

## Dużo władzy, mało odpowiedzialności

Niezależność sądów ma ogromną wartość dla obywateli. Usługa dostarczana przez sądy (bezzstronne i zgodne z prawem rozstrzyganie sporów pomiędzy obywatelami) jest tym cenniejsza dla obywateli, im bardziej mogą być pewni, że wyrok jest niezależny od pozycji majątkowej i koneksji stron sprawy.

By zabezpieczyć niezależność sądownictwa w wielu krajach Europy kontynentalnej oraz Ameryki Południowej powołano rady sądownictwa, których celem jest zarządzanie i organizacja sądów w sposób wolny od zewnętrznych nacisków. Rady te mogą funkcjonować gorzej lub lepiej w zależności od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych.

Niestety kształt instytucjonalny Krajowej Radzie Sądownictwa („KRS”) jest ułomny:

**1. KRS została zdominowana przez sędziów.** Sędziowie stanowią co najmniej 17 na 25 członków KRS. Co gorsza wybór sędziów będących członkami KRS powierzono sędziom.

**2. Brakuje mechanizmów rozliczania KRS z wykonywania powierzonych jej zadań.** KRS nie zdaje sprawozdania ani z wykonania swoich zadań ani z wykorzystania otrzymanych środków publicznych.

**3. Pomiedzy KRS a Ministerstwem Sprawiedliwości ginie odpowiedzialność za organizację pracy sądów.** KRS powierzono kariery sędziów, ale pominięto organizację pracy sądów i zarządzanie nimi. Organizacja pracy sądów i zarządzanie nimi przypisane jest Ministerstwu Sprawiedliwości, które ze względu na niezależność sądów ma niewielki wpływ na nią, a w części przypisana jest sędziom, którzy nie znają się na organizacji pracy i zarządzaniu organizacjami oraz nie uważają tego zadania za część swoich obowiązków.

W celu naprawy instytucji KRS należy

➔ **1. Rozważyć zmianę konstytucji, która pozwoli dodać w składzie KRS osoby z poza korporacji sędziowskiej – lub przy braku zmian w konstytucji powierzyć wybór sędziów do KRS innej instytucji niż korporacja sędziowska (n.p. prezydent).**

➔ **2. Nałożyć na KRS obowiązek przygotowania rocznego raportu z działalności, oraz z wykorzystania swojego budżetu.**

➔ **3. Nałożyć na ministra finansów obowiązek przygotowania rocznego raportu na temat efektywności wydatkowania funduszy publicznych przez sądy oraz KRS.**

➔ **4. Wzmocnić pozycję prezesów sądów jako szefów jednostek organizacyjnych, oraz w większym stopniu rozliczać sędziów z wydajności i jakości pracy<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Wzmocnienie pozycji prezesów sądów, oraz stworzenie mechanizmów rozliczania sędziów z wydajności pracy będą przedmiotem odrębnych notatek wstępnie zatytułowanych „Prezes sądu prawdziwym szefem”, oraz „Przejrzystość mechanizmem rozliczenia sędziów z jakości i wydajności pracy”.

## Metoda

KRS analizujemy przez pryzmat czterech pytań:

1. Jakie są zadania KRS
2. Kto i jak rozlicza KRS z realizacji zadań
3. Kto i na jakiej podstawie wybiera członków KRS
4. Kto ustala budżet KRS

### 1. Zadania KRS

Konstytucja RP, oraz ustawy powierzają Krajowej Radzie Sądownictwa:

- wybór sędziów,
- ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
- awans zawodowy sędziów, oraz
- dyscyplinowanie sędziów.

Artykuł pierwszy ustawy o KRS<sup>2</sup>, stanowi, że rada realizuje cele określone w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja daje KRS dwa zadania<sup>3</sup>:

- wybór sędziów
- ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów

Natomiast artykuły drugi i trzeci ustawy o KRS precyzują oraz rozwijają zakres zadań rady. Oprócz wybierania sędziów, ustawa powierza KRS awans zawodowy sędziów<sup>4</sup>, oraz dyscyplinowanie sędziów<sup>5</sup>.

Powierzenie KRS decyzji o awansie i degradacji sędziów jest jedynym konkretnym i policzalnym zadaniem, które powierzono KRS.

Natomiast ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest ogólnym postulatem i stanowi raczej potwierdzenie uprawnienia KRS niż zadaniem, na który może mieć ona decydujący wpływ i z którego może być rozliczona. Przemawiają za tym dwie przesłanki.

