



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-112(5)/10

Warszawa, 1 grudnia 2010 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

**- o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 3364).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

## **Stanowisko Rządu wobec senackiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 3364)**

Senacki projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa ma przede wszystkim na celu dostosowanie porządku prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07 (Dz. U. Nr 202, poz. 1567), jak również uwzględnia postulaty zgłaszane przez Krajową Radę Sądownictwa wynikające z doświadczeń związanych ze stosowaniem obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67), zwanej dalej „ustawą o KRS”.

Trybunał Konstytucyjny we wskazanym powyżej wyroku orzekł, że art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, w zakresie, w jakim zawiera zwrot „i postępowania przed Radą”, jest niezgodny z art. 187 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji RP, albowiem przekazuje regulacji szczebla podustawowego kwestię zastrzeżoną przez Konstytucję do materii ustawowej. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Z kolei art. 12 ust. 6 ustawy o KRS stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb działania Rady i postępowania przed Radą, mając na względzie potrzebę zapewnienia efektywnego i sprawnego wykonywania przez Radę zadań przewidzianych w ustawach. W ocenie Trybunału ustawa o KRS w kwestii trybu działania Rady jest niezwykle lakoniczna, a ponadto wyłącza stosowanie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.). Wobec braku podstawowych regulacji ustawowych dotyczących postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa, zdaniem Trybunału rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623, z późn. zm.) wyraźnie wkracza w materię ustawową. W związku z tym podstawą działania organu konstytucyjnego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, w niedopuszczalny sposób staje się nie ustawa, lecz rozporządzenie. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zakwestionowany przepis ustawy o KRS utraci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyroku Trybunału, co nastąpiło w dniu 1 grudnia 2009 r. (Dz. U. Nr 202, poz. 1567). Mając na względzie przedmiotowe rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w projekcie ustawy o KRS zakłada się uregulowanie

szeregu kwestii związanych z postępowaniem przed Radą, które aktualnie są zawarte w wyżej wymienionym rozporządzeniu.

Projektowana ustawa systematyzuje kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, mając przy tym na względzie pozycję ustrojową tego organu oraz zadania przypisane mu na mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z tym, że część kompetencji Rady wynika z treści innych aktów normatywnych, w celu uzyskania symetrii w zakresie stopnia zaangażowania Rady w obszarach związanych z funkcjonowaniem sądownictwa powszechnego, wojskowego oraz administracyjnego, projekt zawiera także propozycje dokonania odpowiedniej nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.).

Ponadto projekt rezygnuje z dotychczasowego rozwiązania dającego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Ministrowi Sprawiedliwości możliwość delegowania swego zastępcy na posiedzenie plenarne Rady w przypadku, gdy osoby te nie mogą osobiście brać udziału w jej pracach, jak również zakłada nowelizację przepisów dotyczących wygaśnięcia mandatu członka Rady, m. in. poprzez usunięcie przesłanki wygaśnięcia mandatu w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu oraz w sytuacji odwołania przez organ, który dokonał wyboru.

Proponuje się również uregulowanie zasad przyznawania oraz wysokości diet przysługujących poszczególnym członkom KRS z tytułu udziału w posiedzeniach plenarnych i innych pracach Rady.

Dodatkowo projekt obejmuje zmianę ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) polegającą na przyznaniu sędziemu, który został poddany badaniu lekarskiemu dla dokonania oceny jego zdolności do dalszego wypełniania obowiązków, prawa do zaskarżenia orzeczenia lekarza orzecznika w drodze sprzeciwu.

W ocenie Rady Ministrów propozycje zawarte w projekcie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa co do zasady zasługują na aprobatę, jakkolwiek ich szczegółowa analiza nasuwa następujące uwagi i spostrzeżenia.

1. Projektowana ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 4 do kompetencji Rady zalicza dokonanie wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych. Biorąc pod uwagę treść tego przepisu *in principio*, zgodnie z którą „(...) Rada wykonuje inne zadania określone w ustawach, a w szczególności: (...)”, wydaje się, że intencją

projektodawców było, aby kompetencje w nim określone wynikały z treści odrębnych ustaw. W związku z tym należy rozważyć uzupełnienie propozycji nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 47 projektu) o wskazanie, że rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych wybiera Krajowa Rada Sądownictwa.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że projektowane wyposażenie Rady w kompetencję do wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych i związane z tym zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych powodują, że w przepisie intertemporalnym należałoby doprecyzować status obecnego rzecznika dyscyplinarnego wybranego w dotychczas obowiązującym trybie. Skoro uczyniono tak w art. 52 projektu określając, że kadencja członków Prezydium Rady wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów trwa do końca okresu, na który zostali wybrani, to również w odniesieniu do rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych (także stanowiska kadencyjnego) winien być dodany przepis o podobnym charakterze. Wprowadzenie tego przepisu umożliwiłoby kontynuację postępowań dyscyplinarnych przez dotychczasowego rzecznika po wejściu w życie ustawy i eliminowałoby wątpliwości, jakie powstać mogłyby w toku postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przez rzecznika do czasu upływu jego kadencji i wyboru nowego rzecznika według zmienionych zasad. Dodatkowo należy zauważyć, że w projektowanym art. 33 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 47 pkt 3 projektu) zawarte jest nieprawidłowe odesłanie do § 7, zamiast do § 3.

