



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2010 r.

DL-P-V-4500-36/10

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 lipca 2010 r. (znak: BPS/KU-034/935/4/10), dotyczące prośby o zaopiniowanie senackiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 935), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony projekt ustawy stanowi przede wszystkim dostosowanie porządku prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07 (Dz. U. Nr 202, poz. 1567), w którym Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 6 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”, 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 RP 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 KRS 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 trybem działania Krajowej Rady Sądownictwa i postępowaniem przed Radą, które w chwili obecnej są zawarte w wyżej wymienionym rozporządzeniu.

Projektowana ustawa porządkuje również kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, poszerzając jednocześnie ich katalog, m. in. o kompetencję do wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych, a także o prawo do wyrażania opinii w odniesieniu do kandydatów na stanowiska w międzynarodowych oraz ponadnarodowych organach sądowych, w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego, w kwestii programów i przebiegu stażu na stanowiskach asystenta sędziego i referendarza sądowego, jak też w zakresie programów szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, kuratorów sądowych i urzędników sądów oraz sposobu realizacji innych zadań związanych z doskonaleniem kadr sądów wykonywanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

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.

W projekcie zawarta jest również propozycja zmiany przepisu stanowiącego podstawę delegowania sędziego sądu powszechnego do pełnienia czynności w Biurze Rady, jak również ustawowe uregulowanie wysokości diet przysługujących członkom Rady w związku z pełnieniem obowiązków w Radzie.

Nadto projekt zakłada zmianę ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych 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 związku z proponowanymi zmianami projekt przewiduje odpowiednią nowelizację ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, z późn. zm.), ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, 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.).

Analiza przepisów zawartych w projekcie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nasuwa następujące uwagi i spostrzeżenia.

1. Zgodnie z treścią art. 1 projektu ustawy Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, który to przepis stanowi w istocie powtórzenie art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. W projekcie ustawy brakuje natomiast przepisu, który określałby zakres spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy. Należałoby zatem rozważyć uzupełnienie projektu o przepis w brzmieniu: „Ustawa reguluje ustrój, zakres działania i tryb pracy Rady oraz sposób wyboru jej członków”.

2. W odniesieniu do art. 2 projektu określającego zadania Krajowej Rady Sądownictwa, należy wyrazić opinię, że zaproponowana regulacja jedynie w niewielkim stopniu systematyzuje kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa.

W pierwszej kolejności nasuwa się wątpliwość co do zasadności powtarzania w treści projektu ustawy o KRS kompetencji Rady zawartych w przepisach innych ustaw, tym bardziej w sytuacji, gdy w art. 2 ust. 1 projektu proponuje się, aby katalog ten miał charakter otwarty. Co istotne, powtórzenie tych kompetencji w treści projektu ustawy o KRS może powodować wątpliwości interpretacyjne wynikające z ewentualnych różnic w sformułowaniu treści przepisów innych ustaw statuujących kompetencje KRS. Wydaje się, że w odniesieniu do przedmiotowej kwestii wystarczające byłoby stwierdzenie, że Rada wykonuje zadania określone w ustawach.

W tym kontekście należy wyrazić opinię, że projektowana ustawa o KRS powinna przede wszystkim wskazywać te kompetencje Rady, które nie wynikają z przepisów innych ustaw. W tym zakresie niezbędne jest zwrócenie uwagi na odpowiednie uszeregowanie tych kompetencji przy uwzględnieniu materii, do której się odnoszą. W związku z tym należy postulować, aby w pierwszej kolejności umieścić takie kompetencje Rady jak rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych. W dalszej kolejności zasadne wydaje się umieszczenie kompetencji do uchwalania zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwania nad ich przestrzeganiem, wypowiedzania się o stanie kadry sędziowskiej, wyrażania stanowiska w sprawach dotyczących sądów i sędziów, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego, jak również opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawiania wniosków w tym zakresie.

