



Pojednawczy projekt ustawy przygotowany przez członków Katedry Polityki Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego¹ w ramach projektu „Oddając głos sędziom i prokuratorom”.

ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY

o uregulowaniu statusu sędziów, w odniesieniu do których Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwały w latach 2018-2025 oraz o skutkach orzeczeń wydanych z ich udziałem

Ustawa realizuje postulaty sędziów:	
powołanych po 2017 roku	powołanych przed 2018 r.
indywidualna weryfikacja powołań/awansów sędziów zamiast pozbawienia urzędów/awansów całej grupy bez analizy indywidualnych sytuacji	weryfikacja ma objąć wszystkich nominowanych/awansowanych sędziów
powołania/awanse dotyczą grupy około 3500 sędziów/asesorów – podważenie statusu wszystkich naruszałoby stabilność porządku prawnego Rzeczypospolitej , zaufanie obywateli do organów władzy publicznej i powodowałoby załamanie kadrowe w sądach	obecnie funkcjonująca KRS została wybrana z naruszeniem Konstytucji

¹ Zespół: mgr Marcin Wilczyński, dr Michał Janowski, prof. dr hab. Sylwia Wojtczak.

podważenie orzeczeń wydanych przez grupę 3500 sędziów/asesorów naruszałoby stabilność porządku prawnego Rzeczypospolitej i zaufanie obywateli do organów władzy publicznej	nieprawidłowy skład KRS skutkuje prawą wadliwością uchwał dotyczących przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na sędziów i asesorów sądowych
respektowanie prawa każdego obywatela do dostępu do służby publicznej	w TK zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania – nie można rozwiązać problemu w trybie kontroli konstytucyjności
respektowanie zasady nieusuwalności sędziowskiej – jej złamanie na dużą skalę stanowiłoby niebezpieczny precedens konstytucyjny	zgodność z opinią Komisji Weneckiej
część nominacji sędziowskich po 2017 r. nie miała charakteru politycznego – nominowani przeszli procedurę opiniowania przez sędziów-wizytatorów i kolegia sądów, asesorzy nie mieli innej możliwości dojścia do zawodu	część nominacji sędziowskich po 2017 r. miała charakter polityczny – nominowani mogą nie dawać rękojmi należytego sprawowania urzędu
ochrona uprawnień pracowniczych sędziów/asesorów – wadliwe ukształtowanie procedury nominacyjnej nie powinno samo w sobie wpływać na uprawnienia pracownicze	oparcie się na dwóch modelach – quasi-dyscyplinarnym i administracyjnym
pogodzenie ochrony praworządności (naruszonej przez funkcjonowanie obecnej KRS) z innymi zasadami konstytucyjnymi . (zgodne z stanowiskiem Komisji Weneckiej i orzeczeniami sądów międzynarodowych)	położenie nacisku na uchwały neo-KRS rekomendujące przy powołaniu/awansie sędziowskim
kompleksowość projektu – obejmuje uchwały w przedmiocie nominacji sędziowskiej i asesorskiej po 2018 r. oraz inne uchwały osobowe KRS z tego okres np. w przedmiocie zgody na orzekanie po osiągnięciu określonego wieku	pełna współpraca między organami weryfikacyjnymi i organami dyscyplinarnymi (w szczególności notyfikacje, przekazywanie dokumentów dla potrzeb wszczynania i przeprowadzenia postępowań dyscyplinarnych)

	przerwanie terminów przedawnienia deliktów dyscyplinarnych
	ustanowienie dwóch podmiotów – komisji weryfikacyjnej i sądu weryfikacyjnego
	komisja jest organem quasi-oskarżycielskim – zebranie stosownego materiału dowodowego i przekazanie go sądowi wraz z rekomendacjami
	uniknięcie bezwładu instytucji prawnych – ustanowienie komisji jako organu odrębnego od sądu, który skupiony jest na celu, jest odpowiedzialny politycznie i zmusza sąd do aktywności
	odpowiedzialność polityczna komisji przed władzą ustawodawczą
	skład sądu weryfikacyjnego jest losowany z grona sędziów sądów apelacyjnych powołanych do 2017 roku , co do których statusu nie ma wątpliwości
zróżnicowany skład komisji pozwoli uniknąć pułapki myślenia korporacyjnego zarówno w odniesieniu do korporacji sędziowskiej w ogóle, jak i do grup sędziów powołanych przez starą i nową KRS	
projektowane postępowanie zapewni równowagę pomiędzy różnymi wartościami oraz potrzebami społecznymi i pozwoli uniknąć niebezpiecznych skrajności; może być w przyszłości podstawą niewymuszonego pojednania środowisk prawniczych	

1. Postępowania przewidziane projektem

Projekt zakłada **5 różnych postępowań**:

- 1) **weryfikacyjne: co do uchwał KRS** podjętych po 2018 r. w sprawach osobowych;
- 2) **ponowne przed nową KRS:** na zasadach ogólnych, w razie uchylenia uchwały w postępowaniu weryfikacyjnym;

- 3) **dyscyplinarne**: na zasadach ogólnych, w stosunku do osób, które dopuściły się deliktów dyscyplinarnych – organy weryfikacyjne mają obowiązek współdziałania z organami dyscyplinarnymi;
- 4) **karne**: również na zasadach ogólnych, analogicznie jak w p. 3;
- 5) **wznowieniowe co do orzeczeń**: w razie uchylenia uchwały w postępowaniu weryfikacyjnym w stosunku do orzeczeń, którego wydała osoba nominowana na podstawie tej uchwały; granice wznowienia są jednak w projekcie zakresłone bardzo wąsko.

2. Postępowanie weryfikacyjne:

Zasadniczym celem jest ustalenie, **czy należy wznowić postępowanie przed KRS**.

Postępowanie dzieli się na dwa etapy: w pierwszym **organ postulujący** (roboczo nazwany „komisją weryfikacyjną”) gromadzi materiał dla sądu i przedstawia swoje konkluzje, w drugim **dwuinstancyjny sąd weryfikacyjny** podejmuje decyzję w przedmiocie uchylenia uchwały KRS albo odmowy jej uchylenia (co sanuje skutki uchwały).

Projekt wymusza zakończenie obu faz postępowania **w określonym terminie**, po którym kwestionowanie statusu sędziów nie będzie już możliwe. Wszczęcie postępowania **przerywa bieg przedawnienia** występów dyscyplinarnych i przestępstw.

Postępowanie dotyczy uchwał KRS, zostało więc ukształtowane **na bazie postępowania administracyjnego z elementami postępowania karnego** (aby nie naruszać prawa do obrony osób zainteresowanych).

W skład organu postulującego powinni wchodzić sędziowie (zwłaszcza członkowie poprzednich kadencji KRS), prokuratorzy, przedstawiciele zawodów prawniczych i uczelni. Członkowie poprzednich KRS znają praktykę postępowań przed Radą, prokuratorzy zapewniają doświadczenie w gromadzeniu materiału dowodowego, a przedstawiciele środowisk prawniczych są elementem zewnętrznej, społecznej kontroli nad postępowaniem.

Skład sądu weryfikacyjnego powinni tworzyć sędziowie, których status nie jest kwestionowany – najlepiej w oparciu o struktury organizacyjne sądów apelacyjnych.

3. Postępowanie po wznowieniu

W razie uchylenia uchwały KRS, postępowania w sprawie osobowej powinno podlegać co do zasady powtórzeniu. **Osoba, która zajmuje stanowisko objęte ponowną procedurą ma prawo udziału w ponownym postępowaniu**, a gdyby po jego przeprowadzeniu nie uzyskała rekomendacji – **zachowuje określone uprawnienia pracownicze**.

Projekt zakłada bowiem, że nawet jeśli postępowanie przed KRS okazało się tak wadliwe, że należy je powtórzyć, to **nie może to być samo w sobie podstawą odpowiedzialności osoby, która brała udział w takim postępowaniu**. Udział w postępowaniu nie był bowiem zakazany prawem, a w początkowym okresie funkcjonowania wadliwej KRS funkcjonowało wśród środowiska sędziowskiego przekonanie, że w konkursach należy brać udział bez względu na ich potencjalną wadliwość, przede wszystkim z uwagi na potrzeby kadrowe wymiaru sprawiedliwości. Dopiero z czasem koncepcja bojkotu postępowań przed wadliwym KRS zyskała większy odzew.

