyć wprowadzenie następujących rozwiązań: włączenie wymogu powołania osób z organizacji zajmujących się problematyką związaną z wymiarem sprawiedliwości; umożliwienie organizacjom przedstawiania odpowiednim organom swoich kandydatów wraz z uzasadnieniem; dodanie ograniczeń co do wyboru działaczy politycznych na rzecz 'działaczy społecznych'; a w przypadku Sejmu i Senatu połączenie wyboru przedstawiciela organizacji z wyborem parlamentarnych członków KRS.

Skoro oba omawiane projekty wprowadzają Radę Społeczną, nową instytucję działającą przy organie konstytu-

cyjnym, należy odpowiedzieć na pytanie jaki jest tego cel? Poza deklarowanymi demokratyzacją czy otwarciem na głos społeczny. Oba projekty przewidują jedną kompetencję bezpośrednio – przedstawianie opinii na temat kandydatów na stanowiska sędziowskie. Poza tym, ale już tylko na wniosek prezydium KRS, Rada Społeczna mogłaby zabierać głos także w innych sprawach⁴⁸.

Tak ujęte zadania Rady Społecznej są, m.zd., sformułowane zbyt wąsko. Dopóki nie pojawi się tzw. moment konstytucyjny pozwalający na zmianę ustawy zasadniczej, skład polskiej KRS pozostanie niezmienny. Pozostaną w niej politycy oraz przedstawiciele innych władz, nie będzie reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego⁴⁹. Skoro ustawodawca decyduje się na stworzenie Rady Społecznej przy KRS jej kompetencje powinny wychodzić naprzeciw i oczekiwaniom społecznym formułowanym wielokrotnie przez przedstawicieli organizacji zajmujących się wymiarem sprawiedliwości, a także standardom wypracowywanym przez organizacje międzynarodowe.

W przypadku kompetencji Rady Społecznej proponuję rozważenie wprowadzenia następujących rozwiązań. Rada Społeczna powinna móc sama kształtować swoją agendę z nadzieją, że rezultaty jej pracy będą miały odzwierciedlenie w działaniach KRS. Można wymienić np. prawo Rady Społecznej do przekazywania od społeczeństwa dla KRS informacji zwrotnej na temat działania sądów (prezentowanie wyników badań, monitoringów, obserwacji procesów sądowych itp.) oraz prawo do proponowania i inicjowania debat na ważne tematy związane z wymiarem sprawiedliwości i prawem do sądu. Choć decyzje podejmowałyby KRS,

⁴¹ Art. 17 projektu Iustitii; art. 11o ustawy zmienianej przez projekt MS.

⁴² Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 34.

⁴³ Por. Ł. Bojarski, Pod społeczną kontrolą. Dziesięć lat Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 5/2018, s. 75-91; Ł. Bojarski, G. Wiaderek, Pod lupą obywateli – standardy, regulacje i praktyka wyborów na wysokie stanowiska publiczne, Warszawa 2017, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Pod%20lupa%20obywateli.pdf#http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%2520operacyjne/Odpowiedzialne%2520Panstwo/Pod%2520lupa%2520obywateli.pdf

⁴⁴ Art. 24 ust. 2 projektu Iustitii; art. 11c ust. 5 ustawy zmienianej przez projekt MS.

⁴⁵ Wyrok TK z 18.7.2007, K25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80

⁴⁶ Art. 35.2 projektu Iustitii; art. 22a ust. 2 ustawy zmienianej przez projekt MS.

⁴⁷ Projekt mówi o organizacjach pozarządowych. To nie najszczęśliwszy, choć ciągle popularny, termin. Warto rozważyć zmianę na organizacje obywatelskie lub organizacje społeczne, które to terminy bardziej oddają charakter tych organizacji niż anglicyzm jakim jest termin „organizacje pozarządowe” (*non-governmental organization*, tkzw. NGO), który definiuje społeczne inicjatywy przez odwołanie do rządu (*government*).

⁴⁸ Art. 35.1 projektu Iustitii; art. 22a ust. 1 ustawy zmienianej przez projekt MS.

