

Uzasadnienie

1. Krajowa Rada Sądownictwa, funkcjonująca w polskim systemie prawnym od 7 marca 2018 r., została ukształtowana w sposób niezgodny z Konstytucją RP, która w art. 187 ust. 1 przewiduje wybór piętnastu członków KRS spośród sędziów przez sędziów (wynika to wprost z przepisu pkt 3 wskazującego, ilu członków powołuje Sejm i Senat). W konsekwencji niewłaściwego powołania większości członków KRS doszło do sytuacji, gdy KRS nie jest zdolna do wykonywania swoich konstytucyjnych funkcji z uwagi na nadmierne upolitycznienie. W konsekwencji tego wszystkie decyzje tak ukształtowanej KRS, a zwłaszcza decyzje w zakresie powołań na stanowiska sędziego lub asesora, są wadliwe. Wskazuje na to szereg orzeczeń TSUE, ETPC i SN. Ostatnie orzeczenie ETPC w sprawie Wałęsa vs. Polska określa Polsce rok czasu na podjęcie działań zmierzających do naprawy sytuacji w sądownictwie.

2. Wadliwość procedury nominacyjnej wymaga naprawienia w celu wykluczenia jakichkolwiek wątpliwości co do statusu sądu (z punktu widzenia Konstytucji i prawa europejskiego, zwłaszcza art. 6 ust. 1 EKPC), w składzie którego zasiadają takie osoby. Podkreślenia wymaga, że wątpliwości co do statusu sądu powodują bardzo poważne perturbacje. W szczególności orzeczenia z udziałem takich osób są nieuznawane w systemie europejskim, a Polska stała się stroną kilkuset spraw przez ETPC, które – w przypadku nie podjęcia kroków naprawczych – mogą zakończyć się orzeczeniem wielomilionowych odszkodowań. Najważniejsze jednak, że bez konwalidowania wadliwych uchwał KRS obywatel nigdy nie będzie pewien ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Nawet po prawomocnym zakończeniu postępowania dochodzić może do wzruszania decyzji sądowych z uwagi na wadliwość procesu nominacyjnego. W odniesieniu do spraw karnych dodatkowo podnieść należy, że nierozwiązanie problemu wadliwości procesu nominacyjnego może prowadzić, i prowadzi w wielu wypadkach, do uchylania rozstrzygnięć li tylko z powodu udziału w składzie sędziego powołanego w wadliwej procedurze – z powodu wystąpienia bezwzględnej przesłanki odwoławczej ocenianej z urzędu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.).

3. Projekt stoi na stanowisku, iż najlepszym, najbardziej sprawiedliwym (także dla osób biorących udział w wadliwych procedurach) i najszybszym rozwiązaniem jest powtórzenie konkursów objętych wadą procedury nominacyjnej **z możliwością ubiegania się o takie stanowisko również przez osoby, które dokonały zgłoszenia w niekonstytucyjnej procedurze**. Jest to najsprawiedliwsza weryfikacja nominacji, w oparciu o najbardziej obiektywne kryteria, a więc kryteria służące powołaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie.

Powtórzenie konkursów bez ograniczania praw tzw. neosędziów pozwoli, w warunkach najbardziej obiektywnych (kryterium powołania), ocenić kompetencje danej osoby, która została powołana na takie stanowisko a w szczególności pozwoli ocenić, czy kompetencje te są wystarczające dla zajmowania danego stanowiska.

Po wtóre, powtórzenie konkursów z dopuszczeniem do kandydowania przez innych uprawnionych pozwoli ocenić, w warunkach najbardziej obiektywnych, czy przeprowadzony konkurs nie był ułomny i czy rzeczywiście został wybrany najlepszy kandydat. A to jest

przecież istotą konkursów. Ustawowy nakaz nakładający obowiązek przeprowadzania takich konkursów na stanowiska sędziowskie wiąże się urzeczywistnieniem zasady sprawiedliwego konkursu – konkursu, który wygrywa najlepszy. Nie chodzi bowiem o to, zwłaszcza w odniesieniu do sądów wyższego rzędu, by sędzią zostawał ktokolwiek, kto spełnia ustawowe wymogi, a by zostawał najlepszy z kandydatów. By do tego doprowadzić konieczne jest jednak przeprowadzenie konkursów z zachowaniem zasad sprawiedliwości, transparentności. A podstawowym warunkiem jest przeprowadzenie takich konkursów przez konstytucyjny organ.