Po pierwsze, nie można zadekretować obowiązku dbania o niezawisłość i niezależność sądów. Jest to uprawnienie, które przysługuje każdemu obywatelowi<sup>6</sup> a nie tylko korporacji

<sup>2</sup> Patrz Załącznik II

<sup>3</sup> Patrz Załącznik I

<sup>4</sup> Patrz na przykład Art 2, ust 1:

- 4) rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziów w stan spoczynku, wyraża zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia,
- 5) rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie

<sup>5</sup> Patrz na przykład Art 2, ust 1:

- 6) wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych,
- 8) uchwała zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwa nad ich przestrzeganiem

<sup>6</sup> Na przykład Art 2 ust 1 pkt 1) stanowi że: „(KRS) wypowiada się o stanie kadry sędziowskiej”. W demokracji każdy obywatel i organizacja społeczna może się wypowiadać o stanie kadry sędziowskiej. Czy uzyska posłuch współobywateli zależy od szacunku jakim dana osoba lub organizacja jest darzona, a w żadnej mierze nie zależy od zadekretowania jej prawa do wypowiedzi w ustawie.

## Krajowa Rada Sądownictwa – *Quis custodiet ipsos custodes*

sędziowskiej. W współczesnych demokracjach niezawisłość sądów znalazła swe odzwierciedlenie w doktrynie trójpodziału władzy, ale ostatnią instancją chroniącą niezawisłość sądów jest autorytet i poważanie sędziów wśród obywateli.

I po drugie, przekazanie jakiegokolwiek organizacji konkretnego zadania (awans zawodowy sędziów) z którego może być rozliczona, wraz z dbaniem o impoderabilia z dbania o które nie może być rozliczona doprowadzi do patologii. Patologii polegającej w przypadku KRS na powierzeniu związkowi zawodowemu sędziów awansu zawodowego sędziów, bez żadnej kontroli obywateli z poza korporacji sędziowskiej. Powszechne odczucie na ten temat sformułował prof. Rzepliński pisząc, że: „Krajowa Rada Sądownictwa rozumie swoją kompetencję i konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186) wyłącznie jako obowiązek twardego bronięcia sędziowskich przywilejów korporacyjnych, bez zważania na ujemne tego skutki dla porządku konstytucyjnego państwa.”<sup>7</sup>

### 2. Kto i jak rozlicza KRS z realizacji zadań

W świetle obowiązującego prawa nikt nie rozlicza KRS jako organizacji z powierzonych jej zadań. Istnieje jedynie możliwość odwołania pojedynczego członka KRS w trybie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, który stanowi, że mandat wybieranego członka KRS wygasa przed upływem czteroletniej kadencji w razie odwołania przez organ, który dokonał wyboru.

Jest słusznym i pożądanym by do ustawy o KRS wprowadzić obowiązek składania przez KRS: dorocznego sprawozdania z:

- (i) jej działalności oraz,
- (ii) spożytkowania otrzymanych pieniędzy publicznych.

Rozwiązania te można oprzeć o rozwiązania funkcjonujące w Hiszpanii, gdzie przewodniczący Consejo General del Poder Judicial co roku składa komisji sprawiedliwości izby wyższej i niższej raport z działalności, a ponadto obie izby i ich komisje sprawiedliwości mogą wzywać członków Consejo General del Poder Judicial do składania wyjaśnień<sup>8</sup>.

### 3. Kto i na jakiej podstawie wybiera członków KRS

KRS zdominowana jest przez przedstawicieli korporacji sędziowskiej w sposób rzadko spotykany w innych krajach (patrz Tabela 1 poniżej). Dominacja ta ma dwa źródła. Po pierwsze w najlepszym wypadku w składzie<sup>9</sup> KRS będzie 8 niesędziów<sup>10</sup>, na 25 członków KRS. Po drugie 15 sędziów pochodzących z wyboru jest wybieranych przez innych sędziów.

[...Lukasz: czy jesteś w stanie zrobić zestawienie kim są obecni członkowie KRS; chodzi głównie o kwestie czy są to (i) sami sędziowie czy też (ii) sędziowie i profesorowie prawa, czy też jeszcze (iii) sędziowie, profesorowie i nieprawnicy...]

<sup>7</sup> prof. Andrzej Rzepliński, „Kierunki zmian w sądownictwie”, maszynopis, Warszawa, 29.03.2005 r.

