



Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dn. 2 maja 2016

Oceniamy pozytywnie:

- Powszechny i bezpośredni wybór przez sędziów swoich reprezentantów w KRS;
- Ograniczenie liczby kadencji sędziego wybieralnego w Radzie do jednej;
- Wprowadzenie zasady niełączenia stanowiska w Radzie ze stanowiskiem prezesa lub wiceprezesa sądu.

Oceniamy negatywnie:

- Skrócenie kadencji obecnie zasiadających w Radzie sędziów;
- Ograniczenie biernego prawa wyborczego tylko tym członkom Rady, którzy zasiadają w niej drugą kadencję;
- Zobowiązanie Rady do przedstawienia Prezydentowi we wniosku o powołanie na stanowisko sędziego dwóch kandydatów, jeśli zgłosi się więcej niż jeden.

Wprowadzenie do uzasadnienia

Fundacja Court Watch Polska to organizacja wspierająca pozytywne zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości, a jej celem jest poprawa jakości służby publicznej jaką pełnią w demokratycznym państwie sądy. Głównym sposobem realizacji tego założenia jest propagowanie i organizowanie monitoringu pracy sądów przez zwykłych obywateli, którzy biorą udział w rozprawach jako obserwatorzy. Fundacja stara się uzupełnić debatę nt. wymiaru sprawiedliwości o perspektywę interesu publicznego oraz analizę socjologiczną istniejących i proponowanych rozwiązań instytucjonalnych.

Zmiana trybu wyborów reprezentantów sądów powszechnych w KRS

Dotychczasowy tryb powoływania 12 sędziów reprezentujących w Radzie Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne gwarantował 2 miejsca sędziom Sądu Najwyższego (oprócz miejsca, które przysługuje z urzędu Pierwszemu Prezesowi SN) oraz 2 miejsca sędziom sądów apelacyjnych. Pozostałe 8 miejsc zajmowali sędziowie wybierani w wyborach pośrednich przez przedstawicieli



zgrupowań sądów okręgowych. Zaproponowane zmiany przewidują, że jedno z miejsc przysługujących sędziom SN przypadnie sędziom sądów powszechnych. Dodatkowo, w zdefiniowanych w ustawie na nowo 11 okręgach wyborczych gwarancji wyboru nie będzie miał żaden sędzia sądu apelacyjnego. Sędziowie ci będą mogli kandydować na równi z sędziami sądów okręgowych i rejonowych.

Najważniejsza zmiana to wybory bezpośrednie i wyrównanie siły głosów sędziów różnych szczebli sądownictwa powszechnego. Dotychczasowy system wyboru skutkował nieproporcjonalnie małą (do ogólnej ich liczby) reprezentacją głosu sędziów sądów rejonowych. W zgromadzeniach sędziów okręgu mieli oni co najwyżej tyle samo reprezentantów, co sędziowie sądu okręgowego, chociaż sędziowie sądów rejonowych są ponad dwukrotnie liczniejsi. Zmiana ta może zwiększyć siłę głosu sędziów rejonowych w Radzie. Zmiana mechanizmu wyboru na bardziej „demokratyczny” sprawi, że w krótkiej perspektywie czasu system będzie promował wybór przedstawicieli istniejących stowarzyszeń sędziowskich. Wewnątrz stowarzyszenia łatwiej o konsensus wokół kandydatury konkretnej osoby, a następnie mobilizacji członków do jej poparcia. Ponieważ dominującą pozycję w środowisku sędziowskim posiada Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” (jego członkiem jest co trzeci polski sędzia), można spodziewać się, że to właśnie jego oddziały lokalne będą głównym beneficjentem zaproponowanych zmian, uzyskując w Radzie swoich reprezentantów.

W dłuższej perspektywie, demokratyczny system wyboru sędziów może prowadzić do tworzenia się nowych organizacji sędziowskich lub nieformalnych grup, których celem będzie wprowadzenie swoich przedstawicieli do Rady. Z podobnym zjawiskiem w środowisku sędziowskim mieliśmy już do czynienia, gdy sędziom skupionym wokół nieformalnego forum internetowego dla sędziów udało się doprowadzić do zmiany władz w SSP „Iustitia”.

