



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 8 października 2008 r.

Druk nr 284

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Krzysztof Kwiatkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Art. 1.

W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z późn. zm.¹⁾) w art. 13 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Sędzia albo osoba, której praw lub obowiązków dotyczy uchwała, wydana w indywidualnej sprawie, może odwołać się od takiej uchwały do Sądu Najwyższego, z powodu sprzeczności uchwały z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 2 ust. 1 pkt 6."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256, z 2005 r. Nr 169, poz. 1410 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 73, poz. 484, Nr 136, poz. 959 i Nr 227, poz. 1680 oraz z 2008 r. Nr 72, poz. 427 i Nr 96, poz. 621.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. akt SK 57/06) z stwierdzającego niezgodność art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia ogłoszona została w Dz. U. z 2008 r., Nr 96, poz. 621 (dzień publikacji wyroku — 5 czerwca 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 4A, poz. 63.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł o niezgodności art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim dotyczy art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z pkt 2 tej ustawy — z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Radzie kandydatury przedstawia prezes właściwego sądu, po przeprowadzeniu stosownego postępowania, lub Minister Sprawiedliwości.

Art. 2 ust. 1 ustawy o KRS, będący uzupełnieniem norm Konstytucji brzmi:

„Rada wykonuje zadania określone w ustawach, a w szczególności: (...)

- 2) rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych,
- 3) przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych”.

Natomiast zakwestionowany art. 13 ust. 2 tej ustawy brzmi następująco:

„Sędzia albo osoba, której praw lub obowiązków dotyczy uchwała, wydana w indywidualnej sprawie, może odwołać się od takiej uchwały do Sądu Najwyższego, z powodu sprzeczności uchwały z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 6”.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, natomiast art. 77 ust. 2, iż „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Art. 13 ust. 2 ustawy o KRS, choć generalnie potwierdza konstytucyjną regułę i pozwala odwoływać się od uchwał KRS do Sądu Najwyższego, z powodu sprzeczności uchwały z prawem — to jednak wyłącza prawo odwołania się do sądu od decyzji Rady w przedmiocie rozpatrywania i oceniania kandydatur (art. 2 ust. 1 pkt 2) oraz przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów (art. 2 ust. 1 pkt 3).

Nie kwestionuje się tego, iż Rada wykonuje „swoje kompetencje samodzielnie i nie sposób przyjąć, by Sąd Najwyższy, w ramach przewidzianej ustawowo kontroli legalności uchwał, zastępował Radę i w tym zakresie zmieniał merytorycznie jej uchwały” w przedmiocie wniosku do Prezydenta o powołanie sędziego. Problem dotyczy tego, że ustawa odmawia sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 60 Konstytucji stanowi, że „obywatele polscy, korzystający z pełni praw publicznych, mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

„Przepis ten gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantuje natomiast przyjęcia do tej służby”. Ustawodawca może formułować warunki, „uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej”. Z przepisu tego wynika ponadto nakaz stworzenia „odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby”. Ich brak „naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach”.

„Art. 60 Konstytucji ma charakter gwarancji formalnej, jako że normy konstytucyjne, poza wymogiem obywatelstwa polskiego, nie określają przesłanek, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o stanowisko w służbie publicznej. Przepis ten nie może być zatem podstawą dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy czy pełnienie konkretnej funkcji, zajmowanie określonego stanowiska. Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej” oraz „weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby”. TK stwierdził również, iż „prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie”.

Czy przedstawianie Prezydentowi przez KRS wniosku o powołanie sędziego jest w ogóle „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, czyli czy artykuł ten stosuje się do powoływania sędziów? Zdaniem TK, „prawo do sądu nie obejmuje (...) sporów wewnątrz aparatu państwowego, w tym spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych”. Jednak sprawy z zakresu podległości służbowej należy rozumieć „wąsko, ponieważ szereg elementów, kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej, podlega kognicji sądu”, np. jeśli chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze”. Nie ulega też wątpliwości, że prawo do sądu obejmuje nie tylko sprawy karne, ale również cywilne i administracyjne. Pojęcie „sprawy” z art. 45 Konstytucji należy rozumieć autonomicznie w stosunku do poszczególnych gałęzi prawa. W konsekwencji TK stwierdził, że „ureczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje (...) w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” („z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej”).

