



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, lipiec 2018

## **Opinia w sprawie realizacji zasady prawidłowej legislacji w ustawie o Sądzie Najwyższym w zakresie jakim obniża ona wiek przejścia w stan spoczynku sędziów już sprawujących funkcje orzecznicze w tym organie**

**Piotr Uziębło**

Przedmiotem analizy zawartej w niniejszej opinii będzie ocena, czy rozwiązanie, które wprowadza art. 111 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>1</sup> jest zgodne z zasadą prawidłowej legislacji wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, a przede wszystkim czy odpowiada ono standardom, które pozwalają na naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz zakazu retroakcji prawa. Nie będę natomiast analizował innych rozwiązań zawartych w tej ustawie, pomimo, że w wielu przypadkach mogą one budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Wspomniany art. 111 § 1 stanowi, że „sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego”. Dodać należy, że wspomniane powyżej oświadczenie dotyczy woli dalszego zajmowania stanowiska zaś zaświadczenie stwierdza, że osoba składająca oświadczenie jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. Brak odmiennych regulacji przesądza, że nowy wiek przejścia w stan spoczynku ma - w założeniu ustawodawcy - dotyczyć także I Prezesa SN, pomimo tego, że jego kadencja została określona jako sześćoletnia na poziomie ustawy zasadniczej.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm

Nie może być wątpliwości, że nowy przepis zakłada więc skrócenie kadencji obecnych sędziów Sądu Najwyższego, gdyż w chwili ich powołania na stanowisko sędziowskie wiekiem, który powodował przejście w stan spoczynku, było ukończenie 70. roku życia. Ewentualne dalsze pełnienie funkcji - w obecnym stanie prawnym - ma zależeć jedynie od dyskrejonalnego stanowiska zajętego przez Prezydenta, które to stanowisko nie musi być poparte żadnymi argumentami, lecz może opierać się jedynie na osobistym przeświadczeniu Prezydenta, co dodatkowo budzi zastrzeżenia w kontekście niezawisłości sędziowskiej, jednak nie będzie przedmiotem rozważań. Kluczowe znacznie dla dokonanej zmiany ma jednak konfrontacja powyżej wskazanej normy z regułami wyznaczonymi przez zasadę prawidłowej legislacji. Analizie poddana zostanie jego zgodność z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, zakazem działania prawa wstecz oraz ochroną interesów w toku, gdyż co prawda nie mają one bezwzględnego charakteru, jednakże aby odstąpić od ich stosowania konieczne jest spełnienie przesłanek mających umocowanie w innych normach lub wartościach konstytucyjnych.

Na wstępie zastanowić się trzeba, czy w przypadku badanego przepisu nie mamy do czynienia z zasadą działania prawa wstecz. Retroakcja prawa nie oznacza bowiem, że prawo stosowane jest z mocą wsteczną w stosunku do sytuacji, które wystąpiły w przeszłości, ale także do sytuacji, których początek miał miejsce w przeszłości, ale trwa on aż do chwili obecnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 28/01 zauważył wszakże, że „zakaz stanowienia norm z mocą wsteczną rozumiany musi być także »jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych«<sup>2</sup>. Jak słusznie podkreśla T. Zalaśiński w sytuacji pogorszenia sytuacji podmiotów przez nową regulację powinna obowiązywać „reguła obowiązywania dawnego prawa”<sup>3</sup>. W związku z tym, że sędziowie Sądu Najwyższego zostali powołani w czasie, kiedy stan spoczynku następował wraz z ukończeniem 70. roku życia, to obniżenie wieku emerytalnego ma więc skutek wsteczny, gdyż dokonało ono zmiany reguł w odniesieniu do stosunków już istniejących. W mojej ocenie dopuszczalne byłoby obniżenie wieku, w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku w stosunku do sędziów SN wybieranych już na mocy nowych przepisów, względnie też pozostawienie obecnym sędziom możliwości wyboru, czy zdecydują się na przejście w stan spoczynku wraz z ukończeniem 65. roku życia czy też 70. roku życia. Oświadczenie w tej sprawie powinno mieć wiążący charakter i nie być zależne od woli podmiotu trzeciego, w tym również od woli Prezydenta RP. Jeszcze bardziej jaskrawa sytuacja odnosi się do Prezesa SN, gdyż w tym przypadku - dodatkowo - kadencja piastuna tego mandatu ma charakter konstytucyjny, wskazując, że trwa ona 6 lat (art. 183 ust. 3)<sup>4</sup>. W efekcie zakończenie tej kadencji przed jej końcem powinno mieć wyraźne podstawy ustawowe, oparte na konstytucyjnych wartościach, określone w chwili wyboru na to stanowisko. Dlatego też skrócenie kadencji I Prezesa SN z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego nie naruszałoby zakazu retroakcji, gdyby ów wiek emerytalny był określony na danym poziomie już w chwili powołania przez Prezydenta RP.

