

Uzasadnienie

Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa **nie jest** projektem konkurencyjnym do projektu obywatelskiego oraz projektu Stowarzyszenia Sędziów Iustitia ogłoszonego w dniu 26.06.23r. Stanowi w odniesieniu do niego częściową alternatywę, proponując nieco inne rozwiązania w zakresie niektórych instytucji prawnych. Jednocześnie jednak przejmuje, akceptując je, szereg zaproponowanych tam rozwiązań. Nie ma różnic w tych projektach, gdy chodzi o priorytety i zagadnienia zasadnicze.

Należy też zasygnalizować, iż niektóre rozwiązania wymagają zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym, ustawie – prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych czy w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Te zagadnienia kolizyjne zostały opatrzone przypisami albowiem nie sposób dziś ustalić, czy ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa będzie procedowana i uchwalona równocześnie z ustawami sądowymi ustrojowymi, czy też – z racji zagadnień których dotyczy – zostanie potraktowana priorytetowo.

Szereg zmian ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa spowodowało, że obecna ustawa nie może być w żadnym wypadku uznana za zgodną z Konstytucją. W konsekwencji organ wykonujący obowiązki Krajowej Rady Sądownictwa nie może być uznany za organ konstytucyjny, a działania podjęte przez tzw. neo-krs, a zwłaszcza nominacje sędziowskie w następstwie wniosków neo-krs, prowadzą do chaosu w wymiarze sprawiedliwości, a co gorsza wywołują poważne wątpliwości w zakresie podstawowych przymiotów sądów, tj. sądu ustanowionego na mocy ustawy, bezstronnego i niezależnego. Sąd w składzie którego zasiadają sędziowie nominowani wskutek wniosku złożonego przez neo-krs w świetle orzecznictwa trybunałów europejskich i Sądu Najwyższego nie jest sądem „bezstronnym i niezależnym”.

Pozycja ustrojowa KRS zwłaszcza w odniesieniu do nominacji sędziowskich i wpływu na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości powoduje, że zmiany w tym zakresie muszą być uznane za konieczne i priorytetowe. Nie da się bowiem rozpocząć naprawy wymiaru sprawiedliwości bez uchwalenia nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Konieczność zmian legislacyjnych w tym zakresie wynika zarówno z Konstytucji RP, orzecznictwa polskich sądów, w tym Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu

Administracyjnego, prawa europejskiego czy też orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Projektodawcy uznali za niezbędne przygotowanie całościowego projektu ustawy, a to z uwagi na szereg istotnych zmian legislacyjnych, jak również poważną zmianę pozycji ustrojowej KRS. Przyjęto też bardzo wiele nowych, nie funkcjonujących dotychczas, rozwiązań.

To powoduje, że zgodnie z § 84 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” niezbędne stało się opracowanie nowego projektu ustawy.

1. Kwestią podstawową stało się przywrócenie konstytucyjności wyboru sędziów. Projekt przyjmuje zasadę wynikającą wprost z Konstytucji, iż 15. członków Rady – sędziów wybierają sędziowie, w głosowaniu tajnym i bezpośrednim (art. 10 ust. 1). Przyjmuje też zasadę, iż najszerszą reprezentację, jak również spełnienie wymogów konstytucyjnych w tym zakresie, może zapewnić rozdzielenie mandatów na poszczególne sądy lub grupy sądów (Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne, sądy wojskowe – po 1 mandacie, sądy powszechne – 11 mandatów).

W odróżnieniu od projektu obywatelskiego projekt niniejszy przyjmuje jednak inny sposób wybierania reprezentantów sądów powszechnych. Ponieważ w Polsce funkcjonuje 11 apelacji (a więc tyle, ile mandatów przysługuje sądom powszechnym) to przyjmuje się wybranie po 1 reprezentancie z każdego obszaru apelacji (art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 1). To rozwiązanie (w odróżnieniu od wyborów powszechnych wśród sędziów) ma szereg zalet:

A)

zapewnia najszerszą reprezentację sędziów. Nie ulega wątpliwości, że wybranie 11 sędziów pochodzących z 11 obszarów apelacji stanowi najszerszą z możliwych reprezentacji. Wybory powszechne mogą spowodować, że niektóre obszary apelacji (regiony kraju) będą reprezentowane liczniej, a inne wcale. Mało tego, można spodziewać się że najliczniejsze apelacje (regiony kraju) mogą być nadreprezentowane (z tym wiąże się też problem opisany w punkcie 2). Ponieważ sędziowie w apelacjach w większości znają się, często nawet osobiście, stąd takie ukształtowanie grupy sędziów oznacza najszerszą reprezentację sędziów. To może mieć także znaczenie dla wykonywanych czynności przez Radę w indywidualnych sprawach sędziów.

