

# 6

KATARZYNA ROSZAK

## ***Organy gwarantujące niezawisłość sądownictwa – porównanie rozwiązań polskich i włoskich***

Opiekun naukowy pracy: prof. dr hab. Jan Wawrzyniak

**Katarzyna Roszak** jest studentką V roku prawa Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, członkinią Studenckiej Poradni Prawnej oraz współfundatorką Fundacji Inicjatywa Kobiet Aktywnych.

Począwszy od drugiego roku studiów otrzymuje stypendium naukowe, posiadając najwyższą średnią na kierunku (4,91 z dotychczasowego toku studiów). Jest warszawską finalistką konkursu Primus in Primis 2007. W tym roku zdobyła także pierwsze miejsce w egzaminie próbnym na aplikację, zorganizowanym przez Elsę.

Obecnie odbywa praktykę w renomowanej kancelarii.

Kontakt: kroszak@o2.pl

## Wstęp

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Stać na straży – to nieco archaiczne sformułowanie zawarte w art. 187 ust. 1 Konstytucji, nabiera nowego znaczenia w świetle nasilających się ataków skierowanych przeciwko Radzie i środowisku sędziowskiemu. Można zastanawiać się, dlaczego ustawodawca nie posłużył się określeniem nakazującym osiągnięcie rezultatu (np. „gwarantuje”), jak ma to miejsce chociażby w rozwiązaniu francuskim<sup>1</sup>. Czy to świadomy wybór, wyraz trzeźwego liczenia się z realiami? W końcu z trzeciej strony sformułowanie to sugeruje, że mamy do czynienia z materią szczególnie podniosłą, o wyjątkowym i fundamentalnym znaczeniu.

Niezawisłość władzy sądowniczej wypływa z doktryny trójpodziału władz<sup>2</sup>, oddajmy więc głos jej twórcy: „Wolność polityczna obywatela jest to ów spokój

---

<sup>1</sup> Art. 64 Konstytucji z dn. 4 października 1958 r.: „Prezydent jest gwarantem niezależności władzy sądowej. Korzysta on z pomocy Najwyższej Rady Sądownictwa”.

<sup>2</sup> Z uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993, sygnatura K 11/93: „Jednym z elementów zasady podziału władz oraz fundamentów konstrukcji demokratycznego państwa prawa jest zasada niezawisłości sędziowskiej. O jej realizację starano się zawsze w ustrojach demokratycznych, jej przekreślenie było immanentną cechą ustrojów totalitarnych i autorytarnych. Podstawową gwarancją niezawisłości jest nieusuwalność sędziego. (...) Pojęcie niezawisłości sędziowskiej ma jednoznaczną i ugruntowaną treść dającą podstawową gwarancję bezstronnego podejmowania rozstrzygnięć. Niezawisłość musi więc oznaczać niezależność sędziego zarówno od stron sporu, jak i organów państwa. Korelatem zasady niezawisłości po stronie sędziego jest obowiązek bezstronności, zgodnie z treścią składanego przez sędziego ślubowania: *ślubuję (...) sprawiedliwość wymierzać bezstronnie według mego sumienia* (art. 56 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Podobnie art. 64 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi, iż sędzia powinien unikać wszystkiego, co mogłoby osłabiać zaufanie do jego bezstronności.

Obowiązek bezstronności idzie czasem dalej niż zakres ochrony zasady niezawisłości. O ile zasada ta odnosi się do oddziaływania podmiotów zewnętrznych, o tyle obowiązek bezstronności obliguje sędziego do przeciwstawiania się ocenom płynącym z jego doświadczenia, stereotypów i uprzedzeń.

Sprzeniewierzenie się przez sędziego zasadzie niezawisłości oznaczać musi tylko taki brak bezstronności, który wynika z uzależnienia treści podejmowanej przez sędziego decyzji od wpływu podmiotu zewnętrznego. Oczywiście o zachowaniu naruszającym zasadę niezawisłości można mówić dopiero w związku z wykonywaniem zawodu sędziego, a więc wykonywaniem funkcji orzeczniczych. Nie chodzi więc o jakikolwiek wpływ na decyzje sędziego, ale o podejmowanie decyzji orzeczniczych zgodnie z sugestią podmiotu zewnętrznego. Decyzja taka równocześnie nie jest decyzją bezstronną.

Niezawisłość nie jest wyłącznie podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego, należy bowiem ona do istoty prawidłowego wykonywania zawodu i w tym znaczeniu niezawisłość sędziego jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich”.

ducha pochodzący z przeświadczenia o własnym bezpieczeństwie. Aby istniała ta wolność, trzeba rządu, przy którym by żaden obywatel nie potrzebował się lękać drugiego obywatela.

Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał.

Nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą sędzia mógłby mieć siłę ciemniźcyela<sup>3</sup>.

W księdze szóstej natomiast czytamy: „Sądy wydawane przez władcę stanowiłyby niewyczerpane źródło niesprawiedliwości i nadużyć; dworacy wymuszałyby swoim natręctwem jego wyroki. Kilku cesarzy rzymskich miało ten szal sądenia; żadne rządy nie zdumiały bardziej świata swą niesprawiedliwością.

‘Klaudiusz, powiada Tacyt, przyznawszy sobie prawo sądenia procesów oraz czynności urzędników, stworzył sposobność do wszelkiego rodzaju łupieństwa’. Toteż Neron, objąwszy cesarstwo po Klaudiuszu, chcąc sobie pozyskać ludność oświadczył, iż nie w głowie mu czynić się sędzią wszystkich spraw, iżby i oskarżyciele i oskarżeni w obrębie murów pałacu nie byli zdani na łup niesprawiedliwej mocy kilku wyzwolenców”.

I dalej: „Istnieje z natury rzeczy sprzeczność między radą monarchy a jego trybunałami. Rada królewska musi się składać z niewielkiej ilości osób; trybunały wymagają ich wielu. Racja tego jest ta, iż w radzie sprawy muszą być rozważane na gorące i prowadzone tak samo, co jest możliwe jedynie przy 4 lub 5 ludziach, którzy przejmą się sprawą jak własną. Trybunały sądowe powinna natomiast cechować zimna krew; wszystkie sprawy winny im być poniekąd obojętne”.

„Gdy władza sądowa łączy się z władzą wykonawczą, jest prawie niemożliwe, by nie poświęcano często sprawiedliwości na rzecz tego, co popolicie nazywa się polityką<sup>4</sup>. Ponad 200 lat od napisania tych słów przez Adama Smitha, niezależność sądów i niezawisłość sędziowska, jako niezbędne elementy prawa do sądu, stanowią fundamentalną pozycję w katalogu podstawowych praw jednostki, podlegają ochronie prawa międzynarodowego<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2003, Księga jedenasta, s. 148.

<sup>4</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogacenia się narodów*, Warszawa 1954, t. 2, s. 440.

<sup>5</sup> Art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: „Każdy człowiek przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach lub o skierowaniu przeciwko niemu oskarżenia o przestępstwo jest

W celu zagwarantowania tych praw, większość (15) z obecnych 27 członków Unii Europejskiej wbudowała w systemy organów państwowych rady sądownictwa niezależne od władzy wykonawczej i sądowniczej. Pierwszy organ tego typu powstał w Anglii i Walii, w 1873 r. Na kontynencie to rozwiązanie stosunkowo nowe (Francja – 1946 r., Włochy – 1948 r., Hiszpania – 1978 r.). Instytucje te są zrzeszone w organizacji międzynarodowej – Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa stała się członkiem Sieci 20 maja 2004 r., po 15 latach od swojego utworzenia ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 o zmianie Konstytucji PRL<sup>6</sup>.

W wyniku prac podzespołu ds. reformy prawa i sądów prowadzonych w ramach obrad Okrągłego Stołu, model ustrojowy KRS został oparty na konstrukcji włoskiego Consiglio Superiore della Magistratura. Celem niniejszej pracy jest porównanie obu rozwiązań. Pomocne wydaje się więc przybliżenie procesu, który doprowadził do kształtu obecnych unormowań Rady oraz naszkicowanie włoskiego systemu sądownictwa.

## Debata nad kształtem

### Przed 1989

Koncepcja trójpodziału władzy jest obecna w polskim prawie konstytucyjnym od jego zarania. Artykuł V Konstytucji z 3 maja 1791 r. stanowi: „Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej

---

uprawniony na warunkach całkowitej równości do sprawiedliwego i publicznego wysłuchania przez niezależny i bezstronny sąd”.

Art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „Wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę (...)”.

Art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...)”.

Art. II-107 Karty Praw Podstawowych UE: „Każda osoba ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jej sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy (...)”.

Zasady Niezawisłości Sądownictwa przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ: „przyznana sądownictwu niezawisłość nie tylko upoważnia sędziów, ale wręcz zmusza do sprawiedliwego prowadzenia procesów i pełnego przestrzegania praw występujących w nich stron”.

<sup>6</sup> W wyniku nowelizacji, art. 60 Konstytucji otrzymał brzmienie: „1. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. 2. Sędziowie są nieusuwalni, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. 3. Uprawnienia, skład i sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa”.

wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest: władza prawodawcza w Stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i Straży i władza sądownicza w jurysdykcjach, na ten koniec ustanowionych, lub ustanowić się mających”.

