Autor: **Grzegorz Pytel**. Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. energetyki i nowych technologii.

Debata na temat byłego i aktualnego kształtu systemu sądownictwa w Polsce została sprowadzona do poziomu wyzutego z najistotniejszych treści. A treść tę – z punktu widzenia interesu publicznego – stanowią odpowiedzi na cztery pytania:

*1**. Jak uprzednio, do czasów zmian wprowadzanych po 2015 roku rząd Zjednoczonej Prawicy, powoływani byli sędziowie w III RP?***

*2. **Czy uprzednio powoływani sędziowie mieli demokratyczną legitymację do sprawowania swoich urzędów?***

*3**. Jakie ograniczenia nakłada obowiązująca Konstytucja na powoływanie składu Krajowej Rady Sądownictwa?***

***4. Czy społecznie pożądanym jest, aby powoływani sędziowie mieli demokratyczną legitymację do sprawowania swych urzędów i jeżeli tak, jak to można osiągnąć w zgodzie z obowiązującą Konstytucją?***

Opinia ta celowo jest pisana przez nie-prawnika dla nie-prawników. Prawo bowiem, w tym Konstytucja, ma służyć celom społecznym. Większość społeczeństwa nie stanowią prawnicy. Jeżeli prawo – w tym Konstytucja – ma spełniać swoją rolę, czyli ustanawiać podstawowe zasady współżycia społecznego, to musi być zrozumiałe dla nie-prawników. W przeciwnym wypadku jest do poprawki. Zatem argument, że autor niniejszej analizy nie rozumie Konstytucji czy zasad prawnych automatycznie poddaje w wątpliwość ich jakość.

*1**. Jak uprzednio, do czasów zmian wprowadzanych po 2015 roku rząd Zjednoczonej Prawicy, powoływani byli sędziowie w III RP?***

W pewnym uproszczeniu – i z pominięciem pewnych etapów w ramach każdego ze stopni – proces powoływania sędziów był dwustopniowy:

a) Spośród środowiska kandydatów na sędziów, spełniających formalne warunki kwalifikacyjne, Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) wyłaniała kandydatów na sędziów, których przedstawia Prezydentowi RP, w celu dokonania formalnej nominacji.

b) Proces wyłonienia kandydatów na sędziów miał charakter głosowania większościowego w ramach KRS. To ustanawiało najistotniejszy punkt w procesie

nominacji: osoba, która nie miała większościowego poparcia wśród członków KRS mogła zostać wyeliminowana z procesu powołania.

c) Konstytucja milczy na temat tego czy Prezydent RP ma obowiązek, lub też go nie ma, powołania na sędziów spośród kandydatów przedstawionych mu przez KRS.

d) Co z powyższego wynika? Niepowoływanie przez Prezydenta kandydatów przedstawionych przez KRS na sędziów – z natury rzeczy poprzez nieobsadzenie wakatów – prowadzi do kryzysu. Zatem ewentualna odmowa Prezydenta jest ciężkim uderzeniem w system, który Prezydent może użyć tylko w wyjątkowych przypadkach. Jest to ostateczne demokratyczne zabezpieczenie systemowe, którego nawet rzadkie stosowanie prowadzić musi do kryzysu relacji pomiędzy władzą sądowniczą a Prezydentem i, w efekcie, potencjalnie do paraliżu systemu sądownictwa. Zatem, praktyczny wpływ Prezydenta – który jest demokratycznie wybranym przedstawicielem społeczeństwa, o największym, powszechnym, mandacie wyborczym – na powoływanie przedstawicieli środowisk sędziowskich do KRS jest praktycznie żaden i może przybierać tylko negatywny, wykluczający charakter. Po prostu, w skrajnych przypadkach Prezydent może tylko zablokować pojedyncze osoby przed objęciem urzędu sędziowskiego, powodując tym samym sytuacje kryzysową. Natomiast, poza jednym swoim przedstawicielem, nie ma prerogatywy zaproponowania kogokolwiek do KRS.

e) Zatem – poza skrajnymi przypadkami – zakładając, że państwo ma funkcjonować normalnie a nie być paraliżowane sporami, KRS jest jedynym ciałem kształtującym politykę kadrową powoływanych sędziów.

