

Eryk Ziędalski, młodszy analityk prawny FOR
Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR
Warszawa, dnia 15 lutego 2024 r.

Komunikat FOR 2/2024:

Rządowy projekt ustawy o KRS: pożądany kierunek, za mało bezpieczników

Przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zakłada powrót do wyboru sędziowskiej części Rady przez sędziów. W powiązaniu z propozycją przyznania wszystkim sędziom, a nie tylko ich reprezentantom, czynnego i biernego prawa wyborczego, projekt zapewnić ma niezależność KRS i ograniczyć wpływ polityków na proces nominacji sędziowskich. Mimo że propozycje zawarte w projekcie są w większości zasadne, część z nich może utrwalać korporacyjny charakter Rady i niedostatecznie gwarantować jej demokratyczną legitymację.

Słuszny kierunek zmian

[Projekt ustawy](#) został poddany szerokim konsultacjom społecznym. Także Forum Obywatelskiego Rozwoju [przedstawiło swoją obszerną opinię](#), której podsumowanie stanowi niniejszy komunikat.

Propozycja resortu sprawiedliwości skupia się na zmianie modelu wyboru 15 członków KRS spośród sędziów. W miejsce dotychczasowych regulacji, zgodnie z którymi sędziów do Rady wybiera Sejm, przewidziano powrót do wskazywania swoich przedstawicieli przez środowiska sędziowskie. W przeciwieństwie jednak do rozwiązań sprzed 2018 roku, wyboru dokonywać mają wszyscy uprawnieni sędziowie, a nie tylko ich przedstawiciele zasiadający w zgromadzeniach lub zebraniach sędziów.

Odejście od upolitycznionego wyboru członków KRS spośród sędziów to dobre rozwiązanie, zapewniające niezależność Rady i ograniczające wpływ innych władz na proces nominacji sędziowskich. Przypomnieć bowiem należy, że z powodu wadliwości składu Rady sędziowie wyłonieni przez ten organ nie zapewniają standardu prawa do sądu, co stwierdziły zarówno polskie, jak i europejskie sądy. Rozwiązanie problemu KRS jest więc kluczowe z punktu widzenia zapewnienia standardów państwa prawa w Polsce.

Niemniej, w naszej ocenie, wymaga to przyjęcia ambitnych, przemyślanych i innowacyjnych rozwiązań, gdyż obok zapewnienia prawa do sądu ważne jest także między innymi:

- 1) zagwarantowanie demokratycznej legitymacji Rady;
- 2) ograniczenie ryzyka wystąpienia konfliktu interesów i minimalizacja „korporacyjnego” charakteru KRS;
- 3) zmniejszenie dostrzegalnej polaryzacji wewnątrz sądownictwa;
- 4) umożliwienie dostatecznie szerokiej kontroli obywateli nad pracą Rady.

Wspólne wybory w miejsce siedmiu odrębnych głosowań

Ministerstwo proponuje wybory członków KRS spośród sędziów składające się z siedmiu głosowań, odrębnie dla każdej grupy sędziów z poszczególnych sądów. Mandaty członków Rady uzyskają kandydaci z największą liczbą głosów w każdej grupie, zgodnie z przypisaną im liczbą mandatów.

Naszym zdaniem wybór członków KRS spośród sędziów powinien odbywać się w jednym, wspólnym głosowaniu. Zwiększy to to demokratyczny mandat Rady i zmniejszy ich zależność od sędziów tego rodzaju i szczebla sądu, w którym aktualnie orzekają. Zminimalizuje to tym samym „korporacyjny” charakter KRS.

Bardziej racjonalny podział mandatów między sądy

Projekt ustawy zakłada stały i sztywny podział mandatów członków KRS wybranych spośród sędziów pomiędzy siedem rodzajów i szczebli sądów. Ma on, wedle deklaracji, odpowiadać liczebności poszczególnych grup sędziów.

W naszej opinii uznaliśmy ten podział za niezasadny. Naraża się on na zarzut arbitralności i niedopasowania z punktu widzenia zadań powierzonych KRS. Propozycja nie odpowiada również żadnej z powszechnie stosowanych metod podziału mandatów. Jesteśmy zdania, że żadna grupa sędziów nie powinna mieć liczebnej przewagi w Radzie, bo ogranicza to jej wewnętrzny pluralizm i utrudnia podejmowanie wyważonych stanowisk, uwzględniających wszystkie interesy.