„Postępowanie w sprawie oceny kandydata do pełnienia urzędu sędziowskiego na określonym stanowisku sędziowskim wpływa bezpośrednio na określenie sytuacji prawnej tej osoby. Nie można uznać, że kwestie powołania na określone stanowisko sędziowskie to sprawy z zakresu podległości służbowej. Ubieganie się o stanowisko sędziowskie nie jest zagadnieniem mieszczącym się w treści istniejącego stosunku pracy. Kandydat ubiegający się o stanowisko sędziego uczestniczy w procedurze ‘zewnętrznej’ wobec istniejących do tej pory relacji służbowych; ocena jego kandydatury, będąca warunkiem powołania na stanowisko sędziowskie, dokonywana jest przez organ zewnętrzny w stosunku do sądu, w którym dotychczas funkcjonuje [często o stanowisko ubiega się np. adwokat]. Wynika to już z samej regulacji konstytucyjnej umiejscawiającej KRS na zewnątrz systemu sądów”.

KRS nie jest sądem. W zakresie opiniowania i przedstawiania Prezydentowi kandydatów na sędziów — pełni funkcję organu administracji wydającego rozstrzygnięcie indywidualne z zakresu administracji publicznej.

Zdaniem TK, postępowanie przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, ma charakter postępowania administracyjnego — ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i podlega kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych. Sąd nie może natomiast dokonywać merytorycznych ingerencji w decyzje Rady.

TK stwierdził też, iż, artykułowi 45 ust. 1 Konstytucji, towarzyszy też istotne uzupełnienie w postaci art. 77 ust. 2 Konstytucji. Art. 45 dotyczy dochodzenia wszelkich spraw przed sądem,

także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 obejmuje jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie.

Podczas gdy, prawo do sądu ustanowione w art. 45 może być, zgodnie z art. 31 ust. 3, wyjątkowo ograniczane, to jednak w świetle art. 77 ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wymienionych wprost w konstytucji, a takim jest prawo do służby publicznej z art. 60.

„Procedura, w ramach której KRS ocenia kandydata do pełnienia urzędu sędziego na określonym stanowisku sędziowskim i decyduje o przedstawieniu Prezydentowi (...) wniosku o powołanie na to stanowisko, dotyczy, zawartego w art. 60 Konstytucji prawa ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej, a zatem prawa należącego do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Dlatego (...) Trybunał orzekł, że całkowite wyłączenie drogi sądowej przez zaskarżony przepis art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 60 Konstytucji”.

2.2. Wyrok wywołuje skutki prawne z dnia ogłoszenia.

2.3. Żaden uprawniony podmiot nie wniósł inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany zakwestionowanych przepisów.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, by w ustawie o KRS w art. 13 w ust. 2 zdaniu drugiemu nadać brzmienie:

”Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 2 ust. 1 pkt 6”.

W stosunku do dotychczasowego brzmienia oznacza to pominięcie pkt 2 i 3, i powoduje, że skargi na decyzje KRS dotyczące powoływania sędziów będzie rozpatrywał Sąd Najwyższy.

Skarga ta będzie jednak mogła dotyczyć tylko „sprzeczności uchwały z prawem”; w tym przypadku oznacza to, że tylko sprzeczności z procedurą. Decyzja KRS w zakresie merytorycznym (w zakresie opinii o kandydacie i przedstawienia kandydata Prezydentowi jest niezaskarżalna).

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa pociąga za sobą skutki finansowe z budżetu państwa tylko w tym zakresie, w jakim zmuszą Sąd Najwyższy do rozpatrzenia skarg na decyzje KRS. Będą to więc wydatki śladowe.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