---

<sup>2</sup> Wyrok z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK ZU z 2001 r., Nr 7, poz 212.

<sup>3</sup> T. Zalaśiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 62.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, NR 78 poz. 483 ze zm.).

Jak wspominałem powyżej zakaz niedziałania prawa wstecz nie jest jednak bezwzględny<sup>5</sup>. W cytowanym powyżej orzeczeniu TK stwierdził, że „zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być naruszona”<sup>6</sup>. Przypadki te muszą być jednak wyjątkowe i mieć podstawy w innej zasadzie konstytucyjnej, która w danym przypadku musi mieć pierwszeństwo przed wartością, którą narusza działanie wsteczne prawa. W analizowanej sytuacji trudno doszukać się uzasadnienia nowych przepisów w innych przepisach czy wartościach konstytucyjnych. W zasadzie jedyną możliwą zasadą, która mogłaby stać za nową regulacją jest zasada równości w prawie. Jednak ujednoczenie wieku emerytalnego z wiekiem przejścia w stan spoczynku trudno uznać za uzasadnione niniejszą zasadą, gdyż ani nie zostało ono rzeczywiście ujednoczone, z uwagi na zrównanie wieku do przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn, ani także nie odpowiada ono podobnym standardom. Osiągnięcie wieku emerytalnego nie oznacza bowiem rozwiązania stosunku z mocy prawa, lecz jedynie prawo do nabycia takich świadczeń. W przypadku sędziów sytuacja wygląda odmiennie. Nie to jednak w danej sytuacji jest kluczowe. Fundamentalnym jest bowiem to, że wartości, które mogłyby być podstawą nowej regulacji można byłoby poszukiwać w zasadach odnoszących się do funkcjonowania władzy sądowniczej, gdzie jednak ich odnalezienie nie wydaje się w żaden sposób możliwe.

Kluczowe znaczenie ma też zasada ochrony praw słusznie nabytych oraz pośrednio związana z nią zasada ochrony interesów w toku<sup>7</sup>. TK zauważył, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie ma co prawda charakteru absolutnego, jednak ograniczenia takich praw wymaga pozytywnej odpowiedzi na cztery pytania:

- „1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”<sup>8</sup>.

W przypadku obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN trudno znaleźć pozytywną odpowiedź na jakiegokolwiek z tych pytań, co zresztą częściowo zostało już wcześniej wskazane. Ani nie ma bowiem wartości konstytucyjnych, które można byłoby uznać za podstawę takich działań (co nie pozwala na uznanie ich za mające pierwszeństwo w stosunku do gwarancji niezawisłości sędziowskiej), ani też nie zostały podjęte działania przystosowujące sędziów do nowej regulacji, gdyż trudno za takie rozwiązanie uznać możliwość - zresztą wątpliwą z perspektywy rozwiązań konstytucyjnych - składania oświadczeń o chęci dalszego sprawowania urzędu, których przyjęcie ma następować przez Prezydenta RP.

---

<sup>5</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 88-89.