B)

wyklucza możliwość tworzenia grup internetowych w celu wyboru określonych kandydatów. Przy powszechnym sposobie wyboru mogą być tworzone grupy sędziów, czy to terytorialnie czy wreszcie przez grupy internetowe (np. sedziowie.net) dla poparcia określonych kandydatów. Przy grupach takich może dojść do sytuacji, że dwa – trzy silne ośrodki terytorialne lub silne nieformalne grupy internetowe zdominują wybory, niejako dzieląc się mandatami. W ten sposób niektórzy kandydaci mogą otrzymać znaczną ilość głosów, co w praktyce może zaważyć na wyborach. W tej sytuacji mniejszość sędziowska, przy rozłożeniu głosów na innych kandydatów, może doprowadzić do wybrania określonych osób wbrew większości. Terytorialny wybór w okręgach jednomandatowych wyklucza tego typu działania. Każdy sędzia będzie mógł bowiem wspierać wyłącznie jednego kandydata (czy poprzez zgłoszenie czy poprzez głosowanie – art. 12 ust. 2).

C)

zapewnia wybór możliwie najlepszych kandydatów. Sędziowie w ramach obszaru apelacji znają się w znacznej mierze osobiście i mają największą wiedzę o wadach i zaletach poszczególnych kandydatów. To jest wykluczone w wyborach powszechnych, gdzie w odniesieniu do zdecydowanej większości kandydatów sędziowie w swoich wyborach będą kierować się wskazaniem mediów i ewentualnie prowadzoną kampanią wyborczą. Nie zrekompensują braku dogłębnej wiedzy o kandydacie wystąpienia publiczne.

D)

jest najprostszym rozwiązaniem praktycznym. Wybory mogą być oparte o komisje wyborcze przy prezesie sądu apelacyjnego, stąd zbędne są publiczne wystąpienia kandydatów (co nie wyklucza publicznych prezentacji – art. 13 ust. 2 pkt 3), czy szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów, ujęte w obywatelskim projekcie. W razie wygaśnięcia mandatu zapewniają też możliwie najszybsze przeprowadzenie wyborów uzupełniających.

E)

zapewnia wybór kandydata o największym poparciu. To oczywiście wiąże się z praktycznością rozwiązań, o których mowa w punkcie D. Dzięki temu można wprowadzić zasadę dwustopniowości wyborów (projektowany art. 10 ust. 4 – 6). Powszechność wyboru, z uwagi na stopień skomplikowania wyborów, ograniczona być musi tylko do jednorazowego głosowania. W przypadku wielości kandydatów i rozłożeniu głosów, przy głosowaniu powszechnym, może okazać się, że wybranym zostanie kandydat o bardzo niewielkim

poparcu, np. na poziomie kilku procent (co w sposób oczywisty będzie faworyzować silnie liczbowo obszary apelacji, o czym była już mowa w pkt A, który nie miałby szans wyboru, gdyby kandydatów było mniej. Proponowane w projekcie jednomandatowe okręgi i proponowana dwustopniowość wyborów gwarantują, że zostanie wybrany sędzia o najwyższym poparciu w swoim środowisku.

Przeciwnicy proponowanego rozwiązania wskazują tylko na jeden poważny argument: nierówności etatowej poszczególnych obszarów apelacji. Tu jednak należy wskazać, że obywatelski projekt (a przede wszystkim Konstytucja) przewidują taką nierówność, uznając za priorytet reprezentatywność środowiska. Wystarczy sobie uświadomić, że jeden mandat przypada na:

ok. 100 sędziów SN

ok. 100 sędziów NSA

kilkudziesięciu sędziów wojskowych,

ok. 500 sędziów WSA

ok. 700-800 sędziów sądów powszechnych

To oznacza, że na jeden mandat przypada 7-8 x więcej sędziów sądów powszechnych niż sędziów SN i sędziów NSA, 12-14 x więcej niż sędziów wojskowych i 1,5x więcej niż sędziów WSA.

W tej sytuacji trudno argument o różnych ilościach etatów w poszczególnych apelacjach (w rzeczywistości większość obszarów apelacji posiada w miarę zbliżony stan etatowy, a tylko nieliczne odbiegają w jedną lub drugą stronę) uznać za istotny w sytuacji szeregu innych korzyści, a zwłaszcza reprezentatywności całego środowiska.

Możliwym rozwiązaniem byłoby też tworzenie jedenastu okręgów wyborczych o zbliżonej strukturze etatów. To jednak byłyby twory sztuczne, które powodowałyby utratę korzyści opisanych w punktach C i D. Małe okręgi dołączone do innych okręgów z jednej apelacji nie miałyby praktycznie szans na wykreowanie kandydata pochodzącego z ich grona.

2. Projekt precyzuje, że prawa wyborcze (czynne i bierne) przysługują sędziom w stanie czynnym, nie przysługują zaś sędziom prawomocnie zawieszonym (projektowany art. 10 ust. 7). To doprecyzowanie nie pozostawia żadnych wątpliwości w tym zakresie.

