

**Daniel Wojtczak<sup>1</sup>**

**Recenzja: *Kryteria i procedura wyboru sędziów sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich*, red. Maciej Małolepszy, ISBN: 978-83-8198-096-8, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, ss. 204**

Publikacja stanowi zbiór referatów wygłoszonych na konferencji naukowej, która odbyła się 16 marca 2018 r. we Frankfurcie nad Odrą. Celem konferencji było przedstawienie pogłębionej analizy kryteriów i procedury wyboru sędziów w wybranych państwach europejskich. Asumpt do organizacji konferencji stanowiła kontrowersyjna reforma polskiego wymiaru sądownictwa, która znacząco zmieniła dotychczasowy model wyboru sędziów. Chodzi w szczególności o zmianę zasad powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, która jest w polskim systemie prawnym ciałem odpowiedzialnym za powoływanie i awansowanie sędziów. Zmiana ta oznacza, że piętnastu członków KRS wybierają dziś politycy, a nie sędziowie. Wprawdzie w obecnym składzie KRS zasiadają sędziowie, ale nie są oni wybrani przez sędziów, lecz przez Sejm. Reforma ta oznacza, że sędziowie utracili decydujący wpływ na powoływanie sędziów w Polsce, a wprowadzony w życie art. 9a ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zdaniem wielu prawników sprzeczny z art. 187 ust. 1 Konstytucji RP.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-8637-1149, doktor, Katedra Prawa i Administracji, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach. E-mail: danielwojtczak@o2.pl.

Recenzowana publikacja nie ogranicza się jedynie do przedstawienia zarysu modeli wyboru sędziów w Polsce, w Niemczech (w szczególności w kraju związkowym Brandenburgia), Austrii, Szwajcarii, Anglii i Walii oraz we Francji. Zawiera ona bowiem rozważania prawnoporównawcze dotyczące podobieństw i różnic między uregulowaniami w poszczególnych państwach. Z pewnością tak szerokie określenie pola badawczego należy przyjąć z uznaniem. Poza tym należy podkreślić fakt, że w polskiej literaturze brakuje badań, które pokazywałyby, jakie różnice występują w systemach europejskich w zakresie wyboru sędziów. Dlatego też ta publikacja wypełnia istniejącą lukę w polskim piśmiennictwie prawniczym.

Wybór tematu należy uznać za wyjątkowo trafny, a samą monografię nie tylko za potrzebną, ale wręcz niezbędną na obecnym etapie dyskursu publicznego w Polsce. Już we wstępie do książki redaktor naukowy – Maciej Małolepszy – słusznie zauważa, że problemem są nie tylko niekonstytucyjne przepisy znajdujące się w ustawie o KRS, lecz także całkowity brak merytorycznej dyskusji w Polsce na temat tego, jaki system gwarantuje wybór najlepszych kandydatów na urząd sędziowski, a przecież właśnie to pytanie powinno być najważniejsze w tej debacie. Kluczowym punktem w polskiej debacie jest natomiast kwestia, kto ma decydować o powołaniu sędziów, a nie to, jakie kryteria i jaka procedura ma zapewnić wybór najlepszych sędziów. Należy podkreślić, że poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości możliwa jest jedynie poprzez poprawę systemu wyboru sędziów, który będzie transparentny i oparty na jasnych kryteriach. Oprócz tego konieczna jest odpowiednia procedura, która spowoduje, że pozamerytoryczne czynniki będą odgrywały marginalną rolę w procesie wyboru sędziów.

Publikacja została podzielona na cztery korespondujące ze sobą tematycznie części, w ramach których wyodrębniono 10 rozdziałów. Część pierwsza przedstawia kryteria i procedurę wyboru sędziów w **świetle** niemieckiej i polskiej konstytucji (rozdział 1–3). W drugiej części zaprezentowano system powoływania sędziów w krajach niemieckojęzycznych (rozdział 4–6). Trzecia część została w całości poświęcona systemowi powoływania sędziów w innych państwach europejskich (rozdział 7–8). Z kolei czwarta część ukazuje system powoływania sędziów w ujęciu prawnoporównawczym (rozdział 9–10).