Zasada odrębności sądownictwa została wyrażona w artykule VIII: „Władza sądownicza nie może być wykonywana ani przez władzę prawodawczą, ani przez króla, lecz przez magistratury na ten koniec ustanowione i wybierane. Powinna zaś być tak do miejsc przywiązana, żeby każdy człowiek bliską dla siebie znalazł sprawiedliwość, żeby przestępny widział wszędzie groźną nad sobą rękę krajowego rządu”. Odrębności tej nie można jednak nazwać niezależnością: „Władza wykonawcza do pilnowania praw i onych pełnienia ściśle jest obowiązana. Tam czynna z siebie będzie, gdzie prawa pozwalają, gdzie prawa potrzebują dozoru egzekucji, a nawet silnej pomocy. Posłuszeństwo należy się jej zawsze od wszystkich magistratur, moc przynaglenia nieposłuszne i zaniebujące swe obowiązki magistratury w jej ręku zostawiamy”<sup>7</sup>.

Podobne unormowania zostały zawarte innych dokumentach konstytucyjnych tamtej epoki, m.in. w Konstytucji Stanu Massachussets (1778 r.): „Każdą władzą powinna być niezależna, ale tak zrównoważona, aby była zdolna do posługiwania się takimi hamulcami wobec pozostałych, które pozwolą uchronić ją od zależności lub połączenia się z inną”. Chociaż w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r. zasada podziału i równoważenia władz nie została wprost wyrażona, to w ewidentny sposób stanowi podstawę ustroju tego państwa, co wypływa z zestawienia jej pierwszych trzech artykułów<sup>8</sup>. W Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. (artykuł XVI) czytamy: „Każde społeczeństwo, w którym prawa nie zostały zagwarantowane ani podział władz nie został określony, nie ma wcale Konstytucji”.

Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. zawierała sformułowanie zasady trójpodziału władzy w artykule 2: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezależne Sądy”. Zasada ta była rozumiana nie jako podział bezwzględny, a jako rozdzielenie kompetencji państwa między różne jego organy, w sposób umożliwiający ich harmonijną współpracę, wzajemne hamowanie i gwarantujący prawa obywatelskie. Organy ustawodawcze wyposażone były w pewne kompetencje wykonawcze (m.in. prawo interpelacji, prawo do pociągania mini-

<sup>7</sup> Artykuł VII, Konstytucji z dn. 3 maja 1791 r.

<sup>8</sup> A. Pułło, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2002, s. 18.

strów do odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej), wykonawcze uzyskały niektóre uprawnienia ustawodawcze (zwoływanie, zamykanie i odraczenie sesji sejmu i senatu przez prezydenta, zarządzanie promulgacji ustaw przez prezydenta) oraz sądowe (prezydenckie prawo łaski i mianowania sędziów).

Gwarancje zasady niezawisłości sądownictwa zostały zawarte w rozdziale IV:

Art. 77. Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom.

Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą.

Art. 78. Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych.

Przepis ten nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy.

Art. 79. Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego.

Gwarancje te zostały podważone w 1928 r. przez prawo o ustroju sądów powszechnych, które umożliwiała władzy mianującej przenosić sędziów bez ich zgody do innego sądu lub w stan spoczynku, a następnie unicestwione w 1932 r. rozporządzeniem prezydenta zawieszającym nieusuwalność sędziów<sup>9</sup>.

Zasada podziału władzy wracała na falach kolejnych przyływów wolności. Wyrażona w Konstytucji Marcowej, ograniczona została powtórzona w Małej Konstytucji z 1947 r., odrzucona w Konstytucji Lipcowej z 1952 r. i powróciła w solidarnościowych postulatach formułowanych w latach 1980–1981<sup>10</sup>, aby leć u podstaw ustroju III Rzeczypospolitej.

<sup>9</sup> J. Bardach, B. Leśniadorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003, s. 546.

<sup>10</sup> H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 18.

## Okrągły Stół

O przebiegu debaty nad ustrojem sądownictwa w ramach obrad Okrągłego Stołu pisze Hanna Suchocka, uczestniczka tamtych wydarzeń: „Postulaty (...) obejmowały zarówno samorząd sędziów, rezygnację z kadencyjności SN, jak i powołanie Krajowej Rady Sądownictwa na wzór znanych z krajów romańskich instytucji. Natomiast w wypowiedziach pozostających w związku z toczącą się od 1987 r. w kręgach naukowych debatą nad kierunkami zmian Konstytucji zdania na temat wielu kwestii były podzielone. Zrozumiałe, że w tym okresie propozycje reform konstytucyjnej i ustawowej regulacji sądownictwa nie były formułowane w nawiązaniu do zasady podziału władz, lecz stały na gruncie układu sił politycznych i systemu ustrojowego lat 1982–1988. W wielu jednak kwestiach program sformułowany przez „Solidarność” i zaprezentowany przy Okrągłym Stole był zbieżny z konkretnymi postulatami wysuwanymi przez środowisko konstytucjonalistów. Być może ta zbieżność funkcjonujących w świadomości prawników i potrzeb reform sądownictwa i kierunków tych reform stała się przyczyną stosunkowo łatwej realizacji postulowanych reform konstytucji i ustaw zwykłych, zaś przyjęte rozwiązania ustawowe są spójne i kompleksowe”<sup>11</sup>.

Tak o początkach KRS pisze Jacek Gudowski, sędzia Sądu Najwyższego i dwukrotny (1990–1994, 1998–2002) członek Rady: „Idea utworzenia organu państwowego stojącego na straży niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, podnoszona w piśmiennictwie i dyskusjach prawniczych w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, stała się przedmiotem poważnej, twórczej debaty podczas obrad Okrągłego Stołu. Sprawy niezależności sądów oraz gwarancji niezawisłości sędziów należały wówczas do kwestii o pierwszorzędnym znaczeniu ustrojowym, w związku z czym były szeroko omawiane i analizowane. W wyniku prac podzespołu ds. reformy prawa i sądów przyjęto porozumienie polityczne, zaprobowane później w toku obrad plenarnych, przewidujące powołanie Krajowej Rady Sądownictwa, organu konstytucyjnego, składającego się z przedstawicieli wszystkich trzech władz – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – którego głównym zadaniem miało być współdecydowanie o sprawach kadrowych sędziów, zajmowanie się zagadnieniami nominacji, awansów i przenoszenia sędziów, a także innymi kwestiami sądownictwa i praworządności. Wizja Krajowej Rady Sądownictwa wzorowana była bez wątpienia głównie na doświadczeniach włoskich i francuskich; później tym samym tropem poszły inne kraje postkomunistyczne (np. Bułgaria, Chorwacja, Słowenia, Ukraina i Węgry)”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> J. Gudowski, *Historia Krajowej Rady Sądownictwa*, [www.krs.pl](http://www.krs.pl)

Krajowa Rada Sądownictwa powołana została do życia ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, która znowelizowała art. 60 nadając mu brzmienie:

- „1. Sędziowie są powoływani przez prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.
2. Sędziowie są nieusuwalni, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.
3. Uprawnienia, skład i sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa”.

O ile wśród członków podzespołu ds. reformy prawa, przygotowującego m.in. ustawę o KRS, panowała powszechna zgoda co do konieczności zagwarantowania niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, o tyle kwestia, jak tego dokonać była przedmiotem ostrych dyskusji. Szczególnie kontrowersyjne były m.in. zagadnienia:

- kontroli zewnętrznej nad uchwałami Rady, w tym możliwości zapewnienia ochrony sądowej osobom, których jej decyzje dotyczą,
- zakresu uprawnień nadzorczych ministra sprawiedliwości nad sądownictwem,
- składu, w szczególności proporcji przedstawicieli poszczególnych władz; postulowano także wprowadzenie do KRS przedstawicieli nauki,
- jawności prac Rady.

Ustawa, o której mowa w art. 60 ust. 3 znowelizowanej Konstytucji z 1952 r., została uchwalona 20 grudnia 1989 r. (DzU Nr 73, poz. 435 ze zm.) i wyposażała Radę w szereg istotnych kompetencji, m.in:

- prawo inicjatywy kontroli abstrakcyjnej prawa:
  - prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
- opiniodawczych:
  - opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, w szczególności dotyczących zmian jego ustroju,
  - wyrażanie stanowiska w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów oraz w innych sprawach dotyczących sędziów i sędziów wniesionych pod obrady parlamentu przez prezydenta,
- „kadrowych”:
  - rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziów oraz przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o ich powołanie,



- występowanie do Rzecznika Dyscyplinarnego z żądaniami wszczęcia postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów oraz odwoływanie się od wyroków sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji,
- rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziów w stan spoczynku oraz wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów, którzy ukończyli 65. rok życia,
- „wewnątrzorganizacyjnych”:
  - prawo uchwalania regulaminu wewnętrznego.

Pierwsze posiedzenie Rady odbyło 23 lutego 1990 r., pierwszym Przewodniczącym Rady został Stanisław Zimoch, sędzia Sądu Apelacyjnego w Łodzi.