3. Zapisy konstytucyjne wskazują, że bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim czynnym sędziom (art. 187 ust. 1 pkt 2 i wyrok TK K 25/07). Projekt precyzuje, iż takie prawo nie przysługuje sędziom delegowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości i innych organów

władzy wykonawczej (art. 11 ust. 2). Konstytucja RP, w art. 186 ust. 1 stanowi, że Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Za cechę podstawową niezależności sądów należy uznać ich apolityczność, w tym zwłaszcza niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem mieszanym: z udziałem przedstawicieli władzy ustawodawczej (6 parlamentarzystów), władzy wykonawczej (minister, przedstawiciel Prezydenta) i władzy sądowniczej (17 sędziów) – o czym stanowi art. 187 ust. 1 Konstytucji. Wolą ustrojodawcy było takie, a nie inne, ukształtowanie proporcji poszczególnych władz w KRS. Sędziowie delegowani nie pełnią funkcji orzeczniczych, zaś na czas delegacji są elementem władzy wykonawczej (zgodnie z art. 78 § 1 u.s.p. mogą być im powierzane obowiązki na stanowiskach urzędniczych). Tym samym, w czasie delegacji do ministerstw czy Kancelarii Prezydenta, sędziowie tacy nie mogą mieć prawa wybierania z puli przeznaczonej dla sędziów czynnych. Z tym związane jest wygaśnięcie mandatu w razie takiej delegacji (art. 16 ust. 1 pkt 8). Brak jest natomiast przeszkód, by sędziowie tacy byli członkami KRS jako Ministrowie Sprawiedliwości lub przedstawiciele Prezydenta.

Dążenie do uchronienia KRS przed wpływami politycznymi (zwłaszcza w sytuacji, gdy prezesi sądów są powoływani i odwoływani przez Ministra Sprawiedliwości) i przeciwdziałanie skupieniu zbyt dużej władzy w ręku jednego sędziego (np. prezesa SA i jednocześnie członka Rady z obszaru danej apelacji) powoduje, iż za rzecz wybitnie niekorzystną należy uznać kumulację funkcji prezesowskich i członkostwa w Radzie. Z przyczyn podanych na wstępie nie jest możliwe ograniczenie biernego prawa wyborczego jakimkolwiek sędziom, w tym prezesom sądów. Przepisy Konstytucji nie stoją jednak na przeszkodzie zakazowi kumulacji określonych funkcji. Priorytet niezależności KRS powoduje, iż projekt opowiada się za zakazem łączenia członkostwa w Radzie i funkcji prezesa (wiceprezesa, zastępcy) sądu. Stąd w art. 11 ust. 3 przewidziano wygaśnięcie kadencji prezesowskich z chwilą wyboru, zaś w art. 11 ust. 4 – zakaz powołania na taką funkcję w okresie sprawowania mandatu.

Analogicznie do sędziów pełniących funkcje prezesowskie należy potraktować sędziów pełniących funkcje rzeczników dyscyplinarnych w związku z tym, iż projekt zakłada ogólny nadzór KRS nad postępowaniami dyscyplinarnymi i powoływanie Rzecznika Dyscyplinarnego SSP, mającego wpływ na powoływanie poszczególnych rzeczników.

4. W zakresie zgłaszania kandydatów (art. 12) projekt:

- przyjmuje liczbę 10 sędziów do wszystkich wyborów dla przejrzystości prawa wyborczego (z wyjątkiem dotyczącym sądów wojskowych z uwagi na niewielką liczebność tej grupy);
- uprawnia Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym a więc środowiska prawnicze, pracujące bezpośrednio z sędziami, jak również uczelnie prawnicze i inne instytucje naukowe (posiadające prawo nadawania stopni naukowych), oddziałujące swoją działalnością na sądownictwo i sędziów, do zgłoszenia kandydatów do KRS (spośród sędziów);
- wprowadza zasadę, że jeden uprawniony organ może zgłosić tylko jednego kandydata i jeden sędzia może poprzeć tylko jednego kandydata- by wyeliminować multiplikowanie kandydatur;
- precyzuje, że kandydatów zgłasza się pisemnie;
- wskazuje na uprawnienia komisji wyborczej weryfikującej zgłoszenia (zmiana związana z rozwiązaniami opisanymi w punkcie 5).
- nie przejmuje z projektu obywatelskiego rozwiązania polegającego na zgłoszeniu kandydata przez grupę obywateli. Przepis ten, nawet obecnie funkcjonujący, ma charakter martwy, dlatego że kandydatom zdecydowanie łatwiej zebrać podpisy od niewielkiej grupy sędziów lub uzyskać poparcie wskazanych organów niż zebrać podpisy wielu obywateli. Zresztą podpisy sędziów mogą wskazywać na poparcie kandydata, zaś podpisy obywateli (nie będących przecież wyborcami) nie przekładają się na poparcie wyborcze kandydata. W tej sytuacji przepis ten mógłby być wykorzystywany wyłącznie jako inicjatywa obywatelska, a więc przez partie polityczne (albo bardzo duże organizacje społeczne), co w konsekwencji prowadziłoby wręcz do upolitycznienia wyborów do KRS poprzez rywalizację między partyjnymi kandydatami, czego – zdaniem projektodawców – należy bezwzględnie unikać;

5. Z uwagi na praktyczne aspekty wyborów (o czym była mowa w punkcie 1) projekt rozróżnia organ zarządzający wybory od organu przeprowadzającego wybory, tj. komisji wyborczej (art. 14). W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych i sądów wojskowych konieczne jest, z uwagi na wielość sądów, wskazanie prezesa odpowiedzialnego za wybory (art. 14 ust. 3 pkt 3).