⁴⁹ Teoretycznie taką osobę może powołać prezydent, który powołuje jednego członka KRS, ale jak dotąd zdażyło się to tylko raz – Bronisław Komorowski powołał w 2010 r. autora artykułu jako osobę reprezentującą organizacje obywatelskie. Prezydent Andrzej Duda z kolei powołał w 2024 r. adwokata Macieja Krzyżanowskiego, poza tym osobami powołowanymi przez prezydentów byli najczęściej sędziowie, por. <https://krs.pl/o-radzie/historia.html>.

to umocowanie ustawowe dla szerszych kompetencji Rady Społecznej wzmocniłoby jej pozycję i kompetencje. Można też rozważyć wprowadzenie (jako minimum) obligatoryjnego, np. corocznego, jednodniowego spotkania całej KRS z całą Radą Społeczną, z agendą ukształtowaną wcześniej przez obie strony. Byłaby to okazja do wymiany poglądów, przekazywania informacji zwrotnej wzajemnie przez obie rady, formułowania propozycji itp.

Osobnej refleksji wymaga proponowana przez oba projekty rola Rady Społecznej w przypadku opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Z propozycji zapisów ustawowych wynika, że RS mogłaby przekazywać takie opinie co do wszystkich kandydatów startujących w konkursach. Brak jednak jakichkolwiek szczegółów na temat jak miałyby/mogłoby się to odbywać. Dotychczasowe praktyki nie napawają niestety optymizmem. W braku odpowiednich badań odwołując się poniżej do doświadczeń własnych z pracy w KRS.

W nowej, uchwalonej w 2011 r., ustawie o KRS⁵⁰ wprowadzono przepisy, na mocy których jeśli w konkursie na stanowisko sędziowskie bierze udział osoba wykonująca niektóre zawody prawnicze (adwokat, radca prawny, notariusz, prokurator, asesor prokuratorski, radca lub starszy radca Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa)⁵¹, przedstawiciel odpowiedniego samorządu zawodowego lub instytucji (Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Notarialna, Krajowa Rada Prokuratury, Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa) może brać udział z głosem doradczym w posiedzeniu zespołu opiniującego wszystkich kandydatów w tym konkursie. Po wejściu ustawy w życie w lipcu 2011 r. to nowe wtedy rozwiązanie było realnie wykorzystywane⁵². Nie wszystkie samorzady, ale przedstawiciele adwokatury i radców prawnych brali udział w posiedzeniach zespołów, w trakcie posiedzeń mieli dostęp do akt osobowych, zabierali głos porównując kwalifikacje różnych kandydatów, czasem przedstawiali dodatkowe informacje nt. kandydatów pochodzących z ich samorządu, brali udział w wysłuchaniu kandydatów (jeśli się takie odbywały, co wówczas rzadko miało miejsce).

Jednak mimo tych pozytywnych doświadczeń, stosunkowo szybko, w ciągu kilku, kilkunastu miesięcy, udział przedstawicieli samorządów stał się stopniowo symboliczny. Niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy, czy to z wygody, oszczędności czasu, ewolucji w interpretacji przepisów, czy niechęci do dzielenia się odpowiedzialnością za wybór, udział tych osób był przez sędziów *de facto* ograniczany. Przedstawiciele samorządów pytano na przykład na początku posiedzenia zespołu, czy chcą zabrać głos i wyrazić opinię na temat kandydata z ich samorządu. Odpowiedź protokołowano i sugerowano, że ich rola się właśnie wypełniła, głos będzie wzięty przez zespół pod uwagę, a ich obecność nie jest już niezbędna.

Z doświadczenia tego wynika, że wprowadzając rozwiązanie służące transparentności czy poszerzeniu demokra-

tyzacji debaty na temat kandydatów, należy opracowywać przepisy, które uprawdopodobnią realny, a nie symboliczny udział czynnika społecznego. I choć rozwiązania szczegółowe będą przedmiotem regulaminów zarówno KRS, jak i RS oraz praktyki, to warto rozważyć wprowadzenie warunków brzegowych na poziomie ustawowym. Na przykład, jeśli realne ma być prawo do wyrażania opinii na temat kandydatów, Rada Społeczna musi mieć wystarczający czas na odpowiednie przygotowanie oraz analizę dokumentów konkursowych. W przypadku kandydatów pochodzących z innych zawodów prawniczych, wiedza na ich temat pochodzić może od odpowiednich samorządów zawodowych (w tym organów dyscyplinarnych), ale i od ich klientów. W przypadku tych i innych kandydatów potrzebny będzie czas na zebranie na ich temat informacji, analizę akt osobowych, ewentualne kontakty z odpowiednimi instytucjami, analizę mediów, ogólne sprawdzenie czy nie ma co do nich jakichś poważnych wątpliwości, które wymagają wyjaśnienia. Jeśli wprowadzać mechanizm uzyskiwania opinii społecznej warto to zrobić w taki sposób, by był on realny.