***2. Czy dotychczas powoływani sędziowie mieli demokratyczną legitymację do sprawowania swoich urzędów?***

a) O tym czy powoływani sędziowie mieli legitymację demokratyczną do sprawowania swoich urzędów decyduje fakt, czy KRS była organem mającym legitymację demokratyczną. Jeżeli KRS była organem powołanym w sposób demokratyczny, to taka legitymacja – pośrednio – była. Jeżeli nie, to sędziowie nie mieli mandatu demokratycznego do sprawowania swojego urzędu.

b) Do czasu zmian wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy po 2015 roku, w skład KRS wchodziło 15 sędziów powołanych przez samych sędziów (samorząd sędziowski) plus 2 sędziów ex officio (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego), oraz 4 Posłów wyłonionych przez

Sejm, 2 Senatorów wyłonionych przez Senat, Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciel Prezydenta RP.

c) Sędziowie, członkowie KRS – w ilości 17 – nie byli zatem wyłaniani w sposób demokratyczny. Ich członkostwo w KRS było wynikiem wewnętrznych decyzji korporacji sędziowskiej. Nie mieli żadnego demokratycznego mandatu, ponieważ społeczeństwa nie ma żadnego demokratycznego wpływu na decyzje sędziowskich samorządów/korporacji.

d) Pozostałych 8 członków KRS, miało pośredni mandat demokratyczny, ponieważ byli wyłaniani przez przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej wybranej w sposób demokratyczny.

e) Przewaga niedemokratycznie wybranych członków KRS, w ilości 17, w stosunku do demokratycznie wybranych w ilości 6, wynosiła zatem więcej niż 2/3 do 1/3 (dokładnie 68%). Zatem większość niedemokratycznie wybranych członków KRS, powołanych przez korporację sędziowską nad demokratycznie wybranymi członkami KRS, była nawet powyżej większości konstytucyjnej (2/3). Trudno nie zadać pytania o sens wybierania tych ostatnich i płacenia im uposażeń, za wyjątkiem może przedstawiciela Prezydenta RP, którego rolą może być sygnalizowanie w KRS możliwość odmowy dokonania powołania przez Prezydenta. Nie miało natomiast zbyt wielkiego sensu płacenie uposażeń członkom KRS powołanym przez Sejm i Senat. Jeżeli sędziowie, członkowie KRS, zainteresowani byli opinią Posłów lub Senatorów, to zawsze mogli się zwrócić o taką opinię bez konieczności powoływania Posłów i Senatorów w KRS.

f) Podsumowując, o ile samo powoływanie sędziów przez Prezydenta RP ma charakter demokratyczny to jednak na skutek drastyczności mechanizmu odmowy powołania, nie może on być stosowany jako mechanizm kształtowania polityki kadrowej wśród sędziów. Ten mechanizm może być tylko stosowany w wyjątkowych sytuacjach. Jedynym mechanizmem prowadzenia polityki kadrowej wśród sędziów są nominacje na sędziów dokonywane przez KRS. A ponieważ KRS było, obiektywnie, ciałem o korporacyjnym i niedemokratycznym charakterze, zatem wybór kandydatów na sędziów miał charakter niedemokratyczny. Zatem sędziowie powoływani przez Prezydenta nie byli powoływani w procedurze dającej demokratyczną legitymację.

g) Podważającym siłę powyższego podsumowania należy przypomnieć, że:

- wybory do tzw. “sejmu kontraktowego” w czerwcu 1989 roku są powszechnie uznawane za niedemokratyczne;
- w tych wyborach “niewybierana”, “kontraktowa”, strona miała gwarantowane 65% do 35% przewagi;
- w przypadku KRS, niedemokratycznie powoływana strona, czyli sędziowie powoływani przez swoją korporację mają aż 68% do 32% przewagi nad przedstawicielami w KRS demokratycznie wybranych władz, a prawo veta Prezydenta ma w praktyce charakter iluzoryczny, bo wykorzystywanie jego poza sytuacjami wyjątkowymi prowadziłoby do paraliżu władzy sądowniczej.

*3.* ***Jakie ograniczenia nakłada obowiązująca Konstytucja?***

a) Expressis verbis – w odróżnieniu od określenia sposobu powołania pozostałych członków KRS – Konstytucja milczy kto i w jaki sposób ma powoływać 15 przedstawicieli spośród sędziów. Gdyby w zamyśle twórców Konstytucji byłoby, że 15 przedstawicieli środowiska sędziowskiego mają powoływać sami sędziowie, np. poprzez mechanizm samorządowy, o którym wspomina Konstytucja, zostałoby to po prostu zapisane w Konstytucji. Ponieważ jednak Konstytucja określa Rzeczpospolitą Polską, jako kraj demokratyczny, z powodów przedstawionych w punkcie 2 powyżej byłby to zapis sprzeczny z duchem i z literą Konstytucji. Stąd można domyślać się, dlaczego nie mógł się znaleźć: zapewne nie ostałby się po krytyce w okresie debaty nad przyjęciem Konstytucji przez Parlament i w referendum.

b) Zatem uprzednie powoływanie 15 członków-sędziów KRS przez samych sędziów, bez legitymacji demokratycznej, było łamaniem Konstytucji. Co więcej, ponieważ proces ten od początku lat 90-tych był kontrolowany i zarządzany przez sędziów, którzy nie tylko sami nie mieli legitymacji demokratycznej, ale – wywodząc się z PRL – mieli legitymację państwa niedemokratycznego kontrolowanego przez ZSRR, proces ten nie tylko był łamaniem Konstytucji, ale i kontynuacją korporacyjnych relacji i nieformalnych struktur uformowanych w PRL w III RP.

c) Nie definiując powoływania 15 przedstawicieli środowiska sędziowskiego do KRS, Konstytucją narzuca – poprzez Artykuł 2: “Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” – że musi być to po pierwsze wybór demokratyczny i po drugie zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej.