Czas pokaże, czy skutkiem ubocznym takiej formy wyboru przedstawicieli w Radzie będzie jej większy „populizm” – zajmowanie stanowisk głównie z punktu widzenia interesu samego środowiska sędziowskiego, a w zasadzie jego najliczniejszej podgrupy – sędziów sądów rejonowych. Obawa o taki kierunek zmian w Radzie jest uzasadniona z uwagi na jej doniosłą funkcję i szeroki zakres kompetencji. Planując zmiany należy pamiętać, że zadaniem Rady nie jest jedynie reprezentowanie środowiska sędziowskiego, opiniowanie projektów ustaw i



rozporządzeń czy wnioskowanie o kontrolę konstytucyjności uchwalonych aktów prawnych. Do realizacji tych celów ciałem to, mającym silną legitymację w środowisku sędziowskim, świetnie się nadaje. Rada zajmuje się jednak także: wyborem kandydatów na sędziów, opiniowaniem programów szkoleń, sprawami dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz rozpatrywaniem wniosków o wcześniejsze przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Te zadania wymagają szczególnych kompetencji oraz dużej dozy niezależności od własnego środowiska.

Autorzy projektu nowelizacji wychodzą naprzeciw obawom przed oportunistycznym wybieraniem członków Rady poprzez ograniczenie możliwości zasiadania w Radzie wyłącznie do jednej kadencji. Jednak sędzia, który zdobył miejsce w Radzie dzięki poparciu swoich kolegów czy koleżanek, po zakończeniu kadencji wróci w ich szeregi. Co ważniejsze, można się spodziewać, że jeśli nie będzie miała miejsce pluralizacja reprezentacji środowiska sędziowskiego, to czynni członkowie Rady będą podejmowali decyzje ze świadomością, że ich miejsce zajmą kandydaci wskazani przez tych samych liderów lokalnych struktur dominującego stowarzyszenia. Zatem osoby, które zapewniły sędziemu miejsce w Radzie udzielając kandydatowi poparcia swojej organizacji, będą miały wpływ na dalszą karierę sędziego. Fakt, że w obecnym systemie awans do sądu wyższej instancji wiąże się z wieloma korzyściami i jest zależny od innych sędziów (szczególnie członków Rady), powoduje, że w praktyce większa niezależność cechuje sędziów sądów wyższych instancji oraz sędziów Sądu Najwyższego. To oni będą mieli mniej powodów, aby starać się swoimi decyzjami w Radzie „przygodobać” się swojemu środowisku. Z drugiej strony, zróżnicowanie składu Rady, którego możemy spodziewać się po zmianie sposobu wyboru jej członków, może samo w sobie spowodować zmniejszenie siły zależności, z którymi sędziowie mieli do czynienia dotychczas.

Zważywszy na powyższe, proponowany system wyłaniania reprezentantów sądownictwa wychodzi naprzeciw słusznym postulatami części środowiska sędziowskiego, aby upodmiotowić sędziów sądów rejonowych – mających najwięcej pracy i załatwiających najwięcej spraw, z którymi do sądu zwracają się Polacy. Warunkiem pozytywnych skutków tego rozwiązania - z punktu widzenia interesu publicznego, a nie wyłącznie interesu środowiska sędziowskiego - jest jednak dokonywanie przez sędziów wyboru osób, które będą w stanie nie tylko dobrze reprezentować sędziów w relacjach z pozostałymi władzami w państwie, ale także



podejmować działania na rzecz zmian, których oczekują obywatele, np.: uproszczenia procedur, uszczelnienia systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej i możliwości wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku.

Wniosek: Zaproponowana formuła wyboru sędziów będzie bardziej funkcjonalna z punktu widzenia zadań Rady w zakresie reprezentowania sędziów w relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Może się ona jednak okazać dysfunkcyjna z punktu widzenia zadań Rady w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów czy kontroli korzystania z przywileju, jakim jest wcześniejszy stan spoczynku. Z punktu widzenia interesu publicznego, powodzenie zmian kształtu Rady zależy od wzięcia przez całe środowisko sędziowskie - a w szczególności przez SSP "Iustitia" - odpowiedzialności za kondycję trzeciej władzy i wykorzystanie Rady jako narzędzia do wprowadzania zmian korzystnych z punktu widzenia obywateli.

Skrócenie i ograniczenie liczby kadencji członków Rady pochodzących z wyboru; wprowadzenie zasady niełączenia stanowisk

Projekt nowelizacji przewiduje, że sędzia może zasiadać w Krajowej Radzie Sądownictwa tylko jedną kadencję. Ograniczenie liczby kadencji w przypadku sędziów pochodzących z wyboru można uzasadnić dążeniem do zwiększenia ich niezależności. Chodzi o to, aby nie podejmowali oni decyzji z myślą o zapewnieniu sobie przychylności wyborców-sędziów, a co za tym idzie – kolejnej kadencji w Radzie. Jest to rozwiązanie posiadające racjonalne uzasadnienie, choć nie gwarantuje ono pełnej niezależności członka Rady – szczególnie osoby będącej sędzią sądu rejonowego.

