

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Warszawa, dnia 18 lipca 2017 r.

Stanowisko
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
dotyczące poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym
(druk nr 1727)

Opiniowany projekt ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi kolejny element wprowadzanej konsekwentnie w życie przez resort sprawiedliwości reformy sądownictwa, w ramach której dokonano już kompleksowych zmian ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.), poprzez jej dwie nowelizacje oraz ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.). W istocie zmierzają one do podporządkowania sposobu sprawowania władzy sądowniczej organowi władzy wykonawczej – ministrowi sprawiedliwości, wyposażanemu (poprzez kolejne nowelizacje wskazanych aktów prawnych), w niczym nieograniczone, ustawowe kompetencje do kreowania – w wyniku podejmowania decyzji o charakterze personalnym – obsady kluczowych stanowisk w sądach powszechnych.

W tym kontekście wskazane na wstępie uzasadnienia projektu opiniowanej ustawy założenia, które legły u podstaw owej reformy, mające – zdaniem jej autorów – zagwarantować sprawiedliwość wyroków sądowych (ale już niekoniecznie zgodność z prawem – przyp.), szybsze postępowania i przywrócić społeczne zaufanie do sądów zdają się sugerować, że **projektodawcy utożsamiają ich skuteczną realizację z każdorazowym piastunem stanowiska ministra sprawiedliwości, który miałby**

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

stanowić gwarancję realizacji owych założeń, a w konsekwencji usiłują wyposażyc ten organ w kompetencje pozwalające te cele osiągnąć.

Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu wskazane powyżej aspekty reformy dały projektodawcom asumpt do podjęcia działań ustawodawczych zmierzających również do usprawnienia funkcjonowania Sądu Najwyższego i zdemokratyzowania procesu powoływania do niego sędziów, a projektowana regulacja ma gwarantować pełnienie funkcji sędziego przez osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i etycznych, nad czym czuwać będzie utworzona w ramach Sądu Najwyższego nowa, autonomiczna Izby Dyscyplinarna.

Podkreślenia wymaga, iż **zarówno opiniowana jak i wszystkie poprzednie inicjatywy legislacyjne odnoszące się do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wprowadzają konstrukcje oparte na umniejszeniu pozycji ustrojowej władzy sądowniczej względem władzy ustawodawczej (w przypadku KRS) bądź wykonawczej (sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy), prowadząc przy tym do istotnego zachwiania, będącego konstytucyjną zasadą ustrojową, trójpodziału władzy.** Przewidziana w projektowanej ustawie pozycja oraz zakres dyskrejonalnych kompetencji ministra sprawiedliwości w odniesieniu do trybu powoływania, delegowania i przenoszenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz wszczynania i prowadzenia przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych wskazuje na oparcie opiniowanej regulacji na zasadzie jednolitości władzy państwowej z jednoczesnym uprzywilejowaniem władzy wykonawczej, poprzez przyznanie tej ostatniej (konkretnie jej jednoosobowemu organowi) istotnych i nie podlegających kontroli uprawnień w odniesieniu do sądownictwa. Wskazuje na to przeprowadzona poniżej analiza poszczególnych przepisów projektowanej ustawy.

Mając na uwadze obszerność projektowanej ustawy, w zasadzie prowadzącej do kompleksowej rekonstrukcji struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego jak i zmiany statusu jego sędziów oraz zasad ich powoływania – pomijając aspekt trafności tych rozwiązań dla usprawnienia funkcjonowania Sądu Najwyższego – niniejsze stanowisko

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

koncentruje się wokół problematyki istnienia ustawowych mechanizmów gwarantujących zapewnienie przedstawicielowi władzy wykonawczej wpływu (jak się to jawi na gruncie opiniowanego projektu, niczym nieograniczonego) na personalną obsadę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, a w konsekwencji na skład osobowy jego poszczególnych izb. W tym kontekście możliwe jest bowiem dokonanie oceny projektowanej regulacji pod kątem jej zgodności z Konstytucją RP oraz wynikającymi z niej zasadami ustrojowymi państwa, którego elementem bez wątpienia pozostaje Sąd Najwyższy.