Inne propozycje do rozważenia to potraktowanie trzech przedstawicieli organizacji społecznych jako swego rodzaju reprezentantów środowiska i nałożenie na nich obowiązku współpracy z organizacjami społecznymi zajmującymi się wymiarem sprawiedliwości. Warto także przewidzieć możliwość rekompensaty za czas poświęcony na pracę nad opiniowaniem kandydatów dla tych przedstawicieli (diety, a nie tylko zwrot kosztów podróży). Reprezentanci samorządów zawodowych dysponują możliwościami wynagrodzenia/diet wypłacanych przez samorząd. Organizacje społeczne natomiast najczęściej nie mają wolnych środków na takie cele. A jeśli opiniowanie kandydatów potraktować poważnie, a nie na zasadach *ad hoc*, będzie to zadanie wymagające poświęcenia adekwatnej ilości czasu.

Podsumowując, pomysł tego rodzaju ciała opiniodawczego jest warty uwagi, jednak by działania Rady stały się realnym mechanizmem demokratyzującym powoływanie sędziów, koncepcja ta wymaga dopracowania. Wymaga także współpracy po stronie wymienionych samorządów i instytucji, które miałyby delegować do Rady Społecznej swoich przedstawicieli. Zanim do tego dojdzie, warto przeprowadzić symulację obciążenia pracą członków Rady przy założeniu, że Rada stanie się realnie działającym ciałem opiniującym kandydaty we wszystkich konkursach. Dopiero znajomość szczegółowych wymagań wobec członków Rady pozwoli na

⁵⁰ Ustawa z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 269.

⁵¹ W późniejszym czasie przepis ten ulegał kilkakrotnie nieznacznym zmianom, w 2015 r. dopisano np. wiceprezesa Prokuratury Generalnej (ustawa z 10.7.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw).

⁵² Obserwacja własna autora z czasów pracy w Radzie. Dotyczy okresu od wejścia w życie ustawy w lipcu 2011 r. do września 2015 r.

dobór osób odpowiednio przygotowanych oraz dysponujących odpowiednią ilością czasu.

Z uzasadnienia projektów nie wynika zbyt dokładnie sposób w jaki autorzy wypracowali koncepcję Rady Społecznej (zapewne projekt ministerialny przejął pomysł z wcześniejszego projektu Iustitii, ta być może zasugerowała się rozwiązaniami z innych państw⁵³). Może jednak dziwić brak odniesień do koncepcji wcześniejszych, np. proponowanej w projekcie opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości w 2010 r. Komisji Konkursowej, która miałaby działać przy KRS⁵⁴. Proponowane ciało miało się składać z powoływanych na 2-letnią kadencję sędziów (w sumie 15, w tym sędziowie z wszystkich apelacji), oraz 11 przedstawicieli innych zawodów prawniczych (po 2 osoby spośród adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów, pracowników szkół wyższych oraz przedstawiciel Prokuraturii Generalnej). Rolą Komisji miało być przeprowadzanie szczegółowej, transparentnej oceny kandydatów na sędziów oraz uchwalanie listy kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, zawierającej imiona i nazwiska kandydatów oraz liczbę porządkową wskazującą ich miejsce na liście (proponowany w projekcie art. 16a ust.1 ustawy o KRS). Opisane i zaopiniowane kandydatury miały być przekazywane do KRS dla podjęcia wiążącej decyzji. Powyższa propozycja ograniczyłaby niezgodny z częścią standardów międzynarodowych udział polityków w wyborze sędziów na rzecz promowanych przez te standardy przedstawicieli społeczeństwa⁵⁵. W porównaniu do sposobu w jaki uregulowano w omawianych w artykule projektach kompetencje Rady Społecznej, projekt z 2010 r. był znacznie bardziej szczegółowy. Przewidywał on m.in. pracę Komisji Konkursowej w dwóch zespołach, oraz wprowadzał kryteria jakimi mieli się kierować członkowie Komisji przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście. A mieli się kierować oceną kwalifikacji kandydatów oraz uwzględnić m.in. ich doświadczenie zawodowe, oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów, opinie kolegium właściwego sądu, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia. Wreszcie, w imię transparentności, uchwały obejmujące listę kandydatów oraz uzasadnienie, miały być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Rolę Komisji dobrze pokazuje fragment uzasadnienia projektu ustawy:

„Komisja Konkursowa będzie sporządzać listę kandydatów, stanowiącą dla Krajowej Rady Sądownictwa materiał pomocniczy przy dokonywaniu selekcji kandydatów na stanowiska sędziowskie i udostępnianą w Biuletynie Informacji Publicznej. W myśl założeń projektu, Krajowa Rada Sądownictwa, jakkolwiek nie będzie związana kolejnością miejsc wskazanych na liście, będzie brać ją pod uwagę, co oznacza, że motywy uchwały Rady, pozostającej w sprzeczności z porządkiem kandydatów ustalonych na liście, powinny zostać wskazane w jej uzasadnieniu”⁵⁶.

Nawet to skrócone przedstawienie koncepcji z 2010 r. pokazuje jak skromna i uboga w treść jest obecna propozycja dotycząca Rady Społecznej przy KRS. Choć ma także swoje zalety, np. uwzględnienie przedstawicieli organizacji społecznych czego projekt z 2010 r. nie przewidywał.

W poszukiwaniu gospodarza – nowa rola KRS

Temat alternatywnych dla ministerstwa sprawiedliwości modeli zarządzania wymiarem sprawiedliwości, czy jak to ciągle jeszcze bywa nazywane sprawowania nadzoru administracyjnego nad wymiarem sprawiedliwości, wrócił do debaty w związku z kryzysem lat 2015–2023. Charakteryzował się on nieskrywaną chęcią ograniczenia niezależności sądów wyrażaną m.in. przez Ministra Sprawiedliwości *Zbigniewa Ziobrę*, który deklarował publicznie, że: „Środowisko sędziowskie miało ćwierć wieku na oczyszczenie się, wypracowanie standardów. I nic nie zrobiło, zmarnowało swoją szansę. I dziś demokratycznie wybrani politycy muszą to zmienić”, że zamierza „przywrócić sądownictwo polskiemu społeczeństwu”⁵⁷, oraz że pakiet ustaw reformujących wymiar sprawiedliwości jest zasadniczo gotowy, ale najpierw trzeba rozwiązać „problem Trybunału Konstytucyjnego”⁵⁸.

Warte podkreślenia jest jednak to, że potrzeba odnośnej debaty i w konsekwencji regulacji nie wynika wyłącznie z doświadczeń bezprecedensowego ataku na sądy, sędziów, i ich niezależność, z jakimi mieliśmy do czynienia w latach 2015–2023⁵⁹ (to także czas dalszego pogarszania się wyników wymiaru sprawiedliwości⁶⁰). Jeśli spojrzeć na lata transformacji 1989–2015 z lotu ptaka, widać po stronie organów państwa brak skutecznej strategii reformy wymiaru sprawiedliwości, brak poważnych prób szukania porozumienia ponad po-

⁵³ Na przykład Bułgarii, gdzie przy Najwyższej Radzie Sądownictwa działa Rada Obywatelska (Гражданският Съвет), zob. <https://vss.justice.bg/page/view/1555>.

⁵⁴ Ustawa z o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Projekt z 15.9.2010 r., art. 5 wprowadzający zmiany w ustawie z 27.7.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (w archiwum autora). Projekt, wraz z uzasadnieniem (od s. 77) ma 115 stron.

⁵⁵ Por. np. przywoływane wyżej, późniejsze niż sam projekt, Standardy Minimalne VI. Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem, przyjęte przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa.

⁵⁶ Ustawa z o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Projekt z 15.9.2010 r., art. 5 wprowadzający zmiany w ustawie z 27.7.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, s. 97–98.

⁵⁷ „Sądownictwo to nie jest kasta i państwo w państwie. Chcę zmienić to myślenie oraz przywrócić sądownictwo polskiemu społeczeństwu”, „Gość Wiadomości” (TVPI/TVP Info), 27.4.2017 r.

⁵⁸ „Ziobro ma pakiet reform. Poczeka na koniec kadencji Rzeplińskiego? «Najpierw TK, później zmiany»”, 10.9.2016 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/974895,ziobro-tk-rzeplinski-reformy.html>.