Zaproponowaliśmy więc czterostopniowy algorytm, który zapewnia zrównoważoną reprezentację sędziów pochodzących ze wszystkich rodzajów i szczebli sądów. W naszej propozycji ostateczne ustalenie, komu przysługuje mandat członka KRS, następowałoby na podstawie wyników wyborów, a nie było z góry narzucone przez ustawę.

Niech każdy kandydat zgłasza się sam

Jeśli chodzi o procedurę zgłaszania kandydatów na członków KRS, ministerstwo zakłada, że obok grup sędziów i obywateli, sędziów chcących ubiegać się o mandat w Radzie wskazać będą mogły organy samorządu adwokackiego i radcowskiego oraz instytucje uprawnione do nadawania tytułu stopni naukowych w dziedzinie nauk prawnych. Naszym zdaniem wybór ten był arbitralny, między innymi z tego powodu, że kandydatów mogłyby zgłaszać jedynie niektóre, wprawdzie największe, samorządy prawnicze. W aktualnej wersji projektu odstąpiono od tego pomysłu na rzecz zgłaszania kandydatów przez grupy sędziów. Niemniej, w obu tych wariantach, aby uzyskać status kandydata, sędzia musi zabiegać o względy środowiska prawniczego. Może to w odbiorze zewnętrznym utrwalac korporacyjny model Rady, co wydaje się stać w sprzeczności z deklaracjami o jej większej demokratyzacji.

W naszym przekonaniu model zgłaszania kandydatów na członków Rady wybieranych spośród sędziów powinien być maksymalnie uproszczony, co pozwoli w praktyce zagwarantować bierne prawo wyborcze każdemu sędziemu oraz uniknąć zarzutów o arbitralność. Proponujemy zatem, by każdy sędzia chcący ubiegać się o mandat w KRS mógł zgłosić się samodzielnie. Ograniczy to ewentualne wątpliwości co do ich niezależności po wyborze w skład Rady.

Innowacyjny system wyborczy

Projekt przewiduje ordynację, zakładającą głosowanie większościowe w obrębie każdej grupy sędziów. W takim modelu reprezentatywność KRS nie będzie do końca zapewniona, bo wiele głosów zostanie oddanych na kandydatów, którzy nie uzyskają mandatu członka Rady.

Z naszej strony postulujemy wykorzystanie systemu opartego na głosowaniu preferencyjnym – pojedynczy głos przechodni (*single transferable vote, STV*). Ordynacja ta charakteryzuje się o wiele lepszym odzwierciedleniem preferencji wyborców. Pozwoli w większym stopniu urzeczywistnić istotny cel wyborów, jakim jest oddanie przemyślanego głosu, i ograniczyć szanse najbardziej skrajnych kandydatów – stanowiąc tym samym remedium na istniejącą polaryzację środowiska sędziowskiego. System STV pozwoli też zapewnić większą reprezentatywność Rady, a w konsekwencji utożsamiać się z jej członkami większej liczbie sędziów.

Czynne prawo wyborcze dla asesorów, referendarzy i sędziów w stanie spoczynku

Konstytucja przewiduje, że członków KRS do omawianej grupy należy wskazać „spośród sędziów”. Z punktu widzenia zadań Rady i konieczności zapewnienia jej niezależności od polityków optymalne jest więc, by wybór ten należał do władzy sądowniczej.

Niemniej jesteśmy zdania, że Konstytucja nie zakazuje przyznania czynnego prawa wyborczego, obok sędziów, innym osobom o statusie równym sędziom lub do niego zbliżonym. Dlatego też, chcąc osiągnąć jak największą demokratyczną legitymację KRS, postulujemy, by na kandydatów do Rady mogli głosować także asesory i referendarze sądowi. Pozwoli to także ograniczyć polaryzację wewnątrz sądownictwa oraz zapewnić poczucie włączenia do środowiska osób, których dotyczą rozstrzygnięcia KRS lub których docelowym modelem kariery w przeważającej większości jest stan sędziowski.

Równie wartym rozważenia pomysłem byłoby przyznanie czynnego prawa wyborczego sędziom w stanie spoczynku. Podobnie jak w przypadku asesorów i referendarzy ich liczba nie powinna wpłynąć na wyniki wyborów. Mając na uwadze dalsze związanie sędziów w stanie spoczynku ślubowaniem i obowiązkiem przestrzegania zasad etyki, będzie to stanowiło wyraz docenienia tej grupy za służbę państwu.