Wzorem ostatniego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491) również projekt opiniowanej regulacji jest procedowany jako poselski, co pozwala m. in. na pominięcie obligatoryjnych w przypadku przedłożeń rządowych wymogów odnoszących się do przeprowadzania konsultacji społecznych. Jest to o tyle zastanawiające, że **gospodarzem – wprowadzanej obecnie na wielu płaszczyznach – reformy wymiaru sprawiedliwości zdaje się być jednak resort sprawiedliwości, który konsekwentnie powinien być inicjatorem i jednocześnie autorem wszelkich projektów aktów prawnych mieszczących się w lansowanych przezeń zmianach.** Miało to przecież miejsce w odniesieniu do pierwszej nowelizacji Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Zwłaszcza **w odniesieniu do przedłożeń dotyczących tak istotnej oraz społecznie wrażliwej materii jaką jest usprawnienie funkcjonowania sądownictwa podjęta próba pominięcia konsultacji i dyskursu publicznego jawi się nie tylko jako kompletnie wadliwa praktyka legislacyjna, ale jaskrawy przejaw lekceważącego traktowania konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, wywodzonej z preambuły do ustawy zasadniczej.** Pochodząca od grupy posłów inicjatywa legislacyjna w przedmiotowej materii jest o tyle zaskakująca i nietypowa, że wraz z nią upublicznione zostały szczegółowo opracowane założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych do projektowanej ustawy, które stanowiąc wymóg formalny projektu ustawy, bez wątpienia, w przedłożonym kształcie, podlegały ustaleniom resortowym.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Z niewiadomych jednak przyczyn minister sprawiedliwości nie okazał się oficjalnym inicjatorem projektowanej regulacji.

Odnosząc się do konkretnych rozwiązań legislacyjnych przewidzianych w projektowanej ustawie **zasadnym jest zwrócenie uwagi na zakres kompetencji przyznanych ministrowi sprawiedliwości względem kształtowania ustroju Sądu Najwyższego jak i składu jego sędziów, w szczególności w krótkim okresie po planowanym wejściu opiniowanej regulacji w życie.**

W powyższym aspekcie za najbardziej kontrowersyjne uznać należy następujące propozycje projektowanych rozwiązań legislacyjnych:

- 1) art. 3 § 2 – minister sprawiedliwości uzyskał kompetencje do ustalenia, z wyłączeniem jakiejkolwiek procedury konsultacyjnej, regulaminu Sądu Najwyższego określającego całkowitą liczbę stanowisk sędziowskich sędziów Sądu Najwyższego (co aktualnie czyni Prezydent RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego), liczbę stanowisk sędziowskich Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania, niejako zawłaszczając monopol na tą materię regulacyjną;
- 2) art. 87 § 1 – minister sprawiedliwości uzyskał dyskrecyjne kompetencje do wskazania, bez ustalenia jakichkolwiek obiektywnych kryteriów, którzy z sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów nie przechodzą w stan spoczynku z dniem następującym po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, przy czym przewidziane w art. 108 projektu *vacatio legis* wynosi 14 dni; jednocześnie Minister Sprawiedliwości określi izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia Sądu Najwyższego będzie wykonywać obowiązki.

Należy w tym miejscu wskazać, że **według doniesień medialnych, które pojawiły się w godzinach porannych w dniu 18 lipca br. Minister Sprawiedliwości zamierza w tym zakresie zgłosić poprawkę do**

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

projektowanej ustawy, która będzie przewidywać przekazanie wyżej wskazanej kompetencji Krajowej Radzie Sądownictwa. W przekonaniu KRRP, tego typu propozycja nie może zmienić krytycznej oceny proponowanego rozwiązania. Nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji jest przeniesienie sędziów SN w stan spoczynku. Trudno zgodzić się bowiem ze stanowiskiem projektodawcy, że przeniesienie w stan spoczynku sędziów SN wypełnia treść art. 180 ust. 5 ustawy zasadniczej umożliwiającego przeniesienie sędziego w stan spoczynku „w razie zmiany ustroju sądów” lub „zmiany granic okręgów sądowych”. **Za niezgodne z treścią art. 180 ust. 5 Konstytucji uznaje się bowiem przeniesienie sędziego w stan spoczynku „nadmiernie wcześniej” lub też podjęcie działań zmierzających do usunięcia sędziów z pełnionych funkcji, jeśli celem w istocie nie byłoby poprawienie funkcjonowania sądów i efektywności ich działania (por. *Wiliński, Karlik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. M. Saffjana i L. Boska, Warszawa 2016 (komentarz do art. 180)*). Ponadto wskazać należy, że nie jest konstytucyjną ani ustawową kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa decydowanie o przejściu sędziów w stan spoczynku.**