*4.* ***Czy społecznie pożądanym jest, aby powoływani sędziowie mieli demokratyczną legitymację do sprawowania swych urzędów i jeżeli tak,***

***jak to można osiągnąć w zgodzie z obowiązującą Konstytucją?***

a) Nie tyko Konstytucja, a zwłaszcza jej Artykuł 2, wymaga, aby 15 członków, przedstawicieli korporacji sędziowskiej w KRS, było powoływanych w sposób demokratyczny. Wszystkie inne władze w III RP – w ramach trójpodziału – ustawodawcza i wykonawcza, wybierane są w sposób demokratyczny. To samo powinno dotyczyć władzy sądowniczej. Fakt, że przez pierwsze 25 lat III RP tak nie było jest porażką polskiej demokracji. System władzy sądowniczej, który faktycznie i osobowo (oraz poprzez niedemokratyczną kontynuację) narodził się w PRL, nie podlega tym samym regularnym – określonym przez długość kadencji – testom demokratycznym, bezpośrednim lub pośrednim, jakim podlegają pozostałe władze III RP: ustawodawcza i wykonawcza.

b) Zatem, aby władza sądownicza w Polsce miała co najmniej taką samą legitymację do jej sprawowania jak władza ustawodawcza i wykonawcza – a musi ją mieć, jeżeli chce w niektórych okolicznościach mieć możliwość ich oceniania – koniecznym jest by i władza sądownicza podlegała wyborowi dającemu legitymację demokratyczną.

c) O ile zasady sprawiedliwości społecznej – do których odnosi się Artykuł 2 Konstytucji – są trudne do jednoznacznego określenia i mogą się wręcz zmieniać w czasie (dlatego ten aspekt należy zostawić Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygania w konkretnych sytuacjach), o tyle demokratyczność wyboru jest oczywista i intuicyjna, niezmienna w czasie, chociaż nieraz zmieniane są jego mechanizmy. Czyli 15 członków, przedstawicieli korporacji sędziowskiej w KRS, musi być powoływana w sposób demokratyczny:

– bezpośrednio (np. podczas wyborów prezydenckich, lub do Senatu), lub

– pośrednio (np. przez Sejm i zatwierdzenie przez Senat, przez Zgromadzenie Narodowe, etc).

W obu przypadkach można debatować na temat samej ordynacji powoływania. W celu wiarygodności, musi ona być zbliżona do obecnie istniejących i powszechnych ordynacji wyborczych.

d) Wobec powyższego obrany przez obecne władze Zjednoczonej Prawicy po 2015 roku sposób powoływania 15 członków, przedstawicieli korporacji sędziowskiej w KRS, ma charakter demokratyczny, ponieważ przypomina wybór rządu (władzy

wykonawczej). Kadencyjność KRS podnosi stopień niezależności członków KRS.

e) Oczywiście powyższe nie rozstrzyga innych możliwych sposobów wyborów i czy aktualna procedura nie powinna zostać zmieniona. Np. czy wybór 15 członków, przedstawicieli korporacji sędziowskiej w KRS, nie powinien mieć charakteru bezpośredniego lub zastosowanie ordynacji, która dawałaby możliwość quasi-proporcjonalnego wyboru składu KRS przez Sejm. (Przykładem tego ostatniego może być jedno głosowanie w Sejmie na jedną listę zgłoszoną przez wszystkich posłów: 15 ze zgłoszonych kandydatów z największą ilością głosów byłaby powoływana do KRS.)

f) Podsumowując:

- uprzedni wybór – do czasów zmian wprowadzonych przez rządy Zjednoczonej Prawicy – 15 członków KRS, przedstawicieli korporacji sędziowskiej, przez korporację sędziowską był niedemokratyczny i zatem sprzeczny z Konstytucją (która określa Rzeczpospolitą Polską jako państwo demokratyczne);
- aktualny wybór 15 członków, przedstawicieli korporacji sędziowskiej w KRS przez przedstawicieli demokratycznie wybranej władzy ustawodawczej ma charakter demokratyczny, pośredni;
- nie powinno się ograniczać debaty publicznej na temat możliwości ulepszania obecnych rozwiązań; z tym, że ten aspekt powinien być elementem programów wyborczych partii politycznych oraz eksperckich analiz;
- aktualna obrona sposobu wyboru 15 przedstawicieli środowiska sędziowskiego sprzed zmian wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy po 2015 roku, jest obroną niedemokratycznych procedur, które de facto były sprzeczne z Konstytucją RP z 1997 roku.

---