Jednocześnie z ustawą o KRS, wzmocnienie pozycji sędziów i samorządu sędziowskiego nastąpiło w nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, która m.in.:

- ograniczyła rolę czynnika administracyjnego w powoływaniu i awansowaniu sędziów (m.in. wykreślenie zwrotu o „rękojmi należytego wykonywania obowiązków” jako kryterium oceny sędziego przy rozważanym powołaniu bądź odwołaniu, pozbawienie ministra sprawiedliwości możliwość usunięcia sędziego ze stanowiska),
- zwiększyła samodzielność sędziów w kształtowaniu orzecznictwa poprzez likwidację konferencji sędziów poświęconych analizowaniu przestrzegania prawa,
- znacznie rozszerzyła kompetencje zgromadzenia ogólnego sędziów.

Charakter prawny uchwał Rady, a szerzej – jej charakter ustrojowy stały się przedmiotem sporu w doktrynie, który wywiązał się na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego. W uchwale z 23 lipca 1992 r., sygnatura III AZP 9/92 Sąd Najwyższy orzekł:

„Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska, podjętej na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1989 o KRS służy zainteresowanemu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Z tezą tą nie zgodził się członek KRS, Jerzy Zawistowski, sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie. W głosie do cytowanego powyżej orzeczenia stwierdził: „Z kolegalności i charakteru uchwał wynika, że Rada wprost, bezpośrednio, urzeczywistnia wolę państwa, a więc że jest to organ władzy państwowej o charakterze przedstawicielskim zarówno w zakresie udziału w Radzie przedstawicieli parlamentu, jak również jeżeli chodzi o sędziów wybieranych do składu Rady najczęściej w drodze dwuszczeblowej elekcji.

Pozycja Rady została uregulowana w Konstytucji poza rozdziałem o naczelnym organach administracji państwowej. Z fundamentalnych zasad konstytucyjnych demokratycznego państwa prawa (art. 1 Konstytucji) oraz przepisów ustawy z 20 VI 1985 prawo o ustroju sądów powszechnych (...) wynika jednoznacznie autonomiczny, samoistny dla władzy sądowniczej charakter uchwał Rady będącej jako niezależny organ władzy państwowej strażnikiem niezawisłości sędziów i niezależności sądownictwa. (...)

W związku z poczynionymi uwagami nie można podzielić poglądu SN, że Rada nie jest organem władzy i że stanowi 'część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu sędziowskiego'. W innym miejscu SN wyraża przekonanie, że Rada dzieli w sferze administrowania swe kompetencje z ministrem sprawiedliwości i że w szczególności, jako centralny organ administrujący, obsługuje 'pewną kategorię spraw pracowniczych w resorcie wymiaru sprawiedliwości'. Zaś samorząd sędziowski uchwała umieszcza nie w obrębie instytucji gwarantujących niezależność sądów i niezawisłość sędziów w obrębie władzy sądowniczej, ale w pojęciu 'szeroko rozumianej administracji publicznej'.

W odpowiedzi na tak degradujące pozycję władzy sądowniczej określenia należy stwierdzić, że funkcje organizatorsko-administrujące Rady nie opierają się na prawnomaterialnych przesłankach działania prawnoadministracyjnego, a więc nie polegają na decyzjach administracyjnych w rozumieniu k.p.a., ale na odrębnym konstytucyjnym unormowaniu instytucji związanych z władzą sądowniczą"<sup>13</sup>.

Z powyższymi poglądami nie zgodził się inny członek Rady, prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Adam Zieliński: „Z tezą o samorządowym charakterze KRS istotnie trudno byłoby się zgodzić. 'Mający samorząd', to przecież tyle, co 'rządzający się sam'. Nie można więc twierdzić, że organem samorządu sędziowskiego jest ciało złożone z osób, którego tylko część wybierają 'rządzający się sami' sędziowie, pozostała zaś jego część stanowią osoby powołane w skład tego ciała w inny sposób.

Zdecydowanie zarazem pragnę sprzeciwić się określeniu KRS jako organu władzy sądowej, i to bez względu na to, czy nazwie się go organem 'poza-judykacyjnym' czy 'najwyższym'. Uważam, że organami władzy sądowej są wyłącznie sądy, a w konsekwencji, że żadnych innych – poza sądami – organów władzy sądowej nie ma. (...)

Jeśli zatem KRS nie jest ani organem samorządu sędziowskiego, ani organem władzy sądowej, tzn. sądem, konieczne jest uznanie jej za organ *sui generis*. Tak uczynił SN, stwierdzając, że uprawnienia KRS są rozległe: wnios-

<sup>13</sup> J. Zawistowski, *Glosa do uchwały SN z dn. 23 VII 1992*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 2, s. 113.

kujące, kontrolne, opiniodawczo-konsultacyjne, tworzące normy społeczne i decyzyjne. KRS nie jest więc wyłącznie organem administracji, gdyż takie jej funkcje, jak strzeżenie niezawisłości sędziowskiej, czy możliwość wypowiedziania się w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów wykraczają poza zakres administracji państwowej, będąc cechami znamionnymi dla organizacji samorządu zawodowego, który to samorząd mieści się w pojęciu szeroko rozumianej administracji publicznej. Argumentacja ta wydaje mi się przekonująca i dlatego nie dodaję do niej żadnego własnego komentarza.

Bardzo jestem przywiązany do idei KRS. Jeśli jednak – przy całym szacunku dla tej instytucji – bronię prawa do ochrony przed uchwałami KRS o przeniesienie sędziogo na inne miejsce służbowe przed NSA (choć sądzę, że z punktu widzenia merytorycznego nie ma znaczenia to, czy ochronę tę miałby sprawować NSA czy sąd powszechny), to czynię to nie tylko ze względów juretrycznych, ale także dlatego, że uważam, iż lepsze gwarancje prawidłowego rozstrzygnięcia takiej sprawy daje: 1) organ niezawisły, a nie organ nie korzystający z niezawisłości, 2) organ złożony z fachowców w sprawach prawnych, a nie organ, w którego skład wchodzi politycy, 3) organ, który rozstrzygnięcia swoje opiera na prawie materialnym, a nie organ działający w warunkach – jak to określił Glosator – ‘braku oparcia na prawie materialnym decyzji władczych’ tego organu, 4) organ działający jawnie, a nie organ działający niejawnie, 5) organ, który – zgodnie z monteskiuszowską zasadą równoważenia się władz – jest w swych działaniach skrupowany przepisami procesowymi, zawartymi w ustawach (art. 56 Konstytucji RP), a nie organ, sam ustalający zasady swego postępowania (art. 10 ust. 2 ustawy o KRS)<sup>14</sup>.

O administracyjnoprawnym charakterze decyzji wydawanych przez KRS, w tym samym roku orzekł również Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 5 listopada 1992, sygnatura II S.A. 207–208/92. W konkluzji glosy do powyższego wyroku Piotr Przybysz stwierdził: „Trudno jednoznacznie i bez zastrzeżeń zaakceptować poglądy przedstawione w tezach głosowanego wyroku. Wydaje się jednak, że trudności z uzasadnieniem rozstrzygnięcia są związane z niedoskonałością przepisów, wobec czego każdy sposób rozstrzygnięcia sprawy może zostać poddany krytyce. Rozbieżności ocen komentatorów wynikają także, jak się zdaje, z różnic poglądów na sposoby zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej”<sup>15</sup>.

Ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samo-

<sup>14</sup> A. Zieliński, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6, s. 84.

<sup>15</sup> P. Przybysz, *Glosa do wyroku NSA z dn. 5 XI 1992*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6, s. 113.

rządzie terytorialnym (DzU Nr 84, poz. 426) utrzymała ustrojowy status KRS oraz wyraziła w art. 1 wprost zasadę trójpodziału władz, w brzmieniu niemal identycznym z art. 2 Konstytucji Marcowej – „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są – Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy”. Według Hanny Suchockiej: „Było to wprawdzie ujęcie statyczne, ale jego niewątpliwy walor polegał na tym, że: 1) zasada podziału władz została wyrażona *expressis verbis*, co w sposób istotny wzmocniło jej charakter jako zasady konstytucyjnej; 2) stanowiło wyraźne odniesienie do naszej tradycji demokratycznej. Takie ujęcie nie dawało jednak jasnej odpowiedzi na pytanie, jakie są konsekwencje tak wyrażonej zasady dla funkcjonowania organów państwowych, tzn. czy tak określony podział oznacza ostrą separację władz, czy też ich współdziałanie i równoważenie”<sup>16</sup>.

## Konstytucja 1997

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., z jednej strony wzmocniła pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, nadając jej rangę organu konstytucyjnego, zakotwiczyła konstytucyjnie kompetencję do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zastąpiła kadencyjność Rady kadencyjnością jej członków. Z drugiej strony natomiast usztywniła jej skład i przeniosiła na ustawodawcę prawo określania ustroju, zakresu działania i trybu pracy oraz sposobu wyboru członków.

O ile poglądy doktryny są zgodne co do faktu wzmocnienia pozycji ustrojowej Rady, o tyle „wejście w życie Konstytucji z 1997 r. nie doprowadziło do ujednoczenia poglądów na temat ustrojowego charakteru Krajowej Rady Sądownictwa. Nadal zatem niektórzy autorzy widzą w Radzie przede wszystkim organ samorządu sędziowskiego, inni organ o charakterze mieszanym, skupiający kompetencje organu administracyjnego oraz samorządowego, jeszcze inni – najwyższy pozajudykacyjny organ władzy sądowej (organ władzy sądowniczej *sensu largo*) albo naczelny organ państwowy usytuowany między trzema władzami”<sup>17</sup>.

