

Uzasadnienie projektu o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw opracowanego przez SSP „Iustitia”

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa obejmuje przepisy regulujące kompleksowo tryb wyboru członków do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej również jako: „Rada” lub „KRS”) przez sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów sądów wojskowych.

Konstytucja RP w art. 187 ust. 3. stanowi o kadencji „wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa”. Wybranymi członkami Rady jest 21 członków, w tym 15 sędziów, 4 posłów i 2 senatorów (art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji RP). Określenie „wybrani członkowie Rady” zostało wprowadzone dla odróżnienia od osób wchodzących w skład Rady z urzędu z tytułu pełnionej funkcji i przedstawiciela Prezydenta RP.

Projektowana nowelizacja kształtuje na nowo liczbę członków Rady wybieranych przez sędziów poszczególnych sądów. Artykuł 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP przewiduje w składzie Krajowej Rady Sądownictwa 15 sędziów wybieranych przez sędziów spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Celem projektu jest urzeczywistnienie zasad samorządności sędziowskiej poprzez wprowadzenie nowego, w pełni demokratycznego modelu wyłaniania przedstawicieli sędziów do konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Celem projektowanej nowelizacji jest również zwiększenie transparentności dokonywanych wyborów i udziału społeczeństwa (w tym samorządów zawodowych), dzięki czemu wzrośnie zaufanie do Rady jako gwaranta niezależności sądów od wpływów polityków.

Zwiększenie transparentności i udziału społeczeństwa w wyborach członków Rady będzie realizowane poprzez:

- 1) poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Rady (nowe brzmienie art. 12 ust. 8-10),
- 2) obligatoryjne wysłuchanie publiczne kandydatów, z możliwością zadawania pytań przez obywateli, co najmniej tydzień przed wyborami, transmitowane w internecie (art. 12 ust. 15).

Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Rady zakłada, że zgłoszeń będą mogli dokonywać nie tylko sędziowie, ale także:

- 1) grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu,
- 2) Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 3) Naczelna Rada Adwokacka,
- 4) Krajowa Rada Radców Prawnych,
- 5) Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym,
- 6) rada wydziału prawa uczelni publicznej.

Obligatoryjne wysłuchanie publiczne i możliwość zadawania pytań kandydatom na członków Rady nawiązuje do nieformalnej instytucji Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów TK i Prokuratora Generalnego. Za właściwe należy uznać sformalizowanie tej instytucji, tak, aby opinia publiczna mogła zapoznać się z wszystkimi kandydaturami i skonfrontować je z wynikiem wyborów.

Projekt zakłada również zmianę sposobu przeprowadzania wyborów. Wyboru sędziów do Rady będą dokonywać sędziowie (spośród kandydatów przedstawionych przez uprawnione podmioty) w demokratycznych i bezpośrednich wyborach, poprzedzonych wysłuchaniem publicznym.

Wybór sędziów do rady sądownictwa powinien być dokonywany przez sędziów, gdyż jest to europejski standard. Należy tu przypomnieć treść „Opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski” z dnia 30 stycznia 2017 r. Podkreśla ona, że „Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią, iż mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla również, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej.

Z kolei w opinii Komisji Weneckiej z 2015 r. na temat Bułgarii (CDL-AD(2015)022-e) wskazano, że „Komisja preferuje jednakże systemy, w których istotna część lub większość członków Rady Sądownictwa byłaby wybierana przez samą władzę sądowniczą. Aby zapewnić demokratyczny mandat Rady Sądownictwa, inni członkowie powinni być wybierani przez Parlament spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych”.

Wskazane zasady znajdują swoje odzwierciedlenie również w Podstawowych zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 roku) oraz Zaleceniach Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczące niezależności, sprawności i roli sędziów (przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów). Zgodnie z określonymi w tych dokumentach zasadami, wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów powinno się dokonywać na podstawie ich osiągnięć z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności.

Również Europejska Karta Ustawowych Zasad dotyczących Sędziów (dostępna na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości:

<http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-europejska/europejskie-standardy-prawne-dotyczace-sedziow/>) przewiduje w punkcie 1.3: „W odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów.

Powyższe regulacje zakładają, aby w Radzie znajdowała się możliwie najszersza reprezentacja sędziów. W odniesieniu do dotychczasowych zasad wyboru podnoszono, że kurialny system wyboru deprecjonuje rolę sędziów sądów rejonowych. Projektowana regulacja zmierza do zapewnienia sędziom tych sądów reprezentacji w Radzie odpowiedniej do ich liczebności.