Po trzecie, powtórzenie konkursów respektuje konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), w tym równego traktowania w zatrudnieniu (co zostało wyartykułowane zwłaszcza w art. 18^{3a} kodeksu pracy). Oczywiście jest bowiem, że większość sędziów, a więc z reguły osób najbardziej predysponowanych do ubiegania się o wyższe stanowiska sędziowskie (z racji doświadczenia zawodowego), nie zgłaszała się, po 6 marca 2018 r. (lub wycofywała zgłoszenie), do konkursów na wolne stanowiska sędziowskie motywując to szacunkiem dla Konstytucji. W tej sytuacji pozbawienie tych sędziów prawa do udziału w konkursach na takie stanowiska, kosztem prawa (niezgodnego z zasadami współżycia społecznego) neosędziów do pozostania na takich stanowiskach, stanowiłoby jawne złamanie zasad sprawiedliwości i równego traktowania w zatrudnieniu.

4. Projekt wyłącza z powtórzenia konkursów sędziów sądów rejonowych, zajmujących wcześniej stanowisko asesora sądowych (art. 1 ust. 3). Tu zaś wskazać można na kilka argumentów. Po pierwsze, przemawia za tym interes społeczny. Grupa sędziów po asesurze jest jedną z najliczniejszych, wykonującą obecnie ogromną pracę w sądach rejonowych. Rezygnacja z powtórzenia konkursów w ich przypadku w znacznym stopniu zabezpiecza wymiar sprawiedliwości przed chaosem w sądach rejonowych, a więc tych sądach, gdzie nie jest możliwe poprawianie sytuacji delegacjami. Po wtóre, jak wynika z doświadczeń, grupa sędziów po asesurze, choćby z racji wieku, była grupą najmniej narażoną na upolitycznienie. Po trzecie, w okresie funkcjonowania neokrs żaden asesor nie miał innej drogi do zawodu, niż zgłoszenie się na stanowisko sędziowskie. Tu należy też pamiętać, o terminowości stanowiska asesora. A zatem przemawia za tym zasada sprawiedliwości. Wreszcie, wskazać należy, że tryb powoływania sędziów po asesurze był odmienny od innych powołań. Przede wszystkim osoby te musiały uczestniczyć w konkursach nominacyjnych na asesora (z reguły pod rządem starej KRS), gdzie byli sprawdzani i weryfikowani. A następnie, w odróżnieniu od innych powołań, nie uczestniczyli w konkursie dostępnym dla innych kandydatów tylko ubiegali się o stanowisko sędziego, przekształcane ze stanowiska asesorskiego. Innymi słowy, w ich przypadku nie dochodziło do typowych konkursów. A zatem za wyłączeniem tej grupy sędziów z powtarzania konkursów przemawia też racjonalność.

By jednak nie pozostawić tej grupy bez żadnej weryfikacji, jak się wydaje w sytuacjach wyjątkowych, przewidziano specjalną procedurę (art. 8), z oceną KRS co do podstaw objęcia stanowiska sędziowskiego i ewentualnym postępowaniem dyscyplinarnym w celu złożenia z urzędu przy braku takich podstaw.

5. Inne sprawy indywidualne, rozstrzygnięte przez KRS w okresie od 7 marca 2018 r., podlegają ponownemu rozpatrzeniu ale tylko na wniosek uczestnika postępowania (art. 1 ust. 4).