W pracach nad Konstytucją, aktywnie uczestniczyli członkowie Rady, prezentując stanowisko środowiska sędziowskiego. „Za niepowodzenie trzeba

<sup>16</sup> H. Suchocka, *Zasada podziału i zrównoważenia władz. Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 149.

<sup>17</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do ustawy z dnia 27 lipca 2001 o Krajowej Radzie Sądownictwa*, [www.lexpolonica.pl](http://www.lexpolonica.pl)

jednak uznać brak akceptacji ustawodawcy dla projektu odrębności budżetowej sądownictwa, prezentowanego przez przedstawicieli Rady w trakcie debaty konstytucyjnej”<sup>18</sup>. Samodzielność finansową zapewniła Radzie dopiero ustawa o KRS z 2001 r. Ustawa ta rozszerzyła kompetencje Rady, m.in. o prawo współdecydowania o budżecie wymiaru sprawiedliwości (Krajowa Rada Sądownictwa składa ministrowi sprawiedliwości wnioszek o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych. Korzystanie z tego uprawnienia owocuje systematycznym wzrostem nakładów na sądownictwo powszechne<sup>19</sup>) oraz kompetencję do opracowania zbioru zasad etyki sędziowskiej.

### Obecne unormowania

Aktualny katalog aktów prawnych normujących KRS i jej działanie obejmuje:

- Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (artykuły 186 i 187),
- Ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, DzU z 2001 r. Nr 100, poz. 1082,
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą,
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2004 r. w sprawie wysokości diet dla członków Krajowej Rady Sądownictwa,
- Ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych DzU z 2001 r. Nr 98, poz. 1070,
- Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 1 marca 2002 r. w sprawie określenia wzoru karty zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie,
- Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 8 marca 2002 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego,
- Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie uzyskiwania i sporządzania informacji o kandydacie na stanowisko sędziego.

<sup>18</sup> J. Gudowski, *Historia Krajowej Rady Sądownictwa*, [www.krs.pl](http://www.krs.pl)

<sup>19</sup> M. Celej, *15 lat Krajowej Rady Sądownictwa*, [www.krs.pl](http://www.krs.pl)

## Porównanie modeli

### Podstawy prawne

Zarówno Krajowa Rada Sądownictwa, jak i włoskie Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) są organami konstytucyjnymi. Takie rozwiązanie zapewnia stabilizację organizacyjną oraz nadaje tym instytucjom kluczową pozycję w systemach organów państwa<sup>20</sup> i jest przyjęte przez większość państw Unii Europejskiej, które posiadają rady sądownictwa. Odmienny model, tj. powołanie rad mocą ustawy, przyjęły m.in. Holandia i Litwa. Konsekwencją umocowania w konstytucji jest usytuowanie rad poza tradycyjną strukturą podziału władz, ze względu na ich ścisły związek z władzą sądowniczą (choć rady nie są sądami ani nie sprawują jurysdykcji) i administracyjny charakter działalności.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. normuje:

- funkcje Rady („stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>21</sup>),
- prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego w określonych sprawach,
- skład i kadencyjność członków,
- zarys struktury wewnętrznej („wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch przewodniczących”<sup>22</sup>).

Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r. określa:

- przewodniczącego Rady (Prezydent Republiki<sup>23</sup>),
- członków z mocy prawa (prokurator generalny i pierwszy prezes Corte di Cassazione – Sądu Kasacyjnego, odpowiednika polskiego Sądu Najwyższego),
- sposób wyboru i kadencyjność pozostałych członków, jednak bez ustalania ich liczby,

---

<sup>20</sup> G. Salme i W. de Nunzio, członkowie Consiglio Superiore della Magistratura, *Raport grupy roboczej „Misja i Wizja” w ramach Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, materiały z konferencji ESRJ Barcelona 2–3 lipca 2005, s. 53.

<sup>21</sup> Art. 186 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>22</sup> Art. 187 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>23</sup> Art. 104 della Costituzione della Repubblica italiana (G.U. 27 dicembre 1947, n. 298).

- zasadę incompatibilitas (zakaz wpisywania członków pochodzących z wyboru na albi professionali – listy osób uprawnionych do wykonywania zawodów prawniczych; zakaz łączenia członkostwa w Radzie z mandatem parlamentarnym lub w Consiglio regionale – samorządowej radzie regionalnej),
- kompetencje wyłączne Rady (w sprawach zatrudnienia, przydziału, przenoszenia, awansów i stosowania środków dyscyplinarnych wobec sędziów)<sup>24</sup>.

Zarówno Konstytucja RP, jak i Konstytucja Republiki Włoskiej należą do konstytucji sztywnych. Funkcją takiego usztywnienia jest zapewnienie stabilności normom wyrażonym w konstytucji i ograniczenie nieodpowiedzialnych ich modyfikacji w walce politycznej. Można zatem wysnuć wniosek, że o ile elementem, na którego stabilizacji najbardziej zależało polskiemu ustawodawcy był szczegółowo określony skład rady, o tyle ustawodawca włoski położył nacisk przede wszystkim na konkretne zadania i sposób wyboru członków.

Obowiązującymi aktami wykonawczymi do konstytucji są – w przypadku Polski – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (DzU z 2001 r. Nr 228, poz. 2256), a w przypadku Włoch – ustawa nr 195 z dnia 24 marca 1958 r., znowelizowana ustawą nr 44 z dnia 28 marca 2002 r.

Szczegółowe tryby działania rad określone są w ich regulaminach. We Włoszech jest to regulamin wewnętrzny, uchwalony przez samą radę (regolamento interno nr 704 z dnia 6 kwietnia 1988 r., ostatnie zmiany pochodzą z dnia 5 października 2005). Odpowiednim polskim aktem prawnym jest rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą.

Istotne dla działania zarówno KRS, jak i CSM, są akty prawne normujące urząd sądownictwa – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) oraz włoski królewski dekret ustawodawczy nr 511 z dnia 31 maja 1946 r. (tzw. ustawa w kwestii gwarancji sądownictwa powszechnego).

## Pozycja ustrojowa

Pozycja ustrojowa zarówno KRS, jak i CSM nosi wiele podobieństw, w obu przypadkach była także przedmiotem kontrowersji i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz La Corte Costituzionale. W orzeczeniu 419/1995 CC orzekł,

---

<sup>24</sup> Art. 105 della Costituzione della Repubblica italiana (G.U. 27 dicembre 1947, n. 298).

że mimo iż Consiglio sprawuje przede wszystkim funkcje administracyjne, nie jest jednak organem administracji i sytuuje się poza systemem administracji publicznej. Podobnie, jeszcze na gruncie poprzedniej konstytucji i ustawy o KRS z 1989 r., orzekły Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny<sup>25</sup>.

CSM jest definiowana powszechnie jako organ samorządu sądownictwa powszechnego<sup>26</sup>. W polskiej doktrynie takie ujęcie w odniesieniu do KRS praktycznie nie jest uznawane. Co ciekawe, głównym argumentem wysuwającym przeciwko pogładowi o samorządowości rady jest fakt, iż w jej skład wchodzi osoby niebędące sędziami, co Włochom jak widać najwyraźniej nie przeszkadza w definiowaniu tego organu jako samorządowy. Bardziej szczegółowe poglądy doktryny na temat samorządowego charakteru KRS zostały przedstawione powyżej w części poświęconej debacie nad kształtem Rady w czasie Okrągłego Stołu.

## Relacje z innymi organami państwa

### Prezydent

We Włoszech (podobnie we Francji), Prezydent Republiki jest członkiem i przewodniczącym rady z mocy prawa. W pierwszej fazie prac nad konstytucją w 1947 r., Komitet Redakcyjny rozważał przydzielenie funkcji przewodniczącego ministrowi sprawiedliwości lub Pierwszemu Prezesowi Sądu Kasacyjnego. Te propozycje zostały odrzucone, jako niegwarantujące pełnej niezależności od Ministerstwa Sprawiedliwości czy Sądu Kasacyjnego. Przeważały jednak opinie, że pozostawienie radzie kwestii wyboru przewodniczącego może prowadzić do jej wyobcowania, kastowości, zaburzenia instytucjonalnej symetrii i sprawić, że rada stałaby się tym, co jeden z ojców Konstytucji, G. Calamandrei barwnie określił jako „spadającą gwiazdę, opuszczającą orbitę konstytucyjną z własnej inicjatywy”<sup>27</sup>. Zdając sobie sprawę, że głowa państwa ze względu na obciążenie innymi obowiązkami będzie w stanie uczestniczyć w pracach rady jedynie w wyjątkowych wypadkach, zdecydowano się uczynić ją przewodniczącym rady, a dla równowagi pozostawić radzie wybór wiceprzewodniczącego. „Z tego wynika, że Prezydent Republiki jest jedynie formal-

<sup>25</sup> M.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 1992, sygnatura II S.A. 207–208/92

<sup>26</sup> Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 341.