Autorami poszczególnych rozdziałów są zarówno sędziowie, jak i przedstawiciele nauki, reprezentujący krajowe i zagraniczne ośrodki naukowe. Wśród

nich znaleźli się m.in.: dr Maciej Aleksandrowicz, dr Lech Jamróż, dr Paulina Pawluczuk-Bućko (Uniwersytet w Białymstoku), Klaus-Christoph Clavée (Prezydent Brandenburgskiego Wyższego Sądu Krajowego), dr hab. Maciej Małolepszy, prof. EUV i UZ (Uniwersytet Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą; Uniwersytet Zielonogórski), prof. dr hab. Gudrun Hochmayr, dr Dawid Ligocki, Michał Głuchowski i Bartosz Jakimiec (Uniwersytet Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), dr hab. Sławomir Steinborn, prof. UG (Uniwersytet Gdański; Sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku), oraz prof. dr hab. Heinrich Amadeus Wolff (Uniwersytet w Bayreuth – Niemcy).

Część pierwszą publikacji poświęconą zagadnieniom konstytucyjnym otwiera tekst Heinricha Amadeusa Wolffa, który prezentuje kryteria i procedurę wyboru sędziów w świetle niemieckiej Ustawy Zasadniczej. Autor poprzedza swoje rozważania krótką refleksją, która uzmysławia czytelnikowi, jak ogromne znaczenie ma orzecznictwo dla funkcjonowania praworządnego państwa. W głównej części tekstu Autor koncentruje swoją uwagę na kolejnych etapach procedury mianowania sędziów w Niemczech oraz organach biorących udział w tym postępowaniu. Podkreśla jednocześnie, że system wyboru sędziów w Niemczech jest częściowo zdeterminowany konstytucyjnie, a kluczową rolę przy wyborze odgrywa egzekutywa. Szczególnie istotne jest to, że partie, koalicje, ministerstwa czy też wpływowe grupy społeczne, takie jak kościoły, związki zawodowe lub stowarzyszenia, nie posiadają realnych szans na sterowanie wyborami sędziów, gdyż przy pierwszorazowych mianowaniach pierwszeństwo przysługuje kandydatom z wyższymi ocenami z egzaminów, a przy awansach – osobom z najwyższymi ocenami służbowymi. Na te oceny – jak podkreśla Autor – wspomniane grupy nie mają żadnego wpływu.

Lech Jamróż przedstawił procedurę powoływania sędziego sądu powszechnego na gruncie Konstytucji RP. Główne rozważania poprzedza wprowadzenie, w którym Autor słusznie zauważa, że rzetelna prezentacja określonego modelu powoływania sędziów, w tym także jego mankamentów, musi odbywać się z uwzględnieniem całości uwarunkowań prawnych i społecznych, które oddziałują na proces powoływania sędziów. Uwarunkowania te są w poszczególnych państwach bardzo zróżnicowane, co jest wynikiem określonych tradycji ustrojowych, modelu państwa, cech państwa czy jego doświadczeń historycznych i właśnie dlatego nie powinno się bezrefleksyj-

nie przenosić na własny grunt rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych państwach. W ocenie Autora dokonane w ostatnich miesiącach ustawowe nowelizacje w zakresie ustroju sądów i statusu sędziów w głównej mierze dotyczyły aspektu personalnego w sądownictwie i właśnie z tego powodu nie mogą być uznane za reformę. Reforma powinna być bowiem poprzedzona rzetelną analizą problemów sądownictwa, a tym samym dotyczyć wielu obszarów jego funkcjonowania. Podsumowując swoje rozważania, Autor wyraził ostrożną nadzieję, że wszelkie zmiany mające na celu ulepszenie funkcjonowania państwa, także w obszarze wymiaru sprawiedliwości, doczekają się właściwego momentu i będą realizowane w duchu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego.