Projekt przewiduje prawo do utworzenia komisji skrutacyjnych w poszczególnych sądach, a to z uwagi na praktyczność tego rozwiązania wobec znacznych odległości od siedzib komisji wyborczej (art. 14 ust. 5).

W związku z wyborami w jednomandatowych okręgach następuje znaczne uproszczenie procedur, a także możliwe jest skrócenie czasu potrzebnego do głosowania ponownego (art. 14 ust. 6) albo w razie wygaśnięcia mandatu (art. 16 ust. 3).

6. Projekt znacznie poszerza przypadki wygaśnięcia mandatu (art. 16 ust. 1) i jest w tym zakresie skorelowany z brakiem biernego prawa wyborczego, w tym przeniesienia sędziego w stan spoczynku i zawieszenia w czynnościach służbowych.

7. Projekt przyjmuje wprost, iż kadencje mają charakter indywidualny (art. 10 ust. 1) i ustala, że sędzia wybierany może pełnić maksymalnie dwie kolejne kadencje (art. 17 ust. 1).

8. W celu utrzymania jak największej niezależności członków Rady, przeciwdziałania osiąganiu osobistych korzyści z członkostwa, a także przeciwdziałania możliwym w takiej sytuacji aktom wzajemnego wspierania się (kumoterstwa) i związanymi z tym naruszeniami zasad uczciwej konkurencji w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie (a wedle postulowanych zmian w u.s.p. także wolne miejsce służbowe), projekt przewiduje zakaz kandydowania na wolne stanowisko sędziowskie w okresie sprawowania mandatu członka Rady (art. 17 ust. 2). Dotychczasowa praktyka bowiem wskazuje, iż zdecydowana większość sędziów – w czasie trwania kadencji – zgłaszała się na wolne stanowiska. W takich sytuacjach nie sposób uznać, że konkursy z udziałem takiego sędziego – członka Rady były prowadzone obiektywnie. Warto podkreślić, że sędzia – członek Rady, z uwagi na znaczne obowiązki związane z KRS orzeka w stopniu bardzo niewielkim stąd też jego praca orzecznicza jest nieporównywalna do pracy orzeczniczej wykonywanej przez sędziów pełnoetatowych. Poza tym takie awanse sędziów w trakcie kadencji powodowałyby zarzuty natury konstytucyjnej, zwłaszcza gdy sędzia z jednego pionu orzeczniczego przeszedłby do innego pionu orzeczniczego (np. sędzia sądu wojskowego przeszedłby do Sądu Najwyższego, co w konsekwencji pozbawiłoby sądy wojskowe reprezentacji, zaś Sąd Najwyższy byłby nadreprezentowany). Projekt zakłada zatem, iż sędzia starający się o członkostwo będzie pozbawiony możliwości zgłoszenia się na nowe stanowisko. Jeżeli będzie chciał kandydować będzie musiał zrzec się mandatu.

9. W zakresie wyborów posłów i senatorów projekt wprowadza zasadę wyboru bezwzględną większością głosów (art. 9 ust. 1 i 2). Proponowany w projekcie obywatelskim trójstopniowy system wyboru wydaje się sztuczny. Większość sejmowa nie będzie dążyła do kwalifikowanej większości w sytuacji, gdy w kolejnych krokach uzyska prawo do wyboru nawet zwykłą większością. Projekt zatem jako zasadę przyjmuje, że wyboru może dokonać

większość sejmowa. Jeżeli nie jest możliwe stworzenie takiej większości to nie będzie możliwe dokonanie wyboru nowego członka KRS.

Projekt przyjmuje, że kadencja trwa tylko do zakończenia kadencji Sejmu/Senatu z zastrzeżeniem, że mandat trwa do czasu wyborów nowych członków (art. 9 ust.1 i 4). Co do zasady zatem kadencja posłów i senatorów będzie trwała 4 lata, zaś może być krótsza w wypadku wcześniejszego rozwiązania Parlamentu i rozpisania nowych wyborów. Wydaje się, że w takiej sytuacji nowy Parlament nie powinien być ograniczony przez niemożność wybrania swoich przedstawicieli (w tym wypadku przyjęto odmienne regulacje niż w dotychczasowej ustawie i w projekcie obywatelskim).

Projekt ogranicza możliwość wyboru w przypadku tych posłów i senatorów, co do których istnieją poważne wątpliwości co do naruszeń prawa (art. 9 ust. 3 a-c), a także pełniących istotne funkcje w organach władzy wykonawczej (art. 9 ust. 3 d). W tym ostatnim przypadku chodzi o jak najdalej idące odpolitycznienie KRS. Władza wykonawcza jest reprezentowana w KRS przez Ministra Sprawiedliwości i – w świetle zapisu konstytucyjnego – nie powinna być ta reprezentacja wzmacniana poprzez wybór takich parlamentarzystów, którzy jednocześnie pełniliby istotne stanowiska w administracji rządowej.

W tym wypadku na ograniczenie prawa wyborczego zezwalają zapisy Konstytucji (art. 103 ust. 3) wskazujące, że ustawa może określać inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi.

