



Warszawa, 20 lipca 2017 r.

Opinia do ustawy o Sądzie Najwyższym

(druk nr 567)

I. Cel i przedmiot ustawy

Najważniejsze postanowienia przedłożonej Senatowi ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczą:

1. określenia funkcji Sądu Najwyższego polegających m.in. na sprawowaniu nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i sądów wojskowych, realizowanego poprzez rozpatrywanie środków odwoławczych i rozstrzyganie pytań prawnych, oraz staniu na straży praworządności i sprawiedliwości społecznej w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości,
2. zmiany zakresu kognicji Sądu Najwyższego, do których zalicza się rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym przez ustawę,
3. wyeliminowania z zakresu właściwości Sądu Najwyższego działalności opiniodawczej w pracach legislacyjnych,
4. reformy sądownictwa dyscyplinarnego sędziów, prokuratorów, komorników, notariuszy i przedstawicieli innych zawodów prawniczych, polegającej na utworzeniu w ramach Sądu Najwyższego nowej, autonomicznej Izby Dyscyplinarnej,
5. całkowitej reorganizacji struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, polegającej na utworzeniu, w miejsce obecnych, trzech izb: Prawa Publicznego, Prawa Prywatnego, oraz Izby Dyscyplinarnej, do której należeć będzie rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników sądowych, a także spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku,

6. przyznania Prezydentowi RP uprawnienia do wydawania, w drodze rozporządzenia, regulaminu Sądu Najwyższego normującego jego wewnętrzną organizację oraz liczbę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym oraz liczbę stanowisk w każdej izbie,
7. przyjmowania oświadczeń majątkowych sędziów Sądu Najwyższego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
8. określenia organów Sądu Najwyższego, którymi według ustawy są: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego i Kolegium Sądu Najwyższego,
9. podwyższenia wymagań dla pełnienia funkcji sędziego Sądu Najwyższego (sędzią SN nie będzie mogła zostać osoba prawomocnie skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, posiadająca obywatelstwo innego państwa lub współpracująca z organami bezpieczeństwa państwa poprzedniej formacji ustrojowej),
10. ograniczenia możliwości podejmowania dodatkowego zajęcia lub sposobu zarobkowania przez sędziów Sądu Najwyższego, i to tylko po poinformowaniu lub za zgodą Ministra Sprawiedliwości,
11. obniżenia – w porównaniu ze stanem obowiązującym – granicy wieku uprawniającej do przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku i ustanowienia jej w wysokości 60 lat, gdy chodzi o kobiety i 65 lat w przypadku mężczyzn (granica ta może ulec przesunięciu do 70 lat, za zgodą Krajowej Rady Sądownictwa),
12. wprowadzenia przyspieszonego trybu procesowania w przedmiocie uchylenia immunitetu przysługującego sędziom Sądu Najwyższego (projekt przewiduje ujednolicenie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz poszerza katalog kar dyscyplinarnych m.in. o sankcję obniżenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, ustanawia ponadto dodatkową dolegliwość w postaci możliwości podania przez sąd dyscyplinarny prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego do wiadomości publicznej),
13. powołania przez Ministra Sprawiedliwości – spośród prokuratorów – Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy, dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego (do kompetencji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości należy przeprowadzenie czynności wyjaśniających, wszczęcie postępowania dyscyplinarnego bądź przystąpienie do już toczącego się postępowania),

14. zmiany zasad postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym m.in. wprowadzenie obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” uchwał Sądu Najwyższego o randze zasad prawnych,
15. określenia podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego,
16. możliwości delegowania przez Ministra Sprawiedliwości, na wniosek Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w Ministerstwie Sprawiedliwości lub pracownika sądu albo prokuratury do wykonywania czynności w Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Biurze Studiów i Analiz Sądu Najwyższego,
18. możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez członków Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego niebędących sędziami wyłącznie za zgodą Ministra Sprawiedliwości,
17. ujednolicenia zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz prokuratorów (wśród projektowanych rozwiązań należy wymienić wprowadzenie przyspieszonego trybu rozpoznania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej w sytuacji, gdy sędzia został ujęty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa i jest zatrzymany),
18. wprowadzenia nowych rozwiązań w kwestii delegowania prokuratorów,
19. wskazania, w art. 87, że wszyscy Sędziowie SN z dniem wejścia w życie ustawy przechodzą w stan spoczynku, z wyjątkiem wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości, po zatwierdzeniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
20. wskazania przez Prezydenta RP, który z Sędziów SN będzie wykonywał kompetencje Pierwszego Prezesa SN, oraz, że Minister Sprawiedliwości może delegować do Sądu Najwyższego sędziów sądów powszechnych do pełnienia obowiązków w SN,
21. proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmiany dotyczącej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem wniesienia w dniu 12 lipca 2017 r. poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 1727).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce w na 46. posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2017 r.