<sup>8</sup> Luis Lopez Guerra, „Governing the justice system: Spain’s judicial council”, PREM Notes, June 2002, Number 54, World Bank

<sup>9</sup> Patrz artykuł 187 Konstytucji w Załączniku I

<sup>10</sup> 2 senatorów, 4 posłów, 1 osoba powołana przez prezydenta, 1 minister sprawiedliwości.

**Krajowa Rada Sądownictwa – Quis custodiet ipsos custodes**

<b>Tabela 1</b>				
<b>Rady Sądownictwa w Europie Łacinińskiej</b>				
	<b>Włochy</b> Consiglio Superiore della Magistratura	<b>Francja</b> Conseil Superieur de la Magistrature	<b>Hiszpania</b> Consejo General del Poder Judicial	<b>Portugalia</b> Conselho Superior da Magistratura
Ilość członków	27	12	21	17
Członków z poza korporacji sędziowskiej	8 profesorów prawa lub prawników wybranych przez parlament	3 członków nominowanych przez prezydenta, oraz marszałków izby wyższej i niższej	8 prawników wybranych przez parlament	7 członków nominowanych przez parlament 1 członek nominowany przez prezydenta
Przedstawiciele korporacji sędziowskiej	16 sędziów wybranych przez przedstawicieli korporacji sędziowskiej i prokuratorskiej	1 sędzia Conseil d'Etat wybrany przez swoich kolegów 5 sędziów i 1 prokurator wybrani przez przedstawicieli swoich korporacji	12 sędziów wybranych przez parlament	7 sędziów wybranych przez przedstawicieli korporacji, 1 sędzia nominowany przez prezydenta
Przewodniczący Rady	Prezydent	Prezydent	Przewodniczący <i>Tribunal Supremo</i>	Przewodniczący <i>Tribunal Supremo</i>

**Źródło:** Giuseppe Di Fererico, „Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a former transitional country in a comparative perspective”, referat wygłoszony na konferencji Contract Enforcement and Judicial Systems in Central and Eastern Europe, Warszawa, 20-22 czerwca 2005

Podporządkowanie KRS korporacji sędziowskiej spowodowało, że stoi ona na straży partykularnego interesu korporacji sędziowskiej, kosztem interesu ogółu. „Najboleśniejszym problemem polskiego sądownictwa jest narastający od połowy poprzedniej dekady nepotyzm. Nepotyzm, ze względu na rozpowszechnienie w wymiarze sprawiedliwości i wytwarzanie sprzyjającego podglebia dla brudnej solidarności jest większym problemem niż przypadki korupcji np. w sądach gospodarczych.”<sup>11</sup>

[... Łukasz/Paweł: jak wybierają swoich przedstawicieli sędziowie; kryteria formalne (prawo) i nieformalne (porozmawiać z sędziami i posłami, co się dzieje naprawdę) ...]

### **3.2. Zmiana sposobu nominacji do KRS bez zmiany konstytucji**

Wybór piętnastu sędziów do KRS wymienionych w artykule 187 punkt 1. ustęp 2) Konstytucji należy przekazać w ręce innej instytucji niż korporacja sędziowska.

Konstytucja polska podobnie jak konstytucja hiszpańska dekretuje, że do KRS ma być wybierana pewna liczba sędziów. Jednakże, zarówno konstytucja polska jak i hiszpańska nie precyzują kto tych sędziów ma wybierać. W Hiszpanii do roku 1985 12 sędziów członków rady sądownictwa było wybieranych przez korporację sędziowską. W wyniku zmiany ustawy są oni wybierani przez parlament większością 3/5 głosów<sup>12</sup>.

Ponieważ parlament nie cieszy się największym prestiżem i już nominuje 6 członków KRS, proponujemy by wybór „piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu

<sup>11</sup> prof. Andrzej Rzepliński, „Kierunki zmian w sądownictwie”, maszynopis, Warszawa, 29.03.2005 r.

<sup>12</sup> Luis Lopez Guerra, „Governing the justice system: Spain’s judicial council”, PREM Notes, June 2002, Number 54, World Bank

## Krajowa Rada Sądownictwa – Quis custodiet ipsos custodes

---

Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”<sup>13</sup> przekazać prezydentowi. Prezydent wybierał będzie co roku 3 kandydatów i po uzyskaniu w Sejmie akceptacji dla każdego kandydata w wysokości 3/5 głosów nominował będzie sędziego na pięcioletnią kadencję w KRS.