3. Wątpliwości budzi zasadność proponowanego poszerzenia zadań Rady o wskazaną w art. 2 ust. 1 pkt 4 projektu kompetencję do opiniowania kandydatów na stanowiska w międzynarodowych oraz ponadnarodowych organach sądowych. W tym kontekście należy zauważyć, że nie ma jednolitego trybu naboru kandydatów na przedmiotowe stanowiska. Nader często wybór kandydatów do objęcia powyższych funkcji wymaga przeprowadzenia negocjacji na forum międzynarodowym przez Ministra Spraw Zagranicznych, które to negocjacje odbywają się w sposób niesformalizowany. Wobec wskazanego charakteru procesu rekrutacji, należy wyrazić opinię, że uwzględnienie w nim formalnego opiniowania kandydatów przez Krajową Radę Sądownictwa mogłoby powodować znaczne trudności praktyczne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, że Rada nie obraduje permanentnie.

4. W dalszej kolejności należy wyrazić wątpliwości w odniesieniu do zawartych w art. 2 ust. 2 pkt 3 i 4 projektu propozycji rozszerzenia kompetencji Rady o opiniowanie programów i przebiegu stażu na stanowiskach asystenta sędziego i referendarza sądowego, jak również opiniowanie realizacji innych zadań, poza programami szkolenia i doskonalenia zawodowego, związanych z doskonaleniem kadr sądów wykonywanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury oraz rozpatrywanie sprawozdań z realizacji tych programów i zadań. W tym kontekście zauważyć trzeba, że w skład Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury wchodzi również trzech członków wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa, a do zadań tej Rady należy między innymi wyrażanie opinii we wszystkich sprawach dotyczących działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Ponadto przepis projektowanej ustawy dotyczący opiniowania realizacji innych zadań związanych z doskonaleniem kadr sądów wykonywanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury jest mało precyzyjny i może budzić wątpliwości interpretacyjne.

5. Rozważenia wymaga kwestia usystematyzowania przepisów projektowanej ustawy o KRS w odniesieniu do organów Rady. Należy zatem postulować jednoznaczne wskazanie wszystkich organów Rady, jak również określenie ich

kompetencji. W tym zakresie zasadne wydaje się wydzielenie z art. 12 ust. 1 projektu, do odrębnej jednostki redakcyjnej, przepisu dotyczącego powoływania przez Radę jej rzecznika prasowego. Przedmiotowa jednostka redakcyjna powinna zostać uzupełniona o przepisy dotyczące trybu powołania rzecznika.

6. Wątpliwości nasuwa treść projektowanego art. 14 ustawy o KRS w zakresie w jakim nakłada on na Radę obowiązek wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych na pierwszym posiedzeniu po zgłoszeniu kandydatów przez wszystkie zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych. Wydaje się, że norma wynikająca z tego przepisu ma charakter nazbyt szczegółowy i techniczny, a także może być źródłem wątpliwości w przypadku niedokonania wyboru rzecznika podczas pierwszego posiedzenia Rady.

7. W odniesieniu do projektowanego art. 21 należy wyrazić opinię, że w zakresie świadczeń przysługujących sędziemu wyznaczonemu do stałego wykonywania pracy w Biurze Rady wystarczające byłoby odesłanie do przepisów zawartych w art. 78 § 2-4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ponadto wątpliwości budzi użycie w art. 21 projektu sformułowania „w urzędzie obsługującym Ministra Sprawiedliwości”. Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych sędzia może być delegowany do czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, a nie do „urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości”. Poprawną regulację w tym zakresie zawiera obecnie obowiązujący przepis art. 16 ust. 2 ustawy o KRS.

8. Nie znajduje uzasadnienia określanie w ustawie o KRS wysokości diet członków Rady, co zostało zaproponowane w art. 22 ust. 1 pkt 1 projektu. Przedmiotowa regulacja ma charakter zbyt szczegółowy i powinna zostać zamieszczona w przepisach wykonawczych, tak to jest w obecnym stanie prawnym.

9. Wątpliwości nasuwa zamieszczenie w projekcie ustawy art. 26 określającego otwarty katalog spraw indywidualnych rozpatrywanych przez Radę. Wydaje się,

że ustawa o KRS powinna jedynie w ogólny sposób określać tryb postępowania przed Radą oraz ewentualnie zawierać przepisy szczególne dotyczące poszczególnych rodzajów spraw, będących przedmiotem rozstrzygnięć Rady.