Sejm zadecydował o niezwłocznym przystąpieniu do drugiego czytania, które miało miejsce w dniu 19 lipca 2017 r.

W toku debaty dwa podmioty zgłosiły wnioski o odrzucenie ustawy.

Zgłoszono również 975 poprawek.

Po odbytym w dniu 19 lipca 2017 r. posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, komisja wniosła w sprawozdaniu o przyjęcie 36 poprawek.

Na tym samym 46. posiedzeniu, w dniu 20 lipca 2017 r., po przyjęciu popartych przez Komisję poprawek, Sejm ustawę uchwalił.

III. Uwagi szczególne:

1) art. 3 ustawy przewiduje całkowicie nową regulację w zakresie wewnętrznej struktury Sądu Najwyższego. Stanowi, że Sąd będzie się dzielił na trzy izby: Prawa Publicznego, Prawa Prywatnego i Izbę Dyscyplinarną.

Ustawa ani w tym, ani w żadnym miejscu nie określa jaki rodzaj spraw będzie rozpatrywany przez Wydziały Izby Prawa Prywatnego.

W art. 4 wskazuje się, że w Izbie Prawa Publicznego znajdował się będzie Wydział Wojskowy rozpatrujący sprawy podlegające orzecznictwu sądów wojskowych.

Ustawa nie określa jakie inne wydziały będą składać się na strukturę tej Izby.

Zwraca uwagę, że Izba Dyscyplinarna, w art. 5, określoną ma zarówno strukturę jak i właściwość rzeczową.

Zgodnie z dorobkiem jurysprudencji rzymskiej (Terencjusza, Cyncerona i Ulpiana) oraz bardziej współczesnym, XIX-wiecznym rozumieniem pojęcia „prawa publicznego”, jako przynależne do prawa publicznego kwalifikuje się stosunki prawne, które charakteryzuje nierówność (nierównouprawnienie) stron.

Można domyślać się, że Izba Prawa Publicznego będzie zajmować się prawem karnym (historycznie administracyjne i kanoniczne), ubezpieczeń społecznych, publicznym prawem gospodarczym oraz normami prawa konstytucyjnego (np. kwestie ważności wyborów i referendum ogólnokrajowych).

Prawo prywatne opiera się na zasadzie swobody umów i równouprawnienia stron, zatem Izba Prawa Prywatnego winna zajmować się sprawami z zakresu prawa cywilnego, pracy, rodzinnego, prawa handlowego (gospodarczego).

W art. 3 § 2 ustawa składa w ręce Prezydenta RP obowiązek określenia w regulaminie Sądu Najwyższego wewnętrznej organizacji Sądu oraz podział spraw między izby.

Przepis nie uwzględnia w procesie tworzenia rozporządzenia możliwości przedstawienia stanowiska przez którykolwiek z organów Sądu Najwyższego.

Ponadto zawarte we wskazanym przepisie upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie spełnia wymogów nałożonych na ustawodawcę wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w ustawie (wyrok TK z 26 maja 2009 r., P 58/07).

„W szczególności niezgodne z Konstytucją jest takie upoważnienie, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek.

W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym momencie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej.

Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.” (wyroki U 19/97, K 12/99, K 15/09).

Rozwiązaniem tego problemu byłoby przeniesienie do ustawy kilku podstawowych uregulowań zawartych w projekcie aktu wykonawczego określających wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego i podział spraw między Izby, przy czym treść art. 5 ustawy mogłaby stanowić wzorzec dla ich kształtu.

2) w szeregu przepisów ustawy tj. w:

- art. 5 § 3 pkt 2,
- art. 24 § 1 pkt 1,
- art. 30 § 1 pkt 3,
- art. 81 pkt 4 lit. a,
- art. 83 pkt 3,
- art. 86 pkt 4 i w pkt 15:

znalazło się wyrażenie „popelnienie przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego”.

Zastosowana terminologia nie uwzględnia „umyślnych przestępstw skarbowych” co prowadzić może do unikania odpowiedzialności przez osoby, które popełniły przestępstwo skarbowe.

Ponadto jest niespójna z innymi przepisami zmienianymi ustawą (por. art. 83 pkt 3 z art. 83 pkt 13).