<sup>27</sup> G. Verde, *The Italian Judicial System*, strona internetowa Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, s. 22.



nym przewodniczącym Rady, który jako organ *super partes* gwarantuje prowadzenie jej prac w sposób bezstronny”<sup>28</sup>. Rozwiązanie to, w zamyśle mające zapewnić równowagę, w praktyce okazało się potencjalnie konfliktogenne, czego przykładem był w 1988 r. spór CSM z jej przewodniczącym, ówczesnym prezydentem F. Cossigą, w wyniku którego prezydent, profesor prawa konstytucyjnego, wstrzymał się od udziału w pracach rady.

Kwestią, która zostanie omówiona w odrębnym punkcie, a która łączy się z relacją prezydenta z Radą jest forma prawna aktów rady, które mogą przybierać formę dekretu prezydenta z kontrasygnatą ministra sprawiedliwości.

Odmienne relacja między Radą a prezydentem kształtuje się w modelu polskim. Prezydent nie jest członkiem KRS, powołuje natomiast jedną osobę w skład Rady<sup>29</sup>. Prezydent nadaje Radzie regulamin<sup>30</sup>, obsługa administracyjna Rady prowadzona jest w ramach struktury Kancelarii Prezydenta (zapis w ustawie o KRS o powołaniu odrębnego Biura Rady miała wejść w życie 1 stycznia 2007 r.). W końcu prezydent mianuje sędziów na podstawie kandydatur przedstawionych mu przez Radę.

## Parlament

Zarówno CSM, jak i KRS mają kompetencje do opiniowania aktów prawnych dotyczących sądownictwa. Opinie te nie wiążą parlamentu. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygnatura K.3/98: „Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do *zajmowania stanowiska* nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść, miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym.

<sup>28</sup> Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 341.

<sup>29</sup> Art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5 ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r.

<sup>30</sup> Art. 12 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r.

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do zajęcia stanowiska stwarzają po stronie Sejmu (jego organów) określone obowiązki, a szczególnie obowiązek przekazywania KRS wszelkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia KRS dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi. W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o KRS nie ulega przy tym wątpliwości, że stanowisko to może zostać zajęte tylko w formie uchwały Rady, co nakazuje dochowanie takich czasowych ram postępowania opiniodawczego, które pozwolą na zebranie się Rady i zajęcie przez nią stanowiska. Natomiast przekroczenie tych ram czasowych i niezajęcie przez Radę stanowiska nie może zatrzymywać prac ustawodawczych, bo Rada, mając jedynie uprawnienia opiniodawcze nie jest pełnoprawnym uczestnikiem tego postępowania”.

W przypadku Włoch obowiązek informowania parlamentu o opiniach CSM spoczywa na ministrze sprawiedliwości. Rada, za pośrednictwem ministra sprawiedliwości, przedstawia parlamentowi coroczne sprawozdania o stanie sprawiedliwości we Włoszech. „*Nota bene* ten obowiązek CSM i ministra sprawiedliwości wynika ze zwyczaju, który przyjął się po tym jak Senat Republiki 29 stycznia 1969 r. zobowiązał te organy do corocznego składania takiego sprawozdania. Jest charakterystyczne, że w owych sprawozdaniach CSM nie ogranicza się do przedstawiania problemów włoskiego sądownictwa, ale proponuje nawet środki i sposoby ich rozwiązywania. Rada, jak się już wielokrotnie okazało, nie cofa się przed krytykowaniem w owych sprawozdaniach izb parlamentarnych i poszczególnych gabinetów za stan polityki legislacyjnej i organizacyjnej sądownictwa. Zaczęła nawet przedstawiać swoje opinie na co dzień utrzymując, że to ona właśnie stanowi ‘centrum’, w którym łączą się w drodze wyłączności funkcje naprawdę istotne dla kierowania włoskim wymiarem sprawiedliwości”<sup>31</sup>.

Drugim, obok funkcji opiniodawczych, przejawem związków parlamentów i rad jest udział parlamentów w powoływaniu członków KRS i CSM. Zagadnienie to zostanie omówione szerzej w części poświęconej składom rad i sposobom powoływania ich członków.

## Minister sprawiedliwości

Minister sprawiedliwości z mocy Konstytucji jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, pełni funkcję „administratora” sądów oraz, co stanowi unikalne rozwiązanie w skali europejskiej, powołuje prezesów sądów oraz decyduje

<sup>31</sup> Z. Witkowski, op. cit., s. 348.

o ich przeniesieniach. Relacje MS z KRS wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygnatura K.12/2003: „Jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej Małej Konstytucji, która również znała w całej rozciągłości zasadę podziału i równowagi władz ( art. 1 ), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wywiódł, że niewątpliwie minister sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r. w sprawie K. 11/93 OTK 1993/II poz. 37). Ponieważ nie da się – zwracał uwagę Trybunał – jednoznacznie oddzielić funkcji administracyjnej od orzeczniczej prezesów sądów, stąd celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego.

Badając aktualność tez cytowanego orzeczenia w odniesieniu do obecnego porządku konstytucyjnego, należy zauważyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dokonała istotnego przesunięcia akcentów w zakresie unormowań obejmujących problematykę władzy sądowniczej. W szczególności należy zauważyć, że aktualny porządek konstytucyjny, zachowując milczenie w odniesieniu do samorządu sędziowskiego, czyni materią konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, statuując w art. 186 Konstytucji, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nakładało to na ustawodawcę zwykłego obowiązek wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania tej konstytucyjnej powinności. Instrumentem tym m.in. stała się instytucja – w swej istocie – współdecydowania przez KRS wraz z ministrem sprawiedliwości o obsadzie stanowiska prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych, negatywna bowiem opinia KRS o kandydacie jest dla ministra wiążąca. Na marginesie jeszcze tylko należy zauważyć, że teza o konieczności zachowania współdecydującego charakteru opinii przez samorząd sędziowski została wyrażona w cytowanym orzeczeniu jedynie w odniesieniu do instytucji powołania prezesa sądu.

Uprawnienia włoskiego ministra sprawiedliwości wobec sądownictwa są znacznie bardziej skromne. Należą do nich: prawo inicjowania, zgodnie z art. 107 ust. 2 konstytucji, postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, dokonywanie zmian okręgów sądowych (na podstawie opinii CSM), przyznawanie etatów sędziowskich w ramach planów obsady kadrowej w sądownictwie. Ponadto, artykuł 110 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowi, że z zachowaniem kompetencji CSM, do ministra sprawiedliwości należą organizacja i funkcjonowanie służb związanych (servizi relativi) z sądownictwem. Obecna Konstytucja znacznie ograniczyła kompetencje ministra, w odniesieniu do tych, które mu przysługiwały przed 1947 r. Ograniczenie to było na tyle znaczne, że

w pracach nad Konstytucją pojawiły się postulaty zlikwidowania ministerstwa<sup>32</sup>.

Jak już wspomniano, decyzje CSM dotyczące sędziów przybierają postać dekretu prezydenta z kontrasygnatą ministra sprawiedliwości. Jeśli taka forma jest przewidziana w ustawie, przybierają również postać dekretu ministra.

## Niezależność finansowa

Obie rady, zgodnie z dobrym europejskim standardem, posiadają finansową niezależność.

Zgodnie z artykułem 16 ustawy o KRS z 2001 r., koszty działalności Rady są pokrywane z budżetu państwa, w którym dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część. Dysponentem części budżetowej odpowiadającej Radzie jest Przewodniczący Rady. Projekt planu dochodów i wydatków uchwalony przez Radę Przewodniczącą Rady przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w celu włączenia tego projektu do projektu ustawy budżetowej. Pod rządami poprzedniej ustawy, z 1989 r., wydatki KRS były pokrywane z budżetu Kancelarii Prezydenta, co stanowiło rozwiązanie bardzo krytykowane zarówno w doktrynie, jak i przez członków samej Rady.

## Skład

Zarówno CSM, jak i KRS mają skład mieszany, w którego skład wchodzi sędziowie i osoby wybierane przez parlament, z przewagą tych pierwszych. Takie ukształtowanie składu w założeniu ma, według części przedstawicieli doktryny, z jednej strony umożliwić bezpośrednią odpowiedzialność politycznych struktur państwa za funkcjonowanie sądownictwa, a jednocześnie zapewnić odpowiedni zakres niezależności<sup>33</sup>. Odmienny pogląd wyraża m.in. prof. Leszek Kubicki: „Ustawowe zróżnicowanie składu Rady, jakkolwiek nawiązujące do zasady trójpodziału władz, w tym wypadku wyraźnie nie miało na celu stosowania mechanizmu zapewniającego ‘równowagę’ i ‘wzajemne hamowanie’ różnych postaci władzy, lecz zmierzało jedynie do stworzenia możliwości uwzględnienia w toku działalności Rady zróżnicowanych punktów widzenia. W przeciwnym wypadku ustawodawca zapewne w inny sposób określiłby proporcje składu Rady<sup>34</sup>”. Członkowie rad mają jednakowy status, tj. równe

<sup>32</sup> G. Verde, op. cit., s. 21.

<sup>33</sup> M. Celej, op. cit.