6. Podstawową konsekwencją unieważnienia uchwał jest powtórzenie konkursów na ogólnie obowiązujących zasadach (art. 1 ust. 2), przy czym brak jest jakichkolwiek ograniczeń w zakresie zgłoszeń. Projekt przewiduje jednak, że wszystkie wolne stanowiska w określonym sądzie (związane z powtórzeniem procedury nominacyjnej) będą, w miarę możliwości, ogłaszane jednym obwieszczeniem o wolnych stanowiskach (art. 24 ust. 1). Chodzi w szczególności o to, by z jednej strony zapewnić szybkość powtórnej procedury nominacyjnej, a z drugiej – zapewnić rzetelne konkursy z udziałem znacznej liczby kandydatów, bez multiplikowania kandydatur (skądinąd zakazanego przez ustawy ustrojowe). Przy odmiennych uwarunkowaniach mogłoby dojść do sytuacji, w której większość kandydatur zgłosiłaby się na jedno stanowisko, a na inne stanowiska zgłosiłaby się mała ilość chętnych (przy zakazie udziału w kilku postępowaniach naraz). Projekt odstępuje też w pewnym zakresie od nakazu udziału tylko w jednym postępowaniu (art. 24 ust. 2), dopuszczając do udziału jednym postępowaniem prowadzonym na podstawie projektowanej ustawy, niezależnie od równoległego udziału w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie innych ustaw.

7. Dalsze konsekwencje powtórzenia konkursów zależą od uprzedniej zawodowej sytuacji osób, które objęły stanowiska sędziowskie (asesorskie).

W pierwszej kolejności wyróżnić należy osoby, które w dniu 6 marca 2018 r. (ostatnim dniu kadencji poprzedniej KRS) zajmowały stanowiska sędziowskie. Nieważność uchwał (art. 1 ust. 1) i nienawiązanie stosunku służbowego (art. 2 ust. 1) nie przekreślają tego, że osoby te są sędziami w rozumieniu Konstytucji (tyle, że innego stopnia, niż na skutek nieważnej uchwały). I jako tacy są chronieni przez Konstytucję przed zwolnieniem. Dlatego, zdaniem projektodawców, nie jest prawidłowe uzależnianie powrotu na poprzednie stanowisko sędziowskie od ich jakiegokolwiek oświadczenia. Taki powrót powinien być automatyczny (projektowany art. 3 ust. 1).

Tak jak w przypadku obejmowania nowego stanowiska sędziego ma wtedy 14 dni na podjęcie czynności służbowych (art. 3 ust. 2). Jeżeli je podejmie wówczas zachowuje wszystkie uprawnienia pracownicze (z wyjątkiem prawa do wyższego wynagrodzenia).

Jeżeli sędzia odmówi podjęcia takich czynności projekt przewiduje, w pierwszej kolejności, udzielenie mu urlopu wypoczynkowego (art. 3 ust. 3), z którego w każdym czasie może zrezygnować. Po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia czynności i urlopu wypoczynkowego w stosunku do sędziego nadal nie podejmującego czynności służbowych zostanie stwierdzony, z uwagi na wagę decyzji przez Ministra Sprawiedliwości, stan bezczynności sędziego. Jednocześnie sędzia zostanie wezwany do podjęcia czynności służbowych w terminie miesiąca (art. 3 ust. 4). To doprowadzi w bliskiej konsekwencji do utraty prawa do wynagrodzenia – tak jak w przypadku każdego pracownika nie wykonującego pracy (zbliżone charakterem do nieusprawiedliwionego niestawiennictwa w pracy), a w dalszej perspektywie – do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego względem takiego sędziego i złożenia z urzędu (art. 3 ust. 5), o ile niepodjęcie czynności służbowych będzie nieusprawiedliwione. Oczywiście taki sędzia zachowuje też prawo do zrzeczenia się urzędu w każdym czasie.

Podkreślenia wymaga, że powrót nastąpi na stanowisko sędziowskie zajmowane w dniu 6 marca 2018 r., a nie na poprzednio zajmowane stanowisko, jak przewidywano w projekcie obywatelskim. Wymaga tego fakt udzielenia kilku nominacji tego rodzaju niektórym osobom.