- 3) art. 87 § 3 – minister sprawiedliwości uzyskał dyskrecyjne kompetencje do uwzględnienia albo odmowy uwzględnienia wniosku sędziego Sądu Najwyższego, który został przeniesiony w stan spoczynku o przeniesienie go na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym względnie wskazania innego stanowiska w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym; jednocześnie projektowane przepisy nie przewidują obowiązku uzasadnienia decyzji w tej materii jak również jakiegokolwiek trybu odwoławczego w sytuacji rozstrzygnięcia odmiennego od wnioskowanego;
- 4) art. 88 – ministrowi sprawiedliwości przyznano uprawnienie do dowolnego wskazania sędziego Sądu Najwyższego, wykonującego zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w sytuacji gdy sędzia

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

zajmujący to stanowisko został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 § 1;

- 5) art. 89 § 2 – ministrowi sprawiedliwości przyznano prawo delegowania sędziego sądu powszechnego z co najmniej dziesięcioletnim stażem pracy do pełnienia obowiązków w Sądzie Najwyższym, na wniosek sędziego Sądu Najwyższego zastępującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub sędziego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 88;
- 6) art. 31 – minister sprawiedliwości zyskuje kompetencje do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, w sytuacji gdy sędzia ukończy 65 rok życia i złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska;
- 7) art. 37 § 8 i 9 – minister sprawiedliwości uzyskał prawo udzielania zgody na podjęcie przez sędziego Sądu Najwyższego innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, w tym zajęć dydaktycznych innych niż wykonywane na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym oraz prawo sprzeciwu w powyższym zakresie, który można zastosować odpowiednio do sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku.

Tego rodzaju **rozwiązania zostały zaprojektowane bez przeprowadzenia jakiegokolwiek, choćby powierzchownej, analizy odnoszącej się do potrzeby wzmocnienia kompetencji ministra sprawiedliwości w zakresie przyznanych mu prerogatyw bądź wskazania celów jakim miałyby to służyć, oprócz uzyskania decydującego wpływu na obsadzenie wszelkich stanowisk sędziowskich i funkcji w Sądzie Najwyższym według klucza opracowanego w resorcie sprawiedliwości, co będzie naturalną konsekwencją wejścia w życie projektowanej ustawy.**

Analogiczne zastrzeżenia budzą również pozostałe regulacje odnoszące się do wpływu ministra sprawiedliwości na funkcjonowanie Sądu Najwyższego oraz orzekających w nim sędziów, zwłaszcza w kontekście działalności nowoutworzonej w strukturze Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej:

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

- 1) art. 54 i art. 57 § 2 – przyznaje ministrowi sprawiedliwości kompetencję do powołania – nie znanego aktualnie obowiązującej regulacji ustawowej – Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, którego powołanie do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego powoduje wyłączenie innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie, przy czym Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zarówno wszcząć postępowanie jak i wstąpić do postępowania już toczącego się; w konsekwencji następuje wyposażenie ministra sprawiedliwości w instrument procesowy gwarantujący władczy wpływ na bieg postępowań dyscyplinarnych poprzez powoływanie organu uprawnionego do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wyłącznie na podstawie racji ministra; dodatkowo został on wzmocniony instytucją sprzeciwu, który może zostać wniesiony w sytuacji wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zaś jego wniesienie jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania ministra sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika;
- 2) art. 56 § 4 i 5 – przyznaje ministrowi sprawiedliwości prawo wniesienia sprzeciwu od postanowienia o odmowie wszczęcia bądź o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego wydanego przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego, przy czym wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem podjęcia i dalszego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania ministra sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika;
- 3) art. 104 – przyznaje ministrowi sprawiedliwości prawo wznowienia postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym przez rzecznika dyscyplinarnego przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, jeżeli przemawia za tym dobro wymiaru sprawiedliwości, a zatem w zasadzie w każdym przypadku wpisującym się w ramy tego rodzaju, niedefiniowalnej klauzuli generalnej.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Poddane powyżej analizie przepisy projektowanej regulacji wskazują, iż **będący przedmiotem niniejszego stanowiska projekt ustawy należy oceniać z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy, która wielokrotnie była materia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego**, w tym również w aspekcie pozycji władzy sądowniczej (m. in. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03; 9 listopada 2005 r., sygn. KP 2/05; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 i 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Jego analiza prowadzi do wniosku, iż oparcie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej nie ogranicza się jedynie do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności. **Konsekwencją realizacji tej zasady staje się bowiem ujęcie stosunków między poszczególnymi władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia.** Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP jest zarówno funkcjonalny **podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa** (tak: wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12).