3) w art. 3 w § 2 oraz w art. 81 pkt 9, w art. 39d wyraz „określa” zastępuje się wyrazem „określi”;

4) w art. 12 w § 2–4 i 7–9 wyrazy „na Pierwszego Prezesa” zastępuje się wyrazami „na stanowisko Pierwszego Prezesa”;

Celem poprawki jest ujednoczenie terminologii art. 12 ustawy.

5) w art. 13:

- a) w § 1 skreśla się wyrazy „z zastrzeżeniem § 2”,
- b) w § 3 skreśla się wyrazy „z zastrzeżeniem § 4”;

Zasady techniki prawodawczej dotyczące systematyki aktu, w tym wzajemnej relacji pomiędzy przepisami ogólnymi i szczegółowymi, wskazują, iż przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym (§ 23 ust. 3).

Zasady techniki prawodawczej nie zalecają w takim przypadku stosować formuły „z zastrzeżeniem”, w związku z tym, że sformułowanie takie nie niesie ze sobą wartości

normatywnej, a ponadto może budzić wątpliwości interpretacyjne, proponuje się je wyeliminować.

6) w art. 13 w § 6 wyrazy „w wypadku” zastępuje się wyrazami „w przypadku”;

7) w art. 14 określającym zasady powoływania Prezesów Sądu Najwyższego w § 3 zawarty jest nakaz odpowiedniego stosowania przepisów art. 12 § 2–9.

W § 5 z kolei określa się przypadki wygaśnięcia mandatu do zajmowania stanowiska, które są identyczne ze wskazanymi w art. 12 § 10. Wydaje się wskazane wykreślenie z treści art. 14 § 5 i równoczesne rozszerzenie odesłania zawartego w § 3 o odpowiednie stosowanie art. 12 § 10.

– w art. 14:

a) w § 3 wyrazy „art. 12 § 2–9” zastępuje się wyrazami „art. 12 § 2–10”,

b) skreśla się § 5;

8) w art. 18 określone zostały kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. W § 1 w pkt 4 wskazuje się na rozpatrywanie przez Zgromadzenie Ogólne „innych spraw” z inicjatywy między innymi „Prezesów Sądu Najwyższego”. Taki sposób redakcji nakazuje Prezesom działanie łączne i w porozumieniu, przy czym nie jest jasne czy taka była intencja ustawodawcy aby Prezesom Sądu Najwyższego nie przysługiwało prawo do samodzielnego przedstawiania propozycji rozpatrywania przez Zgromadzenie innych spraw będących w zakresie kompetencji lub zainteresowania danego Prezesa.

– w art. 18 w § 1 w pkt 4 wyrazy „Prezesów Sądu Najwyższego” zastępuje się wyrazami „Prezesa Sądu Najwyższego”;

9) art. 54 (oraz konsekwentnie w pozostałych zmienianych ustawach) wprowadza się instytucję Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, który jest powoływany i działa zgodnie z uznaniem i według wskazań Ministra Sprawiedliwości.

Ustawa nie precyzuje w jakich przypadkach Minister Sprawiedliwości powołuje swojego Rzecznika Dyscyplinarnego, wskazując jedynie, że Minister powołuje go do

„określonej sprawy”, wyłączając w ten sposób każdego innego rzecznika, który podejmował do tej pory czynności w sprawie.

Minister jako organ władzy wykonawczej będzie miał przez to wpływ na postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec sędziów, w tym sędziów Sądu Najwyższego co budzi wątpliwość co do zgodności tego uregulowania z art. 10 ust. 1 oraz z art. 173 Konstytucji, stanowiącym, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz;

10) w art. 59 wyrazy „§ 1 i § 2” zastępuje się wyrazami „§ 1 i 2”;

11) zmiany wprowadzone przez Sejm do przepisu art. 62 wprowadzają nowy, w stosunku do przedłożenia sposób przydzielania spraw do rozpoznania. Kwestię przydziału spraw oddzielono od kolejności ich rozpatrywania, w związku z tym proponuje się następującą poprawkę:

– art. 62 otrzymuje brzmienie:

„Art. 62 § 1. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą danej izby dokonuje wyznaczenia składu orzekającego i przydziału spraw w kolejności ich wpływu do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

§ 2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Sadu Najwyższego może zarządzić rozpoznanie sprawy poza kolejnością.”;

w art. 66 w § 4 po wyrazie „Urzędowym” dodaje się wyrazy „Rzeczypospolitej Polskiej”;

12) w art. 78 w § 3 ustawa stanowi, że pracownicy Biura Studiów i Analiz SN, niebędący sędziami, muszą posiadać zgodę Ministra Sprawiedliwości na dodatkowe zatrudnienie lub inne zajęcie.