8. Zasady jak wyżej stosuje się odpowiednio do osób, które 6 marca 2018 r. zajmowały stanowisko asesora w WSA. Tyle, że z uwagi na to, iż asesor w WSA może maksymalnie zajmować stanowisko przez okres 5 lat (a wiele osób było już bliskich temu okresowi) projekt przedłuża możliwość zajmowania takiego stanowiska, i ubiegania się w tym czasie o stanowisko sędziego WSA, o kolejne 3 lata (art. 3 ust. 6).

9. Zasady jak wyżej stosuje się odpowiednio do prokuratorów, z tym że w tym wypadku następuje powrót na ostatnie stanowisko prokuratorskie (a nie na stanowisko zajmowane 6 marca 2018 r.) – art. 3 ust. 7.

10. Takich zastrzeżeń natury konstytucyjnej, jak w stosunku do sędziów, brak w przypadku osób zajmujących inne stanowiska. Stąd osoby te będą mogły same zdecydować, czy chcą wrócić na stanowisko referendarza sądowego lub asystenta sędziego, czy też podjąć inną pracę np. adwokata, radcy prawnego (art. 4 ust. 1). W przypadku asystentów konieczne było ustawowe zagwarantowanie możliwości ubiegania się o stanowiska sędziowskie z uwagi na upływ poprzednio wskazanych okresów (art. 4 ust. 2).

11. Adwokat, radca prawny i notariusz mogą powrócić do dotychczasowych zawodów na skutek swojego oświadczenia, z wyłączeniem uprawnień Ministra Sprawiedliwości do zgłaszania zastrzeżeń i z wyłączeniem pobierania opłat za to postępowanie (art. 5).

12. Projekt przewiduje ustawową delegację sędziów objętych ustawą (którzy wcześniej też zajmowali stanowiska sędziowskie) do dokończenia spraw dotychczas przydzielonych (art. 7) z ograniczeniem do sędziów, którzy podjęli ponowne czynności służbowe. Jest to jedna z możliwości przewidzianych przez projekt, zmierzających do przeciwdziałania powstawaniu zaległości (zwłaszcza w sądach wyższego rzędu, gdzie większość nominatów stanowili sędziowie niższego rzędu). Nie ma żadnych przeszkód konstytucyjnych, by sędziowie ci dokończyli swoją pracę w zakresie przydzielonych im spraw tym bardziej, że zapewne w większości będą kandydować na te stanowiska. Możliwość ta dotyczy wyłącznie sądów powszechnych.

Z uwagi na to, że niektóre nominacje otrzymywały osoby o niewystarczających kompetencjach, albo osoby upolitycznione, projekt pozostawia ostateczną decyzję o delegacji prezesom SA (7 ust. 2), którzy mogą zdecydować o zwolnieniu niektórych sędziów z rozpoznawania takich spraw.

Co do spraw nowych brak jest natomiast przeszkód do szerokiego korzystania z delegacji na podstawie i na zasadach określonych w ustawach sądowych ustrojowych, także wobec sędziów dotychczas zajmujących te stanowiska, o ile tylko nie sprzeciwiają się temu inne względy.

13. Art. 9 jest próbą rozwiązania sytuacji neosędziów, którzy w międzyczasie przeszli w stan spoczynku. Za odebraniem niesłusznych uprawnień przemawia w tym wypadku zasada sprawiedliwości.

14. W świetle orzeczeń TSUE, ETPC i SN nowotworzone w Sądzie Najwyższym Izby – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Izba Dyscyplinarna i Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie mają cech sądu, a co najwyżej są to sądy specjalne, których działanie ograniczone jest wyłącznie do czasu wojny. W konsekwencji brak jest jakichkolwiek podstaw do utrzymania w mocy tych orzeczeń (art. 10 ust. 1). Nie dotyczy to jednak takich orzeczeń, które wywołały nieodwracalne skutki prawne (art. 10 ust. 3), jak

również orzeczeń dotyczących wyborów (art. 10 ust. 2). Wynika to z zamiaru ograniczenia niekorzystnych skutków społecznych.