Rada Społeczna do wykreślenia

Ministerstwo proponuje powołanie przy KRS nowego organu – Rady Społecznej. Jej głównym zadaniem miałyby być przedstawianie opinii w sprawach rozpoznawanych kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie i asesorskie, a ponadto w innych kwestiach na wniosek Prezydium Rady. W jej skład miałyby wchodzić dziewięciu członków wskazanych przez m.in. samorządy prawnicze, RPO czy Prezydenta RP.

Jakkolwiek opowiadamy się za jak największą kontrolą obywateli nad wykonywaniem zadań przez KRS, jesteśmy zdania, że Rada Społeczna w kształcie opisanym w projekcie będzie niestety ciałem fasadowym. Można się spodziewać, że przedstawicielami do Rady Społecznej będą w m.in. osoby wywodzące się ze środowisk samorządów prawniczych lub blisko z nimi powiązane, co przyczynić się może do „korporacyjnego” charakteru tego ciała.

Projektodawcy nie przewidują przy tym uchylecia przepisów, które już zakładają udział przedstawicieli samorządów prawniczych w posiedzeniach zespołów opiniujących kandydatów wykonujących te zawody. Trudno więc znaleźć namacalną wartość dodaną Rady Społecznej. Stąd uważamy, że lepszym rozwiązaniem będzie wykreślenie przepisów dotyczących Rady Społecznej i przeprowadzenie gruntownej analizy innych możliwości obywatelskiej kontroli prac KRS oraz wprowadzenie ich w późniejszym terminie.

„Neosędziowie”? Niech kandydują!

W ramach przygotowanych przez ministerstwo rozwiązań sędziowie powołani na wniosek KRS w obecnym składzie podczas pierwszych wyborów nie będą mogli ubiegać się o mandat członka Rady ani wyrazić poparcia kandydatom.

Naszym zdaniem jest to rozwiązanie nieuzasadnione i nieproporcjonalne. W żadnym z wyroków sądów europejskich wiążących Polskę nie zakwestionowano ich statusu jako sędziów. Ponadto samo państwo honoruje ten status, respektując niektóre ich wyroki czy wypłacając „neosędom” wynagrodzenia. W naszej ocenie problemem nie jest zatem sam ich status, lecz udział w składach orzekających – gdyż ten przesądza o naruszeniu prawa do sądu. Wadliwość składu sądu nie uzasadnia jednak, sama w sobie, odebrania „neosędom” biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS. Będzie to wyłącznie prowadziło do dalszej polaryzacji wśród środowiska sędziowskiego, a ponadto budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP i prawem europejskim.

Czego zabrakło?

Ministerstwo skupia się w swoim projekcie na mechanizmie zapewniającym przywrócenie niezależności Rady poprzez zmianę sposobu wyboru jej członków spośród sędziów. Niestety nie porusza ono innych rozwiązań, których przyjęcie pozwoliłoby w większym stopniu zagwarantować obywatelską kontrolę prac KRS.

Projekt nie odnosi się do dostrzeganych konfliktów interesów członków Rady wybranych spośród sędziów, mimo że byłaby to dobra okazja, by poprawić przepisy dotyczące wyłączenia członków KRS, ich udziału w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie czy wreszcie relacji oceniających z kandydatami. Rozwiązania tych problemów opisaliśmy szczegółowo w naszej opinii.

W propozycji nie porusza się także kwestii stenogramów i transmisji z posiedzeń Rady. Naszym zdaniem, w celu poprawienia transparentności i rzetelności prac Rady, powinien zostać na nią nałożony obowiązek sporządzania stenogramów z posiedzeń i publikowania ich na stronie internetowej KRS oraz zapewnienia dostępu do archiwalnych transmisji obrad. Uważamy ponadto, że należy zrezygnować lub znacznie ograniczyć przypadki udziału w posiedzeniach w formie zdalnej, gdyż wpływają one negatywnie na rzetelność podejmowanych rozstrzygnięć. Jak pokazuje praktyka, członkowie KRS biorący udział w obradach w formie zdalnej nie zawsze są skupieni na swojej pracy.

Opiniowany projekt, zanim trafi do Sejmu, będzie jeszcze przedmiotem prac rządu. FOR będzie analizowało jego zmiany i proponowało dalsze zmiany zapewniające niezależność KRS i zwiększające jej demokratyczną legitymację.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW



Eryk Ziędalski

Młodszy analityk prawny FOR

e-mail: eryk.ziedalski@for.org.pl

Twitter: [@ErykZiedalski](https://twitter.com/ErykZiedalski)



Patryk Wachowiec

Analityk prawny FOR

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl