



Jak przywrócić państwo prawa? Krajowa Rada Sądownictwa

Łukasz Bojarski

Wstęp – cele zmian

Podstawową tematyką opracowania* jest przywrócenie stanu prawnego zgodnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹ w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa. Nie chodzi jednak o prosty powrót do sytuacji sprzed wyborów parlamentarnych w 2015 roku czy sprzed zmian ustawy o KRS, jakich dokonano w 2017 roku. Moją intencją jest zaproponowanie rozwiązań, które z jednej strony spełniałyby warunki zgodności z Konstytucją, ale z drugiej uwzględniałyby słuszne – moim zdaniem – zarzuty czy kontrowersje związane z działalnością KRS na podstawie regulacji obowiązujących w poprzednich

Zmiany wprowadzone przez ustawę z 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.3 z 2 stycznia 2018 roku), doprowadziły, po pierwsze, do przerwania kadencji części osób zasiadających w poprzedniej KRS przed końcem czteroletniej kadencji, co jest sprzeczne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP. Nastąpiło też ujednoczenie biegu kadencji wszystkich członków KRS i powiązanie jej z kadencją Sejmu RP, co rodzi wątpliwości, jeśli chodzi o zgodność z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP, a także osłabia gwarancję niezależności KRS.

Po drugie, doszło do wyboru przez Sejm 15 członków nowej KRS spośród sędziów wbrew wyrażonej w Konstytucji RP intencji ustawodawcy, że sędziowie – członkowie KRS są wybierani przez środowisko sędziowskie, a nie organ władzy ustawodawczej. Członkostwo innych osób zasiadających w KRS (członkowie KRS z urzędu, wybierani przez parlament, osoba powołana przez Prezydenta) jest szczegółowo określone w Konstytucji (art. 187) i nie budzi wątpliwości. Natomiast zaburzeniem równowagi władz jest fakt, że parlament wybiera obecnie aż 22 z 25 członków KRS (15 sędziów, 4 posłów, 2 senatorów, w KRS zasiada też polityk – Minister Sprawiedliwości). W obecnej KRS brakuje też sądów niektórych typów i instancji wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

* Główne tezy tego opracowania zostały zaprezentowane podczas konferencji *Jak przywrócić państwo prawa?* zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego 14–15 stycznia 2019 roku. Zostały one skomentowane przez sędzię NSA Irenę Kamińską i dr hab. Annę Rakowską-Trełę, a także innych dyskutantów. Publikowany tekst uwzględnia wiele sformułowanych wówczas uwag (za które autor dziękuje), a ponadto odnosi się do wydarzeń, jakie miały później miejsce (sprawy przed sądami polskimi i zagranicznymi, zmiany prawa).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

latach. Konieczne przyszłe zmiany czy reforma, wynikające z wydarzeń, do jakich doszło w latach 2015–2019, nawet niezależnie od wcześniejszej krytyki, są po prostu także dobrą okazją do rozważenia wprowadzenia rozwiązań nowych. Moim zdaniem warto tę okazję wykorzystać. A zatem chodzi o przywrócenie ładu konstytucyjnego, ale także o profesjonalizm i o transparentność czy lepszą komunikację KRS ze społeczeństwem i środowiskiem sędziowskim.

Poniższe uwagi i propozycje, choć na pierwszy rzut oka w części wykraczają poza problematykę dotyczącą Krajowej Rady Sądownictwa, są związane z ustrojową rolą i działalnością KRS. Zostały sformułowane przez badacza problematyki sądownictwa, który zajmuje się nią od wielu lat, głównie w ramach działań organizacji obywatelskich, a także ko-goś, kto zdobył w tej sferze doświadczenie praktyczne podczas swojej pięcioletniej kadencji jako członek KRS.

Przyjmuję założenie, że proponowane rozwiązania muszą się mieścić w ramach obowiązującej Konstytucji. W przypadku możliwości zmiany Konstytucji część propozycji byłaby inna, o czym wspominał krótko na końcu niniejszego tekstu.

Przyjmuję także założenie, że warunkiem zmiany jest przejęcie władzy przez siły demokratyczne, których celem będzie przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją. Można sobie bowiem wyobrazić i inne scenariusze. Zmiany mogą zostać wprowadzone (przynajmniej częściowo) już przez obecną większość parlamentarną w wyniku zastosowania się do wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w związku z pytaniami prejudycjalnymi zadawanymi przez polskie sądy oraz ze skargami wniesionymi do TSUE przez Komisję Europejską (jednak jeszcze nie wiemy, kiedy i jakie

Po trzecie, obecny Trybunał Konstytucyjny kierowany przez Julię Przyłębską wydał wyroki, które stwierdzają zgodność zmian w KRS z Konstytucją. TK w wyroku z 20 czerwca 2017 roku o sygnaturze K 5/17 orzekł, że ustawodawca ma swobodę co do ustalenia w ustawie organu, który wybiera sędziowskich członków KRS. To stanowisko odmiennie od prezentowanego przez dawny TKN (por. wyrok TK z 18 lipca 2007 roku, sygn. K 25/07). Ponadto TK w wyroku z 25 marca 2019 roku w sprawie o sygnaturze K 12/18 – rozpatrywanej na połączony wniosek samej KRS z 27 listopada 2018 roku oraz wniosek grupy posłów PiS z 14 lutego 2019 roku – orzekł, że przepisy nowelizacji ustawy o KRS z 12 maja 2011 roku (Dz. U. z 2019 roku, poz. 84) są zgodne z Konstytucją RP.

Po czwarte, listy poparcia sędziowskich kandydatów do KRS, których musi popierać co najmniej 25 sędziów albo 2000 obywateli, nie zostały do tej pory ujawnione pomimo wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2018 roku (sygn. akt II SA/Wa 484/18) i wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 roku (sygn. akt I OSK 4282/18). Na wniosek grupy posłów Trybunał Konstytucyjny rozpatruje (sprawa o sygnaturze K 16/19), czy zgodna z Konstytucją jest przedstawiona przez WSA interpretacja art. 11c ustawy z 12 maja 2011 roku o KRS, według której na podstawie kwestionowanego przepisu nie można odmówić ujawnienia list poparcia kandydatów do KRS.

Po piąte, istnieją uzasadnione wątpliwości co do realizowania przez obecną KRS jej obowiązku stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów, który wynika z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Te wątpliwości zostały zgłoszone m.in. przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa, która zawiesiła członkostwo KRS w swojej sieci, a także przez Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w opinii wydanej w sprawie pytań prejudycjalnych SN (C-585/18, C-624/18, C-625/18).

Rekomendacje

Przywrócenie zgodnego z Konstytucją sposobu obsadzenia i składu Krajowej Rady Sądownictwa

Należy pozbawić członkostwa w KRS obecnych członków-sędziów wybranych w niekonstytucyjnej procedurze oraz przyjąć procedurę wyboru nowych członków, która byłaby zgodna z Konstytucją. W ekspertyzie przedstawiono cztery scenariusze.

A. Scenariusz „parlamentarny” – nowelizacja albo nowa ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

Należy albo znowelizować ustawę o KRS, tak by uchylić zmiany wprowadzone ustawą z 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.3 z 2 stycznia 2018 roku), albo – co jest szczególnie rekomendowane – uchwalić całkowicie nową ustawę o KRS i wprowadzić rozwiązania, które ulepszyłyby funkcjonowanie Rady w stosunku do stanu sprzed 2017 roku, a jednocześnie byłyby zgodne z Konstytucją.

wyroki zapadną). Teoretycznie można sobie także wyobrazić zmianę polityczną w ramach obecnej większości parlamentarnej, co skutkowałoby wycofaniem się z przyjętych rozwiązań, które są niekonstytucyjne, lub ich zmianą.

Poniższa propozycja ma charakter autorski, choć oczywiście czerpie z wcześniejszych koncepcji, z którymi autor się zgadza. Tekst jest także w części wynikiem dyskusji odbywających się w ramach Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego.

To zaledwie zarys, który należy poddać dyskusji i krytyce, a dopiero w drugim etapie można myśleć o sformułowaniu projektów konkretnych przepisów wprowadzających proponowane rozwiązania.

Przywrócenie ładu konstytucyjnego

Punktem wyjścia dla niniejszego opracowania jest teza, że zmiany wprowadzone do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa² naruszają konstytucyjnie chronione trójpodział władzy oraz niezależność sądownictwa. Nie jest moim celem szczegółowa analiza konstytucyjności wprowadzonych rozwiązań; poniżej odwołuję się w tej mierze do istniejących ekspertyz

² Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.3, 2 stycznia 2018).

B. Scenariusz „trybunalski” – kontrola zgodności ustawy o KRS z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny

Rekomenduje się złożenie wniosku o sprawdzenie przez niezależny Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, dotyczących: 1) ujednoczenia biegu czteroletniej kadencji członków KRS oraz jej powiązania z kadencją Sejmu, 2) wyboru przez Sejm członków KRS będących sędziami.

W przypadku, gdyby TK orzekł, że wymienione przepisy ustawy o KRS są niezgodne z Konstytucją RP, powstałaby konieczność wyboru nowych członków KRS będących sędziami na podstawie ustawy z 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 roku, poz. 84) albo, co jest rekomendowane, nowej ustawy o KRS.

Ponadto zaleca się, aby uprawniony podmiot złożył wniosek o sprawdzenie przez niezależny TK zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o KRS, które obecny TK uznał za zgodne z Konstytucją w orzeczeniach K 5/17 oraz K 12/18. Ustawa o TK dopuszcza możliwość odstąpienia przez TK od wcześniej wyrażonego poglądu, także tego wyrażonego w pełnym składzie (art. 37.1.1).

C. Scenariusz „europejski” – zmiany, do których będą obowiązywać wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyda orzeczenia w odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów, w tym SN, NSA i sądów powszechnych, dotyczące statusu nowej KRS. Rzecznik Generalny TSUE 27 czerwca 2019 roku wydał opinię w sprawie połączonych pytań Sądu Najwyższego (połączone sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18), w której ocenił, że udział nowej KRS w opiniowaniu kandydatów na sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego sprawia, że izba ta nie jest niezależnym sądem w rozumieniu prawa europejskiego. Wykonanie orzeczeń TSUE wydanych w sprawach pytań prejudycjalnych będzie wymagało zmian w KRS.

D. Scenariusz „dyscyplinarny” – odpowiedzialność dyscyplinarna członków nowej KRS

Zmiany w składzie KRS mogą wynikać także z werdyktów sądów dyscyplinarnych w przypadku wytaczania sędziom – członkom KRS takich postępowań.

Postępowania dyscyplinarne wobec członków KRS w obecnym stanie prawnym są prowadzone przez sędziów Izby Dyscyplinarnej SN. Obecną Izbę Dyscyplinarną SN należy rozwiązać na mocy nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym. Może być to elementem wykonania wyroku TSUE. Izba Dyscyplinarna SN może też opustoszeć w związku ze stwierdzeniem, że osoby, które obecnie w niej zasiadają, nie zostały powołane, ponieważ brak było kontrasygnaty postanowienia Prezydenta RP o obwieszczeniu informacji o wolnych stanowiskach w SN.

przygotowanych przez konstytucjonalistów³.

Pozostawiam także na boku szczegółową analizę procedury uchwalenia ustawy o KRS, choć ocena jej prawidłowości również jest istotnym tematem. Wcześniejszą ustawę uchwaloną przez Sejm 12 lipca 2017 roku⁴ Prezydent zawetował i przekazał Sejmowi do ponownego roz-

3 Zob. opinie prawne w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 2002), zamieszczone na stronach Biura Analiz Sejmowych, w tym opinie prof. Marcina Matczaka, prof. Anny Rakowskiej-Treli, prof. Sławomira Patyry, prof. Marka Chmaja (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002>); zob. także opinie opracowane w imieniu instytucji (jak Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelna Rada Adwokacka, Prokuratura Generalna, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy) dołączone do projektu zmiany ustawy – druk 2002 (dostępny na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/984366E2B5A47089C12581D800339FDA/%24File/2002.pdf>); zob. także wybrane opinie Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego: *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy Nr 1423)* (19 kwietnia 2017); *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa* (23 lipca 2017); *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (3 października 2017); T. Zalasieński, *Opinia prawna w sprawie oceny konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zawarte-go w druku sejmowym nr 2002/VIII kadencja* (21 listopada 2017), *Raport Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego dotyczący konsekwencji działań legislacyjnych w obrębie władzy sądowniczej w Polsce w latach 2015–2018* (marzec 2018), wszystkie stanowiska Zespołu są dostępne na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/zespol_expertow_prawnych_przy_fundacji_batorego.

4 Ustawa z 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Po likwidacji Izby Dyscyplinarnej nowo powołani rzecznicy dyscyplinarni mogą wszczynać postępowania przeciwko sędziom-członkom KRS, którzy dopuścili się przewinień dyscyplinarnych.

W przypadku przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego zakończonego wyrokiem złożenia z urzędu powstaje konieczność wyboru nowych członków Rady na zasadach określonych w znowelizowanej ustawie o KRS (patrz pkt. 1 rekomendacji).

Jawność

Rekomenduje się, aby Marszałek Sejmu w kolejnych kadencjach Sejmu upublicznił w trybie dostępu do informacji publicznej załączniki z listami poparcia sędziów kandydujących do KRS.

Sposób wyboru i usprawnienie funkcjonowania KRS

Zaleca się znowelizowanie ustawy o KRS tak, aby uwzględnić postulat środowisk sędziowskich i zapewnić reprezentatywność w KRS pod względem instancyjnym i terytorialnym.

Proponuje się następujący podział 15 miejsc dla sędziów w KRS: 1 sędzia SN, 1 sędzia NSA, 1 sędzia reprezentujący wojewódzkie sądy administracyjne, 1 sędzia reprezentujący sądy wojskowe i 11 sędziów – przedstawicieli apelacji (w tym: 3 sędziów – sądy apelacyjne, 4 sędziów – sądy okręgowe, 4 sędziów – sądy rejonowe).

Należy rozważyć poszerzenie procedury wyboru członków-sędziów o udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, takich jak reprezentanci zawodów prawniczych, środowisk akademickich, organizacji obywatelskich (np. poprzez zgłaszanie czy opiniowanie kandydatów). Zaleca się, aby Prezydent RP wskazywał osobę zasiadającą w KRS z tego grona.

Warto wprowadzić wymóg kontrasygnaty aktu Prezydenta RP powołującego osobę w skład KRS.

Zastępcy organów zasiadających w KRS – Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA, Ministra Sprawiedliwości – powinni mieć możliwość zabrania głosu na posiedzeniach Rady.

Warto wprowadzić wymóg obecności członków KRS na co najmniej 80% obrad Rady.

Ponadto należy stworzyć nowe instytucje, takie jak: niezależna państwowa administracja sądowa, reprezentacja krajowa samorządu sędziowskiego, komisja konkursowa przy KRS, rzecznik prasowy sądownictwa, a także ośrodek badawczy przy KRS.

Gdyby możliwa była zmiana przepisów Konstytucji RP, należy zmienić przepisy o KRS tak, aby były zgodne ze Standardami Minimalnymi VI Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Przede wszystkim należy wyeliminować ze składu KRS polityków na rzecz przedstawicieli społeczeństwa.

patrzenia, do czego jednak nie doszło. Jednocześnie Prezydent wniósł swój projekt zmian ustawy o KRS, który został uchwalony przez Sejm 8 grudnia 2017 roku, a następnie ogłoszony w Dzienniku Ustaw 2 stycznia 2018 roku⁵.

Konstytucja RP w art. 186 ust. 1 zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby Rada mogła te kompetencje realizować, ustawodawca zwykły musi zagwarantować (w ustawie) odpowiednie regulacje dotyczące sposobu powoływania członków KRS oraz działania Rady.

Regulacje wymagające zmian

Najważniejsze z punktu widzenia niniejszego opracowania są zagadnienia niezgodnych z Konstytucją regulacji ustawowych dotyczących skrócenia (wygaszenia) kadencji poprzednich członków KRS oraz zmian w sposobie wyboru 15 członków nowej Rady będących sędziami. W tydzień po ogłoszeniu projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (ogłoszono go 26 września 2017 roku) „Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefan Batorego poddał analizie prawnej projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zaprezentowany (...) przez Prezydenta RP. Na podstawie tej analizy Zespół stwierdza, że Projekt w całości narusza Konstytucję RP”⁶.

Przytoczmy kilka argumentów z późniejszych ekspertyz przygotowanych przez członków tego Zespołu⁷:

Kadencja sędziów – członków KRS. Zgodnie ze zmianami w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa przerwano kadencję części członków KRS oraz wprowadzono wspólną czteroletnią kadencję dla wszystkich wybieranych członków. Członek Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego, dr Tomasz Zalański, ocenił to posunięcie następująco: „Art. 6 Projektu, prowadzący do skrócenia trwających obecnie 4-letnich kadencji członków KRS pochodzących z wyboru, jest sprzeczny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP. Projekt w art. 6 przewiduje, że wszystkie dotychczasowe kadencje sędziów w KRS zostają wygaszone z dniem rozpoczęcia pierwszej wspólnej kadencji członków KRS powołanych na podstawie Projektu”⁸.

A w innym miejscu: „Art. 1 pkt 1 Projektu w zakresie dotyczącym przewidzianego w art. 9a ust. 3 Ustawy o KRS ustanowienia wspólnej czteroletniej kadencji wszystkich wybieranych członków Rady rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP. Skutkiem wejścia w życie tej regulacji będzie bowiem całkowite podporządkowanie prac Krajowej Rady Sądownictwa, a w szczególności jej składu, politycznym cykлом wyborczym do parlamentu. Powiązanie 4-letniej kadencji Sejmu RP z 4-letnią kadencją członków KRS spowoduje, że w każdej kolejnej kadencji Sejmu będzie ponownie wybierany niemal cały skład KRS. Niechybnie będzie to zmierzało do stopniowego upolitycznienia Rady i ograniczenia jej niezbędnej niezależności”⁹.

5 Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.3, 2 stycznia 2018).

6 *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (3 października 2017).

7 Porównaj także: A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?*, w: *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 107–122.

8 T. Zalański, *Opinia prawna w sprawie oceny konstytucyjności...*, dz. cyt., s. 8.

9 Tamże, s. 7.

I dalej: „Art. 1 pkt 3 Projektu, w zakresie dotyczącym art. 11e ust 3 Ustawy o KRS, w którym przewiduje się, że w momencie zwolnienia miejsca w KRS następcą wybierany jest na okres do końca bieżącej kadencji (jego faktyczna kadencja jest zatem niedookreślona, ale w każdym przypadku trwa krócej niż 4 lata), jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi wprost, że kadencja członka KRS trwa 4 lata”¹⁰.

Wybór 15 sędziów – członków KRS. Od początku istnienia Rady sędziowie – członkowie KRS wybierani byli przez sędziów. Od 2018 roku ich wybór spośród kandydatów zgłoszonych przez 25 sędziów lub 2000 obywateli, po ustaleniu listy kandydatów przez komisję sejmową, powierzono Sejmowi (w pierwszym kroku większością 3/5 głosów). Tym samym w praktyce zburzono zamysł, jaki przyświecał twórcom Konstytucji RP, że Krajowa Rada Sądownictwa ma być platformą dialogu i refleksji podejmowanych przez przedstawicieli różnych władz¹¹. Sejm uzyskał w tej mierze wyraźną przewagę (choć w praktyce przewagę tę uzyskała także władza wykonawcza – bowiem powszechnie wiadomo o związkach kandydatów z Ministerstwem Sprawiedliwości).

Parlament wybiera obecnie 22 z 25 członków KRS (15 sędziów, 4 posłów, 2 senatorów oraz Ministra Sprawiedliwości), natomiast sędziowie stracili „swoich” przedstawicieli. Choć członkowie obecnej KRS są sędziami, to jednak nie reprezentują środowiska sędziowskiego oraz władzy sądowniczej¹².

W ocenie członka Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego dr. Tomasza Zalasieńskiego: „W KRS zasiadają zatem przedstawiciele każdej z władz: ustawodawczej, wykonawczej i – przede wszystkim – sądowniczej. Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji RP spośród 25 członków KRS co najmniej 17 jest sędziami. Krajowa Rada Sądownictwa została zatem ukształtowana jako – jak stwierdza L. Garlicki – *«sui genesis* przedstawicielstwo środowisk i instytucji».

Konstytucja RP w art. 187 ust. 1 pkt 2, określając, że w skład KRS wchodzi 15 sędziów pochodzących z wyboru, nie precyzuje jednak, kto dokonuje tego wyboru, pozostawiając tę kwestię – na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji – ustawodawcy zwykłemu. Pojawia się zatem pytanie o zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy określającego zasady tego wyboru.

Dokonując wykładni w zgodzie z Konstytucją RP, w szczególności biorąc pod uwagę normy wynikające z art. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji RP i wywodzony z nich standard podziału i równowagi władz oraz odrębności władzy sądowniczej, a także przewidziane art. 186 ust. 1 i art. 179 Konstytucji zadanie KRS, zasadna jest teza, że grupa 15 członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, musi składać się z przedstawicieli środowiska sędziowskiego, a co za tym idzie musi zostać wybrana przez sędziów. W tym zakresie swoboda regulacyjna ustawodawcy (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP) ulega istotnemu ograniczeniu. Ustawodawca może zatem swobodnie określić zasady i tryb dokonywania wyboru przez środowisko sędziowskie 15 sędziów wchodzących w skład KRS, ale nie może przenieść

¹⁰ Tamże.

¹¹ W praktyce, bo nawet przy takich zmianach, jakie wprowadzono – niezależnie od tego, czy zostaną ocenione jako zgodne z Konstytucją RP, czy nie – można sobie wyobrazić wybór przez organ parlamentarny, który nie budzi tak poważnych kontrowersji. Czym innym jest bowiem wybór przez organ polityczny osób zgłoszonych przez szerokie środowisko sędziowskie, a czym innym wybór osób niemal „wskazanych” przez władzę wykonawczą, a w każdym razie posiadających liczne związki z tą władzą.

¹² Dodatkowo podkreślają to kolejne uchwały zgromadzeń ogólnych sędziów różnych sądów podejmowane w wielu apelacjach (styczeń–maj 2019), które informują o odmowie współpracy z Radą.

kompetencji do wyboru tych członków KRS na inny podmiot, w szczególności wchodzący w skład władzy ustawodawczej lub wykonawczej”¹³.

Dodatkowym problemem jest przyjęcie – wbrew Konstytucji – że wśród sędziów – członków KRS nie muszą znajdować się przedstawiciele wszystkich rodzajów sądów wymienionych przez Konstytucję w art. 187 ust. 1 pkt 2. Jak uzasadnia Tomasz Zalasieński: „Art. 1 pkt 1 Projektu w zakresie dotyczącym art. 9a ust. 2 Ustawy o KRS, nakazującego Sejmowi jedynie «w miarę możliwości» uwzględnić potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Uzasadniając tę wątpliwość, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP nie daje ustawodawcy prawa do uwzględnienia «w miarę możliwości» struktury sądownictwa w Polsce, lecz stanowi wprost, że 15 członków KRS wybiera się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Treść analizowanego przepisu Projektu stwarza natomiast możliwość zarówno całkowitego pominięcia potrzeb wynikających ze struktury sądownictwa w Polsce w procesie wyboru 15 członków KRS, co może np. prowadzić do powierzenia wszystkich z 15 miejsc w KRS sędziom sądom rejonowych, jak i pominięcia częściowego, np. braku wyboru sędziów sądów wojskowych czy administracyjnych. Regulacji takiej nie sposób pogodzić z wykładnią literalną treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, stanowi ona przejaw niekonstytucyjnego przekroczenia swobody regulacyjnej ustawodawcy”¹⁴.

Stanowisko „nowego” Trybunału Konstytucyjnego. Warto wspomnieć, że odebranie sędziom prawa do wyboru sędziowskich członków KRS i przekazanie tego prawa władzy politycznej zasugerował Trybunał Konstytucyjny, po tym jak kontrolę nad nim przejęła Julia Przyłębska („nowy” Trybunał Konstytucyjny). Trybunał ten w wyroku z 20 czerwca 2017 roku¹⁵ orzekł, że nie zgadza się ze stanowiskiem przyjmowanym wcześniej (w tym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K25/07) na temat wyboru sędziów – członków KRS przez środowisko sędziowskie. Uznał bowiem, że skoro Konstytucja nie stwierdza dosłownie, że wyboru dokonują sędziowie, to kwestię tę należy pozostawić ustawodawcy zwykłemu, który ma swobodę regulacyjną. „Nowy” Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił przy tym żadnej pogłębionej analizy prawnej (a chodzi o odejście od rozumowania przyjmowanego przez 20 lat przez sądy i doktrynę) i skupił się wyłącznie na treści art. 187 ust. 1, pomijając inne przepisy Konstytucji RP, które określają rolę i charakter Krajowej Rady Sądownictwa.

Orzeczenie „nowego” Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K12/18

Kolejna sprawa mająca wpływ na proponowane poniżej scenariusze to wyrok TK w sprawie K12/18. Wniosek o uznanie za niekonstytucyjne zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa wniosła do

13 T. Zalasieński, *Opinia prawna w sprawie oceny konstytucyjności...*, dz. cyt., s. 5.

14 Tamże, s. 6–7.

15 Sygn. akt K 5/17.

TK sama Rada¹⁶, następnie został on w dużej mierze powtórzony we wniosku wniesionym do TK przez grupę senatorów Prawa i Sprawiedliwości¹⁷.

Cały proces „kontroli” konstytucyjności ustawy o KRS, w sprawie o sygn. K12/18, nosi znamiona przedsięwzięcia motywowanego względami politycznymi, a nie dbałością o zapewnienie zgodności z Konstytucją RP. Przede wszystkim zgłoszony do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ale także późniejszy wniosek wniesiony przez senatorów PiS można nazwać „przewrotnymi”, dlatego że prawdziwym celem tych wniosków – wbrew ich treści – nie było „uchylenie” niekonstytucyjnych przepisów ustawy, a przeciwnie – uznanie i potwierdzenie przez „nowy” TK, że zmiany ustawy o KRS były zgodne z Konstytucją. Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a później także wniosek senatorów PiS faktycznie miały zatem na celu potwierdzenie przez „nowy” TK zmian dokonanych w KRS. Dodatkowo tempo prac w TK świadczy o „wyścigu”, jaki podjął „nowy” Trybunał Konstytucyjny z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w czasie gdy ten ostatni zajmuje się oceną Krajowej Rady Sądownictwa w związku z pytaniami prejudycjalnymi przesłanymi do TSUE przez polskich sędziów. Choć wniosek KRS wpłynął do TK 27 listopada 2018 roku, to rozprawę wyznaczono już na 3 stycznia 2019 roku (została jednak odwołana bez podania przyczyn i odbyła się w późniejszym czasie). Z kolei wniosek senatorów (z 14 lutego 2019 roku, czyli wniesiony po terminie, w jakim początkowo zamierzano zakończyć sprawę) można traktować jak odpowiedź (a może swego rodzaju wsparcie „nowej” KRS) na powszechną krytykę, z jaką spotkał się wniosek Rady. Wniosek senatorów PiS miał także na celu ominięcie ograniczeń dotyczących zakresu przedmiotowego wniosku składanego przez podmiot o ograniczonej legitymacji wnioskowej, jakim jest KRS. Wniosek KRS wykraczał bowiem poza dopuszczalną granicę zaskarżenia, a ponowienie wniosku przez grupę senatorów – czyli podmiot o legitymacji generalnej – pozwoliło „nowemu” TK rozpoznać wszystkie postawione w nim zarzuty.

W związku z narastającym upolitycznieniem „nowego” TK, w kręgach prawniczych od początku obawiano się, że wyrok będzie zmierzał do legitymizowania zmian wprowadzanych w „nowej” KRS¹⁸. Tak się też stało. Trybunał rozpoznał wnioski na posiedzeniu niejawnym¹⁹, a w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził, że „zauważył motywację, jaka kierowała KRS w momencie składania wniosku. Jak wynika z materiałów zawartych w stenogramie z posiedzenia KRS, jej członkowie już wówczas nie dostrzegali niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań, a wniosek składano jedynie po to, by potwierdzić własną pozycję prawną. (...) Trybunał stanowczo sprzeciwia się pozornym wnioskom o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa, służącym jedynie potwierdzeniu pozycji prawnej danego organu. Rolą Trybunału nie jest bowiem wzmacnianie poszczególnych organów państwowych, ale rozwiewanie realnych wątpliwości co do konstytucyjności ich istnienia czy funkcjonowania” (III.1).

16 Zob. uchwała nr 577/2018 Krajowej Rady Sądownictwa z 22 listopada 2018 roku w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2018, poz. 389, ze zm.) oraz art. 388 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2018, poz. 1360, ze zm.). Dokumenty w sprawie dostępne są na stronie internetowej TK: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2012/18>.

17 Zob. wniosek grupy senatorów IX kadencji z Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość działającej przez przedstawicieli: senatora Michała Seweryńskiego i senatora Marka Pęka (14 lutego 2019 roku). Sprawa zainicjowana tym wnioskiem otrzymała sygnaturę K2/19. Została ona rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny pod wspólną sygnaturą z wnioskiem KRS: K12/18. Wniosek senatorski dostępny jest na stronie internetowej TK: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/19>.

18 Choć docierały także do opinii publicznej informacje o sporze w Trybunale, problemach wewnętrznych, swoistym pęknięciu w jednolitym dotychczas froncie „nowych” sędziów, zob. M. Pach, *Przyłębska w konflikcie z Muszyńskim. Do tego rozłam w Trybunale Konstytucyjnym*, konstytucyjny.pl, 2 stycznia 2019, <https://konstytucyjny.pl/maciej-pach-przylebska-w-konflikcie-z-muszynskim-do-tego-rozlam-w-trybunale-konstytucyjnym/>.

19 Wyrok z 25 marca 2019 roku, sygn. akt K 12/18, zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2012/18>.

Zarówno przebieg postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie, jak i sam wyrok wzbudziły wiele kontrowersji. Nie miejsce tutaj na ich szczegółowe omówienie. Jednak warto wspomnieć o tym, że sami sędziowie TK wypowiedzieli się na temat procedury (*Oświadczenie siedmiorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego w związku z trybem orzekania w sprawie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*)²⁰, a Trybunał kolejny raz przesunął termin posiedzenia w związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich (któremu Trybunał chciał ograniczyć możliwość udziału w postępowaniu).

Wyrok Trybunału został poddany krytycznej ocenie przez konstytucjonalistów. Z punktu widzenia dalszych uwag warto tu przytoczyć słowa samego Trybunału, który uznał, że „KRS nie jest częścią polskiej tradycji ustrojowej, gdyż została powołana dopiero ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r.” (III.3.1). Trybunał odniósł się także do regulacji konstytucyjnej, stwierdzając: „Jakkolwiek zatem KRS jest oczywiście organem konstytucyjnym, to lakoniczność regulacji konstytucyjnej, która się do niej odnosi, wskazuje, że ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej, pozostawiając w tekście Konstytucji jedynie pewien minimalny standard konstytucyjności KRS. Zarówno na etapie prac nad tekstem Konstytucji, jak i współcześnie sam fakt istnienia Rady Sądownictwa umocowanej konstytucyjnie nie jest immanentnie wpisany w istnienie demokratycznego państwa prawa. Fakt bycia reprezentacją środowiska prawniczego wynika bowiem nie ze sposobu wyboru członków KRS, ale z tego, że z dużą przewagą wybierani są do jej składu sędziowie, co jest objęte gwarancją konstytucyjną” (III.4.2). A zatem, zgodnie z przywołaną retoryką, wspomniane wyżej zmiany w ustawie o KRS, oceniane wcześniej przez konstytucjonalistów jako niekonstytucyjne, zostały przez Trybunał uznane za zgodne z Konstytucją (większością głosów).

Niejawne listy poparcia kandydatów do KRS

Niezależnie od konstytucyjnej oceny wprowadzonej regulacji trzeba podkreślić kilka dodatkowych wątpliwości związanych z procedurą wyboru kandydatów na sędziów – członków KRS. Nadal nie została wyjaśniona sprawa list zawierających składane przez sędziów podpisy poparcia dla kandydatów do KRS (wymóg 25 podpisów). Listy te wciąż nie zostały upublicznione, mimo że zapadły już w tej sprawie wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jednej ze spraw²¹ WSA uchylił zaskarżoną decyzję Szefa Kancelarii Sejmu „w części, w jakiej odmawia udostępnienia wykazu sędziów popierających zgłoszenie oraz oświadczeń pierwszych piętnastu osób z wykazu sędziów o wskazaniu pełnomocnika”²². Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził: „nie może budzić najmniejszych wątpliwości okoliczność, że proces wyłaniania przez Sejm spośród sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, której najważniejszą kompetencją jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich (...), jest informacją o sprawach publicznych. Poza sporem jest również okoliczność, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jako organ władzy publicznej, reprezentowany przez Szefa Kancelarii Sejmu (...), jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej”.

20 Zob. *Oświadczenie siedmiorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego w związku z trybem orzekania w sprawie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa, 26 marca 2019, <http://konstytucyjny.pl/oswiadczenie-siedmiorga-sedziow-trybunal-konstytucyjnego-w-zwiazku-z-trybem-orzekania-w-sprawie-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa/>. Zob. także uwagi nt. składu Trybunału: *Trybunał Konstytucyjny: sposób wyboru członków KRS jest zgodny z Konstytucją. Wyrok przygotowała osoba wybrana do TK na miejsce już zajęte*, 25 marca 2019, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/8449>.

21 Wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2018 roku (II SA/Wa 488/18).

22 Zob. cały wyrok: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1087711C47>; orzeczenie nieprawomocne z 1 września 2019 roku.

Sąd analizuje w wyroku przepis szczególny (11c) ustawy o KRS, na który powołuje się Marszałek Sejmu (właściwie nie ma wątpliwości, że przepis ten został wprowadzony po to, aby nie udostępniać list poparcia), a który głosi, że „zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i 11b ustawy Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników” (podkreślenie Ł.B.). Zdaniem sądu z przepisu tego nie wynika prawo do odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Przy okazji sąd wskazał na sprzeczność w rozumowaniu Marszałka Sejmu, która polega na tym, że inaczej zostały potraktowane podpisy poparcia złożone przez obywateli (upubliczniono je), a inaczej te złożone przez sędziów (tu odmówiono ujawnienia). Sąd stwierdził, że „Procedura poparcia kandydatów przez grupę dwóch tysięcy obywateli i dwudziestu pięciu sędziów wynika z tej samej podstawy materialnoprawnej (art. 11a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS). Zatem niezależnie od tego, czy wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczy poparcia kandydatów na członka Rady przez grupę obywateli, czy sędziów, musi być rozpatrzony w tym samym trybie i na tej samej podstawie. Co oznacza, że w obu tych przypadkach ustawa o dostępie do informacji publicznej ma w pełni zastosowanie”. Wyrok WSA nie jest prawomocny.

W innej, podobnej sprawie²³ wyrok WSA w Warszawie uprawomocnił się. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną, podtrzymał i powtórzył najważniejsze tezy orzeczenia WSA, stwierdził bowiem, iż „oznacza to m.in. że «objęta wnioskiem o udostępnienie informacja w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia mieści się w pojęciu informacji publicznej» (str. 12 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), a także że «ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie może mieć zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych. (...) Udostępnienie wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL sędziego, który nie jest związany z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinien podlegać udostępnieniu»²⁴.

Nie wiadomo, czy i kiedy dojdzie do upublicznienia podpisów w związku z postępowaniem przez sądami administracyjnymi. Jednak może się tak stać w wyniku zmiany przepisów prawa niezależnie od postępowań sądowych²⁵, pojawiła się bowiem inicjatywa ustawodawcza wniesiona do sejmowej Komisji do spraw Petycji²⁶. Propozycja została pozytywnie zaopiniowana przez Biuro Analiz Sejmowych²⁷ i 27 marca 2019 roku Komisja do spraw Petycji podjęła decyzję o skierowaniu projektu do laski marszałkowskiej²⁸. Gdyby doszło do uchwalenia projektu zmiany ustawy w postulowanym kształcie, z mocy prawa nastąpiłoby ujawnienie list poparcia. Projekt przewiduje bowiem, co następuje: „Art. 2.

23 Wyrok WSA w Warszawie z 29 sierpnia 2018 roku (II SA/Wa 484/18), zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5E-22D7E2F2>.

24 Wyrok NSA w Warszawie z 26 czerwca 2019 roku (I OSK 4282/18), zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EA1208209B>.

25 Zob. stenogram z posiedzenia Komisji do spraw Petycji: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=r=PET-177>.

26 Z treścią petycji, projektem zmiany ustawy i uzasadnieniem można się zapoznać na stronie z harmonogramem procesu legislacyjnego w tej sprawie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-467/19>.

27 Zob. opinię BAS: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-467/19>.
28 Na stronie Komisji do 31 maja 2019 roku nie ukazała się informacja o skierowaniu projektu do laski marszałkowskiej. Projekty skierowane przez Komisję można śledzić na stronie: http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=INICJATYWY_KOM&NrKadencji=8&KodKom=PET.

W terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Marszałek Sejmu poda do publicznej wiadomości zgłoszenia (...) dotyczące kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa zgłoszonych Marszałkowi Sejmu, w zakresie niepodanym do publicznej wiadomości do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Problem wycofanych podpisów popierających kandydaturę

Innym problemem jest fakt, że kandydatura sędziego Macieja Nawackiego została zarejestrowana, mimo że kilkoro sędziów wycofało swoje podpisy i kandydat nie dysponował wymaganą przez ustawę liczbą głosów poparcia. Sędzia Nawacki został zarejestrowany jako 17 kandydat, a Marszałek Sejmu stwierdził, że prawo nie przewiduje możliwości wycofania poparcia²⁹. Można tylko teoretyzować, czy w przypadku dużej liczby kandydatów taka (*de facto* niepopierana) kandydatura mogłaby nie zostać zaakceptowana. Stało się jednak inaczej i sędziego wybrano do nowej KRS.

Dystansowanie się środowiska sędziowskiego wobec działalności KRS

Zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa oceniane jako niekonstytucyjne wywoływały (i wywołują) liczne opinie krytyczne (także protesty) zarówno konstytucjonalistów, ekspertów, jak i członków poprzedniej KRS oraz całego środowiska sędziowskiego. Podczas prac legislacyjnych opracowano szereg opinii i stanowisk wskazujących na „poważne wady konstytucyjne nowelizacji”³⁰. Mimo tych zastrzeżeń ustawę uchwalono, skrócono kadencję 15 członków KRS i wybrano nowych członków – stało się tak, chociaż środowiska sędziowskie wezwały do bojkotu wyborów, więc zgłosiło się niewielu kandydatów, co do których wyboru istnieją nadal kontrowersje (wspomniane listy poparcia).

Cały ten proces i wprowadzone zmiany spowodowały podważenie zaufania do działań Krajowej Rady Sądownictwa, którą w debacie publicznej zaczęto nazywać dla odróżnienia „nową KRS”.

Jak podkreśla Tomasz Zalasieński: „W okresie od ukonstytuowania się w kwietniu 2018 roku nowa KRS podjęła szereg uchwał i działań (np. opinie dotyczące sędziów SN, którzy zwrócili się o dalsze pełnienie urzędu sędziego SN, wskazanie kandydatów na nowych sędziów SN oraz sądów powszechnych, opinie w sprawie sytuacji w SN oraz działań orzeczniczych sędziów SN), które dodatkowo podważyły zaufanie do kompetencji prawniczych i niezależności zasiadających w niej członków”.

I dalej: „doszło do sytuacji bezprecedensowej w polskim porządku konstytucyjnym, sytuacji dotąd nieznaną niezależnemu i niezawisłemu sądownictwu w Polsce. W związku z upolitycznieniem składu KRS i podporządkowaniem jej władzy ustawodawczej, powstała sytuacja, w której – w ocenie środowiska sędziowskiego – Rada nie jest w stanie prawidłowo realizować i nie realizuje swoich konstytucyjnych zadań związanych ze staniem na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów”³¹.

29 Zob. <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wycofanie-czesci-podpisow-poparcia-kandydata-do-krs-macieja-nawackiego,816628.html>.

30 Zob. załączniki 1–17 do: T. Zalasieński, *Opinia prawna dla Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, w związku ze złożeniem przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 12/18)*, Warszawa, 12 marca 2019 (opinia dostępna na stronie: <https://komitetobronysprawiedliwosci.pl>).

31 Tamże, s. 8.

Świadczą o tym m.in. wyniki badań. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” przygotowało ankietę z dwoma pytaniami (nazywaną referendum), którą wypełniło ponad 3300 sędziów ze 139 sądów³². Na pytanie pierwsze: „Czy uważa Pan/Pani, że aktualnie funkcjonująca Krajowa Rada Sądownictwa należycie wykonuje swoje zadania określone w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP?” 90,9 proc. respondentów odpowiedziało „nie”, a na pytanie „Czy uważa Pan/Pani, że sędziowie – członkowie Krajowej Rady Sądownictwa powinni podać się do dymisji?” 87,3 proc. respondentów odpowiedziało „tak”. Podobne wyniki przyniosło badanie ankietowe dziennika „Rzeczpospolita”³³.

„Wyniki ankiety nie napawają optymizmem. Prawie 97 proc. tych, którzy nam odpowiedzieli, przyznaje, że śledzi poczynania rzeczników dyscyplinarnych oraz doniesienia medialne na ten temat. niewiele mniej (95,53 proc.) potwierdza, że wprowadzane przez władzę polityczną rozwiązania prawne mogą mieć wpływ na niezawisłość orzeczniczą. Z ankiety wynika także, że spora grupa sędziów (ponad 95 proc.) uważa, iż istnieje dziś zagrożenie upolitycznieniem sądów. Ponad 94 proc. pytanym wyraziło z kolei zaniepokojenie powołaniem Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym”³⁴.

Trzeba wreszcie podkreślić – ma to kluczowe znaczenie dla dalszych uwag – że wątpliwości prawne wokół nowej KRS spowodowały także reakcje najwyższych sądów. Zarówno Sąd Najwyższy³⁵, jak i Naczelny Sąd Administracyjny³⁶ sformułowały pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazujące problem zgodności polskich regulacji ustawowych dotyczących KRS i jej działań ze standardami państwa prawa gwarantowanymi przez ustawodawstwo Unii Europejskiej. Odkąd sprawy zawisły w Luksemburgu, polskie środowisko prawnicze i sędziowskie oczekuje na rozstrzygnięcia TSUE. Skutkuje to m.in. podejmowaniem przez sędziów poszczególnych apelacji i okręgów uchwał o wstrzymaniu się od udziału w procedurach konkursowych przed nową KRS (odmowa opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie, czego wymaga prawo) do czasu udzielenia przez TSUE odpowiedzi na pytania prejudycjalne SN i NSA³⁷.

Wnioski

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania, przyjmuję, że przywrócenie ładu konstytucyjnego w stosunku do Krajowej Rady Sądownictwa oznacza pozbawienie członkostwa w KRS obecnych członków – sędziów wybranych w niekonstytucyjnej procedurze – oraz przyjęcie procedury wyboru nowych członków, która byłaby zgodna z Konstytucją. Poniżej przedstawiam scenariusze, w ramach których można byłoby taką zmianę przeprowadzić.

32 Zob. <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2773-juz-ponad-3300-sedziow-ze-139-sadow-wzielo-udzial-w-referendum-fws>; także wcześniejsze, i szersze, badania Iustitii podsumowane w opublikowanym raporcie *Stan niezależnego sądownictwa w Polsce z perspektywy sędziów. Raport Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia – 10.10.2018*, zob. <https://www.iustitia.pl/dla-mediow/informacje-dla-mediow/2605-raport-stan-niezaleznego-sadownictwa-w-polsce-z-perspektywy-sedziow-raport-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-10-10-2018>.

33 Zob. A. Łukaszewicz, W. Tumidalski, *Niezawisłość sędziów jest zagrożona, a sądom grozi upolitycznienie – ankieta „Rzeczpospolitej”*, 25 października 2018, <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/310249921-Niezawislosc-sedziow-jest-zagrozona-a-sadom-grozi-upolitycznienie---ankieta-Rzeczpospolitej.html>.

34 Tamże.

35 Postanowienia Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2018 roku (III PO 7/18) i z 19 września 2018 roku (III PO 8/18 i III PO 9/18) w sprawie pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności KRS od władzy ustawodawczej (dostępne na stronie sn.gov.pl).

36 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2018 roku (wspólne rozpoznanie spraw II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18) w sprawie pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności KRS od władzy ustawodawczej (dostępne na stronie nsa.gov.pl).

37 Uchwały te znajdują się na stronach poszczególnych sądów. Informacje na ten temat zbiera także Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, na którego stronie można znaleźć wiele informacji na temat uchwał, zob. <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/informacje-oswiadczenia?start=45>.

Scenariusze przywracania praworządności działaniom Krajowej Rady Sądownictwa

Scenariusz „parlamentarny” – zmiana ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Zaletą scenariusza parlamentarnego jest to, że można go rozegrać stosunkowo szybko – nie trzeba bowiem czekać (jak w kolejnych scenariuszach) na przeprowadzenie procesu przywrócenia niezależnego Trybunału Konstytucyjnego oraz na rozpatrzenie przez TK wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o KRS (choć oczywiście należy mieć świadomość, że w scenariuszu parlamentarnym bardzo prawdopodobne jest albo zawetowanie ustawy przez Prezydenta, albo skierowanie przez niego ustawy do kontroli przez obecny niekonstytucyjny Trybunał Konstytucyjny).

Scenariusz wymaga podjęcia działań dwojakiego rodzaju (trzeba je uruchomić jednocześnie, aby nie narażać się na zarzut przerwania ciągłości działania KRS). Zmiany normatywne powinny, z jednej strony, prowadzić do odwrócenia niekonstytucyjnych działań wprowadzonych ustawą z 2017 roku³⁸, a z drugiej – muszą polegać na stworzeniu nowej ustawy o KRS, która uwzględniałaby także wnioski płynące z analizy wad istniejących przed 2017 rokiem. Oczywiście, przepisy przejściowe musiałyby regulować zagadnienia intertemporalne, np. rzeczywiste zawieszenie działania KRS do czasu wyboru nowych członków.

Założeniem tego scenariusza jest rozumowanie, że skoro obecna większość parlamentarna wprowadziła zmiany (w tym wygaszenie kadencji członków KRS i zasady wyboru nowych) po prostu poprzez nowelizację ustawy, to w taki sam sposób można tę sytuację odwrócić i doprowadzić z powrotem do stanu zgodnego z Konstytucją.

Poważną wadą tego scenariusza są możliwe zarzuty o działanie sprzeczne z Konstytucją – skoro postępowanie obecnej większości sejmowej jest uznawane za łamanie Konstytucji, to argument ten może zostać użyty także w przypadku dalszych zmian dokonywanych mocą ustawy. Do tego przywoływane będą oczywiście wyroki obecnego TK w sprawach omawianych wyżej (K5/17 i K12/18) i tym samym „odwracanie sytuacji” wprowadzane poprzez zmianę ustawy o KRS może być przedstawiane jako naruszające Konstytucję oraz wyroki TK. Skoro zatem naszym założeniem jest przestrzeganie Konstytucji, to ten argument okazuje się decydujący i nie proponujemy przerywania kadencji obecnych członków KRS mocą samej ustawy. Zakładamy raczej, że – i tu scenariusze się przenikają – TK lub TSUE stwierdzą, iż KRS została wybrana wbrew prawu. Wówczas należałoby członków Rady odwołać.

Inne postępowanie mogłoby pogłębiać przekonanie, że tak ważnych zmian materii konstytucyjnej można dokonywać ustawą zwykłą, co prowadziłyby do wytworzenia się niebezpiecznej praktyki, zgodnie z którą każda kolejna większość parlamentarna mocą ustawy wygaszałaby kadencję członków KRS i wybierała nowych wedle nowej procedury.

W przypadku realizacji tego scenariusza dość szybko zostanie przerwana „kadencja” 15 sędziów – członków KRS (zostawiam na boku pytanie, czy ta kadencja w ogóle się rozpoczęła, jeśli uznajemy, że nie można było jej przerwać) i będzie trzeba dokonać wyboru nowych osób, bądź na podstawie przepisów wcześniej obowiązujących, bądź na podstawie przepisów nowych, zmienionych.

³⁸ Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.3, 2 stycznia 2018).

Osobiście uważam, że w skomplikowanym stanie prawnym, jaki obecnie występuje, najlepszym rozwiązaniem byłoby opracowanie zupełnie nowej ustawy o KRS, która odwróciłaby skutki niekonstytucyjnych działań z roku 2017, ale jednocześnie uwzględniła szereg słuszych postulatów sformułowanych na tle wcześniej występujących, a krytykowanych rozwiązań (niektóre wymieniam lub formułuję w ostatniej części niniejszego opracowania).

Scenariusz „trybunalski” – kontrola zgodności ustawy z Konstytucją przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny

W przypadku objęcia władzy w Polsce przez większość dążącą do przywrócenia zgodności rozwiązań ustawowych z Konstytucją wydaje się, że pierwszym krokiem na tej drodze powinno być przywrócenie roli, jaką ma odgrywać niezależny Trybunał Konstytucyjny.

Gdyby taki scenariusz był realizowany, to w przypadku przywrócenia niezależnego TK należy skierować doń wnioski o uznanie niektórych przepisów ustawy o KRS za niezgodne z Konstytucją. Treść wniosku jest w dużej mierze przygotowana, bowiem konkretne zarzuty zostały sformułowane w licznych opiniach prawnych na etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy oraz w literaturze przedmiotu, a także, choć tylko w znikomym zakresie, we wspomnianych wyżej „przewrotnych” wnioskach wniesionych do obecnego TK przez obecną Krajową Radę Sądownictwa i przez senatorów PiS.

Gdyby zatem w przyszłości wnosić do niezależnego TK podobny wniosek (jednak tym razem nie przewrotnie, a „na serio”), to jego przygotowanie oznaczałoby *de facto* zebranie już istniejących argumentów.

W przypadku potencjalnego uznania przez przyszły niezależny Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności rozwiązań ustawowych dotyczących wyboru przez Sejm członków KRS będących sędziami doszłoby *de facto* do przerwania „kadencji” tych członków obecnej KRS – 15 sędziów pochodzących z wyboru. Od wyroku TK będzie zależało, czy uzna ustawę skracającą konstytucyjną kadencję członków KRS za niekonstytucyjną w sferze normatywnej oraz nieskuteczną w sferze faktycznej (skoro ustawodawca nie może przerwać kadencji konstytucyjnej, to niemożność ta odnosi się nie tylko do sfery powinności, ale też sfery faktów – skoro nie może przerwać kadencji, to jej nie przerwał, a zatem nie rozpoczęła się kadencja obecnych członków).

Natomiast członkostwo innych osób (członkowie KRS z urzędu wybierani przez parlament, osoba powołana przez Prezydenta) jest szczegółowo określone w Konstytucji (art. 187) i nie budzi wątpliwości.

Jeżeli TK wyda orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy o KRS, konieczny będzie wybór nowych 15 członków-sędziów (chyba że, co teraz ma miejsce, w przypadku niektórych członków KRS, którym kadencję skrócono, ich kadencja nadal płynie i mogliby wrócić do Rady – wówczas należałoby dokonać wyboru mniejszej liczby członków). Taki wybór można przeprowadzić na podstawie przywróconych przepisów wcześniej obowiązujących lub na podstawie nowych, zmienionych przepisów – co postuluję wyżej (zmiana lub uchwalenie nowej ustawy o KRS).

Na „scenariusz trybunalski” mają wpływ dwie sprawy rozpatrzone przez obecny TK, o czym wspomnieliśmy wyżej, i wyroki, jakie w nich zapadły (sprawa K5/17 oraz sprawa K12/18). Rozpatrując nową skargę, nowy niezależny TK zapewne wykazałby błędy popełnione przez obecny TK w rozumowaniu prawniczym i przywrócił właściwe pojmowanie Konstytucji (na boku pozostawiam sprawę ważności tych wyroków, bowiem w składzie orzekającym zasiadały osoby niebędące sędziami, jako że Sejm nie miał kompetencji do powołania 16, 17 i 18 sędziego, których potocznie nazywa się „sędziami dublerami”).

W związku z wyrokami zapadłymi w tych sprawach z pewnością będą wykorzystywane argumenty ostateczności wyroków TK oraz powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), dlatego trzeba rozważyć, w jaki sposób doprowadzić do ponownej kontroli konstytucyjności ustawy o KRS.

Wznowienie postępowania jest instytucją nieznaną w postępowaniu przed TK, którego wyroki są ostateczne. Chodzi zatem o złożenie nowego wniosku o kontrolę konstytucyjną, w którym można przywołać nowe okoliczności i wzorce konstytucyjne. Należy bowiem dążyć do zmiany rozstrzygnięcia obecnego TK zawartego w sentencji, a nie tylko do zmiany niewiążących rozważań w uzasadnieniu. Jak wiadomo, sama ustawa o TK dopuszcza możliwość odstąpienia przez Trybunał od poglądu, także wyrażonego w pełnym składzie (art. 37.1.1.e).

Omawiany „scenariusz trybunalski” jest bliski idei praworządności, ale jego przeprowadzenie wymaga wiele czasu, rozpoczyna się bowiem od przywrócenia niezależnego TK, a to byłoby zadanie samo w sobie czasochłonne. W tym okresie mielibyśmy nadal funkcjonującą KRS w obecnym składzie.

Scenariusz „europejski” – zmiany wynikające z wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i ich implementacji

Jak wspomnieliśmy wyżej, w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej toczą się sprawy dotyczące rozstrzygnięcia pytań prejudycjalnych zadawanych przez polskich sędziów, w tym sprawa zainicjowana pytaniami prejudycjalnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i połączona sprawa odnośnie pytań prejudycjalnych zadanych przez składy orzekające Sądu Najwyższego. Tę ostatnią Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowił rozstrzygnąć w trybie przyspieszonym³⁹. W pytaniach prejudycjalnych wątek KRS jest wyraźnie zaznaczony. Pytania dotyczą m.in. „zdolności KRS do wykonywania konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w kontekście ustrojowego modelu ukształtowania Rady oraz dotychczasowej jej działalności”. Sąd Najwyższy pyta m.in., czy „sposób wyboru członków KRS, a następnie sposób jej funkcjonowania, nie zdestabilizował jej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej”. W tej sprawie odbyły się już dwie rozprawy TSUE (19 marca i 14 maja 2019 roku) oraz wydana została opinia Rzecznika Generalnego⁴⁰.

W stanowisku przekazanym do TSUE⁴¹ pełnomocnicy procesowi stron przedstawiają pogląd o konieczności ustanowienia unijnego standardu w zakresie wyboru organów wybierających sędziów w państwach członkowskich. O ustanowienie takiego standardu wnoszą na kanwie sprawy polskiej. Odwołują się w tej mierze do szeregu aktów prawa miękkiego (*soft law*), przyjętych przez różne organizacje międzynarodowe, oraz do wcześniejszego orzecznictwa TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pełnomocnicy proponują Trybunałowi przeformułowanie pytań prejudycjalnych w sposób, który pozwoli odpowiedzieć na dodatkowe pytania. Wnoszą także, aby Trybunał uznał, że „Artykuł 2 TSUE, art. 19 ust. 1 TSUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych należy interpretować w ten sposób, że

39 Sprawy C 585/18, C 624/18 i C 625/18, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208542&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6019779>.

40 Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva, przedstawiona 27 czerwca 2019 roku w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18; A.K. (C-585/18) przy udziale: Krajowej Rady Sądownictwa oraz CP (C-624/18), DO (C-625/18) przeciwko Sądowi Najwyższemu (C-624/18 i C-625/18) przy udziale: Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową, zob. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=EU%253AC%253A2019%253A325&docid=215565&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11519984#ctx1>.

41 Stanowisko pisemne z 7 stycznia 2019 roku, niepublikowane, przekazane autorowi przez pełnomocniczkę procesową w połączonych sprawach, adw. Sylwię Gregorczyk-Abram, zob. S. Gregorczyk-Abram, M. Wawrykiewicz, *Terra incognita. Postępowania indywidualne w obronie sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tematyka pytań prejudycjalnych*, w: *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza*, dz. cyt., s. 523–564.

sądy państw członkowskich, które mogą rozpoznawać sprawy dotyczące prawa unijnego, muszą spełniać wymogi wynikające z prawa do skutecznej ochrony sądowej. Wymogów takich nie spełnia wybór sędziów przez organ, w którego skład wchodzi osoby wybrane na zajęte już miejsca (gdyż nie upłynęła jeszcze przewidziana przepisami rangi konstytucyjnej kadencja osób zasiadających w tym organie), ani wybór sędziego przez organ składający się wyłącznie z osób wybranych przez przedstawicieli władzy prawodawczej i wykonawczej z kandydatów przedstawianych wyłącznie przez kluby poselskie lub 2 tysiące obywateli”.

We wspomnianej opinii⁴² Rzecznik Generalny Evgeni Tanchev, rozważając pytania prejudycjalne w części dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, odwołuje się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który badając niezależność organów sądowych, „brał pod uwagę sposób, w jaki są powoływani sędziowie będący członkami rad sądownictwa lub podobnych organów. Na przykład w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie⁴³ ETPC podkreślił, że z uwagi na doniosłość ograniczenia wpływu organów politycznych na skład danego organu należy ocenić sposób, w jaki sędziowie są powoływani do tego organu, z uwzględnieniem organów, które ich delegowały, oraz roli środowiska sędziowskiego w tym procesie. Na tej podstawie ETPC orzekł, że skład danego organu ujawnił szereg strukturalnych braków, które naruszały wymogi niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W szczególności ETPC wziął pod uwagę okoliczność, że rozpatrywany organ składał się w większości z członków, którzy nie reprezentowali środowiska sędziowskiego, wyznaczonych bezpośrednio przez organy ustawodawcze i wykonawcze, oraz to, że liczba członków reprezentujących wymiar sprawiedliwości wybranych przez ich środowisko była ograniczona, a organy wykonawcze wchodziły w skład tego organu jako członkowie powołani z urzędu” (p. 121).

Z kolei w wyroku w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii⁴⁴ ETPC uznał, „że do rażącego naruszenia obowiązujących przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów dochodzi wówczas, gdy pozostałym rodzajom władzy, w szczególności władzy wykonawczej, przysługuje nadmierne uznanie podważające integralność samego procesu powołania z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC” (p.122).

Evgeni Tanchev odwołuje się także do badań⁴⁵ dotyczących roli rad sądownictwa „w zapewnieniu niezależności i autonomii sądownictwa” i przyznaje, że choć nie istnieje „jednolity model dla rad sądownictwa, uznaje się, że posiadają one pewne wspólne cechy związane z ich misją”, którą jest „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co oznacza, że muszą być one wolne od jakichkolwiek wpływów ze strony organów ustawodawczych i wykonawczych” (p. 124–125). Rzecznik wymienia gwarancje, które mają temu służyć, i przywołuje odpowiednie źródła: w radach sądownictwa powinni zasiadać w większości (jeśli nie w całości) sędziowie wybrani przez przedstawicieli ich środowiska, co pozwoli uniknąć manipulacji i nadmiernej presji; procedura wyboru powinna być przeprowadzana w sposób obiektywny i przejrzysty, tak aby została zapewniona szeroka reprezentacja sędziów sądów

42 W nawiasach podaję odpowiednie punkty opinii.

43 Orzeczenie ETPC z 25 września 2018 roku w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, §§ 68–70 (za orzeczeniem ETPC z 9 stycznia 2013 roku w sprawie Volkov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 109–115).

44 Orzeczenie ETPC z 12 marca 2019 roku w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, w szczególności §§ 103, 121–123.

45 Rada Praw Człowieka ONZ, *Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników*, 2 maja 2018 (zwane dalej „sprawozdaniem ONZ z 2018 roku”), pkt 7–31 i przytoczone tam źródła. Zob. także np.: Europejska Rada Konsultacyjna Sędziów (CCJE), *Opinia nr 10 (2007) w sprawie rady sądownictwa w służbie społeczeństwu*, 23 listopada 2007 (zwana dalej „opinią CCJE z 2007 roku”); *Judicial Independence in Transition*, red. A. Seibert-Fohr, Springer 2012; *Special Issue, Judicial Self-Governance in Europe*, red. D. Kosař, „German Law Journal” 2018, nr 19, 1567.

wszystkich szczebli, przy jednoczesnym odwodzeniu władzy ustawodawczej i wykonawczej od zaangażowania w proces wyboru; kadencja członków rad sądownictwa nie powinna kończyć się w tym samym momencie lub być odnawiana po wyborach parlamentarnych, a ich członkowie nie powinni być odwoływani przed wygaśnięciem kadencji (p. 126–127). Evgeni Tanchev przyznaje, że „państwa członkowskie mają swobodę decydowania, czy ustanowić radę sądownictwa lub podobny jej organ”, a jeśli taki organ powołują, to jego niezależność musi być w taki sposób zagwarantowana (p. 129).

Na tle zidentyfikowanych standardów Rzecznik Generalny ocenia zmiany dotyczące polskiej KRS, podkreślając: „aby należycie wykonywać swoje zadania, KRS musi być wolna od wpływów organów ustawodawczych i wykonawczych” (p. 131). Tak jego zdaniem nie jest w polskim przypadku: „sposób powoływania członków KRS ujawnia nieprawidłowości, które mogą zagrozić jej niezależności od organów ustawodawczych i wykonawczych” (p. 132). I tak to uzasadnia: „Wynika to z faktu, że (...) 15 sędziów będących członkami KRS jest obecnie wybieranych nie przez sędziów, jak wcześniej, lecz przez Sejm. Oznacza to, że KRS składa się w większości z członków reprezentujących władzę ustawodawczą i wykonawczą, zważywszy, że jest to 23 z 25 członków tego organu” (p. 132). Poza tym „Sposób powoływania członków KRS wiąże się z wpływem organów ustawodawczych na KRS i nie można wykluczyć, że Sejm wybierze kandydatów, którzy nie mają wsparcia lub mają niewielkie wsparcie ze strony sędziów, skutkiem czego opinia środowiska sędziowskiego może mieć niewystarczającą wagę w procesie wyboru członków KRS” (p. 134).

Evgeni Tanchev odnosi się także do wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 roku (K 12/18), stwierdzając, że nie usuwa on „wszystkich opisanych powyżej okoliczności przyczyniających się do osłabienia niezależności KRS” (p. 136).

Rzecznik Generalny proponuje zatem, aby TSUE odpowiedział na pytanie prejudycjalne dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, uznając że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem mającym stać na straży niezależności sądów, „który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękąmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej” (p. 157). Rzecznik podkreśla także powagę omawianego zagadnienia, stwierdza bowiem, że „problem należy postrzegać jako systemowy i ogólny, a zatem dotyczący «istoty» niezawisłości sędziowskiej gwarantowanej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE” (p. 152).

Tanchev odwołuje się również do często używanego przez polski rząd argumentu o wpływie polityki na wybór sędziów w innych krajach, stwierdzając wprost: „argumenty przedstawione przez Prokuratora Generalnego i Polskę oparte na domniemanych podobieństwach między rozwiązaniami przyjętymi w Polsce a rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach członkowskich nie są przekonujące” (p. 144). Rzecznik podkreśla, że nie oznacza to, iż „wymogi związane z niezawisłością sędziowską należy interpretować jako uniemożliwiające państwu członkowskiemu dokonywanie stosownych reform ich systemów, dotyczących w szczególności wyboru sędziów i składu ich rad sądownictwa (...), lecz raczej jako zobowiązujące państwa członkowskie do przeprowadzenia takiej reformy z poszanowaniem zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, które obejmują obowiązek utrzymania niezależności ich sądów oraz niezawisłości sędziów w zgodzie z art. 47 Karty Praw Podstawowych” (p. 143).

Jak widzimy, opinia rzecznika jest miazdżąca dla polskiego rządu i parlamentu (stąd bardzo krytyczne reakcje przedstawicieli polskiej władzy po opublikowaniu opinii). Jeśli Trybunał (czego można się spodziewać) przyjmie (a może także rozwinie) argumenty rzecznika, to staniemy w obliczu wyroku najwyższego organu sądowego Unii, który trzeba będzie wykonać.

Jak wiemy, w październiku (wiceprezes Trybunału) i w grudniu (wielka izba Trybunału) 2018 roku TSUE postanowił o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie ustawy o polskim Sądzie Najwyższym (czyli jeszcze przed ogłoszeniem opinii Rzecznika Generalnego i wyroku TSUE w tej sprawie) oraz nakazał zawieszenie obowiązywania zaskarżonych przepisów⁴⁶. To zawieszenie zablokowało część zmian w Sądzie Najwyższym (postanowienie implementował sam Sąd Najwyższy, uchwalono jednak poza tym odnośną ustawę⁴⁷) i spowodowało, że wielu obserwatorów spogląda na TSUE z nadzieją także w odniesieniu do innych spraw, w tym omawianej. Jednak trzeba mieć świadomość, że obracamy się w obszarze precedensowym, gdzie nie ma prostych rozwiązań.

Wyroki TSUE wiążą wszystkie państwa członkowskie, a w kilku z krajów Unii Europejskiej istnieje udział organów politycznych w wyborze członków rad sądownictwa⁴⁸. Zobaczymy, czy TSUE będzie dążył do ustanowienia w tym względzie nowego unijnego standardu, czy uzna, że wystarczy poprzestać na opiniach zaproponowanych przez Rzecznika Generalnego, przyjmując, że taki standard już istnieje, natomiast ocena rozwiązań stosowanych w poszczególnych państwach nie może być uproszczona i musi uwzględniać całościowo daną sytuację.

Po zapadnięciu wyroku TSUE powstanie problem wykonania wyroku i jego konsekwencji (będzie on odpowiedzią na pytania SN, więc znajdzie odzwierciedlenie w wyrokach tego sądu). Nie sposób konstruować szczegółowych scenariuszy rozwoju sytuacji, bo może ich być wiele, poza tym obecnie rządząca większość już nieraz zaskakiwała. Można sobie wyobrazić zarówno wycofanie się ze zmian dotyczących KRS (choć to mało prawdopodobne), jak i odmowę wykonania wyroku TSUE czy wręcz uznanie, że pierwszeństwo przed wyrokiem TSUE ma wyrok TK (w sprawie K12/18), w którym obecny TK dokonał już swoistej „legitymizacji” Rady. Chodzi zarówno o pierwszeństwo chronologiczne, bo TK orzekł pierwszy, jak i pierwszeństwo decydujące o ważności rozstrzygnięcia. Można przewidywać, że niezależnie od argumentów prawnych przedstawiciele obecnej władzy wyrok polskiego TK, wydany na podstawie polskiej Konstytucji, będą traktowali jako „prawo wyższe”, chociaż Rzecznik Generalny wyraźnie się do tego ustosunkował, podkreślając, że wyrok ten nie ma znaczenia dla oceny zgodności polskich rozwiązań z prawem UE.

Dodatkowo, skoro polski parlament uchwalił ustawę (choć w opinii ekspertów nie było to potrzebne) implementującą tymczasowe postanowienie TSUE w sprawie Sądu Najwyższego, to można spodziewać się argumentacji, że także wyrok dotyczący Krajowej Rady Sądownictwa będzie wymagał uchwalenia ustawy, a to z kolei zależy od woli parlamentu. Ponadto znajdujemy się w przededniu wyborów parlamentarnych, które także mogą wpłynąć na omawiany proces. Jednak szczegółowa analiza sposobu wykonania wyroku i wiążących się z tym trudności wykracza poza ramy niniejszego opracowania; być może sam Trybunał da pewne wskazówki w tej mierze.

46 Postanowieniem z 19 października 2018 roku Komisja/Polska (C-619/18 R) wiceprezes Trybunału, na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania, uwzględniła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych. 17 grudnia 2018 roku TSUE (wielka izba) wydał postanowienie o zawieszeniu stosowania przepisów art. 37 §§ 1–4 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, art. 5 ustawy z 10 maja 2018 roku o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=209302&text=&dir=&doclang=PL&part=1&occ=first&mode=req&pageIndex=1&cid=6094247>.

47 Ustawa z 21 listopada 2018 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U.2018.2507, 31 grudnia 2018).

48 Zob. G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach Unii Europejskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 30–47.

Wspominałem wyżej o pytaniach prejudycjalnych zadanych przez NSA. To tych pytań głównie dotyczyło orzeczenie TK (K 12/18), który stwierdził, że Naczelny Sąd Administracyjny nie może oceniać uchwał KRS o wyborze kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego. Do tych pytań także odnosiły się inne działania rządzących podjęte natychmiast po wyroku TK – nowelizacja ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa i o ustroju sądów administracyjnych⁴⁹, której celem było m.in. umorzenie spraw będących kanwą do zadania pytań prejudycjalnych, a w konsekwencji również umorzenie odnośnych spraw przed Trybunałem Sprawiedliwości UE⁵⁰. Pytania zadane przez NSA dotyczą bowiem bezpośrednio KRS. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując odwołania osób, które wzięły udział w konkursach do Sądu Najwyższego, wprost pyta TSUE o legalność KRS (podczas gdy w omówionych pytaniach SN problem KRS pojawia się w tle zagadnień związanych z Izłą Dyscyplinarną SN). Po uchwaleniu zmian odnośne wnioski o umorzenie postępowań przed NSA złożył od razu Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości⁵¹. Jednak NSA, rozpoznawszy ten wniosek, sformułował kolejne pytanie prejudycjalne do TSUE⁵². NSA pyta, czy przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania są zgodne z prawem europejskim. Czy „dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań, wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie:

- niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte?
- a w sytuacji, gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w wymienionych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania, pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, co podważa unijną zasadę lojalnej współpracy?”⁵³.

Jak widać z powyższych uwag, scenariusz europejski jest bardzo dynamiczny i może się dalej rozwijać. Po pierwsze, do TSUE wpływają i będą wpływały od polskich sądów kolejne pytania prejudycjalne (i mogą one bardziej bezpośrednio niż wcześniejsze dotyczyć KRS; na boku pozostawiam analizę, w jakiego rodzaju sprawach i jakie sądy mogą je zadawać). Po drugie, możliwe jest także wniesienie do TSUE skargi przez samą Komisję Europejską (do czego w odniesieniu do KRS namawiają Komisję obywatele w ramach swoich działań rzeczniczych). Ranga takiej sprawy jest nieco inna niż pytania

49 Ustawa z 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (Dz.U. 2019, poz. 914), wejście w życie 23 maja 2019 roku.

50 Ustawa zmieniła art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, który obecnie brzmi: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. Ustawa stanowi także w art. 3: „Postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

51 Wnioskiem z 14 maja 2019 roku (data wpływu do NSA 20 maja 2019 roku).

52 Postanowienie NSA z 28 czerwca 2019 roku, sygn. akt II GOK 2/18, zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2DD4964CA9>.

53 Tamże.

prejudycjalne zadawane przez sądy krajowe. Wyrok w sprawie ze skargi Komisji może bowiem zawierać poważne sankcje (np. kary finansowe), których TSUE nie orzeka w przypadku pytań prejudycjalnych.

Z jednej strony, scenariusz europejski napawa nadzieją (zwłaszcza optymistów), jednak z drugiej – jest w nim wiele niewiadomych i nie sposób przewidzieć rozwoju sytuacji. Prawnicy z niecierpliwością oczekują na wyroki TSUE w omawianych wyżej sprawach z pytań SN i NSA; wyroki te mogą zapaść w najbliższych tygodniach czy miesiącach.

Odpowiedzialność dyscyplinarna członków KRS

Zmiany w składzie KRS mogą wynikać także z werdyktów sądów dyscyplinarnych w przypadku wytaczania sędziom – członkom KRS takich postępowań. Jeśli zostaje orzeczona kara polegająca na złożeniu z urzędu sędziego, osoby te przestają być sędziami, a tym samym nie mogą zajmować miejsc przeznaczonych dla sędziów w KRS. Taki scenariusz może przebiegać w dwóch wariantach.

Można sobie wyobrazić zmianę ustawy o SN polegającą na zniesieniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (ID SN) i przywróceniu poprzednich rozwiązań. Nie jest to materia konstytucyjna, zmiany takie można wprowadzić ustawą zwykłą (trzeba jednak pamiętać, że możliwość skierowania ustawy przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że potrzebne jest przeprowadzenie procesu przywrócenia niezależnego TK). Oczywiście, do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia sędziów Izby Dyscyplinarnej. Wszystko zależy od odpowiedzi na pytanie dotyczące ważności powołania tych sędziów do Sądu Najwyższego (co wiąże się m.in. z brakiem kontrasygnaty Premiera na prezydenckich obwieszczeniach o wolnych stanowiskach sędziowskich w ID SN, ale też z innymi problemami). Jeśli uznamy, że procedura nominacyjna była nieważna, to osoby te nie są sędziami SN (może się tak stać zarówno w wyniku decyzji organu krajowego, jak i na skutek wyroku TSUE). Po likwidacji Izby Dyscyplinarnej nowo powołani rzecznicy dyscyplinarni mogą wszczynać postępowania przeciwko sędziom – członkom KRS, którzy dopuścili się przewinień dyscyplinarnych. Nie proponuję w tym miejscu własnej analizy zasad etyki zawodowej sędziów⁵⁴ ani treści konkretnych zarzutów dyscyplinarnych, ale nie wydaje się to zadaniem zbyt skomplikowanym, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę zarzuty stawiane tym osobom w debacie publicznej, liczne ekspertyzy i opinie, a także ogólne brzmienie samych zasad. Jako zachętę do refleksji na temat łamania tych zasad przytaczam kilka wybranych przepisów:

- § 4. Sędzia powinien dbać o autorytet swojego urzędu, o dobro sądu, w którym pracuje, a także o dobro wymiaru sprawiedliwości i ustrojową pozycję władzy sądowniczej.
- § 5. ust. 2. Sędzia powinien unikać zachowań, które mogłyby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do jego bezstronności, nawet jeśli nie zostały uwzględnione w Zbiorze.
- § 12. ust. 1. Sędzia powinien dbać o porządek i właściwy przebieg oraz odpowiedni poziom stosowania procedur, w których uczestniczy.
- § 14. 1. Sędzia powinien wykonywać swoje obowiązki w zakresie administracji sądowej sumienie, mając na uwadze autorytet urzędu sędziego i dobro wymiaru sprawiedliwości.
- 2. Sędzia, wykonując funkcje zwierzchnie w sądownictwie, powinien troszczyć się o sprawy organizacyjne w sposób umożliwiający osiągnięcie najlepszych rezultatów w pracy przy respektowaniu zasady niezawisłości sędziowskiej.
- § 16. Sędzia nie może żadnym swoim zachowaniem stwarzać nawet pozorów nierespektowania porządku prawnego.

54 Uchwała nr 16/2003 Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lutego 2003 roku w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów (z późniejszymi zmianami).

W przypadku przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego zakończonego wyrokiem złożenia z urzędu powstaje konieczność wyboru nowych członków KRS.

W wariancie drugim nie ma potrzeby uchwalania ustawy znoszącej Izbę Dyscyplinarną SN, ponieważ wcześniej nastąpiła likwidacja tej Izby, czy to w związku z wykonaniem wyroku TSUE, czy z działaniami i procedurami dotyczącymi nieważności wyboru sędziów z powodu braku kontrasygnaty Premiera na prezydenckich obwieszczeniach o wolnych stanowiskach sędziowskich w ID SN, czy wskutek decyzji Pierwszego Prezesa SN. A zatem nie trzeba zajmować się Izbą, ale od razu można przystąpić do wyboru rzeczników dyscyplinarnych i procedury – jak w poprzednim wariancie.

Proponowane kierunki zmian normatywnych

Uważam, że w przypadku przywracania zgodności z Konstytucją RP regulacji dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa nie powinno się poprzestawać na usunięciu oczywistych niezgodności. Warto pójść dalej i dokonać głębszych zmian, dotyczących nie tylko sposobu wyboru członków Rady, ale także usprawniających funkcjonowanie tej instytucji oraz wzmacniających jej niezależność od innych władz. Część propozycji – moim zdaniem najważniejszych – przedstawiam pokrótce.

Zacznijmy od składu KRS: Konstytucja nie pozostawia tutaj pola manewru, jednak warto poddać pod dyskusję kwestię reprezentacji członków KRS z urzędu.

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa z urzędu

Członkami KRS z urzędu są: Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Minister Sprawiedliwości (art. 187 Konstytucji RP).

Osobiście jestem zdania, iż interpretowanie tego przepisu Konstytucji w ten sposób, że w posiedzeniu KRS może wziąć udział tylko Pierwszy Prezes SN czy Prezes NSA, czy też osobiście Minister, nie znajduje uzasadnienia. Co prawda orzekł już w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny⁵⁵, który stwierdził, zastępca jednej z tych osób nie może mieć prawa głosu i prawa wyrażania stanowiska, ale wyrok został wydany w innym stanie prawnym, gdy ustawa pozwalała na to, aby w posiedzeniu brali udział upoważnieni przedstawiciele, którzy mogli wyrażać stanowisko w każdej sprawie, jednak nie mogli uczestniczyć w głosowaniu.