2. Zgodnie z projektowanym art. 6 ust. 1 Rada może zarządzić przeprowadzenie wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej, lustracji w sądzie oraz lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę. Czynności te mogą być przeprowadzane przez członków Rady lub przez sędziów delegowanych do Biura Rady na podstawie odrębnych przepisów i nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli (art. 6 ust. 2 i 3 projektu). W związku z tym, że proponowane brzmienie tego przepisu stanowi powtórzenie obecnie obowiązującego art. 3 ust. 1-3 ustawy o KRS, jego przyjęcie w obecnym kształcie stanowić będzie potwierdzenie uprawnienia wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa, a więc również nie będących sędziami, do przeprowadzania czynności, o których mowa w art. 6 ust. 1 projektu.

W tym kontekście należy zauważyć, że czynności określone w projektowanym art. 6 są odzwierciedleniem elementów składających się na nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych wykonywany na podstawie art. 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Do

czynności tych art. 38 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zalicza w szczególności wizytację sądu albo jego jednostki organizacyjnej oraz lustrację w sądzie. Podobnie należy zakwalifikować lustrację pracy sędziego, z uwagi na to, że katalog czynności określonych w wyżej wymienionym przepisie ma charakter otwarty. Stosownie do treści art. 39 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Gwarancję tego, że nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie będzie wkraczał w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli, stanowi przepis art. 38 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który przewiduje, że czynności w postaci wizytacji i lustracji mogą być wykonywane wyłącznie przez sędziów.

Dokonując oceny konstytucyjności zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, a zatem również upoważnienia do czynności polegających na przeprowadzeniu wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej, bądź lustracji w sądzie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, uznał, że w przypadku wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w przeciwieństwie do nadzoru judykacyjnego, ustawodawca dopuszcza do jego sprawowania również podmioty spoza władzy sądowniczej. Konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawiedliwości i podległe mu służby także wykonywały ten nadzór, pod warunkiem, że ustawodawca stworzy gwarancje, by działania nadzorcze Ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie.

Oprócz przepisu art. 38 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dodatkową gwarancję zgodności z Konstytucją RP nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych zawiera art. 9 tej ustawy, który przewiduje, że podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Wobec treści art. 9 oraz art. 38 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przeprowadzenie wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej, czy lustracji w sądzie, a tym samym lustracji pracy sędziego, kwalifikować należy jako podstawowe zadania z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów

bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, których wypełnianie winno zostać powierzone sędziom.

Uwzględniając powyższe uwagi należy zatem wyrazić opinię, że rozwiązanie proponowane w art. 6 ust. 3 projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w zakresie w jakim nie przewiduje, by czynności określone w art. 6 ust. 1 mogli wykonywać jedynie członkowie Rady będący sędziami, nie zawiera należytych gwarancji, że przeprowadzane czynności nie będą wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Wydaje się ponadto, że zważywszy na regulację art. 9 i art. 38 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przepis art. 6 ust. 3 projektu w proponowanym brzmieniu może być źródłem niespójności systemowej w zakresie ustroju sądów.

3. Komentarza wymaga także przepis art. 9 ust. 2 projektu, który przewiduje, że mandat osoby powołanej przez Prezydenta wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Prezydenta. Wydaje się, że przepis ten nie uwzględnia innej niż upływ kadencji sytuacji wygaśnięcia mandatu Prezydenta, a mianowicie wcześniejszego opróżnienia urzędu Prezydenta, o którym wyraźnie mowa w art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. Dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości w tym względzie i jednoznacznego ustalenia terminu wygaśnięcia mandatu członka Rady powołanego przez Prezydenta celowym byłoby odniesienie się w treści projektowanego art. 9 ust. 2 zarówno do końca kadencji Prezydenta, jak i do daty zaistnienia okoliczności skutkującej opróżnieniem urzędu.

4. Rozważenia wymaga także treść art. 10 ust. 3 projektu, zgodnie z którym członkowie Rady wybrani przez Sejm i Senat pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków. W przypadku niedokonania niezwłocznego wyboru nowych członków Rady przez Sejm lub Senat nowej kadencji, przepis ten stanowić może podstawę do kontynuowania pełnienia swojej funkcji przez dotychczasowych członków Rady, co wydaje się nie do pogodzenia z treścią art. 187 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i 2 projektu. W związku z treścią art. 187 ust. 3 Konstytucji RP proponowane brzmienie przepisu może także budzić wątpliwości w przypadku wyboru przez Sejm i Senat nowych członków Rady przed upływem kadencji dotychczasowych członków.