10. W zakresie organów Rady projekt nie przewiduje zmian z tym, że nie przyjmuje, funkcjonującej w projekcie obywatelskim, kadencyjności Prezydium jako zbędnej, a niekiedy uniemożliwiającej wykonywanie prac Rady, zwłaszcza w sytuacjach gdy któryś z członków Prezydium utraciłby zaufanie większości członków Rady. W takiej sytuacji projekt przewiduje (art. 19 ust. 1) możliwość odwołania każdego członka Prezydium Rady (w tym przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego) – w każdym czasie, ale bezwzględną większością. Brak bowiem uzasadnienia dla sprawowania funkcji w Prezydium Rady w sytuacji, gdy dana osoba utraciła poparcie większości członków Rady. Wybór każdego członka Prezydium Rady przeprowadza się oddzielnie (art. 21 ust. 2).

11. Projekt przejmuje z projektu obywatelskiego instytucję Rady Społecznej (projektowane art. 26-27) z tym, że odformalizowuje procedury. Projekt zakłada, że członkowie Rady Społecznej będą powoływani na 2 lata, ale będą mogli być w każdym czasie odwołani. Rada Społeczna jest tylko organem doradczym – opiniującym, bez uprawnień

władczych, i do tego powoływana przez różne niezależne od siebie podmioty, stąd ochrona członkostwa przez kadencyjność jest nie tylko niepotrzebna, ale może być wręcz szkodliwa w sytuacji, gdy np. osoby takie utracą z jakichkolwiek przyczyn zaufanie podmiotu wskazującego. Z drugiej strony, z uwagi na konieczność wdrożenia się do prac, uzasadnionym jest powołanie członków Rady Społecznej na określony czas. W przeciwnym wypadku mogłoby dochodzić do częstych zmian członkostwa, co w sposób oczywisty nie sprzyjałoby pracom tej rady. Stosunkowo niedługi okres (2 lat) sprzyjać ma weryfikacji, przez określone organy, właściwego wykonywania zadań przez poszczególnych członków. Brak jest natomiast przeszkód do wielokrotnego kontynuowania prac w ramach Rady Społecznej przez tę samą osobę, o ile tylko podmiot wskazujący uzna to za celowe.

Dodatkowo, w odróżnieniu od projektu obywatelskiego, projekt przewiduje, iż członkiem Rady Społecznej mogą być wyłącznie, w przypadku wskazań korporacji prawniczych, osoby wykonujące określony zawód.

W przypadku członków Rady Społecznej zastosowanie mają przesłanki negatywne, analogiczne jak w przypadku posłów i senatorów (art. 26 ust. 4). Podobne też są przesłanki wygaśnięcia mandatu (art. 26 ust. 5).

Do członków Rady Społecznej zastosowanie ma również zakaz zgłaszania się na wolne stanowisko sędziowskie (art. 17 ust. 2), analogiczny jak w przypadku członków Rady.

12. Projekt proponuje umożliwienie utworzenia Zespołu Legislacyjnego, mającego za zadanie opiniowanie i przygotowywanie rozwiązań prawnych, stosownie do kompetencji KRS, zwłaszcza w zakresie art. 34 pkt 5 i 7 (art. 28). Utworzenie Zespołu miałyby charakter fakultatywny, udział w pracach zespołu miałby charakter społeczny. Pozwoliłoby to KRS w większej skali brać udział w procesie legislacyjnym, co wydaje się niezbędne zwłaszcza wobec planów rezygnacji z delegacji sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości. Byłyby to działania nieco zbliżone do komisji kodyfikacyjnych z tym, że komisje te powoływane są przez Ministra Sprawiedliwości, a więc organ władzy politycznej. Zespół Legislacyjny mógłby zaś zająć się projektami szczególnie istotnymi z punktu widzenia sądownictwa, niezależnie od zamiarów władzy politycznej.

13. W zakresie Biura Rady projekt uchyla możliwość delegowania sędziego do Biura Rady (dotychczasowy art. 77 § 2 u.s.p. i art. 25 ust. 2 ustawy o K.R.S.). Takie delegowanie sędziego do spraw merytorycznych naruszałoby Konstytucję RP, która przewiduje określoną liczbę sędziów biorących udział w pracach KRS, zaś delegowanie do spraw administracyjnych

– jest marnowaniem potencjału ludzkiego. Ponadto takie delegacje (przez Ministra Sprawiedliwości) mogą wzbudzać obawy o upolitycznienie Rady, a z drugiej strony o bezstronność członków Rady w przypadku zgłoszenia się takiego sędziego na wolne stanowisko sędziowskie.

Jedynym rzeczywistym i merytorycznym uzasadnieniem dla takiej delegacji byłaby konieczność przeprowadzenia wizytacji lub lustracji (art. 5 ust. 1 ustawy o KRS) w sytuacji, gdyby żaden z członków Rady nie dysponował merytorycznym przygotowaniem do przeprowadzenia takiej lustracji czy wizytacji. Wystarczającym jest skorzystanie w takiej sytuacji z pomocy sędziego wizytatora ad hoc wskazanego do określonej czynności, na wzór instytucji sędziego wyznaczonego ad hoc do dokonania oceny kwalifikacji kandydata, przewidzianej w u.s.p. (projektowany art. 57 ust. 3).