Projekt zakłada, że kadencje zasiadających obecnie w Radzie przedstawicieli sądów pochodzących z wyboru zostaną skrócone i wygasną w ciągu 4 miesięcy od wejścia ustawy w życie. Najważniejszym argumentem za tym rozwiązaniem zdaje się być przekazanie jednego miejsca, przysługującego obecnie sędziom Sądu Najwyższego, reprezentantowi sądów powszechnych oraz takim uformowaniem okręgów wyborczych, iż z każdego z nich pochodzić będzie po jednym członku Rady. Ponieważ przerwanie kadencji wszystkich pochodzących z wyboru członków mogłoby zostać uznane za niezgodne z konstytucją, należałoby rozważyć ustalenie kolejności zastępowania członków Rady, którym kończy się 4-letnia kadencja, w drodze



losowania.

Pozostawienie na urządzie obecnie zasiadających w Radzie sędziów pozwoliłoby także zrezygnować z innego wątpliwego zapisu projektu nowelizacji. Przewiduje on, że bierne prawo wyborcze będzie przysługiwało aktualnym członkom Rady, którzy zasiadają w niej po raz pierwszy, ale już nie tym, którzy zasiadają w niej drugą kadencję. Nie wydaje się to uzasadnione, zważywszy, że autorzy projektu uzasadniają ograniczenie liczby kadencji tym, aby urzędujący już sędziowie nie podejmowali decyzji z myślą o byciu wybranymi na kolejną kadencję. Przeszła liczba kadencji w Radzie nie ma tu znaczenia. Tymczasem, możliwość kandydowania może wpływać negatywnie na niezależność członków Rady, niezależnie od tego, czy zasiadają w niej jedną, czy dwie kadencje.

Na aprobatę zasługuje wymóg rezygnacji wyłonionego w wyborach sędziego z zajmowanych stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu. Z uwagi na ilość obowiązków, ciężących na osobie pełniących którąkolwiek z tych funkcji, czy to w sądzie czy w Radzie, trudno wyobrazić sobie efektywne łączenie ich ze sobą.

Wniosek: Skrócenie kadencji obecnie zasiadających w Radzie sędziów jest nieuzasadnione. Ograniczenie możliwości bycia wybranym do Rady do jednej kadencji znajduje swoje uzasadnienie w dbaniu o niezależność członków Rady. Powinno jednak w takim samym stopniu dotyczyć wszystkich sędziów zasiadających obecnie w Radzie, bez rozróżnienia, czy zasiadają w Radzie pierwszą, czy drugą kadencję. Wymóg rezygnacji ze stanowiska funkcyjnego w sądzie jest uzasadnionym warunkiem objęcia stanowiska w Radzie.

Obowiązek przedstawienia Prezydentowi co najmniej 2 kandydatów na stanowisko sędziowskie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oddaje prawo do powoływania sędziów w ręce Prezydenta, precyzując, że powołuje on daną osobę na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Nie ulega więc wątpliwości, że do powołania na urząd sędziego potrzebne jest zgodne działanie obu organów. Konstytucja nie precyzuje natomiast sposobu działania obu stron. Nie jest przesądzona liczba osób, które we wniosku przedstawia Prezydentowi Rada. Nie są wskazane także sposobów rozpatrzenia wniosku.



Proponowana nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zobowiązuje Radę do przedstawienia we wniosku co najmniej dwóch kandydatów (pod warunkiem, że zgłosi się więcej niż jedna osoba), z których Prezydent mógłby wybrać nominata na konkretne stanowisko sędziowskie.