Wymaga wyjaśnienia pytanie, jakie uprawnienia władcze przysługują Ministrowi Sprawiedliwości, który będzie chciał egzekwować niezastosowanie się pracownika Sądu Najwyższego do jego stanowiska niewyrażającego zgody na dodatkowe zatrudnienie, skoro nie jest podmiotem go zatrudniającym.

13) przepisy art. 82 pkt 2, ust. 11 oraz art. 86 pkt 36, art. 169 przyznają Ministrowi Sprawiedliwości prawo wglądu w czynności sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji

przed wydaniem orzeczenia. Zgodnie z nimi Minister może zwracać uwagę sądu na stwierdzone uchybienia, żądać wyjaśnień oraz usunięcia skutków uchybień.

Wprawdzie ustawa stanowi, że działania Ministra nie mogą naruszać niezawisłości sędziowskiej, jednak powstaje obawa, czy niedostosowanie się sędziego do wskazówek Ministra Sprawiedliwości w konkretnej sprawie nie będzie skutkowało odpowiedzialnością dyscyplinarną.

W tym miejscu należy uzupełnić, że na pojęcie niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP składa się bezstronność (obiektywizm), uniezależnienie od czynników społecznych (polityki, środków masowego przekazu), a także niezależność od instytucji pozasądowych czy partii politycznych.

Należy wyrazić obawę, że Minister Sprawiedliwości w przepisach tych uzyskuje prawo ingerowania w przebieg toczącego się niezgodnie z jego zamysłem sądowego postępowania dyscyplinarnego, co nie pozwala ich uznać za zgodne z art. 10, art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy dodać, że identyczne przepisy zawarte w art. 81 pkt 15 oraz w art. 83 pkt 19 zostały na etapie prac Sejmowych zmienione i obecnie Ministrowi Sprawiedliwości pozostawiono w tych dwóch przepisach prawo wglądu do akt, bez prawa zwracania uwagi sądowi na stwierdzone uchybienia, żądania wyjaśnień oraz usuwania skutków uchybień.

14) w art. 83 w pkt 23 wyrazy „dwóch tygodni” zastępuje się wyrazami „czternastu dni”;
Celem poprawki jest ujednolicenia terminologii zmienianego przepisu.

15) do niewątpliwie najtrudniejszych, z punktu widzenia oceny prawnej, należą kwestie związane z wprowadzanymi do ustawy przepisami przejściowymi zawartymi w art. 87–89.

Przewidują one przeniesienie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i kreują nowe, nieznane Konstytucji uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie wskazywania Krajowej Radzie Sądownictwa sędziów SN, którzy pozostaną w stanie czynnym i którzy będą wykonywać nadal obowiązki orzecznicze w Sądzie Najwyższym.

Minister wskazuje też izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia będzie wykonywał obowiązki.

Takie ukształtowanie pozycji organu władzy wykonawczej, wskazującego Krajowej Radzie Sądownictwa wybranych przez siebie sędziów jako odpowiednich i uprawnionych do orzekania, w sposób uznaniowy i bez wyraźnych ustawowych wskazówek wydają się naruszać art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 oraz art. 180 Konstytucji.

W tym miejscu nie można pominąć wyroku TK K 3/98, który stanowczo stwierdził: „postanowienia art. 180 Konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całokształcie i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej.

Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości.

Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada nieusuwalności sędziów, w szczególności wykluczająca powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji sędziego.”.

16) w art. 99 zawarto nieprawidłowe odesłanie do terminu wskazanego w art. 93 § 2.

Przepis dotyczy niebędących sędziami członków Biura Studiów i Analiz SN, którym Pierwszy Prezes Sadu Najwyższego zaproponował nowe warunki pracy i płacy.

Osoby te od dnia przedstawienia nowych warunków mają 60 dni na podjęcie decyzji co do przyjęcia lub odmowy przyjęcia tych warunków.

Tymczasem przepis art. 99 stanowi, że osoby te w terminie 14 dni mają złożyć Ministrowi Sprawiedliwości informację o wykonywaniu dodatkowego zatrudnienia. Termin 14-dniowy powinien być liczony od upływu terminu do przyjęcia lub odmowy przyjęcia nowych warunków pracy lub płacy określonego w art. 93 § 3.

– w art. 99 wyrazy „93 § 2” zastępuje się wyrazami „93 § 3”;

17) należy dokonać zmian w treści art. 100, który powtarza regulacje zawarte w ustawie o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, poprzez ograniczenie treści przepisu do wygaszenia kadencji zastępców rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych.

Beata Mandylis

Główny legislator