15. Projekt przesądza, że orzeczenia wydane przez sądy z udziałem tzw. neosędziów (z wyłączeniem orzeczeń IKNSP, IOZ i ID) są ważne co do zasady. Za priorytet w tym wypadku projekt uznał pewność obrotu prawnego i zamiar ograniczania skutków społecznych w związku z wdrożeniem ustawy naprawczej (projektowany art. 11 ust. 1). W związku z tym konieczne stało się wyłączenie możliwości zastosowania art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. (art. 11 ust. 2).

Strony postępowania uzyskają jednak prawo do wznowienia postępowania w każdej sprawie, przy czym procedura wznowieniowa jest uproszczona, przeprowadzana na posiedzeniach niejawnych dla stron (projektowany art. 12).

16. Z uwagi na szereg nieprawidłowości przy powoływaniu prezesów (i rzeczników dyscyplinarnych), a zwłaszcza nominowaniu osób bez wystarczającego doświadczenia, projekt przewiduje wygaszenie wszystkich kadencji prezesów (i rzeczników) – art. 13 – 15. Możliwe jest przy tym ponowne powołanie określonej osoby na stanowisko prezesa (rzecznika) na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów. W takiej sytuacji powołanie to traktuje się jako dokończenie kadencji.

17. W celu rozwiązania przejściowych trudności sądownictwa w związku z powtarzaniem konkursów projekt proponuje skorzystanie z doświadczenia i umiejętności sędziów w stanie spoczynku i ich powrót na stanowiska sędziowskie do czynnej służby w zakresie pół etatu – art. 17-20. Wydaje się zresztą, iż te zasady winny być wprowadzone także do ustaw sądowych (u.s.p., u.s.n., u.s.a.) w celu wykorzystania potencjału sędziów, będących u kresu kariery.

Projekt przyjmuje założenie, że najprostszym rozwiązaniem przejściowych trudności jest wspomnienie się sędziami aktualnie w stanie spoczynku, którzy zdecydowaliby się na powrót do stanu czynnego, choć w ograniczonym zakresie. Byłyby to nowe stanowiska sędziowskie półetatowe dla sędziów obecnie znajdujących się w stanie spoczynku w zamian za hybrydowe wynagrodzenie (połowa jako wynagrodzenie za pracę w ramach ½ etatu, połowa – zachowanie prawa do uposażenia w stanie spoczynku; innymi słowy byłoby to 87,5 % wynagrodzenia sędziego liniowego). Tacy sędziowie, jako że byłyby to nowe stanowiska, mogliby wydatnie wzmocnić sądy i zapewnić stabilność na okres przejściowy, a także pomóc w szybkim zlikwidowaniu zaległości (zwłaszcza tam, gdzie na skutek powtarzania konkursów powstaną luki etatowe).

Zasady wynagradzania wskazują, iż te nowe stanowiska sędziowskie nie powinny obciążać budżetu w ogóle, ewentualnie w niewielkim zakresie. Z jednej strony planowane jest bowiem utworzenie ok. 4000 „połówek etatów” (tj. max. 40 % istniejących), czyli 2.000 etatów dodatkowych pełnych, ale obsadzonych wyłącznie przez sędziów w stanie spoczynku, którym i tak wypłaca się 75 % wynagrodzenia (jako uposażenie w stanie spoczynku). A zatem różnica, która musiałaby być pokryta z budżetu dodatkowo to ledwie 12,5 %, co przy tej ilości etatów odpowiada liczbie 250 nowych etatów. Tyle, że w tym czasie doszłoby do weryfikacji ok. 2.000 stanowisk sędziowskich, z których część wiązałaby się z powrotem sędziego na niższe stanowisko sędziowskie lub na stanowisko referendarza czy asystenta (a zatem znacznie niżej płatne), a część wiązałaby się z powrotem do zawodu adwokata, radcy czy notariusza, przy czym do ponownego obsadzenia stanowiska stanowisko to

pozostawałoby nieobsadzone (bez wypłacania wynagrodzenia). W konsekwencji, w początkowym okresie obowiązywania ustawy, koszty „zaoszczędzone” przez budżet na skutek powtórzenia konkursów byłyby znacznie większe niż wydane na te nowe „połówkowe” stanowiska. W późniejszym czasie, po obsadzeniu stanowisk pełnoetatowych, proporcje uległyby odwróceniu.