Nie ma natomiast przeszkód, by do czynności administracyjnych czy nadzorczych zatrudniać np. na umowę zlecenie sędziów w stanie spoczynku, daleko bardziej przygotowanych merytorycznie do pełnienia takich zadań. Stąd projekt przewiduje taką możliwość (art. 29 ust. 5).

14. Projekt przewiduje nową instytucję – stanowisko Rzecznika Prasowego Sądów Powszechnych (art. 30). Jak dowodzi praktyka sądownictwo, zwłaszcza sądownictwo powszechne, pozbawione jest możliwości obrony przez atakami medialnymi, w tym atakami ze strony polityków. W ten sposób opinia publiczna często wprowadzana jest w błąd. Rzecznicy prasowi w poszczególnych sądach zajmują się wyłącznie konkretnymi przypadkami, związanymi bezpośrednio z działalnością danego sądu i nie podejmują działań odnoszących się w sposób ogólny do sądownictwa powszechnego. Z kolei rzecznik Ministra Sprawiedliwości prezentuje stanowisko władzy wykonawczej, często znajdującej się w kolizji z sądami powszechnymi. Rzecznik prasowy KRS powinien skupić się z kolei na działalności KRS. Stąd propozycja powołania Rzecznika Prasowego Sądów Powszechnych. Ograniczenie jego działalności do Sądów Powszechnych wydaje się być uzasadnione z tego względu, by nie doszło do kolizji kompetencyjnej z Rzecznikiem SN i Rzecznikiem NSA.

Według projektu takim rzecznikiem mógłby być każdy sędzia sądu powszechnego, wybrany przez KRS na czteroletnią kadencję. Przepis art. 30 ust. 8 przewiduje możliwość powołania jego zastępcy w sytuacji, gdyby ilość obowiązków była nadmierna.

Rzecznikowi przysługiwałby dodatek funkcyjny i zwrot kosztów (art. 30 ust. 5).

Projekt dopuszcza powołanie na takiego rzecznika lub jego zastępcę sędziego w stanie spoczynku (art. 30 ust. 9) z tym, że ogranicza możliwość sprawowania takiego stanowiska do ukończenia 75 roku życia. W takiej sytuacji, do uposażenia wynikającego ze stanu spoczynku, sędzia otrzymywałby dodatek funkcyjny i zwrot kosztów zgodny z ust. 5.

15. Projekt przewiduje stanowisko rzecznika prasowego Rady, którym może być jednak wyłącznie członek Rady (art. 31 ust.1). Tworzy też funkcję pełnomocnika Rady do spraw międzynarodowych (art. 31 ust. 2), by ułatwić kontakty międzynarodowe.

16. Projekt nie przewiduje zmian w zakresie wynagradzania członków Rady (art. 32). Wątpliwości budziłoby przyjęcie w stosunku do sędziów dodatku funkcyjnego, a w stosunku do innych członków Rady – diety. Występowałaby bowiem nierówność wynagrodzenia za taką samą pracę. Projekt zakłada jednocześnie, że sędziowie – członkowie Rady będą wykonywali także pracę orzeczniczą, oczywiście w istotnie zmniejszonym zakresie. Stąd też otrzymywać będą wynagrodzenie zgodnie z ich stanowiskiem i obowiązującą stawką awansową. Stąd też oparcie wynagrodzenia za pracę w radzie na dietach wydaje się najbardziej sprawiedliwe. Bo wysokość wynagrodzenia będzie zależała też od zaangażowania w prace Rady.

Projekt nie przejmuje w tym zakresie rozwiązań proponowanych w projekcie obywatelskim i to z kilku powodów:

- 1) sędzia – członek Rady nie przestaje być sędzią – nie można zatem pozbawiać tego sędziego dotychczasowego wynagrodzenia związanego z określonym stanowiskiem sędziowskim;
- 2) jedynym sposobem wynagrodzenia za dodatkową pracę sędziego w strukturach KRS jest wynagrodzenie dodatkowe, otrzymywane obok dotychczasowego (albo jako dodatek funkcyjny albo jako dieta);
- 3) korzystne jest, by sędzia – członek Rady orzekał w dalszym ciągu w macierzystym sądzie (w odpowiednio zmniejszonym wymiarze, przewidywanym zresztą przez Regulamin Urzędowania Sądów Powszechnych), by nie został wyalienowany od środowiska sędziowskiego, problemów sądownictwa i orzecznictwa. Wynagrodzenie za samą pracę w KRS i to w znacznej wysokości zniechętałoby takich sędziów do podjęcia dodatkowo obowiązków orzeczniczych. Trzeba przy tym dodać, że ustawa nie jest tworzona z myślą o okresie przejściowym jaki nastąpi po jej uchwaleniu, w którym członkowie KRS będą mieli w Radzie rozliczne obowiązki uniemożliwiające prawdopodobnie orzekanie. Rozwiązanie

proponowane w innych projektach, w czasie kiedy unormuje się funkcjonowanie Rady, mogłoby prowadzić do powstania grupy sędziów, którzy przez 8 lat (bo tyle może trwać członkostwo w Radzie) byłiby oderwani od środowiska z którego się wywodzą i od czynnego udziału w orzecznictwie. Prowadzi to do powstania , de facto, uprzywilejowanej grupy urzędniczej o sporym zakresie władzy i wynagrodzeniu znacznie wyższym niż to przysługujące ogółowi sędziów.

