

Warszawa, 9 sierpnia 2002 r.

## **Opinia**

### **o zgodności przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Druk nr 496) z prawem Unii Europejskiej**

#### **I. Przedmiot projektu ustawy**

Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (Druk nr 496) reguluje strukturę, tryb i zakres działania Sądu Najwyższego, a także prawa i obowiązki sędziów i innych pracowników Sądu Najwyższego.

#### **II. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem ustawy**

**a)** Stosownie do art. 5 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), Wspólnota działa jedynie w ramach uprawnień przyznanych jej w Traktacie i celów w nim oznaczonych. Państwa członkowskie zachowują suwerenność, a jedynie przekazują wykonywanie niektórych kompetencji Wspólnocie. W oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości należy stwierdzić, że przekazanie to nie ogranicza autonomii organizacyjnej i proceduralnej państwa członkowskiego. Państwa mogą swobodnie decydować o strukturze, kompetencjach i trybie działania organów państwowych, w tym o ich powoływaniu i likwidacji, nawet wówczas, gdy wiąże się to z implementacją prawa wspólnotowego (wyrok w sprawie International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit z 15 grudnia 1971 r., sprawy 51-54/71 ECR z 1971 r.).

**b)** TWE statuuje zasadę swobodnego przepływu pracowników. Polega ona m.in. na zniesieniu wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia pracowników pochodzących z państw członkowskich ze względu na obywatelstwo (art. 39 ust. 1 i 2 TWE). Jednak swoboda ta nie dotyczy zatrudnienia w administracji publicznej (art. 39 ust. 4 TWE).

Choć przepis wyłączający zatrudnienie w administracji publicznej brzmi jednoznacznie i kategorycznie, to praktyka wygląda trochę łagodniej. Trybunał Europejski, zgodnie z zasadą, że wyjątki należy interpretować zwięźajaco, doprowadził w swoim orzecznictwie do określenia administracji publicznej jako całokształtu miejsc pracy, które obejmują bezpośrednie lub pośrednie uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji, których przedmiotem jest ochrona ogólnego interesu państwa lub innych zbiorowości publicznych i które z tego względu zakładają istnienie między pracownikiem a państwem szczególnej więzi solidarności, jak również wzajemności praw i obowiązków, które są podstawą więzi obywatelstwa (Komisja przeciwko Belgii, sprawa 149/79, wyrok z 17 grudnia 1980 r. ECR z 1980 r.). Trybunał przeforsował też pogląd, że to on decyduje ostatecznie czy dane stanowisko należy zakwalifikować do administracji publicznej, a nie państwa członkowskie.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść Komunikatu Komisji dotyczącego stosowania dawnego art. 48 ust. 4 TWE<sup>1</sup> (J.O. 1988, C 72). Komisja uważa, że wyjątek dotyczący administracji publicznej dotyczy przede wszystkim pracowników sił zbrojnych, policji, **sędziów**, pracowników administracji skarbowej oraz dyplomacji. Może odnosić się do administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, w zakresie, w jakim chodzi o personel, który wykonuje władze państwową, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi.

Zarówno Komisja jak i Trybunał Sprawiedliwości zdają się wyłączać z pojęcia administracji publicznej np. pracowników technicznych, czy personel pomocniczy. Tym niemniej wszystkie przypadki rozpatrywane są indywidualnie.

---

<sup>1</sup> Obecnie art. 39 ust 4 TWE. Pomimo zmiany numeracji artykułów z dniem 1 maja 1999 r, w związku z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu., treść przepisu nie uległa zmianie. W związku z tym treść Komunikatu zachowuje aktualność.

### **III. Układ Europejski**

Układ Europejski reguluje kwestię przepływu pracowników w art. 37 - 43. Przepis art. 37 stanowi m.in., że Polska zobowiązana jest traktować obywateli państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, posiadających zezwolenie na pracę w Polsce, na równi z obywatelami polskimi. Nie wprowadza zatem zasady swobodnego przepływu pracowników, a jedynie reguluje równe traktowanie pracowników polskich i pochodzących z państw Unii Europejskiej, ale już posiadających zezwolenie na pracę. Przy czym Układ nie normuje samej procedury i zasad wydawania takich pozwoleń.

Należy zauważyć, iż Układ nie zawiera postanowienia, które ograniczałoby dostęp obywateli państw Unii Europejskiej do zatrudnienia w polskiej administracji publicznej.

### **IV. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego**

Opiniowany projekt ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy struktury i zadań Sądu Najwyższego pozostaje poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Natomiast część dotycząca pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego - w zasadzie - nie jest sprzeczna z postanowieniami Układu Europejskiego i TWE.

Z przepisów projektu wynika, że sędziami Sądu Najwyższego mogą być jedynie obywatele polscy (art. 12 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 18 ust. 1 pkt. 5 projektu). Z przepisów projektu (zwłaszcza art. 1 pkt. 1 i 2 projektu) wynika, że Sąd Najwyższy jest organem, do którego stosuje się przedstawione powyżej wywody Trybunału Sprawiedliwości i Komisji dotyczące rozumienia pojęcia "administracja publiczna". Wobec tego takie ograniczenie dostępu do stanowisk sędziów Sądu Najwyższego nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Poza sędziami Sądu Najwyższego i sędziami – asystentami sędziów Sądu Najwyższego (art. 22 ust. 4 projektu), w Sądzie Najwyższym zatrudnieni będą inni pracownicy. Będą oni zatrudniani w Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 62 ust. 1 projektu) oraz w Biurze Studiów i Analiz (art. 62 ust. 2 projektu). Stosownie do art. 65 ust. 2 projektu, do pracowników SN niebędących sędziami, stosować należy odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a w sprawach nieuregulowanych także w tej ustawie – przepisy

ustawy – Kodeks pracy. W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do art. 3 pkt. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, urzędnikiem państwowym może być osoba, która jest obywatelem polskim.

Nie jest to najbardziej precyzyjna regulacja, można jednak przyjąć, że osoby zatrudnione w Sądzie Najwyższym na stanowiskach urzędniczych będą musiały posiadać obywatelstwo polskie. Natomiast pracownicy administracyjni, pomocniczy i techniczni nie będą musieli legitymować się polskim obywatelstwem.

Wydaje się, że – w świetle orzecznictwa ETS - zakres zadań osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w Sądzie Najwyższym (zob. art. 62 ust. 1 i 2 projektu) pozwala na stosowanie w stosunku do nich wymogu obywatelstwa polskiego.

## **V. Konkluzje**

W konkluzji należy stwierdzić, że opiniowany projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, w części dotyczącej zadań, organizacji Sądu Najwyższego pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Natomiast w części dotyczącej składu Sądu Najwyższego i zatrudnienia w Sądzie Najwyższym – wbrew twierdzeniom autorów (zob. punkt XIV uzasadnienia) – jest objęty prawem wspólnotowym, nie jest jednak z tym prawem sprzeczny.

*Opracował: Bartosz Pawłowski*