Aby stwierdzić, czy proponowane rozwiązanie będzie bardziej funkcjonalne należy ocenić najpierw stan obecny. Po pierwsze, w obecnym modelu wyboru sędziów, dominującą rolę odgrywają zasiadający w Radzie sędziowie. To oni mają większość w Radzie, która wybiera spośród wszystkich zgłoszeń jednego kandydata. Także wynik wcześniejszych etapów postępowania zależy wyłącznie od sędziów. Model wyboru zdominowany przez przedstawicieli jednej grupy zawodowej nie jest optymalny z punktu widzenia celu, jakim jest wybór najlepszych kandydatów. Jednorodna grupa decydentów jest bardziej podatna na błędy wynikające ze wspólnej perspektywy. Koncentracja kompetencji ułatwia także nieformalny wpływ na wynik pracy Rady. Dysfunkcjonalność obecnego modelu potwierdza duża część sędziów. Według niedawnych badań ankietowych Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa aż 1/3 sędziów w Polsce uważa, że obecna procedura jest nietransparentna, a awans zależy od kryteriów pozamerytorycznych (M. Kryszkiewicz. *Sędziowie: O karierze w sądzie decydują nie tylko umiejętności i doświadczenie*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 18.01.2016). Modyfikacja modelu jest więc uzasadniona.

Rozwiązaniem powyższych problemów jest pluralizacja procesu wyłaniania kandydatów na sędziów, a więc uzależnienie wyboru od więcej niż jednego podmiotu, czy przedstawicieli jednej grupy zawodowej. Pluralizacja jest, po pierwsze, rozwiązaniem znacznie zwiększającym koszt nieformalnego wpływu, ponieważ przychylność jednego ośrodka nie wystarczy, aby zagwarantować wybór. Pozyskanie drogą nieformalną przychylności dwóch niezwiązanych ze sobą ośrodków jednocześnie jest o wiele mniej prawdopodobne. Po drugie, pluralizacja zabezpiecza przed błędami wynikającymi z wyboru dokonanego wyłącznie na podstawie cech kandydatów ważnych dla określonej grupy. W modelu spluralizowanym kandydat, aby otrzymać nominację, musi spełniać minimalne wymogi różnych podmiotów, a więc musi posiadać bardziej zróżnicowane kompetencje i odznaczać się pozytywnie na tle konkurentów ze względu na większą liczbę cech.



Niestety, w zaproponowanym w projekcie nowelizacji pozytywne oddziaływanie pluralizacji modelu będzie ograniczone. Wynika to z faktu, iż w rękach jednego ośrodka pozostałaby kompetencja do zasadniczego ograniczania wyboru, w jakim poruszać miałyby się drugi ośrodek. Biorąc pod uwagę, że w konkursach o jedno stanowisko sędziowskie ubiega się przeciętnie ok. 20 kandydatów, Rada nie powinna mieć kłopotu, aby wytypować dwoje kandydatów, którzy będą ją w równym stopniu satysfakcjonowali, nie oglądając się na pozostałe kryteria. W przypadku wyborów spośród krótszej listy lub takich, w których członkowie posiadający w Radzie większość będą zdeterminowani, aby doprowadzić do powołania konkretnej osoby, Rada może wytypować obok swojego kandydata osobę, która nie spełnia wymagań Prezydenta. W ten sposób Rada uzyskiwałaby pewność, która z osób zostanie powołana. W praktyce, zobowiązanie Rady do wskazywania dwóch kandydatów na stanowisko, miałyby niewielki wpływ na to, jakie osoby będą znajdować się i awansować w korpusie władzy sędziowskiej.

Dodatkowo, zaproponowany model wygenerowałby dodatkowe koszty i wydłużyłby proces powoływania sędziów. Nowelizacja w obecnym brzmieniu wymusza ocenę kandydatur przez urząd Prezydenta. Wymagałoby to zarówno zasobów, jak i czasu (niezbędnych do rzetelnej oceny kandydatur), a także, pociągało za sobą odpowiedzialność za ostateczny wynik procedury wyboru.

Z drugiej strony, można wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w której spośród wielu tylko jeden kandydat spełnia wymagania stawiane przez Radę. Jest to możliwe, ponieważ nie powinniśmy ograniczać się w wymogach stawianych sędziom wyłącznie do kwestii formalnych, takich jak wiek, wykształcenie czy niekaralność. Członkowie Rady nie powinni być bowiem zmuszeni do wskazywania we wniosku osoby, która ich zdaniem nie spełnia minimalnych wymagań dla kandydata na określone stanowisko sędziowskie.

Wniosek: O ile zwiększenie pluralizmu procesu wyboru sędziów i wzmocnienie znaczenia cech kandydatów niezwiązanych wyłącznie z biegłością w prawie, a wskazujące na zróżnicowane doświadczenie i kompetencje kandydatów jest pożądane, to zaproponowany model czyni to jedynie pozornie i nie będzie bardziej funkcjonalny od obecnego. **Alternatywne propozycje zmiany modelu wyłaniania sędziów zaprezentujemy wkrótce w osobnych dokumentach.**