4) wynagrodzenie za samo członkostwo, niezależnie od aktywności, mogłoby sprzyjać w niektórych przypadkach uchylaniu się od obowiązków, co nie wiązałoby się z żadnymi konsekwencjami.

17. Proponuje się, by budżet Rady (art. 33), tak jak i budżet sądownictwa powszechnego (art. 37), zostały wyodrębnione. Sądownictwo, zgodnie z Konstytucją RP, ma stanowić jedną z trzech równoważących się władz państwa. Podkreślenia wymaga, że budżety SN i NSA są wyodrębnione. Jest to kontynuacja dotychczasowych regulacji (art.176 Usp i art. 27 ust. 2 ustawy o KRS) Regulacje te stanowią realizację konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz : ustawodawczej. wykonawczej i sądowniczej (art.10 ust.1 Konstytucji RP oraz zasady niezależności i odrębności sądów i Trybunałów od innych władz.

18. Projekt znacznie poszerza uprawnienia KRS, a w szczególności przenosi szereg uprawnień przysługujących dotychczas Ministrowi Sprawiedliwości do kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiany te mają na celu jak najdalej idące odpolitycznienie sądownictwa i uniezależnienie od wpływów władzy wykonawczej (politycznej).

W szczególności dotyczy to:

- wyznaczania miejsc służbowych sędziemu (art. 35 pkt 2),
- przydzielania nowych stanowisk i obwieszczenia o wolnych stanowiskach lub miejscach służbowych (art. 35 pkt 3),
- delegowania sędziego (delegacje stałe) do sądów wyższego rzędu lub do innego pionu orzeczniczego (art. 35 pkt 6),
- wyrażania zgody na delegację sędziego do sądów równorzędnych lub niższego rzędu oraz wyrażania zgody na delegację sędziego, referendarza, asystenta do organizacji międzynarodowych (art. 35 pkt 7),
- wybierania Rzecznika Dyscyplinarnego SSP, jego zastępców i Rzecznika Dyscyplinarnego SSW (art. 35 pkt 10),
- powoływania i odwoływania dyrektorów sądów.

19. W zakresie postępowania przed radą (art. 37 – 55) projekt nie przewiduje bardzo znaczących zmian. Rezygnuje jednak z wprowadzonych w ostatnim czasie kontrowersyjnych zapisów dotyczących możliwości procedowania bez opinii kolegium i oceny zgromadzenia.

20. Projekt precyzuje dopuszczalność odmowy powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP i przewiduje taką możliwość w dwóch przypadkach: gdy wniosek Rady jest niezgodny z prawem lub gdy kandydat cofnął swoje zgłoszenie po uprawomocnieniu się uchwały Rady (art. 53 ust. 2). Projekt przyjmuje zatem, iż Prezydent nie jest uprawniony do merytorycznego badania kompetencji kandydata, jeżeli kandydat spełnia ustawowe wymogi i została zachowana odpowiednia procedura przed KRS. Prezydent, zgodnie z art. 144 ust.2 pkt. 17 ustawy zasadniczej, przy akcie powoływania sędziów nie jest związany koniecznością uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to samodzielność w wykonywaniu uprawnień wykraczających poza sferę działalności rządowej nie oznacza jednak pełnej uznaniowości, czyli całkowitej dowolności działania. Wskazuje na to również treść art. 179 Konstytucji, który stanowi że „ sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony” . Ustrojodawca, konstruując ten przepis założył że oba organy będą kierować się zasadą współdziałania i równowagi władz, ustawodawczej wykonawczej i sędziowskiej, wyrażoną w art. 10 ust.1 Konstytucji. Wykonywanie kompetencji określonej w art. 179 Konstytucji opiera się na relacji dwukierunkowej między wnioskodawcą a adresatem wniosku. Norma ta powierza obsadzanie stanowisk sędziowskich dwóm organom państwa i brak jest podstaw do nadawania któremukolwiek z tych podmiotów rangi podmiotu dominującego. Oznacza to konieczność zaznajomienia się z wzajemnymi –zwłaszcza rozbieżnymi- stanowiskami. Trzeba przy tym wskazać, że brzmienie przywołanego wcześniej art.179 Konstytucji (sędziowie są powoływani przez Prezydenta) zakłada domniemanie powołania kandydata zawnioskowanego przez Krajową Radę Sądownictwa. Nie oznacza to jednak, że Prezydent w każdym wypadku musi podporządkować się wnioskowi Krajowej Rady Sądownictwa. Proponowane normy art. 54 ust. 2 i art.55 pozwalają na skorygowanie wniosku Rady lub odmowę powołania na urząd sędziego.

Warto przy tym wskazać, że art. 179 umieszczony został między normą deklarującą niezawisłość sędziowską (art. 178) a przepisem zawierającym liczne gwarancje jej poszanowania (art. 180). Proponowany zapis art. 54 ust.2 i art. 55 są kolejnym elementem

odpolityczniającym sądownictwo. Decyzje prezydenta, osoby z reguły związanej z określonym środowiskiem politycznym, mogą mieć bowiem taki charakter.