Opracowanie Sławomira Steinborna – jak deklaruje on sam – ma być próbą diagnozy aktualnego systemu powoływania sędziów w Polsce i przyczynić się do rzeczowej dyskusji o tym, jak ten system ulepszyć. Autor koncentruje swoje rozważania na procedurze wyboru sędziów sądów powszechnych. Ze względu na niezwykle aktualność sporo uwagi poświęca również nowej procedurze wyboru sędziów Sądu Najwyższego. Przedstawiona w opracowaniu charakterystyka trybu powoływania sędziów oraz obserwacja dotychczasowej praktyki obsadzania stanowisk sędziowskich pozwoliła na sformułowanie kilku interesujących spostrzeżeń naukowych. W ocenie Autora dobra procedura powoływania sędziów powinna spełniać kilka warunków. Po pierwsze, procedura ta powinna mieć charakter wielostopniowy, zapewniający obiektywizm, szczegółowość i wnikliwość badania kandydatów. Po drugie, kryteria oceny i wyboru powinny być możliwie szerokie, uwzględniające pełne spektrum cech, jakimi powinien legitymować się sędzia, choć ich waga może być zróżnicowana. Po trzecie, niezwykle ważne jest również to, aby sama procedura była przeprowadzana w transparentny sposób, zaś organ dokonujący wyboru cieszył się niekwestionowanym autorytetem. Autor ma uzasadnione wątpliwości, czy obecnie obowiązujący w Polsce system powoływania sędziów spełnia te – w sumie dość oczywiste – wymagania.

Drugą część publikacji otwiera tekst pt. *Kryteria i procedura wyboru sędziów w Austrii*, którego autorami są Gudrun Hochmayr i Dawid Ligocki. Zostały w nim przedstawione i poddane ocenie kryteria oraz procedura wyboru sędziego, a także zasady usunięcia z urzędu i przeniesienia sędziego w sądownictwie powszechnym. Austriacki system prawny jest w tym zakre-

sie dość skomplikowany. Z jednej strony istnieją konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziów, ich nieusuwalności i nieprzenoszalności, a uregulowania ustawowe zapewniają obiektywne i neutralne sądownictwo oraz odpowiednią ochronę przed eliminacją niepożądanych politycznie sędziów. Można dodać, że aktywne zaangażowanie partii politycznych w austriacką kulturę prawną stoi w sprzeczności z niezawisłością sędziowską, tak że obecnie istnieją również bariery społeczne przed politycznym przejęciem sądownictwa. Z drugiej zaś strony pewne obawy budzi fakt, że o pierwszym i każdym kolejnym powołaniu sędziego decydują nadrzędne organy władzy wykonawczej, a sędziowie mają jedynie prawo do współdziałania w wyborze sędziego w formie niewiążących propozycji senatów kadrowych. W ocenie Autorów najlepszym rozwiązaniem byłoby utworzenie komitetu ds. wyboru sędziów, jaki istnieje w wielu krajach i od dziesięcioleci postulowany jest przez sędziów i środowisko naukowe. Można sobie tu wyobrazić różne modele składu i funkcjonowania tego komitetu, które zapewniają bezpośrednią demokratyczną legitymację powoływania sędziów i współdziałania środowiska sędziowskiego przy ich wyborze, a jednocześnie stanowią zabezpieczenie przed niepożądanym wpływem władzy politycznej i nieobiektywnymi kryteriami wyboru.

Wiarygodnego obrazu kryteriów i procedury wyboru sędziów w Niemczech na przykładzie kraju związkowego Brandenburgii dostarcza tekst Klauusa-Christophera Clavee. Jest to analiza prawna skupiająca się na procedurze wyboru sędziów oraz wymogach, które musi spełniać osoba ubiegająca się o urząd sędziowski. Autor poprzedza swoje rozważania cennym spostrzeżeniem, iż nie istnieje ogólnoniemiecki system wyboru sędziów, a wskutek tego nie ma jednolitych procedur wyboru czy mianowania. Autor przedstawił również kwestie już istniejącego, a w przyszłości przypuszczalnie jeszcze bardziej narastającego problemu dotyczącego pozyskiwania sędziów. Faktem jest, że w nadchodzących latach w całych Niemczech, a w szczególności we wschodniej części, z racji powstałej po przemianach z lat 1989/1990 struktury wiekowej w środowisku sędziowskim, znaczna część sędziów przejdzie w stan spoczynku. W związku z tym zapotrzebowanie na sędziów w całych Niemczech nie będzie zaspokojone, jeżeli utrzymany zostanie wymóg wysokich kwalifikacji prawniczych. Będzie się to wiązało z koniecznością obniżenia standardów, które musi jednak napotkać swoje granice, jeżeli w dalszym ciągu chce się kłaść nacisk na szczególną jakość w dziedzinie orzecznictwa.