18. Projekt ogranicza wiek sędziego zatrudnionego na ½ etatu do 74 lat w chwili zgłoszenia (art. 17 ust.1) i 75 lat w chwili ostatecznego zakończenia orzekania (art. 17 ust. 5). Ponadto przewiduje, na potrzeby niniejszej ustawy, że instytucja ta ma charakter przejściowy – nie dłużej niż 3 lata (art. 17 ust. 5). Ewentualnie dalsze trwanie tych zasad powinno zostać wprowadzone odpowiednimi ustawami sądowymi ustrojowymi.

Zgoda na powrót należałaby każdorazowo do KRS i nie podlegałaby zaskarżeniu (art. 17 ust. 3 i 5).

Sędzia zatrudniony na ½ etatu zachowałby prawo do połowy wynagrodzenia w zamian za dobrowolne zrzeczenie się (czasowe) połowy uposażenia w stanie spoczynku (art. 18 ust. 1). Poza tym zachowuje wszelkie uprawnienia pracownicze z wyjątkiem odprawy (art. 18 ust. 4) gdyż takową już otrzymał w pełnej wysokości i urlopu dla poratowania zdrowia (art. 19 ust. 3). Sędzia zatrudniony w systemie pół etatu nie mógłby pełnić funkcji z wyjątkiem funkcji wizytatora, która to funkcja może być pełniona nawet przez sędziego w stanie spoczynku (art. 18 ust. 5).

Z uwagi na wiek tej grupy sędziów i możliwe z tym perturbacje zdrowotne projekt przewiduje możliwość powtórnego przeniesienia w stan spoczynku przez KRS w związku z długotrwałą chorobą (art. 19 ust. 2). Sędzia taki byłby też uprawniony, w każdej chwili do powrotu do pełnego stanu spoczynku (art. 19 ust. 4).

19. Analogiczne zasady projekt przewiduje dla sędziów, którzy w chwili wejścia w życie ustawy nabyli już uprawnienia do stanu spoczynku i są na tzw. przedłużeniach lub nabędą je w ciągu najbliższych 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 21).

Projekt przewiduje też prawo powrotu do stanu czynnego dla sędziów znajdujących się w stanie spoczynku, którzy nie przekroczyli 69 lat (art. 22). W takim wypadku sędziowie ci mogą skorzystać z prawa powrotu i orzekać w pełnym wymiarze, ale nie dłużej niż do 70 roku życia.

Projekt przewiduje też prawo powrotu dla sędziów, którzy zrzekli się stanowisk w okresie funkcjonowania tzw. neo-krs do czasu utworzenia nowego rządu (art. 23). Krótki okres oświadczenia się w tym zakresie jest podyktowany tym, iż sędziowie ci będą zajmować stanowiska pełnoetatowe, a więc pozyskane albo w wyniku powtórzeń konkursów albo nowe. W konsekwencji organ ogłaszający wolne stanowiska musi mieć jak najwcześniej wiedzę o zamiarze zajęcia takich stanowisk przez sędziów chcących zrealizować prawo powrotu.

20. Ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i innych ustaw wprowadzono przepis przejściowy (art. 18 ust. 1) ograniczający uprawnienie do ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego przez asystentów w sądach powszechnych i referendarzy sądowych, nabyte na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy (m.in. po egzaminie sędziowskim lub prokuratorskim), do 7 lat od wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 21 czerwca 2024 r. Upływ czasu powoduje, że osoby, które nie ubiegałyby się o stanowisko sędziowskie w okresie funkcjonowania Krajowej Rady

Sądownictwa po 6 marca 2018 r., w istocie pozbawione byłyby prawa do skorzystania z tego uprawnienia. Stąd też za uzasadnione należy uznać wydłużenie prawa do ubiegania się o takie stanowisko dla tych grup zawodowych.