21. Projekt nie przejmuje propozycji dotyczących możliwości korzystania przez sędziego z urlopu bezpłatnego (art. 57). Podkreślić tu trzeba, iż ustalenie prawa sędziego do takiego urlopu wiąże się automatycznie ze zwiększeniem zakresu pracy u sędziów danego wydziału (sądu), gdyż taka sama liczba spraw zostanie przydzielona do rozpoznania mniejszej liczbie sędziów. W przypadkach związanych ze stanem zdrowia sędziego wystarczające jest istnienie instytucji urlopu dla poratowania zdrowia. W innych, krótkotrwałych przypadkach, wystarczające jest korzystanie z urlopów wypoczynkowych, w tym dodatkowych.

W ocenie projektodawców kwestia urlopu bezpłatnego sędziego powinna być rozważona w ramach nowej ustawy o u.s.p. (u.s.n., u.s.a.) i tylko w sytuacji równoczesnego zapewnienia form zastępstwa (ewentualnie delegacji).

22. Projekt rozszerza kompetencje Rady w zakresie monitorowania działalności sądów (wizytacje, lustracje, skargi) – art. 56-58. W tym zakresie przenosi szereg kompetencji z Ministra Sprawiedliwości na KRS.

23. Przepisy przejściowe zakładają zakończenie kadencji członków tzw. neo-krs i utrzymanie kadencji parlamentarzystów (art. 64 ust. 1 i 2). Z uwagi na istotę podejmowanych działań i konieczność jak najszybszego rozpoczęcia działalności przez KRS wybraną zgodnie z Konstytucją projekt przewiduje skrócone terminy wyborów i wyznaczenia pierwszego posiedzenia nowej KRS (art. 65 ust. 1 i 4).

Z uwagi na zastrzeżenia natury konstytucyjnej co do skuteczności powołań sędziowskich projekt nie przyznaje praw wyborczych osobom powołanym na stanowiska sędziów przez neo-krs, niebędących sędziami w dniu 6 marca 2018 r. (art. 65 ust. 2). W tym zakresie projekt zgodny jest z istotą projektu naprawczego, który przewiduje nieważność uchwał dotyczących powołania, powtórzenie konkursów i możliwość powrotu osób powołanych na poprzednie stanowiska, w tym stanowiska sędziowskie.

Dodatkowo, projekt precyzuje, iż sędziowie zawieszeni w czynnościach służbowych są pozbawieni praw wyborczych (art. 65 ust. 2), co zgodne jest ze stanowiskiem projektu na przyszłość (art. 10 ust. 7).

Jako przepis incydentalny i wyjątkowy, acz niezbędny w chwili transformacji Wymiaru Sprawiedliwości zwłaszcza w kontekście wzmocnienia niezależności sądów i odpolitycznienia Krajowej Rady Sądownictwa, traktować należy art. 65 ust. 3 pozbawiający sędziów (będących

sędziami w dniu 6 marca 2018 r.), którzy zostali powołani na inne stanowisko sędziowskie przez neo-krs, biernego prawa wyborczego. W ocenie projektodawców takie zgłoszenie sędziego, mimo świadomości niekonstytucyjności neo-krs i nierzetelności procedur konkursowych na stanowiska sędziowskie wskazuje na wyzyskanie sytuacji politycznej w jaką wmanewrowane zostało sądownictwo dla własnych interesów, a z drugiej strony wskazuje na faktyczne wspieranie niekonstytucyjnego organu upolityczniającego sądownictwo. To w sposób oczywisty stoi w sprzeczności z cechą apolityczności, a w konsekwencji narusza niezawisłość takich sędziów. W konsekwencji, w ocenie projektodawców, tacy sędziowie, przejściowo, powinni być pozbawieni możliwości brania udziału w naprawie sądownictwa, w tym udziału w nowej KRS, mającej zadanie właśnie odbudowę niezależności sądów.

Z powodu zastrzeżeń co do konstytucyjności neo-krs i wszelkich procedur przed nią prowadzonych nie jest możliwe kontynuowanie prac w sprawach indywidualnych. Z tego względu projekt przewiduje umorzenie postępowań z mocy prawa (art. 66 ust. 1), zaś w przypadku gdy chodzi o wolne stanowiska sędziowskie czy asesorskie niezbędne są nowe obwieszczenia, według obowiązujących nowych zasad. Chodzi zatem o powtórzenie w tych sprawach całej procedury (art. 66 ust. 2).

W związku z rezygnacją z delegacji sędziów do Biura Rady konieczne było też wygaszenie tych delegacji (art. 67).

24. W zakresie przepisu końcowego projekt przyjmuje, że działalność niekonstytucyjnej KRS, jak również umorzenie toczących się postępowań przed aktualną KRS powinno nastąpić jak najszybciej, by nie pogłębiać chaosu wywołanego tą działalnością. Nadto nie można wykluczyć, iż w związku z pracami legislacyjnymi może nastąpić „przyspieszenie” niektórych procedur w sprawach indywidualnych. Temu zapobiegać ma przyjęcie rozwiązania bez *vacatio legis*.