<sup>34</sup> L. Kubicki, *Krajowa Rada Sądownictwa – jako strażnik niezawisłości sędziowskiej*, materiały konferencji naukowej, Popowo, 20 kwietnia 1990 r., s. 34.

prawa i obowiązki, niezależnie od tego, czy wchodzi w skład rad z mocy prawa, czy z wyboru oraz niezależnie od organu, który wyboru dokonał. Wyjątkiem od tej zasady jest Prezydent Republiki, którym z mocy Konstytucji jest przewodniczącym Rady.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ministra sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Krajowa Rada Sądownictwa składa się zatem z 25 członków, z czego 3 wchodzi w jej skład z mocy prawa (Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, minister sprawiedliwości), a pozostali 22 pochodzą z wyboru. 17, a więc zdecydowana większość członków rady to sędziowie. Organami wybierającymi są w odniesieniu do odpowiedniej liczby członków: 1 – prezydent, 2 – Senat, 4 – Sejm, 15 – zgromadzenia ogólne poszczególnych sądów, w tym 10 – sądów powszechnych, 2 – NSA, 2 – sądów administracyjnych, 1 – sądów wojskowych.

Zgodnie z Konstytucją, kadencja wybieranych członków Rady wynosi 4 lata. Ustawa o KRS wprowadza bardziej szczegółowe unormowania:

- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i minister sprawiedliwości są członkami Rady przez okres pełnienia tych funkcji,
- osoba powołana przez prezydenta pełni swoje funkcje w Radzie bez oznaczania okresu kadencji i może być odwołana w każdym czasie, a jej mandat wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Prezydenta,
- kadencja członków wybranych przez Sejm i Senat pokrywa się z kadencją tych organów i upływa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Sejmu i Senatu,
- wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych przeprowadza się najpóźniej na jeden miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat,

- Sejm i Senat oraz organy samorządu sędziowskiego wybierają członków Rady w razie upływu ich kadencji oraz w razie wygaśnięcia mandatu członka Rady pochodzącego z ich wyboru. Wybór powinien być dokonany w ciągu dwóch miesięcy od wygaśnięcia mandatu.

Mandat członków KRS jest mandatem wolnym. Oznacza to, że z jednej strony członek, niebędący nim z mocy prawa, może w każdej chwili zrzec się mandatu, z drugiej zaś nie jest związany stanowiskiem organu, który reprezentuje bądź z którego wyboru pochodzi.

Ustawa nr 44 z dnia 28 marca 2002 r. zreformowała skład Consiglio Superiore della Magistratura. Ustawa z 1958 r. ustalała liczbę członków rady na 33, z czego 3 (Prezydent Republiki, pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego i prokurator generalny Sądu Kasacyjnego) wchodziło w jej skład z mocy prawa, 20 wybierano z grona sędziów zawodowych (tzw. togati), a pozostałych 10 z grona adwokatów wykonujących zawód od przynajmniej 15 lat i profesorów zwyczajnych prawa (tzw. laici). Ustawa z 2002 r. zredukowała liczbę członków wybieralnych do 24, zachowując dotychczasowe proporcje togati do laici, tj. 2:1 (16 sędziów, 8 „świeckich”). Zmniejszenie składu miało na celu usprawnienie prac Rady i poprawienie jej funkcjonalności. Wielu przedstawicieli doktryny uważa, że liczba 27 członków jest nadal nadmierna i nie gwarantuje właściwej funkcjonalności Rady<sup>35</sup>.

Zmiany składu Rady były możliwe bez konieczności nowelizacji Konstytucji, ponieważ ta nie określa liczby członków pochodzących z wyboru, pozostawiając tę kwestię uznaniu ustawodawcy. Art. 104 wskazuje członków wchodzących w skład Rady z mocy prawa, statuuje sposób wyboru pozostałych członków oraz ich proporcje (2/3 sędziów, 1/3 profesorów zwyczajnych prawa lub adwokat z 15-letnim stażem zawodowym). Wprowadza także 4-letnią kadencję członków wybieralnych oraz zakaz bezpośredniej ponawialności (non sono immediatamente rieleggibili), tak więc możliwe jest wielokrotne bycie członkiem Consiglio, jednak konieczna jest przynajmniej 4-letnia karencja między kolejnymi okresami członkostwa. Laici są wybierani przez połączone izby parlamentu, większością 3/5 składu połączonych izb. Jeśli w 2 pierwszych głosowaniach nie uda się ich wyłonić, dla skutecznego podjęcia decyzji w 3. głosowaniu wystarczy większość 3/5 głosujących.

Sposób wyboru sędziów zawodowych „od 1958 r. regulowało co najmniej 5 ordynacji wyborczych, a dyskusja wokół tego zagadnienia nie zamiera pod dziś dzień. Sędziowie zawodowi sprzeciwiają się pomysłom odejścia od zasady proporcjonalności. Są oni niechętni zwłaszcza takiej reformie or-

<sup>35</sup> Z. Witkowski, op. cit., s. 348.

dynacji, która zapewniłaby reprezentację w CSM przedstawicieli wszystkich odcieni samorządności sędziowskiej obecnych w Krajowym Stowarzyszeniu Sędziów”<sup>36</sup>.

Obecne unormowania przewidują wybór sędziów i prokuratorów według poniższych zasad:

- w jednym ogólnonarodowym okręgu wyborczym 2 członków spośród sędziów i prokuratorów generalnych Sądu Kasacyjnego,
- 4 przedstawicieli władzy sądowniczej pełniących funkcję oskarżycieli publicznych przypisanych do Biura Prokuratora Generalnego przy Sądzie Kasacyjnym bądź Narodowej Dyrekcji Antymafijnej (Direzione Nazionale Anti-mafia),
- 10 sędziów reprezentujących sądy różnych szczebli.

Członkostwa w Consiglio, zgodnie z wyrażoną w art. 104 Konstytucji zasadą incompatibilitas, nie można łączyć z mandatem parlamentarnym, w radzie regionalnej. Ustawa o CSM rozszerza tę zasadę na rady prowincjalne i gminne, członkostwo w Corte Costituzionale, stanowisko ministra i podsekretarza stanu. Osoby wchodzące w skład CSM z wyboru parlamentu nie mogą zostać wpisane na listy uprawnionych do wykonywania zawodów prawniczych, zasiadać w radach spółek handlowych ani być właścicielami przedsiębiorstw handlowych, a także nie mogą prowadzić działalności w partiach politycznych.

Podsumowując składy obu rad:

- model włoski jest bardziej elastyczny, liczba członków pochodzących z wyboru parlamentu jest pozostawiona ustawodawcy,
- rozwiązanie przyjęte we Włoszech sprzyja większemu profesjonalizmowi rady, przez ustanowienie wysokich wymagań (stanowisko profesora prawa, 15-letni staż praktyki adwokackiej) członkom pochodzącym z wyboru,
- powierzenie funkcji przewodniczącego Rady politykowi (Prezydent Republiki) może prowadzić do konfliktów.

---

<sup>36</sup> Ibidem, s. 343.

## Organizacja i działanie

### Regulamin wewnętrzny

Consiglio Superiore della Magistratura sama ustanawia swój regulamin (regolamento interno), w ramach tzw. kompetencji quasi-prawodawczych (attività paranormativa). Regulamin określa strukturę wewnętrzną, sposób i tryb pracy Consiglio, jest rozbudowany i szczegółowy (64 strony maszynopisu). Aktualnie obowiązuje regulamin nr 704, z dnia 6 kwietnia 1988 r., ostatnio zmieniony 4 października 2005 r.

Regulamin Krajowej Rady Sądownictwa jest jej nadany rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą. Pozostawia on KRS bardzo niewielkie pole manewru, normując m.in. strukturę wewnętrzną, posiedzenia, sposób podejmowania decyzji czy tryb postępowania przed Radą w sprawach indywidualnych.

### Struktura wewnętrzna

We Włoszech strukturę wewnętrzną określa sama Rada w regulaminie wewnętrznym. Organami wewnętrznymi Consiglio Superiore della Magistratura są komitet prezydialny, sekcja dyscyplinarna oraz komisje. Komitet (Comitato di Presidenza) jest wewnętrznym organem kierowniczym, wykonawczym w stosunku do decyzji Rady; zarządza on także środkami finansowymi rady. W jej skład wchodzi wiceprzewodniczący Consiglio, wybierany, zgodnie z art. 3 regulaminu wewnętrznego, spośród członków pochodzących z wyboru parlamentu, oraz dwóch członków zasiadających w Consiglio z mocy prawa – pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego oraz prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym.

Komisje wewnętrzne są powoływane przez przewodniczącego na wniosek komitetu prezydialnego na początku roku. Obecnie istnieje 10 komisji, z czego 9 składa się z przewodniczącego komisji, wiceprzewodniczącego komisji oraz 4 członków, a 10. (tzw. quadriennale) z przewodniczącego komisji, wiceprzewodniczącego komisji oraz 1 członka. Komisją uznawaną za najważniejszą jest komisja ds. mianowań na stanowiska kierownicze.