⁵⁹ Jest to temat szczegółowo analizowany w literaturze przedmiotu, zob. np. W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Liberte, Warszawa 2020.

⁶⁰ Zob. J. Wencel, *Miażdżące oceny systemu wymiaru sprawiedliwości za rządów PiS w badaniu dla Stowarzyszenia Iustitia*, 28.8.2023 r., <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,30116981,miazzdzace-oceny-systemu-wymiaru-sprawiedliwosci-za-rzadow-pis.html>.

działami partyjnymi, brak pamięci instytucjonalnej⁶¹. Był to czas częstych zmian ministrów (średnio raz na rok), reform wprowadzanych *ad hoc*, nie w wyniku opracowania przemyślanej strategii, a w rezultacie eksperymentów w dużej mierze opartych na indywidualnych pomysłach i intuicjach, a nie danych czy badaniach⁶².

We wcześniejszej (skądinąd skromnej) debacie najczęściej rozważano powierzenie zarządzania sądami Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego (na wzór chwalonych rozwiązań przyjętych w sądownictwie administracyjnym) lub właśnie Krajowej Radzie Sądownictwa. Rzadziej przywoływano inne rozwiązania, jak powołanie osobnej krajowej administracji sądowej (np. na wzór rozwiązań litewskich czy norweskich). Nie powstawały jednak konkretne projekty zmian ustawowych⁶³.

Iustitia natomiast proponuje w opracowanym szczegółowo projekcie poważną zmianę roli Krajowej Rady Sądownictwa (art. 2)⁶⁴. Rada prócz kompetencji dotychczasowych – w tym przede wszystkim stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, czy udziału w powoływaniu sędziów, miałaby stać się także organem zarządzającym sądownictwem (pozytywnie należy ocenić postulowane wcześniej odejście od terminologii „nadzoru administracyjnego”). Iustitia proponuje ‘model autonomii ograniczonej’ i podział kompetencji pomiędzy Radę i Ministerstwo Sprawiedliwości⁶⁵.

Zaproponowany model budzi wątpliwości z następujących powodów. Krajowa Rada Sądownictwa jest ciałem zbiorowym, o szczególnym składzie i funkcji⁶⁶. Nie jest ciałem zawodowym, członkostwo w Radzie jest najczęściej zajęciem dodatkowym, a nie głównym. Decyzje podejmowane są większością głosów, stąd np. trudność ich uzasadniania (kto i w jaki sposób powinien przygotować merytoryczne uzasadnienie decyzji osobowej, potrzebne np. dla celów odwoławczych, jeśli decyzję podejmuje w głosowaniu zróżnicowane grono większością głosów 13–12 po burzliwej dyskusji?). Jednak najważniejszym argumentem przeciwko przyjęciu koncepcji zarządzania przez Radę jest brak możliwości ustalenia sensownego modelu odpowiedzialności za powierzone zadania, odpowiedzialności politycznej, konstytucyjnej, prawnej, i finansowej. Obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie realizacji prawa do sądu ze wszystkimi jego elementami, stworzenie dostępnego i efektywnego systemu wymiaru sprawiedliwości. Ten kto tym systemem zarządza ponosi za to odpowiedzialność i powinien być z tego rozliczany.

Rzeczywiste rozliczanie KRS-u z wykonywania zadań zarządzania wydaje się, ze względu na charakter tego ciała, utrudnione, jeśli nie niemożliwe. W uzasadnieniu projektu autorzy koncentrują się na krytyce rozwiązań dotychczasowych (nadzoru ministerialnego) i argumentacji głównie z punktu widzenia niezależności sądownictwa. Na rozliczalności się nie skupiają. Co więcej, jedyny zaproponowany mechanizm, który można tak potraktować, to składanie przed

Sejmem, Senatem oraz Prezydentem informacji z działalności Rady za rok poprzedzający. Informacji, która, co podkreślają autorzy, nie jest ‘sprawozdaniem’ i nie może być odrzucona⁶⁷. Jednocześnie projekt zawiera szereg propozycji, które mają wpływać na jakość wymiaru sprawiedliwości. Iustitia proponuje nową koncepcję monitorowania przez Radę działalności sądów pod kątem rzetelności, sprawności i kultury urzędowania⁶⁸.