Wydaje mi się, że można co najmniej dopuścić – na drodze zmian w ustawie o KRS – do udziału w imieniu wspomnianych trzech osób ich zastępców/zastępczyni. Czym innym jest zagadnienie, czy takie osoby miałyby prawo głosu, czy nie – wydaje się, że z punktu widzenia art. 187 Konstytucji jest wątpliwe, aby np. wiceminister sprawiedliwości mógł mieć prawo głosu w KRS⁵⁶. Przy założeniu, że ustawodawca konstytucyjny działa racjonalnie, trudno się zgodzić, że członkami KRS są osoby, którym ich równoległe zadania nie pozwalają na to, aby angażowały się w wykonywanie obowiązków członka KRS (chodzi o realne wykonywanie mandatu członka, o poświęcenie temu odpowiedniej ilości czasu, a nie tylko o symboliczny udział przy okazji uroczystości). Od wielu lat posiedzenia KRS zajmują tydzień lub więcej tygodni w miesiącu. Żaden Minister Sprawiedliwości nie mógł sobie nigdy pozwolić na tygodniową nieobecność w ministerstwie i oderwanie się na tak długo od prac w rządzie. Podobnie z prezesami SN i NSA – bieżące obowiązki także nie pozwalały im na pełen udział w posiedzeniach KRS. Ministrowie

55 Wyrok TK z 16 kwietnia 2008 roku, sygn. akt K 40/07 9, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2040/07>.

56 Jednak osobiście poszedłbym tak daleko i ewentualnie poddał to testowi konstytucyjności. Mowa oczywiście wyłącznie o bezpośrednich zastępcach, wiceministrach i wiceprezesach, a nie o możliwości upoważnienia kogośkolwiek, oraz pod warunkiem wprowadzenia takiego rozwiązania przepisem ustawowym.

de facto „wstępowali” na obrady raz na jakiś czas, bywało, że raz na kilka miesięcy albo jeszcze rzadziej. Prezesi sądów uczestniczyli w posiedzeniach częściej, ale też w ograniczonym zakresie.

Tym samym cel, jaki przyświecał ustrojodawcy, nie był realizowany. Celem tym było stworzenie organu o składzie wyraźnie mieszanym, a pośrednio – forum dyskusji o sądach. W praktyce udział tych członków KRS był bardzo ograniczony. Rozumiem, że można mieć wątpliwości co do jakiegokolwiek upoważnionego przedstawiciela, skoro Konstytucja wymienia bezpośrednio te organy. Ale dyskusje na temat, czy Minister może upoważnić wiceministra do wykonywania w swoim imieniu określonych czynności, wydają mi się nieco na wyrost (mają „godnościowy”, niepraktyczny charakter). Moim zdaniem, jeśli jakieś uprawnienie przysługuje ministrowi, to powinien móc je delegować na wiceministra, który wszak jest jego zastępcą⁵⁷. A zatem nie na kogokolwiek czy jakikolwiek organ, lecz na bezpośredniego zastępcę oraz po wprowadzeniu upoważnienia ustawowego. Wtedy byłaby szansa na stałe uczestnictwo ministra/wiceministra w obradach KRS. Podobnie nie widzę przeciwwskazań, aby w imieniu Pierwszego Prezesa SN brał w obradach udział prezes Izby SN, czy w imieniu prezesa NSA – wiceprezes tego sądu. Nawet gdyby doprecyzować kryteria i uznać, podobnie jak w przypadku ministra i wiceministra, że osoby te, jako niewymienione w Konstytucji, nie miałyby prawa głosu, to sam fakt ich uczestnictwa w obradach KRS (zgodnie z odpowiednio zmienioną ustawą) powodowałby, że większa byłaby szansa na kontakt, stały dialog i współpracę między KRS a organami przez te osoby reprezentowanymi.

Wybór 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami

Skład. Z jednej strony, pojawiają się argumenty, że najliczniejsza grupa sędziów rejonowych nie czuła się reprezentowana w KRS i że o sędziach „liniowych” decydowali sędziowie „pałacowi”. Z drugiej strony, zauważa się, że w organie, jakim jest KRS, członkowie-sędziowie powinni być wybrani spośród osób najbardziej doświadczonych, które wszak (najczęściej, bo nie zawsze) przeszły drogę od sądu rejonowego.

Do sposobu wyborów do KRS sędziów (w tym do reprezentatywności sędziów różnych sądów) oraz do liczenia kadencji sędziów – członków KRS (dotychczas liczona indywidualnie, obecnie wspólna) odnosi się wyrok TK K5/17 będący swego rodzaju przyzwoleniem obecnego Trybunału Konstytucyjnego na dokonanie zmian przez ustawodawcę.

Osobiście jestem zdania, że należy uwzględnić postulat środowisk sędziowskich (zgłaszany m.in. przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”⁵⁸), który dotyczy określenia liczby członków-sędziów pochodzących z sądów różnych instancji. Wśród sędziów rejonowych są osoby z dużym doświadczeniem, bo przecież nie decyduje o nim tylko instancja, w jakiej się orzeka.

Dodatkowo uważam, że wybór sędziów powinien uwzględniać także aspekt terytorialny. Dotychczasowe doświadczenie było takie, że wśród członków KRS brakowało sędziów z niektórych apelacji, z kolei

⁵⁷ Podobne zdanie mam na temat bardzo poważnego sporu, jaki toczył się w Polsce i zaowocował uchwałą pełnego składu Sądu Najwyższego na temat podpisywania przez wiceministra sprawiedliwości (a nie ministra) decyzji o przeniesieniu sędziów. Przypomnę: pojawiały się wręcz głosy, że „niepoprawne przeniesienia” mogą latami skutkować nieważnością wyroków wydawanych przez przeniesionych sędziów. Sąd Najwyższy (przy 10 zdaniach odrębnych) uchwalił: „w wydaniu decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe (...) Minister Sprawiedliwości nie może być zastąpiony przez sekretarza ani podsekretarza stanu”, http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/zagadnienia_prawne.aspx?ItemSID=409-16544171-be1b-4089-b74b-413997467af2&ListName=Zagadnienia_prawne&Rok=2013.

⁵⁸ Zob. projekt Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”: *Ustawa z dnia (...) 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, dostępny na stronie iustitia.pl.

niektóre apelacje były reprezentowane przez kilka osób. Pociągało to za sobą różne praktyczne konsekwencje⁵⁹.

Przyjęcie kryterium instancyjnego i terytorialnego powoduje, że algorytm wyborczy byłby nieco skomplikowany, ale warto ten wysiłek podjąć. „Iustitia” proponowała ustalenie reprezentacji sędziów sądów powszechnych w proporcjach wyraźnie promujących sędziów rejonowych (8 sędziów rejonowych, 2 okręgowych i 1 apelacyjny).

Moja propozycja podziału 15 miejsc jest następująca:

- 1 sędzia Sądu Najwyższego (wybiera ZO SN),
- 1 sędzia NSA (wybiera ZO NSA),
- 1 sędzia WSA (wybiera zebranie przedstawicieli WSA),
- 1 sędzia sądu wojskowego (wybiera zebranie przedstawicieli sędziów wojskowych),
- 11 sędziów z 11 apelacji (wybiera zgromadzenie sędziów apelacji, w którym zasiadają wszyscy sędziowie apelacyjni oraz przedstawiciele sądów okręgowych i rejonowych).

Sędziowie byliby wybierani przez zgromadzenie apelacji w następujących proporcjach:

- 3 sędziów SA,
- 4 sędziów SO,
- 4 sędziów SR.

W takim scenariuszu poszczególnym apelacjom trzeba narzucić wybór sędziego konkretnej instancji, dlatego należy opracować mechanizm, który spowoduje, że co kadencję (lub co drugą kadencję, gdyby przyjąć możliwość powtórnego wyboru członka KRS) następuje zmiana, aby apelacja naprzemiennie dokonywała wyboru sędziego sądu rejonowego, okręgowego i apelacyjnego.

Propozycja doboru sędziów – członków KRS:

- Połączenie kryterium instancyjnego (*à propos* zarzutu podziału na sędziów „liniowych” i „pałacowych”) oraz kryterium terytorialnego, aby każda z 11 apelacji sądowych miała w KRS swojego przedstawiciela.
- 15 członków-sędziów: 1 sędzia SN, 1 sędzia NSA, 1 sędzia reprezentujący wojewódzkie sądy administracyjne, 1 sędzia reprezentujący sądy wojskowe i 11 sędziów – przedstawicieli apelacji.
- 11 przedstawicieli apelacji: 3 sędziów – sądy apelacyjne, 4 sędziów – sądy okręgowe, 4 sędziów – sądy rejonowe.
- Opracowanie algorytmu (wybór naprzemienny przez apelacje sędziów z sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych).

Procedura wyboru. Zgodnie z opinią wielu ekspertów Konstytucja RP przesądza, że wyboru członków – sędziów nie może dokonywać parlament, ponieważ jej zapisy jasno określają, kogo wybiera

⁵⁹ Nie ma tu miejsca, aby wchodzić w szczegóły, ale ze swojego doświadczenia wiem, że członkowie KRS czuli się w jakiejś mierze reprezentantami apelacji; także komunikacja KRS z apelacjami, z których pochodzili członkowie, była łatwiejsza. Z drugiej strony, sędziowie z apelacji, z których nie pochodził żaden członek KRS, skarżyli się, że nie są reprezentowani i że decyduje o tym „sędziowska spółdzielnia” (umowa między apelacjami dysponującymi największą liczbą głosów w ramach zebrań sędziów dokonujących wyborów).

parlament – 4 posłów i 2 senatorów. Konstytucja przesądza także, że 15 członków ma być wybranych „spośród sędziów”. Natomiast pozostałe kwestie Konstytucja pozostawia rozwiązaniom ustawowym.

Wydaje mi się zatem, że można rozważyć poszerzenie procedury wyboru członków-sędziów o udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, takich jak reprezentanci zawodów prawniczych, środowisk akademickich, organizacji obywatelskich (którzy mieliby np. prawo zgłaszania czy opiniowania kandydatów). Warto taką możliwość przedyskutować, byłby to bowiem wyraz otwarcia na postulaty obywateli oraz sposób na zwiększenie ich zaufania do sądów i sędziów.

Parlamentarzyści i osoba powołana przez Prezydenta

Wybór do KRS 4 posłów i 2 senatorów pozostaje w gestii Sejmu i Senatu. Wydaje mi się jednak, że można próbować wpłynąć na parlament, aby wybierał osoby przygotowane do tej roli. Chodzi mi głównie o prawdziwe zainteresowanie kandydatów problematyką wymiaru sprawiedliwości oraz o uświadomienie zarówno kandydatom, jak i wybierającym ich osobom skali obciążeń związanych z pełnieniem funkcji w KRS. Zdarzało się bowiem, że niektórzy parlamentarzyści byli członkami KRS formalnie, jednak nie brali udziału w jej pracach. Można wprowadzić wymóg obecności podczas obrad Rady (np. nieusprawiedliwiona absencja w ponad 20 proc. posiedzeń KRS w skali roku skutkowałaby wygaszeniem członkostwa w KRS i koniecznością powołania przez parlament kolejnej osoby ze swego grona)⁶⁰. Bywa, że – tak jak w przypadku wspomnianych wyżej członków KRS z urzędu – cel ustrojodawcy, jakim była różnorodność składu KRS, nie jest w praktyce realizowany, gdyż parlamentarzyści udzielają się w Radzie w ograniczonym zakresie.

Jeśli zaś chodzi o osobę powołaną przez Prezydenta RP, to jest to osobista prerogatywa Prezydenta. Jednak można (i moim zdaniem warto) apelować o to, aby prezydenci powoływali do Rady kandydatów spoza korpusu sędziowskiego. Najczęściej bowiem powoływani byli sędziowie⁶¹. Prezydent Bronisław Komorowski powołał osobę wywodzącą się z organizacji obywatelskich zajmujących się wymiarem sprawiedliwości⁶². Aby choć w części spełnić formułowane od lat postulaty udziału w pracach KRS przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (m.in. w duchu wspomnianych wyżej Standardów Minimalnych VI ENCJ), warto by prezydenci rozważyli powoływanie takich osób, czy to z grona akademickiego, czy z organizacji obywatelskich. Osoby z zewnątrz środowiska, a jednocześnie profesjonalnie zajmujące się problematyką wymiaru sprawiedliwości, mają szansę wnieść dodatkową perspektywę i doświadczenie.

Warto poruszyć kwestię braku kontrasygnat Premiera na dotychczasowych aktach powołania członka KRS przez Prezydenta. Sprawa ta wzbudzała kontrowersje, także omawiane w doktrynie⁶³. Ostatnio temat kontrasygnaty powrócił przy okazji ogłoszenia przez Prezydenta informacji o wolnych

60 Wymaga to jednak szczegółowej analizy konstytucyjnej, bo ta przewiduje czteroletnią kadencję w Radzie.

61 Zob. listę wszystkich członków KRS, <http://www.krs.pl/pl/o-radzie/historia/czlonkowie-krajowej-rady-sadownictwa>.

62 Łukasza Bojarskiego, autora niniejszego artykułu, członka KRS od września 2010 do września 2015 roku.