Szczególnie istotną rolę odgrywa sekcja dyscyplinarna (Sezione Disciplinare). Ma ona uprawnienia sądownicze, a powołana jest do prowadzenia postępowań wobec sędziów. W skład sekcji wchodzi wiceprzewodniczący



Consiglio, który pełni funkcję przewodniczącego sekcji. Sekcja może zostać zwołana przez Prezydenta Republiki, który w pewnych sytuacjach (postępowanie dyscyplinarne wobec pierwszego prezesa Sądu Kasacyjnego, prezesa Najwyższego Trybunału Wód Publicznych, prokuratora generalnego Sądu Kasacyjnego) jest obowiązany posiedzeniu sekcji przewodniczyć; w pozostałych przypadkach prezydent może przewodniczyć sekcji, jeśli uzna to za właściwe.

Krajowa Rada Sądownictwa ma znacznie skromniejsze kompetencje w ustalaniu swojej struktury. Artykuł 11 ustawy o KRS stanowi, że Rada powołuje i odwołuje ze swego grona członków Prezydium Rady: przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących i trzech członków. Przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady nie mogą sprawować swoich funkcji dłużej niż dwie kadencje. Przewodniczący reprezentuje Radę, a Prezydium Rady kieruje jej pracami. Natomiast § 2 rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie szczegółowego trybu działania KRS określa funkcje Prezydium, a § 6 nakłada na Radę obowiązek powołania 3 stałych komisji i określa ich zadania (do spraw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, budżetowa, do spraw zasad etyki zawodowej sędziów) oraz daje Radzie uprawnienie do powołania komisji problemowych. Obecnie działa 5 takich komisji: z zakresu prawa cywilnego, z zakresu prawa karnego, ds. ustalania kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz szkoleniowych, ds. skarg, ds. kontaktów międzynarodowych oraz ds. środków społecznego przekazu.

## **Charakter prawny decyzji Rady i ich kontrola**

Ustawa nr 195 z 1958 r. o CSM nadaje Consiglio prawo wydawania 3 kategorii aktów prawnych (tzw. atti paranormativi):

- regulamin wewnętrzny oraz regulamin administracyjny i księgowy (regolamento amministrativo e contabilita; są to akty tzw. prawodawstwa pochodnego (normazione secondaria), uprawnienia do ich wydawania przysługują organom konstytucyjnym, w celu umożliwienia definiowania własnej organizacji i działania,
- regulamin szkolenia sędziów i prokuratorów,
- okólniki (circolari), rezolucje (risoluzioni) i wytyczne (direzioni).

Poza działalnością „paranormatywną”, Consiglio w ramach wypełniania swoich kompetencji wydaje zarządzenia (provvedimenti). Przyjmują one postać dekretu prezydenta z kontrasygnatą ministra sprawiedliwości lub dekretu ministra.

Prace CSM są co do zasady jawne. Uchwały Consiglio zapadają zwykłą większością głosów, przy czym w przypadku równego ich rozłożenia przeważa głos przewodniczącego. Szczególnie określony jest wymóg quorum: dla ważności decyzji konieczna jest obecność co najmniej 14 członków będących sędziami oraz co najmniej 7 pozostałych członków. Uchwały Consiglio podlegają zaskarżeniu w pierwszej instancji do Trybunału Administracyjnego Regionu Lacjum, natomiast w drugiej instancji do Rady Stanu. Zarzut naruszenia ustawy przez decyzję Consiglio z zakresu postępowania dyscyplinarnego podlega kognicji izb połączonych Sądu Kasacyjnego<sup>37</sup>.

Krajowa Rada Sądownictwa obraduje na posiedzeniach plenarnych, zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeb, co najmniej raz na 2 miesiące lub na wniosek co najmniej jednej trzeciej członków Rady lub ministra sprawiedliwości. Decyzje podejmowane są albo na zasadzie uzgodnienia, albo poprzez głosowanie. Dla ważności uchwały konieczna jest bezwzględna ilość głosów oraz obecność co najmniej połowy składu Rady. Głosowania co do zasady są jawne, mogą jednak zostać utajnione na żądanie członka.

Charakter prawny decyzji Rady był przedmiotem wielu kontrowersji i orzeczeń sądowych. Wątpliwości co do administracyjnego charakteru uchwał KRS w znacznym stopniu ograniczyła ustawa z 2001 r. o KRS, wyłączając możliwość zastosowania k.p.a. do postępowania przed Radą w sprawach indywidualnych oraz stanowiąc w art. 13, że sędzia albo osoba, której praw lub obowiązków dotyczy uchwała, wydana w indywidualnej sprawie, może odwołać się od takiej uchwały do Sądu Najwyższego, z powodu sprzeczności uchwały z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. „Należy dodać, że Sąd Najwyższy, rozpatrując odwołanie od uchwały KRS nie ocenia jej merytorycznej zasadności, a jedynie poddaje kontroli jej zgodność z prawem (legalność), co jednoznacznie stwierdza art. 13 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, wskazując, że uchwała wydana w indywidualnej sprawie, poza wyjątkami określonymi w tym przepisie, może być zaskarżona do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Powołany przepis zawiera także regulację proceduralną, wskazując podstawę odwołania (sprzeczność uchwały z prawem), termin do jego złożenia, a także rodzaj orzeczenia Sądu Najwyższego, zaś w zakresie nieuregulowanym odsyłając do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o kasacji”<sup>38</sup>.

Można zatem stwierdzić, że kontrola decyzji KRS w porównaniu z CSM jest bardzo ograniczona.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 347.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2004 r., sygnatura K. 3/98.

## **Kompetencje i zadania**

Znaczna część kompetencji i zadań Krajowej Rady Sądownictwa oraz Consiglio Superiore della Magistratura została omówiona w części poświęconej relacji tych instytucji do innych kluczowych organów państwa. Z tego względu w tym punkcie skoncentruję się jedynie na 4 obszarach działalności wspólnych KRS i CSM, tj. ich kompetencji w odniesieniu do tworzenia prawa, spraw kadrowych i dyscyplinarnych sędziów oraz współpracy międzynarodowej.

## **W odniesieniu do prawodawstwa**

W tej materii Krajowa Rada Sądownictwa została wyposażona w dwie istotne kompetencje:

- 1) zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji, może podejmować uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
- 2) zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS, opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów; opinie te nie są wiążące; Consiglio Superiore della Magistratura ma podobne kompetencje opiniodawcze, więc w tym przypadku opinia Consiglio nie wiąże organów ustawodawczych; szerzej ta problematyka została omówiona w części poświęconej związkom rad z parlamentami.

## **Sprawy kadrowe i dyscyplinarne**

W celu umożliwienia KRS spełniania jej fundamentalnej funkcji, tj. stania na straży niezależności sędziów i niezawisłości sądownictwa, ustawa wyposaża Radę w szereg uprawnień zarówno o charakterze stanowiącym, jak i opiniodawczym oraz doradczym. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o KRS katalog kompetencji Rady jest otwarty i kompetencje te mogą wynikać także z innych ustaw. To elastyczne unormowanie zostawia furtkę na poszerzenie uprawnień KRS, która w obecnej chwili m.in.:

- wypowiada się o stanie kadry sędziowskiej,
- rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych,

- przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych,
- rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziów w stan spoczynku, wyraża zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65. rok życia,
- rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie,
- wyraża opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
- ustala kryteria oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie, przeprowadzanej przez prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych,
- opiniuje programy szkolenia aplikantów sądowych, zakres i sposób prowadzenia egzaminów sędziowskich i ustalania ich wyników,
- opiniuje zasady oceny pracy asesorów sądowych.

Niezależność Rady w wykonywaniu tych uprawnień znajduje potwierdzenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

Krajowa Rada Sądownictwa jest uprawniona do samodzielnego ustalania kryteriów, którymi się kieruje, podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego – wyrok SN III KRS 1/2002.

Art. 27 ustawy, o której mowa w punkcie 2, w części, w jakiej upoważnia ministra sprawiedliwości, mimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów, niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych, nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji (wyrok TK, K 12/2003).

W odniesieniu do kwestii dyscyplinarnych, Rada:

- wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych,
- zgodnie z art. 114 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, Rada może występować do rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych z żądaniem podjęcia wobec sędziego czynności dyscyplinarnych. W przypadku odmowy rzecznika, Rada ma prawo zaskarżyć takie postanowienie do sądu dyscyplinarnego. Art. 121 tej ustawy uprawnia Radę do składania do Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego odwołań od każdego wyroku wydanego przez sądy dyscyplinarne pierwszej instancji.

Ponadto, w myśl art. 125, Rada może również wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego.

- uchwała zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwa nad ich przestrzeganiem.

Rada dysponuje również narzędziami mającymi na celu realizację funkcji strażnika dyscypliny środowiska sędziowskiego, mianowicie może zarządzić przeprowadzenie:

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

O tym, jak wygląda realizacja tych funkcji w praktyce można się przekonać na podstawie rocznych raportów Rady, np.: „W 2003 r. wpłynęły do Rady sprawy dotyczące 103 sędziów. W większości były to nieprawomocne wyroki Sądów Dyscyplinarnych pierwszej instancji, które oceniane były przez Radę pod kątem potrzeby złożenia odwołania. Ostatecznie Rada dwukrotnie odwołała się od wyroków Sądów Dyscyplinarnych i jeden raz od uchwały Sądu Dyscyplinarnego. Ponadto, korzystając z dyspozycji art. 128 *usp*, Rada jeden raz odwołała się od postanowienia Sądu Dyscyplinarnego w przedmiocie zawieszenia postępowania w sprawie dyscyplinarnej sędziego. W jednym przypadku Rada podjęła uchwałę o wystąpieniu do Rzecznika Dyscyplinarnego z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych w stosunku do jednego sędziego”<sup>39</sup>.