Autorem kolejnego tekstu jest Maciej Aleksandrowicz, który przedstawił kryteria i procedurę wyboru sędziów w Szwajcarii. Zasady wyłaniania kadry sędziowskiej w Szwajcarii z punktu widzenia doktrynalnego należy uznać za bardzo interesujące. Sędziowie szwajcarscy są wybierani na swój urząd w wyborach dokonywanych bezpośrednio przez obywateli lub pośrednio (w zależności od rodzaju sądu) przez dwuizbowy parlament lub parlamenty kantonalne. Największa zaleta tamtejszych procedur – bardzo silna legitymacja demokratyczna mandatu jest, zdaniem Autora, jednocześnie największą jej słabością. Uwikłanie kandydatów na sędziego w proces wyboru na określoną, stosunkowo krótką kadencję, konieczność poddawania się weryfikacji po jej upływie czy faktyczne uzależnienie szans na wybór od poparcia partyjnego, mogą bowiem utrudniać realizację podstawowych dyrektyw, to jest zachowania niezawisłości i podlegania tylko prawu. Słabość ta wynika z faktu, że rozwiązania szwajcarskie mogą być z powodzeniem realizowane tylko w państwach o ugruntowanej demokracji i że nie sprawdzą się one tam, gdzie społeczeństwo przenika wzajemna nieufność wywoływana istniejącymi bądź pobudzonymi przez siły polityczne podziałami. Autor zwrócił również uwagę na działalność organów pojednawczych, biorących udział w rozstrzygnięciu najprostszych spraw. Ta forma rozwiązywania sporów prawnych w Szwajcarii jest niezwykle popularna nie tylko ze względu na niskie koszty, ale i szybkość załatwiania spraw oraz wysoką efektywność. Organem właściwym we wszystkich spornych sprawach cywilnych w gminie (o ile nie wyklucza tego ustawa) jest sędzia pokoju. Sędziowie pokoju pochodzą tam z bezpośrednich wyborów ludowych, a zainteresowanie tą instytucją w Europie stale rośnie. Rozwiązania szwajcarskie w zakresie wyboru sędziów, choć poddawane także na tamtejszym gruncie nierzadkiej krytyce, sprawdzają się w praktyce.

Część trzecią publikacji, poświęconą systemowi powoływania sędziów w innych europejskich państwach, otwiera wspólny tekst Macieja Małolepszego i Michała Głuchowskiego. Autorzy przedstawili zarys systemu powoływania sędziów w Anglii i Walii, a następnie dokonali jego oceny. Głównym organem biorącym udział w procedurze wyboru sędziów jest Komisja Nominacji Sędziowskich, która kładzie duży nacisk na wykluczenie wpływu polityków, przestrzeganie zasady równości i kontrolę czy wybór kandydata na stanowisko sędziego dokonywany jest wyłącznie na podstawie kompetencji. Zadanie wyboru najlepszego kandydata na sędziego nie jest łatwe, ale dzięki dobrze

przemysłanej procedurze angielski porządek prawny jest dobrze przygotowany do sprostania temu wyzwaniu.

Z kolei Paulina Pawluczuk-Bućko przedstawiła kryteria i procedurę wyboru sędziów we Francji. Francja posiada skomplikowaną strukturę sądownictwa, której układ zdecydowanie różni się od innych państw. O nominacjach sędziowskich decyduje prezydent. Wybór sędziów następuje za pomocą dekretów spośród kandydatów zaproponowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Minister wcześniej zasięga opinii Najwyższej Rady Sądownictwa, która nie jest dla niego wiążąca. Rada jest organem gwarantującym niezależność władzy sądowniczej i znajduje swoje oparcie w regulacji konstytucyjnej.