4. Postępowania dyscyplinarne i karne

Osoby powołane po 2017 r. mogą natomiast ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną i karną na zasadach ogólnych – ale **nie na zasadzie domniemania winy, tylko po wykazaniu**, że ich zachowanie wypełnia znamiona przewinienia dyscyplinarnego albo przestępstwa.

Dopiero orzeczenie sądu wydane w tym trybie mogłoby być podstawą **usunięcia z urzędu połączonego z utratą uprawnień pracowniczych** (np. stanu spoczynku).

Projekt przewiduje przy tym, że postępowanie dyscyplinarne **przerywa bieg przedawnienia** w tych sprawach. Ich ściganie w poprzednio obowiązującym stanie prawnym nie było bowiem realnie możliwe.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby postępowanie weryfikacyjne oraz postępowania dyscyplinarne i karne były **prowadzone równoległe, niezależnie od siebie**. Ich wzajemne uzależnienie powodowałoby bowiem, że w praktyce niemożliwe byłoby skuteczne przeprowadzenie weryfikacji w rozsądnym terminie.

5. Postępowanie wznowieniowe co do orzeczeń

Projekt przyjmuje domniemanie, że orzeczenia wydane z udziałem sędziów powołanych po 2017 r. są ważne.

Uchylenie uchwały KRS dotyczącej danej osoby obala jednak to domniemanie i otwiera drogę do **wznowienia postępowań zakończonych prawomocnym orzeczeniem** w oparciu o nienależytą obsadę sądu, jak również do **podnoszenia zarzutów w środkach odwoławczych** w sprawach prawomocnie niezakończonych.

Prawo do złożenia wniosku o wznowienie przysługiwałoby **stronie, w określonym, krótkim terminie** od uchylenia uchwały KRS. Ponadto strona musiałaby wykazać, że, gdy to tylko było możliwe, **w toku postępowania kwestionowała** skład sądu.

Dodatkowym ograniczeniem powinien być wpływ wadliwej nominacji na wynik sprawy. Wadliwość nominacji stanowi bowiem **uchybiecie proceduralne**, a nie merytoryczne. Podobnie

jak w przypadku innych uchybień proceduralnych może dojść do sytuacji, że **mimo popełnionych błędów orzeczenie odpowiada prawu**. W takiej sytuacji orzeczenie nie powinno być uchylone.

Ponadto, niektóre wadliwe orzeczenia mogły wywołać **nieodwracalne skutki prawne** (np. przysądzenie własności po licytacji publicznej). W tej sytuacji sąd orzekający o wznowieniu stwierdzałby jedynie wydanie orzeczenia z naruszeniem prawa, co stanowiłoby prejudykat do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

6. Projekt a opinia Komisji Weneckiej:

- a) dostrzega **wadliwość wszystkich** nominacji na skutek uchwał wadliwej KRS (p. 18.a opinii);
- b) weryfikację prowadzą organy **niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej**, a projekt zapewnia nowym sędziom **drogę sądową** (p. 18.b, 21, 22 opinii);
- c) umożliwia organom weryfikacyjnym **działanie w oparciu o ogólne i z góry wskazane kryteria** co do tzw. „kohort” sędziów (p. 18.c opinii), a przy tym zapewnia im **indywidualizację ich odpowiedzialności** (p. 30, 31 opinii)
- d) nie stygmatyzuje nowych sędziów, gdyż postępowanie weryfikacyjne **nie jest postępowaniem dyscyplinarnym, nie wprowadza domniemania winy**, przyznaje prawo do sądu i do uczciwego procesu (p. 18.b, 34-36, 40 opinii);
- e) **nie zakłada nieważności** nominacji *ex tunc* (p. 32 opinii);
- f) **spełnia wymóg proporcjonalności**, gdyż nawet w razie wznowienia postępowania nowy sędzia nie jest pozbawiony ochrony prawnej ani możliwości powołania w ponownej procedurze, a gdyby w tej procedurze ponownej nie był wybrany, zapewnia mu pewne przywileje pracownicze (p. 18.d, 29-32, 37 opinii);
- g) **chroni stabilność wydanych orzeczeń**, a jednocześnie prawo obywateli do sądu, gdyż nie uniemożliwia wznowienia postępowań prowadzonych przez wadliwie powołanych sędziów (p. 29, 41-45 opinii);
- h) przewiduje zakończenie weryfikacyjny **w sensownym, z góry przewidzianym terminie** (p. 18.e, 44 opinii).