Na marginesie przedmiotowych rozważań zauważyć trzeba, że przepis art. 10 ust. 1 i 2 projektu nie wnosi żadnych nowych normatywnych treści, a powtarza jedynie treść art. 187 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 Konstytucji RP, w związku z czym należy postulować wykreślenie przedmiotowych ustępów. Analogiczna uwaga odnosi się również do projektowanego art. 8 ustawy o KRS.

5. Zgodnie z projektowanym art. 27 członkowie Rady w związku z pełnieniem obowiązków w Radzie otrzymują diety za każdy dzień udziału w posiedzeniach plenarnych i innych pracach Rady w wysokości 20% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także zwrot kosztów według zasad obowiązujących przy podróżach służbowych.

W związku z treścią przedmiotowego przepisu proponuje się zastąpienie wyrazu „diety” wyrazem „wynagrodzenie”. Ponadto należy zakwestionować powiązanie wynagrodzenia członków Rady z podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, gdyż regulacja ta prowadzi do automatycznego wzrostu wydatków budżetu państwa na finansowanie przedmiotowych wynagrodzeń. Wobec powyższego wynagrodzenie członków Rady powinno zostać określone kwotowo, a jego waloryzacja powinna następować na zasadach obowiązujących przy waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

Trzeba również zauważyć, że nie ma przepisów regulujących zwrot należności za podróże służbowe, które miałyby zastosowanie w stosunku do wszystkich kategorii pracowników. Należy nadmienić, że na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.) minister właściwy do spraw pracy określa, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, zaś zgodnie z art. 77<sup>5</sup> § 3 – ustawy Kodeks pracy warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi zatrudnionemu u innego pracodawcy niż wymieniony w § 2, określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania. W związku z powyższym należy postulować dookreślenie w projektowanym przepisie zasad na jakich należności z tytułu podróży służbowych będą przysługiwały członkom Rady. Mogłoby to nastąpić poprzez odesłanie w tym zakresie do przepisów w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju, wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy – Kodeks pracy.

6. Wątpliwości budzi również treść art. 32 ust. 3 projektu. Wydaje się bowiem, że zbędne jest odrębne uregulowanie kwestii wyłączenia wyznaczonego członka Rady

ze składu zespołu powołanego w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na jej posiedzeniu, tym bardziej, że przepis ten nie konstruuje odmiennych od art. 29 projektu przesłanek wyłączenia, ani też odrębnego trybu postępowania w tym zakresie. Uznać zatem należy, że przepis art. 29 w sposób kompleksowy reguluje zagadnienie wyłączenia członka Rady od udziału w określonej sprawie, a więc również od udziału w pracach przedmiotowego zespołu. Trzeba bowiem pamiętać, że członkowie takiego zespołu są jednocześnie członkami Rady. Wyłączenie dotyczyć powinno zakazu podejmowania czynności w określonej sprawie, a nie tylko w określonej części prac organu, którego członkiem jest osoba, co do której zachodzą podstawy wyłączenia. Przepis art. 32 ust. 3 projektu w proponowanym brzmieniu może powodować wątpliwości co do przesłanek wyłączenia, skoro przepis ten nie zawiera odrębnego katalogu okoliczności powodujących wyłączenie, ani też odesłania do art. 29 ust. 1 i 2 projektu ustawy. Nadto poddaje w wątpliwość uprawnienie uczestnika postępowania prowadzonego przez Radę do złożenia wniosku o wyłączenie członka zespołu, skoro zgodnie z art. 32 ust. 3 zdanie drugie projektu o wyłączeniu członka zespołu Rada decyduje na wniosek członka, a nie wniosek uczestnika.

7. W odniesieniu do proponowanej treści art. 40, który ogranicza się do stwierdzenia, że do wniosku o powrót na stanowisko sędziego powinny być dołączone stosowne dokumenty, bez wskazania o jakie dokumenty chodzi, należy zauważyć, że przyjęta przy redagowaniu tego przepisu technika legislacyjna odbiega od techniki zastosowanej przy redagowaniu art. 39 ust. 2 i 3 projektu, w którym, choć nie enumeratywnie, to jednak wymieniono dokumenty, które winny być dołączone do wniosku o przeniesienie sędziego w stan spoczynku. W związku z tym zasadne wydaje się usunięcie przedmiotowej rozbieżności.

Reasumując Rada Ministrów pozytywnie opiniuje przedmiotowy projekt ustawy i opowiada się za skierowaniem go do dalszych prac legislacyjnych, w trakcie których należałoby uwzględnić uwagi i propozycje zawarte w stanowisku Rządu.