Być może jednak, idąc tropem koncepcji Iustitii, można rozważyć utworzenie kilkusobowego osobnego organu, przy KRS, odpowiedzialnego za zarządzanie sądownictwem i ponoszącego określoną prawem odpowiedzialność. W ministerstwie sprawiedliwości toczą się prace nad ukształtowaniem niezależnej prokuratury i oddzieleniem jej od ministerstwa. Podobne rozwiązania można przyjąć w przypadku sądów.

Tylko tytułem zagajenia dyskusji można sobie wyobrazić następujące rozwiązania. Kandydatów na szefa administracji sądowej wybiera w transparentnym konkursie KRS, natomiast wyboru spośród np. dwóch tak wskazanych kandydatów na określoną kadencję dokonuje Prezydent. Kompetencje Rady można by częściowo poszerzyć i odpowiednio ukształtować relacje pomiędzy Radą a organem zarządzającym sądownictwem. I wokół tego organu zarządzającego, oraz Rady, zacząć budować niezależną od bieżącej polityki i ministerstwa sprawiedliwości administrację sądową złożoną z pracowników służby cywilnej, i tylko wspieraną przez delegowanych sędziów. Taka administracja, prócz niezależności, powinna być przede wszystkim fachowa i składająca się z profesjonalistów z różnych dziedzin związanych z zarządzaniem w sferze publicznej, zarządzaniem organizacjami i zasobami ludzkimi, finansami i ekonomiczną analizą prawa, komunikacją, badaniami empirycznymi itp.

Niezależnie od tego, czy koncepcja zarządzania przez KRS wymiarem sprawiedliwości zaproponowana przez Iustitię zostanie zaakceptowana i przejęta przez legislatora,

⁶¹ Nawet jeśli odnośne projekty systemowe powstawały, jak za czasów minister *Hanny Suchockiej*, to nie wchodziły w życie.

⁶² Por. *D. Sześciło J. Beldowski*, Reformatory i hamulcowi: przegląd działań ministrów sprawiedliwości po 1989 r., Forum Obywatelskiego Rozwoju (2010); *J. Czaja*, O potrzebie dialogu w reformowaniu i sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, w: *Prawo dla obywatela. Wyzwanie dla (systemu) sprawiedliwości*, red. *A. Winiarska*, Warszawa 2014, s. 19 i n.

⁶³ Zob. m.in. materiały z konferencji zorganizowanej wspólnie przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP oraz Krajową Radę Sądownictwa, 8.1.2014 r.: *P.B. Zientarski* (red.), Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015. Zapis video z konferencji dostępny jest na stronie: <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,6026,konferencja-poswiecona-modelowi-nadzoru-nad-dzialalnoscia-sadow.html>.

⁶⁴ SSP Iustitia, Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, wersja z 6.12.2023 r.

⁶⁵ Model został szczegółowo opisany w uzasadnieniu do projektu ustawy. Zob. Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s.13 i n..

⁶⁶ Por. rozważania i cyt. literatura w: *A. Górski* (red.), *M. Niezgodka-Medek, R. Pęk*, Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2013.

⁶⁷ Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 45.

⁶⁸ Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 7, 42–43.

na pewno będzie ważnym punktem odniesienia w dalszych debatach, w tym w pracach nowej Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, powołanej przez Ministra Sprawiedliwości (zwłaszcza, że przewodniczącym Komisji został prof. Krystian Markiewicz, prezes Iustitii i promotor omawianych projektów)⁶⁹. Ważne jest jednak, by w pracach koncepcyjnych i legislacyjnych sięgnięto dalej, zarówno do licznych standardów *soft law*, do których Iustitia się w części już odwołuje⁷⁰ (głównie prace i standardy wypracowane przez CCJE⁷¹ oraz ENCJ⁷²), jak i do bogatej literatury z dziedziny nauk prawnych i nauk politycznych dotyczącej zarządzania sądownictwem i roli rad sądownictwa w tej mierze, a także do dorobku nauk o zarządzaniu organizacjami i zarządzaniu sferą publiczną.⁷³ Poza tym taka zmiana zarządzania organizacją zatrudniającą kilkadziesiąt tysięcy osób (ok. 10 tysięcy sędziów plus pracownicy sądów) wymaga podejścia stopniowego, przeprowadzania profesjonalnych symulacji, testowania rozwiązań, być może także projektów pilotażowych.