Sędziowie sądów powszechnych zostali wymienieni w przepisach Konstytucji RP jako jedna grupa (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP), lecz Ustawa w obecnym brzmieniu wprowadziła skomplikowany funkcjonalnie proces wieloetapowych wyborów pośrednich, któremu zarzucano nadmierne skomplikowanie oraz deprecjonowanie sędziów sądów rejonowych. Obecnie w skład Rady wchodzi dwóch wybranych sędziów SN i z urzędu I Prezes SN (na ogólną liczbę 79 sędziów, co daje 1 mandat na 26 sędziów), dwóch sędziów sądów apelacyjnych (na ogólną liczbę 512 sędziów, co daje 1 mandat na 256 sędziów), siedmiu sędziów sądów okręgowych (na ogólną liczbę około 2600 sędziów – 1 mandat na 371 sędziów) oraz tylko 1 sędzia sądu rejonowego (na ogólną liczbę około 7000 sędziów).

Z uwagi na powyższe projektowana ustawa zakłada wprowadzenie parytetów liczby miejsc obsadzanych przez sędziów poszczególnych sądów, tak, aby sędziowie każdego szczebla sądownictwa wyłaniali członków Rady w pełni demokratycznych i bezpośrednich wyborach. Zgodnie z projektowanym nowym brzmieniem art. 11 w skład Rady będą wybierani:

- 1) jeden sędzia Sądu Najwyższego spośród sędziów tego Sądu (dotychczas było to dwóch sędziów SN),
- 2) jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów tego Sądu

3) jeden sędzia wojewódzkiego sądów administracyjnych spośród sędziów tych sądów (dotychczas zgromadzenia sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego wybierały spośród siebie łącznie dwóch członków Rady)

4) jeden sędzia sądu wojskowego, wybierany spośród sędziów tych sądów (bez zmian)

5) ośmiu sędziów sądów powszechnych, wybieranych przez sędziów sądów rejonowych,

6) dwóch sędziów sądów powszechnych, wybieranych przez sędziów sądów okręgowych,

7) jeden sędzia sądu powszechnego, wybierany przez sędziów sądów apelacyjnych.

Powyższe parytety uwzględniają reprezentację w Radzie sędziów każdego rodzaju sądów, a ich wielkość wynika z liczby sędziów w danych sądach, przy czym założono, iż każdy rodzaj sądu powinien mieć co najmniej 1 przedstawiciela w Radzie tj.

1) 1 sędzia Sądu Najwyższego na ok. 79 sędziów SN,

2) 1 sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego na ok. 109 sędziów NSA

3) 1 sędzia WSA na ok. 530 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych

4) 1 sędzia sądu wojskowego na ok. 58 sędziów sądów wojskowych

5) 8 sędziów, wybieranych przez ok. 7 000 sędziów sądów rejonowych spośród ok. 10 tys. sędziów sądów powszechnych,

6) 2 sędziów, wybieranych przez ok. 2 600 sędziów sądów okręgowych spośród ok. 10 tys. sędziów sądów powszechnych.

7) 1 sędzia, wybierany przez ok. 512 sędziów sądów apelacyjnych spośród ok. 10 tys. sędziów sądów powszechnych.

Projektowany art. 11a ust. 1-4 wskazuje prezesów sądów właściwych do przeprowadzenia wyborów oraz powołania komisji wyborczych. Zakłada się, że w ramach sądów poszczególnych rodzajów nie będzie potrzeby tworzenia okręgów wyborczych, a wybory będą dokonywane na jedną, ogólnopolską listę.

Przewidziano również powołanie 5 osobowej komisji wyborczej, jej przewodniczącego oraz wyznaczenie daty wyborów. Obowiązek nałożony ustawą wykonuje osobiście prezes właściwego sądu w drodze zarządzenia, przy czym w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych będzie to Pierwszy Prezes SN. Prezes także odpowiada za przygotowanie i przekazanie prezesom sądów w których siedzibach odbędą się wybory kart do głosowania wg wzoru ustalonego rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Skoncentrowanie tych uprawnień w ręku jednej osoby zapewni sprawne i szybkie podejmowanie decyzji w toku przeprowadzanych wyborów. Ponadto kompetencja prezesa odpowiedniego sądu do wyznaczenia daty wyborów została ukształtowana w taki sposób, aby nie zakłócić sprawnego funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa oraz umożliwić ewentualną kontrolę procesu wyborczego, której tryb jest przewidziany w nowym art. 13a projektowanej ustawy. Projektowane nowe brzmienie przepisów reguluje w sposób kompleksowy mechanizm wyborczy, który wyłoni członków Krajowej Rady Sądownictwa o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Projektowany art. 12a ust. 5 umożliwia kandydatowi ustanowienie mężów zaufania uczestniczących w procesie wyborczym, w tym podczas prac komisji wyborczej. Taka możliwość zapewni większą transparentność procesu wyborczego. Ponadto kandydatowi będzie zapewniony dostęp do strony internetowej sądu, aby mógł sędziom oraz innym osobom zaprezentować swoją kandydaturę, przebieg drogi służbowej, osiągnięcia w służbie sędziowskiej.

Art. 1 pkt 5 projektu zakłada, że głosowanie w wyborach będzie tajne i bezpośrednie. Ustawodawca zakłada, że wybory wygrywa kandydat z największą liczbą głosów, a w razie równej liczby głosów sędzia starszy służbą (projektowane rozwiązanie ma zapobiec kosztownemu procesowi ponownych wyborów, przy założeniu, iż uzyskanie równej liczby głosów jest mało prawdopodobne z uwagi na liczbę głosujących). W wyborach będzie można głosować na tylu kandydatów, ile miejsc jest obsadzanych. Głosowanie będzie odbywać się w siedzibach sądów, co zapewni ich

niezakłóconą pracę. Ustawowym obowiązkiem sędziego będzie wzięcie udziału w wyborach. Prezes sądu, w którego siedzibie będzie przebiegało głosowanie zapewni jego prawidłowy przebieg, to jest sporządzi listę sędziów głosujących w wyborach, wyda karty do głosowania, umożliwi oddanie głosu z zachowaniem tajności wyboru oraz przekaże po wyborach komisji wyborczej głosy oddane, niewykorzystane karty do głosowania oraz listę głosujących sędziów.

Powołana przez prezesa właściwego sądu komisja wyborcza dokona obliczenia w terminie 3 dni oddanych głosów, sporządzi protokół wyborczy w którym wykaże ilość głosów oddanych na poszczególnych kandydatów oraz ilość głosów nieważnych. Do kompetencji komisji wyborczej będzie zgodnie z projektowanym przepisem należało publiczne ogłoszenie wyników wyborów w drodze obwieszenia zamieszczonego na stronie internetowej właściwego sądu.

Projektowany art. 13a ustawy wprowadza szeroki mechanizm kontroli wyborów, do którego uprawnionym będzie każdy sędzia. Kontrola wyborów przez Sąd Najwyższy, w tym kompetencja do podjęcia decyzji o powtórzeniu wyborów będzie wystarczającym zabezpieczeniem z punktu widzenia praworządności.

Przepisy art. 2, 3 i 4 projektowanej ustawy wprowadzają niezbędne zmiany w ustawie z dnia 23 listopada 2002 o Sądzie Najwyższym, ustawie z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku Prawo o ustroju sądów wojskowych w związku z kompleksową regulacją trybu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa w przepisach niniejszej ustawy. Uchylane przepisy mają związek z regulacją wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów tych sądów w niniejszym projekcie ustawy.

Przepisy przejściowe i końcowe.

Kadencyjność wybieranych członków Rady przesądza przepis art. 187 ust. 3 Konstytucji RP. Uregulowanie ustroju Rady, a także zakresu działania i trybu pracy KRS oraz sposobu wyboru jej członków, powierzono ustawodawcy zwykłemu (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Dokonanie zmian trybu wyborczego nie może być uzasadnieniem dla skrócenia konstytucyjnej kadencji członków Rady. Przestrzegając powyżej wskazanych konstytucyjnych wartości projekt ustawy przewiduje stopniowe zastępowanie członków Rady przez nowych członków, wybranych na nowych zasadach. W związku z tym przewidziano, że:

- 1) w razie zwolnienia stanowiska w Radzie przez 1 sędziego SN i jakiegokolwiek sędziego sądu apelacyjnego (obecnie 2), na ich miejsce dokonuje się wyboru najpierw 2 członków Rady wybieranych przez sędziów sądów okręgowych, a na następne miejsce 1 członka wybieranego przez sędziów sądów apelacyjnych; drugie miejsce obsadzone dotąd przez sędziego SN będzie obsadzone w wyborach dokonywanych przez sędziów SN (art. 5 ustawy nowelizującej),
- 2) w razie zwolnienia stanowiska w Radzie przez sędziego sądu administracyjnego lub NSA (obecnie 2 członków Rady) na ich miejsce dokonuje się wyboru najpierw członka Rady wybieranego przez sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, a na następne miejsce 1 członka wybieranego przez sędziów NSA (art. 6 ustawy nowelizującej),
- 3) na stanowiska członków Rady obsadzone dotąd przez sędziów sądów okręgowych lub sędziów sądów rejonowych (łącznie ośmiu członków Rady), dokonuje się wyboru członka Rady wybieranego przez sędziów sądów rejonowych (art. 7 ustawy nowelizującej);
- 4) miejsce obsadzone w Radzie przez sędziego sądu wojskowego będzie obsadzone przez sędziów tych sądów (zbędny przepis przejściowy).

Art. 6 ustanawia stosunkowo krótki okres *vacatio legis* po to, aby możliwe było dokonanie wyborów na nowych zasadach z zakończeniem kadencji większości sędziowskich członków Rady, przypadającym na marzec 2018 r.