10. Mając na względzie treść art. 27 ust. 2 projektu ustawy należy wyrazić opinię, że kwestie związane z aktami osobowymi i ich przedstawianiem Radzie w celu rozpatrzenia sprawy indywidualnej stanowią materię o charakterze technicznym, która powinna zostać zamieszczona w treści przepisów wykonawczych.

11. W odniesieniu do treści art. 28 ust. 1 projektu ustawy o KRS dotyczącego przygotowywania spraw indywidualnych na posiedzenia plenarne w zespołach wyznaczonych przez Przewodniczącego rozważyć należy uzupełnienie przedmiotowej regulacji o przedziałowe określenie liczebności zespołów (np. od 3 do 5 osób).

12. Zgodnie z treścią projektowanego art. 29 ust. 1 pisma w sprawach rozpoznawanych przez Radę doręcza się uczestnikom postępowania za zwrotnym poświadczeniem odbioru. W związku z tym, że przepis ten posługuje się pojęciem „uczestnik postępowania”, celowe wydaje się sprecyzowanie jego zakresu.

13. W nawiązaniu do treści projektowanych art. 31-34 ustawy o KRS należy wskazać, że w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany projekt nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który do przepisów tej ustawy dodaje regulację dotyczącą kryteriów dokonywania ocen kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie, jak i zasad selekcji kandydatów. Projekt wprowadza kryteria oceny kwalifikacji kandydatów pochodzących z poszczególnych zawodów prawniczych, zachowując przy tym jednolitość w takim zakresie, w jakim jest ona możliwa.

Jednocześnie projekt wprowadza istotną modyfikację procedury obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich w celu wzmocnienia jej konkursowego charakteru i zapewnienia udziału przedstawicieli wszystkich prawniczych grup zawodowych w procesie oceniania kandydatów. W ocenie Ministra Sprawiedliwości tego rodzaju

zmiany stają się bowiem konieczne i w pełni pożądane, tworząc gwarancję równego dostępu do służby publicznej i wyboru najlepszych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego.

W związku z tym, że projektowane art. 31-33 ustawy o KRS dotyczą tych samych zagadnień, co zmiany zawarte w projekcie opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości, zasadne byłoby wykreślenie przedmiotowych artykułów z treści projektu.

Konieczne natomiast wydaje się zmodyfikowanie treści art. 34 projektu poprzez zmianę zasad podejmowania przez KRS uchwał w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie na stanowisko sędziego, jeżeli na jedno stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat. W takim przypadku Rada, rozpatrując i oceniając wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie, powinna podejmować jedną uchwałę, obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Regulacja taka jest niezbędna z punktu widzenia skuteczności ewentualnego odwołania złożonego przez kandydata od uchwały KRS odmawiającej przedstawienia jego kandydatury z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego.

Należy jednocześnie zasygnalizować, że wspomniany projekt nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zmienia również sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez organy samorządu sędziowskiego, co jest związane z nowym ukształtowaniem systemu organów samorządu sędziowskiego w sądach powszechnych. Zakłada się mianowicie, że członków KRS wybierać będą bezpośrednio zgromadzenia ogólne sędziów apelacji, a nie, tak jak jest to obecnie, odrębne zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych.

14. Należy wyrazić wątpliwość co do zasadności umieszczenia w treści projektu ustawy o KRS przepisów art. 35 i 36, dotyczących kwestii wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i powrotu na stanowisko sędziego, albowiem wydaje się,

że właściwym miejscem dla tych regulacji byłaby ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

15. W ocenie Ministra Sprawiedliwości nie znajduje uzasadnienia proponowana nowelizacja art. 77 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych polegająca na zobligowaniu Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pełnienia czynności w Biurze Rady na wniosek Przewodniczącego KRS. Przedmiotowa zmiana prowadziłaby do powstania niespójności systemowej, gdyż w chwili obecnej wszystkie przepisy dotyczące delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości pozostawiają skorzystanie z tego uprawnienia do uznania Ministra. Jest to uzasadnione zwłaszcza jeśli się zważy, że Minister Sprawiedliwości odpowiada za prawidłową etatyzację sądów i ich sprawne funkcjonowanie.

Z wyznaczami szacunku :


Krzysztof Kwiatkowski