Projekt Iustitii zawiera szereg interesujących rozwiązań związanych z dodatkową rolą przewidzianą dla Rady, które, jeśli wprowadzone, niezależnie od przyjętej formuły zarządzania sądami, oceniam pozytywnie, jako wychodzące naprzeciw formułowanym od lat oczekiwaniom. Projekt proponuje np.⁷⁴ podstawowe standardy jakim powinny odpowiadać działania Rady: dbanie o wysoką jakość wymiaru sprawiedliwości, efektywność, transparentność, oraz informowanie społeczeństwa o działalności sądownictwa (art. 3). Rada miałaby zajmować się opracowywaniem propozycji rozwiązań dotyczących zarządzania sądownictwem i przedstawiać je właściwym organom (art. 7.6), analizować rozmieszczenie sędziów i pracowników w sądach, określać pensum orzecznicze sędziów sądów powszechnych (art. 8.9), stworzyć system ważenia spraw, oraz monitorować i ewaluować działalność sądów (art. 7.11–7.13).

Wśród nowych propozycji na uwagę zasługuje także podkreślenie 'społecznej odpowiedzialności sądownictwa'⁷⁵, roli prowadzenia działalności edukacyjnej i popularyzatorskiej (art. 7.16) oraz opracowywanie i promowanie dobrych praktyk (art. 7.15). Propozycje te nawiązują do wielokrotnie formułowanych postulatów⁷⁶. Podobnie jest z formułowaną wcześniej propozycją utworzenia stanowiska rzecznika prasowego sędziów, innego niż rzecznik instytucji jaką jest KRS. Takiego rzecznika, głosu sędziów na poziomie kraju, partnera do rozmów o problemach trzeciej władzy, wyraźnie brakuje.⁷⁷

Wnioski

Inicjatywę opracowania przez Iustitię projektu ustawy o KRS oceniam pozytywnie. Niezależnie od trwających latami debat na temat potrzeby nowej regulacji jest to jedyny

kompleksowy projekt przygotowany przez stronę społeczną. Nie ogranicza się on (tak jak projekt MS) do rozwiązania spraw najpilniejszych, wynikających z potrzeby wykonania wyroków sądów i przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją, ale proponuje całościowe rozwiązania⁷⁸.

Podstawowa ustrojowa nowość proponowanych rozwiązań dotyczy przekazania KRS kompetencji do zarządzania wymiarem sprawiedliwości, a tym samym odpolitycznienia wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienia niezależności sądów. Projekt ustawy jest zatem ważnym głosem, który, miejmy nadzieję, pobudzi poważną dyskusję na temat docelowego modelu zarządzania sądami.

Warte podkreślenia jest to, że w swoim projekcie pod hasłami społecznej odpowiedzialności sądów, demokracji, czy transparentności, Iustitia proponuje szereg ważnych rozwiązań postulowanych wcześniej przez środowiska obywatelskie. Dotyczy to, m.in., idei Rady Społecznej i udziału osób spoza sądów w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości i w pracach KRS, dotyczy roli transparentności działań, edukacji i informowania o sądach i ich pracy

⁶⁹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 5.3.2024 w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, Dz.U. z 2024 r., poz. 350 Iustitia. Prezes Iustitii na czele Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, 28.3.2024, <https://iustitia.pl/prezes-iustitii-na-czele-komisji-kodyfikacyjnej-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury/>; por. M. Jałoszewski, Bodnar dla OKO.press: „Rozliczę ludzi Ziobry. Zmienię sądy, dam prokuraturze niezależność”, wywiad, 18.2.2024 r., <https://oko.press/bodnar-zmienie-sady-dam-prokuraturze-niezalezosc>. Prezes Iustitii na czele Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury

⁷⁰ Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 9

⁷¹ Zob. Opinie CCJE, m.in. Opinia CCJE nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych, 5.11.2021, <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

⁷² Zob. ENCJ, the *Compendium on Councils for the Judiciary*, 29.10.2021, <https://www.ency.eu/articles/124>.