Przegląd powołanego wyżej orzecznictwa sądu konstytucyjnego, pozwala na uznanie, że na gruncie projektowanej ustawy, w której przewidziano określone rozwiązania systemowe zmierzające do zapewnienia ministrowi sprawiedliwości dyskrecyjnego wpływu na personalną obsadę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, uznać należy je za co do zasady niedopuszczalne oraz sprzeczne z ustawą zasadniczą albowiem prowadzą do zachwiania stanu równowagi pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą. Projektowana ustawa zakłada bowiem przyznanie ministrowi sprawiedliwości niczym nieograniczonych kompetencji w zakresie powoływania, delegowania i przenoszenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego z jednoczesną rezygnacją z obowiązku wyrażania przez jakikolwiek inny podmiot opinii, choćby niewiążących, o kandydatach na te stanowiska sędziowskie. Prowadzi to do całkowitego

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

wykluczenia przedstawicieli władzy sądowniczej – samorządu sędziowskiego z procedury powoływania osób, których podstawowym zadaniem jest sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i kształtowanie jednolitej wykładni prawa, pozostawiając to w wyłącznej gestii ministra sprawiedliwości.

W kontekście projektowanych zmian najistotniejszym powinno być dążenie, aby dokonując ukształtowania wzajemnych relacji pomiędzy władzą sądowniczą, której emanacją są sędziowie Sądu Najwyższego, a władzą wykonawczą, której mandatarium jest minister sprawiedliwości wprowadzić mechanizmy równoważące, pozwalające na wzajemną współpracę tych osób w ramach jednej instytucji publicznej jaką jest konstytucyjny organ państwa – Sąd Najwyższy. Wprowadzenie konstrukcji normatywnej, która wprowadza uprzywilejowanie jednego z tych podmiotów względem drugiego bądź – jak to ma miejsce w opiniowanej ustawie – stwarza strukturę, w ramach której Sąd Najwyższy stanie się powiernikiem oraz wykonawcą woli ministra, całkowicie zdezauluje konstytucyjne funkcje i misję Sądu Najwyższego. Efektywność działania Sądu Najwyższego i skuteczna realizacja przypisanych mu w ustawie zasadniczej zadań są możliwe do osiągnięcia jedynie poprzez zapewnienie pola do współpracy pomiędzy sędziami Sądu Najwyższego, w tym sprawującymi w nim funkcje prezesów, a ministrem sprawiedliwości, a nie poprzez oparcie tej relacji na zasadach podległości, co ma miejsce w sytuacji przyznania ministrowi kompetencji do arbitralnego wpływu na ich powoływanie. Konsekwencją wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu będzie instytucjonalne podporządkowanie sędziów Sądu Najwyższego ministrowi sprawiedliwości, co doprowadzi do instrumentalizacji tego urzędu, czyniąc go wykonawczym wobec decyzji resortowych. Na gruncie ustawy zasadniczej wkraczanie innych władz w organizację i działalność władzy sądowniczej w sferze nieobjętej zasadą niezawisłości, może się dokonywać wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). W sytuacji projektowanej nowelizacji brak jest takiego uzasadnienia.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

Rekapituluując stanowisko wskazać należy, iż projektowana regulacja w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z art. 173 Konstytucji RP oraz jest niezgodna z jej art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. **Wskazane niezgodności z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP prowadzą do naruszenia gwarantowanej powyższymi przepisami ustawy zasadniczej fundamentalnej zasady ustrojowej, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz.**

Kierownik
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Rafał Stankiewicz