### 4. Kto ustala budżet KRS

Projekt planu dochodów i wydatków uchwalony przez KRS, przewodniczący KRS przekazuje ministrowi finansów. Minister finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Krajowej Rady Sądownictwa<sup>14</sup> bez prawa do dokonania w nich zmiany.

Każda organizacja publiczna musi być dobrze zorganizowana i sprawnie zarządzana, by dostarczyć obywatelom swoje usługi w sposób skuteczny i wydajny. W przypadku sądów polskich koncentrowano się głównie na skuteczności (sprawiedliwy wyrok), i pomijano efektywność (więcej wyroków w tym samym czasie i przy tych samych środkach).

By nie sprowokować zarzutów o naruszenie niezależności sądów proponujemy utrzymanie ustalania budżetu KRS przez KRS bez prawa zmiany tego budżetu przez ministra finansów. Ale proponujemy, by nałożyć na ministra finansów obowiązek przygotowania rocznego raportu na temat efektywności wydatkowania funduszy publicznych przez sądy oraz KRS.

**„Sprawne i skuteczne sądy”**  
Dobrowolski / Gorywoda

---

<sup>13</sup> Artykuł 187 Konstytucji R.P.

<sup>14</sup> Patrz art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w załączniku III

**KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz.U. Nr 78, poz.483)

**Rozdział VIII**  
**SĄDY I TRYBUNAŁY**

.....

**Art. 179**

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

.....

**Art. 186**

1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

**Art. 187**

1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
  - 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
  - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
  - 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów
1. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.
2. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.
3. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

.....

**USTAWA**  
**z dnia 27 lipca 2001 r.**  
**o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>15</sup>**

**Art. 1.**

1. Krajowa Rada Sądownictwa, zwana dalej „Radą”, realizuje cele określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Siedzibą Rady jest Warszawa.

**Art. 2.**

1. Rada wykonuje czynności określone w ustawach, a w szczególności:
  - 1) podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
  - 2) rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych,
  - 3) przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych,
  - 4) rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziów w stan spoczynku, wyraża zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia,
  - 5) rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie,
  - 6) wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych,
  - 7) wyraża opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
  - 8) uchwała zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwa nad ich przestrzeganiem.
2. Rada ponadto:
  - 1) wypowiada się o stanie kadry sędziowskiej,
  - 2) ustala kryteria oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie, przeprowadzanej przez prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych,
  - 3) opiniuje projekty aktów prawnych w sprawach wynagrodzeń sędziowskich oraz przedstawia wnioski w tym zakresie,
  - 4) opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów,
  - 5) opiniuje programy szkolenia aplikantów sądowych, zakres i sposób prowadzenia egzaminów sędziowskich i ustalania ich wyników,
  - 6) opiniuje zasady oceny pracy asesorów sądowych,
  - 7) wyraża stanowisko w sprawach dotyczących sądów i sędziów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego,
  - 8) czuwa nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej przez sędziów.

**Art. 3.**

1. Rada może zarządzić przeprowadzenie:
  - 1) wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej,
  - 2) lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę.

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1082, oraz zmiany Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2256.

Dz.U. 1998 Nr 155 poz. 1014  
USTAWA  
z dnia 26 listopada 1998 r.  
o finansach publicznych

(...)

**Art. 83.**

1. Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem.

2. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, **Krajowej Rady Sądownictwa**, sądownictwa powszechnego, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

(...)

Bibliografia

**Larry C. Berkson**, „Judicial selection in the United States: a special report”, *Judicature*, Volume 64, Number 4, October 1980, pages 176-193, American Judicature Society

**Giuseppe Di Ferrero**, „Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a former transitional country in a comparative perspective”, referat wygłoszony na konferencji Contract Enforcement and Judicial Systems in Central and Eastern Europe, Warszawa, 20-22 czerwca 2005

**Giuseppe Di Federico**, „The Consejo de la Magistratura: selected features in a comparative perspective”, Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, October 28-30, 1998

**Luis Lopez Guerra**, „Governing the justice system: Spain’s judicial council”, PREM Notes June 2002, Number 54, World Bank

**Dirk Olin**, „Courting the Public”, *The New York Times*, March 2, 2005

**Andrzej Rzepliński**, „Kierunki zmian w sądownictwie”, maszynopis, Warszawa, 29.03.2005 r.