Szczególnie interesująco przedstawia się czwarta część publikacji, ukazująca system powoływania sędziów w ujęciu prawnoporównawczym. Autorami pierwszego w tej części tekstu są Maciej Małolepszy i Bartosz Jakimiec. Skoncentrowali oni swoją uwagę na trzech głównych elementach, które składają się na model wyboru sędziów, a mianowicie na podmiotach uczestniczących w wyborze sędziów, procedurze wyboru i rządzących nią zasadach oraz kryteriach, na podstawie których dokonuje się wyboru sędziów. Zapoznając się z obcymi rozwiązaniami prawnymi, możemy wyciągnąć szersze wnioski dotyczące tego, jak zbudować optymalny system norm, w którym te trzy elementy będą gwarantowały wybór najlepszych kandydatów na sędziów. Przeprowadzone badania pozwoliły Autorom na sformułowanie konkluzji, w myśl której jednolity model wyboru sędziów w Europie po prostu nie istnieje, a poszczególne modele wyboru przewidziane w badanych prawodawstwach są ściśle związane z panującą tam kulturą prawną oraz stopniem zaufania, jakim cieszy się w opinii publicznej władza polityczna, która w przeważającej części przypadków ma największy wpływ na wybór sędziów. Przeprowadzone badania pokazały, że poza odpowiednim ukształtowaniem gremiów uczestniczących w wyborze sędziego oraz zasad rządzących procedurą, nie mniej istotne są same kryteria, na podstawie których dokonywany jest wybór. Idealny kandydat na sędziego powinien posiadać nie tylko doskonałe przygotowanie merytoryczne sprowadzające się do znajomości prawa i orzecznictwa, ale również odpowiednie kompetencje społeczne. Wszystkie te kwestie powinny znaleźć swoje normatywne odbicie w ustawach i rozporządzeniach regulujących model wyboru sędziego.

Opracowanie zamyka tekst pt. *W poszukiwaniu optymalnego modelu wyboru sędziów sądu powszechnego*, autorstwa Macieja Małolepszego i Bartosza

Jakimca. Przedstawiono w nim cztery zasady optymalnego modelu wyboru sędziów sądów powszechnych, które powinny stanowić szkielet przepisów regulujących procedurę wyboru sędziów. Tylko wtedy, gdy ustawodawca, projektując konkretne rozwiązania legislacyjne w tym przedmiocie, będzie miał na celu, aby w wyniku transparentnej i obiektywnej procedury, w której uczestniczą różnorodne środowiska, dokonany został wybór najlepszych kandydatów, możliwe będzie poprawienie obecnego stanu polskiego sądownictwa. Stworzenie nowej procedury wyboru, opartej na opisywanych czterech zasadach, niewątpliwie do takiej poprawy by doprowadziło.

Uważam, że opracowanie naukowe *Kryteria i procedura wyboru sędziów sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich* stanowi bardzo cenną pozycję naukową. Autorzy postawili przed sobą niezmiernie ważny cel naukowy i w pełni go zrealizowali. Równocześnie pozycja ta stanowi istotny wkład w badania komparatystyczne kryteriów i procedury powoływania sędziów sądów powszechnych w Europie, jak i w Polsce. Praca stanowi spójny i logiczny wywód oraz niewątpliwie wypełnia lukę w polskiej literaturze naukowej. Dotychczasowe prace z tej dziedziny miały raczej charakter fragmentaryczny i nie traktowały powyższej problematyki w sposób kompleksowy. Autorzy sformułowali szereg cennych uwag i propozycji zmian ukształtowania modelu wyboru sędziów w Polsce. Opracowanie to niewątpliwie jest godne uwagi i polecenia pracownikom naukowym, publicystom, studentom i wszystkim zainteresowanym tą problematyką. Trzeba jednocześnie pamiętać o tym, że dużym niebezpieczeństwem badań komparatystycznych jest przede wszystkim przenoszenie poszczególnych rozwiązań prawnych do rodzimego porządku prawnego w sposób bezrefleksyjny, nieuwzględniający całego kontekstu kulturowego, historycznego i społecznego, w jakim dane rozwiązanie funkcjonuje. Dlatego też należałoby życzyć Autorom niniejszego opracowania, aby z ich tekstami zapoznali się nie tylko przedstawiciele nauki, wśród których spotkają się oni niewątpliwie z entuzjastycznym przyjęciem, lecz także politycy podejmujący trud stanowienia prawa reformującego wymiar sprawiedliwości.