Stosownie do treści artykułu 105 Konstytucji Republiki Włoch, Consiglio, zgodnie z normami *ordinamento giudiziario* (włoskiego odpowiednika ustawy o ustroju sądów) przypisane są wyłączne kwestie rozstrzygania w kwestiach zatrudnienia (*assunzioni*), powoływania (*assegnazioni*), przenoszenia (*trasferimenti*), awansów (*promozioni*) oraz stosowania środków dyscyplinarnych (*provvedimenit disciplinari*) wobec sędziów i prokuratorów. Artykuł 106 stanowi *m.in.*, że nominacje sędziów odbywają się w drodze konkursu, a kandydatami desygnowanymi przez Consiglio na stanowiska sędziów sądów kasacyjnych mogą zostać jedynie uniwersyteccy profesorowie prawa lub adwokaci z przynajmniej 15-letnią praktyką. Desygnowanie stanowi wyjątek od zasady rekrutacji na podstawie egzaminu konkursowego i przesłanką takiego powołania jest znakomitość osoby powołanej (*meriti insigni*).

---

<sup>39</sup> Informacja na temat działalności Krajowej Rady Sądownictwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r., [www.krs.pl](http://www.krs.pl)

Dostęp do zawodów prawniczych we Włoszech, w tym sędziów, został poddany gruntownej reformie w 1997 r., mającej na celu jego uproszczenie i nadanie większej przejrzystości. Na mocy dekretu legislacyjnego nr 398/97, na uniwersytetach zostały utworzone podyplomowe szkoły zawodów prawniczych, egzaminy ustne zastąpiono pisemnymi, które od 2001 r. są sprawdzane przez zewnętrznych, niezależnych egzaminatorów. Egzamin końcowy składa się z 3 części. W sytuacji, gdy liczba osób, które zdały egzamin końcowy pomyślnie przekracza liczbę wolnych stanowisk dla sędziów praktykantów, Consiglio zwraca się do ministra sprawiedliwości o utworzenie nowych. Po okresie praktyki, kolejnym stopniem kariery sędziowskiej jest mianowanie na sędziego sądu pierwszej instancji. Consiglio tworzy listę wolnych stanowisk i powołuje sędziów, kierując się w pierwszej kolejności wynikami ich egzaminów. Rozwój dalszej kariery zależny jest od wymaganego stażu oraz opinii.

Zgodnie z treścią artykułu 18 królewskiego dekretu nr 511 z dnia 31 maja 1946 r., przedstawiciel władzy sądowniczej, który zawiedzie w wykonywaniu swoich obowiązków, bądź którego zachowanie, w związku lub bez ze sprawowanym urzędem, uczyni go niegodnym zaufania i poważania, z jakimi powinno się wiązać wypełnianie tej funkcji, lub który podkopuje prestiż sądownictwa, zostanie ukarany.

Postępowanie dyscyplinarne wszczyna minister sprawiedliwości, inicjatywa wszczęcia przybiera formę prośby do prokuratora generalnego sądu kasacyjnego. Rolę sądu dyscyplinarnego pełni sekcja dyscyplinarna Consiglio, a prowadzenie postępowania spoczywa na prokuratorze generalnym bądź na członku sekcji.

## **Współpraca międzynarodowa**

W roku 2004 została powołana Europejska Sieć Rad Sądownictwa, w której skład wchodzi rady sądownictwa krajów Unii Europejskiej. Ministrowie sprawiedliwości krajów UE, które nie posiadają takiej instytucji, mogą mieć przyznany status obserwatora. Celem Sieci jest wspieranie współpracy między członkami, tj. m.in.:

- analiza i informowanie o strukturach i kompetencjach poszczególnych członków,
- wymiana doświadczeń w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania sądownictwa,
- kwestie związane z niezależnością sądownictwa i inne będące obiektem wspólnych zainteresowań,

- dostarczanie ekspertyz, opinii i propozycji instytucjom Unii Europejskiej oraz innym organizacjom narodowym i międzynarodowym.

Zgromadzenie ogólne Sieci odbywa się raz do roku. Omawiane są na nim wyniki prac poszczególnych zespołów tematycznych. W roku 2005 przedmiotami prac zespołów były m.in.:

- misja i wizja rad sądownictwa
- ocena pracy sędziów
- relacje zewnętrzne Sieci.

Sieć zabiera także głos w sprawach istotnych dla działania sądownictwa w krajach UE. 17 lutego 2006 r. wydała następujący komunikat:

„W związku z tym, że w różnych krajach europejskich władza sądownicza staje się obiektem szeroko rozpowszechnionych ataków, Europejska Sieć Rad Sądownictwa przypomina, że konstytucyjne zasady niezależności sądownictwa i podziału władz stanowią podstawowe zasady państwa prawa.

Dostrzegając oczywistą potrzebę stałego poszukiwania sposobów poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, Sieć wyraża wielkie zaniepokojenie narastającym zjawiskiem podważania tych fundamentalnych zasad. Europejska Sieć Rad Sądownictwa wzywa do ich respektowania.

Sieć podkreśla ważną rolę Rad Sądownictwa w utrzymaniu i umacnianiu zaufania społeczeństwa do sądownictwa oraz, w razie potrzeby, w obronie fundamentalnych zasad państwa prawa”.

## Podsumowanie

Pierwszy wniosek, jaki nasuwa mi się po dokonaniu analizy porównawczej Krajowej Rady Sądownictwa i Consiglio Superiore della Magistratura to stwierdzenie, że różnic jest znacznie mniej niż podobieństw. Obie te instytucje pełnią niemal identyczną funkcję strażnika niezależności sędziów i niezawisłości sądownictwa i obie robią to skutecznie. Zakotwiczenie konstytucyjne daje gwarancje stabilności, mimo zmieniającej się jak w kalejdoskopie sytuacji politycznej w obu krajach. Różniąc się składem i powiązaniem z innymi kluczowymi organami państwa, wyposażone są w podobne kompetencje, szczególnie w odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi w sądownictwie.

Każdy z modeli ma swoje wady i zalety. Z jednej strony w skład włoskiego Consiglio wchodzi osoba z przygotowaniem prawniczym, co może mieć wpływ na efektywność pracy, z drugiej jednak strony fakt, że na jej czele stoi polityk, może prowadzić (i w przeszłości prowadziło) do zakłóceń jej działania.

Czemu miała służyć ta analiza? Wierzę w konieczność i potrzebę budowania wspólnej europejskiej kultury prawnej, a jedynym solidnym fundamentem takiej budowli może być wiedza i zrozumienie systemów prawnych innych państw Europy, w szczególności racji, zalet i wad przyjętych rozwiązań. „Musimy zacząć wymieniać się doświadczeniami, aby udoskonalać się jako sędziowie i jako systemy. Europa naprawdę może nas udoskonalić. W świecie, który jest w ciągłym ruchu, który staje się coraz bardziej zglobalizowany, narodowa samorządność i prowincjonalizm stawiają nas w obliczu zagrożenia, że się uwsteczimy, udusimy we własnym sosie i nie będziemy w stanie interpretować nowoczesnych koncepcji prawa”<sup>40</sup>.

## Bibliografia

- Bardach J., Leśniodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003.
- Celej M., *15 lat Krajowej Rady Sądownictwa*, www.krs.pl.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do ustawy z dnia 27 lipca 2001 o Krajowej Radzie Sądownictwa*, www.lexpolonica.pl
- Gudowski J., *Historia Krajowej Rady Sądownictwa*, www.krs.pl
- Kubicki L., *Krajowa Rada Sądownictwa – jako strażnik niezawisłości sędziowskiej*, materiały konferencji naukowej, Popowo, 20 kwietnia 1990.
- Przybysz P., *Glosa do wyroku NSA z dn. 5 XI 1992*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6.
- Pułło A., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2002.
- Salme G., de Nunzio W., *Raport grupy roboczej „Misja i Wizja” w ramach Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, materiały z konferencji ESRJ, Barcelona, 2–3 lipca 2005.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogacenia się narodów*, Warszawa 1954, t. 2.
- Suchocka H., *Zasada podziału i zrównoważenia władz, Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Suchocka H., Kański L., *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.
- Verde G., *The Italian Judicial System*, strona internetowa Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004.
- Zawistowski J., *Glosa do uchwały SN z dn. 23 VII 1992*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 2.
- Zieliński A., *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
- Artykuł VII Konstytucji z dn. 3 maja 1791.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2004 r., sygnatura K. 3/98.

---

<sup>40</sup> Prof. Luigi Berlinguer, członek Consiglio Superiore della Magistratura i przewodniczący Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, fragment mowy otwierającej konferencję, materiały z konferencji ESRJ Barcelona 2–3 lipca 2005.