⁷³ Zwłaszcza prace prof. D. Kosařa z zespołem: D. Kosař, K. Šípulová, O. Kadlec, The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions, *European Constitutional Law Review*. Opubl. online 2024:1-38. doi:10.1017/S1574019624000038; D. Kosař, K. Šípulová. Politics of judicial governance, [w:] M. Tushnet, D. Kochenov, *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*, 2023, Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 262-285. *Research Handbooks in Law and Politics series*. ISBN 978-1-83910-163-2; K. Šípulová, S. Spáč, D. Kosař, T. Papoušková, V. Derka, *Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary*, *Regulation & Governance*, Jan 2022, s. 22-42, <https://doi.org/10.1111/rego.12453>; zob. także M. Bobek, D. Kosař, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, *German Law Journal*, 2014;15(7):1257-1292. doi:10.1017/S2071832200019362.

⁷⁴ SSP Iustitia, Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, wersja z 6.12.2023 r.

⁷⁵ Iustitia. Uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 4.

⁷⁶ Ł. Bojarski, W. Żurek, *Komunikacja sądów ze społeczeństwem – stan obecny i propozycje zmian*, Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik, (2014/3), s. 15–21; Ł. Bojarski (red.), *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk*. Część druga, pr. zbior., C.H. Beck, W-wa 2008.

⁷⁷ Por. Ł. Bojarski, „TO JEST NASZ SĄD”. Sąd rozumiejący i zrozumiały, [w:] Ł. Bojarski i in. (red.), *Konstytucja, Praworządność, Władza Sądownicza: Aktualne Problemy Trzeciej Władzy w Polsce*, Warszawa 2019.

⁷⁸ Jak zaznaczyłem wyżej zmiany w ustawie o KRS w Ministerstwie Sprawiedliwości podzielono na dwa etapy, a omawiany projekt stanowi etap pierwszy.

(m.in. poprzez nową instytucję – rzecznika prasowego sądownictwa). To otwarcie środowiska sędziowskiego, będące swego rodzaju kontynuacją zbliżenia jakie nastąpiło pomiędzy sędziami a obywatelami w czasie obrony sędziowskiej niezależności w latach 2017-2023 warte jest dostrzeżenia i docenienia.

Konkludując, głos Iustitii wyrażony w omawianym projekcie jest istotny i powinien stać się przedmiotem poważnej i szczegółowej debaty w ramach prac reformatorskich podejmowanych obecnie przez organy władzy. Debata uwzględniająca podejście interdyscyplinarne, opartej na wiedzy, danych, i badaniach empirycznych.

SUMMARY

Courts and judges in search of a host. Comments on the bill on the National Judicial Council presented by the Iustitia Association in December 2023

One of the conditions for the restoration of the rule of law in Poland AD 2024 is the restitution of an independent National Council of the Judiciary. The draft amendments were developed by the Association of Polish Judges 'Iustitia' and the Ministry of Justice. They concern: a/ ending the operations of the so-called 'neo-KRS' and restoring the Council with a selection process that aligns with the constitution and ensures the independence of this body; b/ establishing a consultative Social Council next to the NCJ; c/ 'Iustitia's' proposal to abandon the current model of administrative supervision of the judiciary by the Minister of Justice and to expand the powers of the NCJ as a future governing body of the courts.

In the article, employing doctrinal interpretation and the ethnographic method, the author, a former member of the NCJ, critically examines specific proposals regarding: the election of judicial members of the NCJ; the creation, composition, and powers of the Social Council; the model of judicial governance; the accountability of the judiciary; and the transparency of the NCJ's activities. On one hand, many proposals address the frequently expressed demands for the democratization of the judiciary, its transparency, and the implementation of social oversight. On the other hand, some proposed solutions, such as the composition and powers of the Social Council and the accountability of the NCJ as a governing body of the judiciary, are underdeveloped and call for further research and debates. Thus, these proposals pave the way for a significant discussion on the future of the Polish judiciary, which should be pursued in a broader context, with a leading participation of the new Codification Commission for the Judicial and Prosecutorial System recently appointed by the Minister of Justice.

Key words: judicial council, judicial governance, judicial self-governance, national judicial administration, non-judges in judicial councils, judicial accountability, judicial transparency

REKLAMA



beckakademia SZKOLENIA ONLINE

Skarga pauliańska w ujęciu prawnym, procesowym oraz w postępowaniach upadłościowych

12 czerwca 2024 r. • Prelegent: r. pr. Katarzyna Niekrasz-Gierejko



ZAPISY I SZCZEGÓŁY: akademia.beck.pl • 81 / 46 13 305