63 Zob. K. Grajewski, *Prezydencka kompetencja do powoływania członka Krajowej Rady Sądownictwa – prerogatywa czy uprawnienie zwykłe?*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 167–180.

stanowiskach sędziowskich⁶⁴. Przepisy Konstytucji RP są w tej kwestii jednoznaczne⁶⁵. Uważam zatem, że dla spójności i wyeliminowania kontrowersji warto zmienić obecną praktykę i uzyskiwać taką kontrasygnatę. W przypadku kontrasygnaty na akcie powołującym osobę w skład KRS mamy *de facto* do czynienia z czynnością raczej techniczną i trudno sobie wyobrazić odmowę udzielenia takiej kontrasygnaty. Choć, teoretycznie, gdyby Prezydent – czego wykluczyć nie można – zapragnął powołać w skład KRS osobę wyjątkowo niekompetentną czy niewłaściwą (nie podejmując się ustalenia kryteriów takiej oceny, a nie ma wszak co do tej osoby żadnych prawnych wymagań), uzasadniona odmowa kontrasygnaty byłaby pewnym zabezpieczeniem.

Nowe instytucje i nowe podejście

Nie jest celem tego artykułu sformułowanie szczegółowych, technicznych propozycji potrzebnych do przeprowadzenia dalszych zmian. Wymieniam je zatem tylko z krótkim uzasadnieniem (po to, aby intencja była czytelna). Część poniższych propozycji (np. powołania niektórych instytucji) nie dotyczy bezpośrednio problematyki reformy KRS, ale wynika z osobistych doświadczeń z działania w Radzie, a także z istniejących dotąd ograniczeń. Wiążą się one z zagadnieniem, czym KRS jest, czym nie jest, a czym być powinna i może.

Niezależna państwowa administracja sądowa. To propozycja powołania nowego organu, który przejąłby od Ministerstwa Sprawiedliwości zarządzanie sądownictwem (i był od niego niezależny). W Polsce dyskutuje się najczęściej na temat przejęcia zarządzania sądownictwem (proponuję odejście od terminologii „nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości”) przez Sąd Najwyższy lub Krajową Radę Sądownictwa. Sądzę, że model osobnej administracji sądowej byłby w Polsce najlepszy (można podać wiele przykładów takich organów, czy to w Norwegii, czy na bliższej nam Litwie).

Reprezentacja krajowa samorządu sędziowskiego. To brakujący element. Na poziomie krajowym sędziowie nie mają reprezentacji, nie są więc partnerami dla innych władz. Po części funkcję taką starają się pełnić czy to KRS (ale organ ten ma innych charakter), czy to stowarzyszenia sędziowskie, w jakimś sensie czasem występujący razem prezesi najwyższych sądów. Jednak potrzebna jest oficjalna reprezentacja sędziów, swego rodzaju rada sędziów ze stałym prezydium, wybierana przez lokalny samorząd sędziowski dla reprezentowania sędziów na poziomie instytucji krajowych, monitorowania procesu legislacyjnego itp.

Komisja konkursowa przy KRS. Organ złożony z sędziów, ale też przedstawicieli innych zawodów prawniczych, świata nauki i organizacji obywatelskich, przeprowadzający szczegółową, transparentną ocenę kandydatów na sędziów. Opisane i zaopiniowane kandydatury przekazywane są do KRS, gdzie ma zostać podjęta decyzja. Rozwiązanie takie było zawarte w projekcie opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości w 2010 roku⁶⁶.

64 Zob. M. Florczak-Wątor, T. Zalasieński, *Konkurs bez kontrasygnaty jest nieważny. Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 maja 2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, wydanego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów*, 10 lipca 2018, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/5713>; M. Florczak-Wątor, *Spór o SN: zła procedura to nieważne wybory*, 18 sierpnia 2018, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/308189998-Spor-o-SN-zla-procedura-to-niewazne-wybory.html>; M. Pach, *Bądź co bądź – kontrasygnata konieczna. Polemika z polemiką kandydata do SN*, 23 sierpnia 2018, <http://konstytucyjny.pl/badz-co-badz-kontrasygnata-konieczna-polemika-z-polemika-kandydata-do-sn-maciej-pach/>.

65 Art. 144 ust. 2 Konstytucji: „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”.

66 Projekt z 15 września 2010 roku, *Ustawa z dnia (...) o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (archiwum autora).

Rzecznik prasowy sądownictwa. Chodzi o rzecznika (i biuro) reprezentującego całe sądownictwo, zwłaszcza na poziomie instytucji i mediów krajowych. Rzecznik mógłby działać przy krajowym samorządzie sędziowskim lub przy SN bądź KRS (ale jako niezależny organ). W dyskusjach na temat sądów nie ma reprezentacji sędziów (o sędziach się mówi, ale nikt nie występuje w ich imieniu). Na poziomie lokalnym jest inaczej, bo tam istnieją rzecznicy prasowi sądów, tymczasem brakuje rzecznika na poziomie kraju. Takie biuro mogłoby się zajmować także komunikacją z obywatelami, opracowywaniem i przekazywaniem informacji oraz danych o wymiarze sprawiedliwości.

Interdyscyplinarność i badania. W Krajowej Radzie Sądownictwa istnieje potrzeba rozszerzenia spojrzenia interdyscyplinarnego na wymiar sprawiedliwości, wzmocnienia podejścia strategicznego, prowadzenia (zlecenia) stałych badań empirycznych, pełnienia funkcji swego rodzaju think tanku. Rada jest naturalnym organem służącym do organizowania dyskusji i dialogu władz, ale także innych interesariuszy. Powinna znacznie częściej niż dotąd organizować debaty i spotkania oraz regularnie zapraszać na posiedzenia przedstawicieli innych instytucji, świata nauki, społeczeństwa obywatelskiego. Powinna zbierać informacje zwrotne na temat działania wymiaru sprawiedliwości i planować odpowiednie strategie. Ktoś może zapytać, czy KRS jest do tego uprawniona, wszak jej kompetencje są wyraźnie określone w Konstytucji. Moim zdaniem – tak. Stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oznacza szerokie możliwości działania. Wiele zagadnień związanych z wymiarem sprawiedliwości dotyczy albo ustrojowej i instytucjonalnej niezależności, albo sędziowskiej czy osobistej niezależności – chodzi zarówno o gwarancje ich istnienia, jak i zagrożenia dla ich utrzymania⁶⁷.

Czy konieczna jest zmiana Konstytucji?

Powyższe scenariusze dotyczą sytuacji, kiedy niemożliwa jest zmiana Konstytucji. Gdyby jednak ta zmiana okazała się możliwa, proponowałbym przede wszystkim zupełnie inny skład KRS – w największym skrócie, w duchu Standardów Minimalnych VI Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa⁶⁸ (ENCJ), należałoby wyeliminować ze składu Rady polityków na rzecz przedstawicieli społeczeństwa.

Przytoczmy kilka punktów tych standardów. Jeśli chodzi o skład rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów (kompetencje powoływania i awansowania sędziów, postępowania dyscyplinarne i skargowe), standardy przewidują, co następuje:

- Skład rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów powinien uwzględniać osoby spoza sądownictwa.
- Skład tych organów powinien odzwierciedlać różnorodność społeczeństwa, w tym różnorodność płciową.
- W innych organach o podobnych kompetencjach osoby spoza sądownictwa powinny uczestniczyć we wszelkich procedurach wyborczych dotyczących powoływania i awansowania sędziów w odniesieniu do sędziów wszystkich instancji.

Jeden z punktów dotyczy indywidualnych przymiotów, kompetencji i politycznych związków osób spoza sądownictwa. Wedle standardów:

⁶⁷ Osobno rozwijam problematykę dotyczącą roli Krajowej Rady Sądownictwa w dziedzinie komunikacji oraz edukacji. Zob. Ł. Bojarski, „*To jest nasz sąd*”. *Sąd rozumiejący i zrozumiały*, w: *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza*, dz. cyt., s. 197–246.

⁶⁸ *Standardy Minimalne VI. Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem*, Zgromadzenie Ogólne ENCJ, 3 czerwca 2016 (zob. *Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance*, ENCJ Report 2015–2016, adopted on 3 June 2016). Oryginalna wersja Standardów dostępna jest na stronie ENCJ: www.ency.eu; polskie tłumaczenie dostępne na stronie KRS: <http://www.krs.pl/admin/files/wwm-encj/standardy%20encj%20vi.pdf>.

- Oznacza to, że członkami organów wywodzącymi się spoza sądownictwa mogą zostać osoby z różnych środowisk i z różnorodnym doświadczeniem. Możliwe kategorie to: prawnicy, naukowcy, przedstawiciele różnych specjalności, jak socjologowie, psychologowie, ekonomiści, specjaliści od spraw zasobów ludzkich i przedstawiciele organizacji obywatelskich.
- W celu zapewnienia głosu społeczeństwa obywatelskiego członkami spoza sądownictwa nie powinni być politycy ani osoby z powiązaniem politycznym.
- Dla zachowania zasady trójpodziału władzy Minister Sprawiedliwości nie powinien być członkiem KRS (ani innego organu o podobnych kompetencjach).
- Dodatkowo członkowie rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów, wywodzący się spoza sądownictwa, nie powinni być zaangażowani w politykę – przez rozsądny czas przed rozpoczęciem i po zakończeniu kadencji członka rady sądownictwa lub innego organu.
- Niektóre osoby powinny być zawsze wykluczone z możliwości wyboru na członka wywodzącego się spoza sądownictwa. W szczególności są to: sędziowie, także w stanie spoczynku, osoby skazane za przestępstwa, osoby, które ogłosiły bankructwo osobiste lub z innych powodów są wykluczone z możliwości sprawowania urzędów publicznych, członkowie parlamentu (w tym byli członkowie), członkowie rządu (w tym poprzednich rządów).

Jak widać, standardy te odwołują się do debaty, która odbywa się także w Polsce, na temat udziału czynnika politycznego w zarządzaniu sądownictwem oraz potrzeby udziału przedstawicieli społeczeństwa w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości (aby zmniejszyć izolację sędziów i zwiększyć kontrolę społeczną nad wymiarem sprawiedliwości, ale także po to, aby wypracować kanały komunikacji na linii sędziowie – obywatele). Dodatkowo warto wspomnieć, że Zgromadzenie Ogólne ENCJ uchwaliło te standardy w Warszawie w czerwcu 2016 roku.

Czy jednak trzeba czekać na możliwość zmiany Konstytucji? Moim zdaniem – nie. Jak argumentuję gdzie indziej: „w wielu procedurach, poza samymi obradami KRS, można na poziomie ustawowym wprowadzić reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Dotyczy to zarówno procedury powoływania i awansowania sędziów na etapie przed postępowaniem w KRS, jak i w ramach procedury w KRS (na przykład stworzenie możliwości przekazywania Radzie opinii o kandydatach), jak i udziału osób spoza sądownictwa w egzaminach sędziowskich (zwłaszcza w tej ich części, obecnie nieistniejącej, w której sprawdza się kompetencje nieprawnicze, ale charakterologiczne i tak zwane umiejętności miękkie). Także inne procedury objęte standardami, jak postępowania w sprawie skarg czy postępowania dyscyplinarne, można w przypadku zmian prawa wzbogacić o element uczestnictwa przedstawicieli społeczeństwa. (...) ważne jest, kogo i jak do pełnienia takich funkcji wybierać. Powinny to być osoby o odpowiednim autorytecie, dorobku, doświadczeniu, które na swoją rolę spojrzą poważnie i jednocześnie będą dysponowały odpowiednim aparatem intelektualnym i predyspozycjami moralnymi”⁶⁹.

Jednak jeśli spojrzeć na zmiany zachodzące obecnie w Polsce, to wydaje się, że rozwijają się one w kierunku przeciwnym w stosunku do zaleceń ENCJ (Sieć kilka razy wypowiadała się na temat sytuacji w Polsce)⁷⁰. Wbrew deklarowanym celom (z wyjątkiem kontrowersyjnego pomysłu powołania ławników w Sądzie Najwyższym) wprowadzane u nas zmiany powodują zwiększenie wpływu polityków i or-

⁶⁹ Zob. tamże.

⁷⁰ Zob. np.: *Statement of the ENCJ Executive Board concerning judicial reforms in Poland*, 26 kwietnia 2017, Deklaracja Warszawska z 3 czerwca 2016 roku czy opinia na temat propozycji zmian ustawy o KRS z 30 stycznia 2017 roku, wszystkie dokumenty dostępne na stronie www.ency.eu.

ganów władzy oraz ograniczenie niezależności sędziów. Nie ma jednak propozycji rozwiązań, które gwarantowałyby poszerzenie udziału w zarządzaniu sądownictwem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. A potrzebują tego i sądy, i obywatele.

Łukasz Bojarski – pracownik Department of Private Law, Faculty of Law, University of Oslo (projekt: *Judges under Stress. The Breaking Point of Judicial Institutions*) oraz prezes Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS. Zajmuje się problematyką sądów z pozycji prawnika działającego w organizacjach obywatelskich od ponad 20 lat. W latach 2010–2015 był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa powołanym przez Prezydenta RP. Jest autorem licznych publikacji dotyczących sądownictwa. Więcej informacji oraz listę publikacji można znaleźć na stronie: <http://www.inpris.pl/ludzie/zarząd/lukasz-bojarski/>.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-88-2