<sup>6</sup> Wyrok z dnia 10 października 2001 r. ...

<sup>7</sup> Por. T. Zalasinski, op. cit., s. 126.

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU z 2000 r., Nr 1, poz. 1.

Ostatnim elementem, który warto wskazać w kontekście realizacji zasady prawidłowej legislacji jest zasada ochrony interesów w toku. Warto wskazać, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjna ochrona interesów w toku dotyczy zatem takich sytuacji, w których przepisy prawa wyznaczają określony horyzont czasowy realizacji danego przedsięwzięcia. Nie obejmuje ona potocznie rozumianych interesów »w ogólności«, lecz interesy których znaczenie zostało sprecyzowane w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak pojmowana zasada ochrony interesów w toku gwarantuje, że dotychczasowe normy o określonej treści będą obowiązywać w ustalonym horyzoncie czasowym, jeśli podmiot prawa podjął pewne czynności czy działania. Wówczas, w horyzoncie czasowym przewidzianym w ustawie, nie mogą być zmieniane »reguły gry«<sup>9</sup>. Naturalnie nie oznacza to generalnego zakazu takich norm prawnych, ale konieczne jest stosowanie przepisów intertemporalnych, jak i nienaruszanie wartości konstytucyjnych, chroniących ową niezmienność reguł gry. W analizowanym przypadku trudno doszukać się obu wartości. Powołanie sędziów w określonym czasie przy obowiązującym określonym wieku przejścia w stan spoczynku wskazuje jednoznacznie, że zmiana tego wieku powinna - co już zostało podkreślone - obejmować wyłącznie nowo powoływanych sędziów, względnie wskazanie im swobody wyboru, które z rozwiązań zdecydują się wybrać. Obecny sędziowie mieli bowiem prawo oczekiwać, że ich wybór będzie pozwalał im na orzekanie do ukończenia 70. roku życia i być może nie zdecydowaliby się na ubieganie o stanowisko sędziego SN, gdyby ta perspektywa czasowa byłaby krótsza. Podobny argument dotyczy również zgody na ubieganie się o stanowisko I Prezesa SN. Aktualnie przyjęte rozwiązania trudno więc uznać za odpowiadające zasadom prawnego fair play.

W efekcie nie można mieć wątpliwości, że regulacja zawarta w art. 111 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym nie odpowiada standardom wyznaczonym przez zasadę prawidłowej legislacji. Nie respektuje ona wszakże zasad: ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz w związku z zasadą ochrony interesów w toku. Zmiana wieku przejścia sędziów w stan spoczynku nie ma bowiem oparcia w żadnych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, które mogłyby stanowić podstawę dla dokonania takiej zmiany. Sama wola wyrażona w tej mierze przez parlament nie może być uznana za taką podstawę, gdyż Sejm, Senat oraz Prezydent RP muszą działać w granicach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą. Dodatkowo w Przypadku I Prezesa SN nie można odnaleźć żadnych podstaw, które pozwalałyby ustawodawcy na skrócenie jego 6.-letniej kadencji. Zgodzić się trzeba ze stwierdzeniem H. Izdebskiego, że „demokracji nie grożą zatem »rządy sędziów«. Bardziej może jej szkodzić instrumentalne traktowanie prawa przez kolejne większości parlamentarne i rządowe oraz brak »przyzwoitej legislacji«. w szerokim znaczeniu tego terminu”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Wyrok z dnia 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, OTK ZU z 2010 r., Nr 1A, poz. 3.

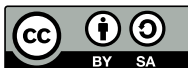
<sup>10</sup> H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 209.

**Piotr Uziębło** - doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Gdańskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji UG (aktualnie prodziekan tego wydziału), z którą to Katedrą jest związany od 1998 r. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym monografii, komentarzy, artykułów, glos i rozdziałów w publikacjach zbiorowych. W swojej pracy badawczej koncentruje się przede wszystkim na problematyce demokracji partycypacyjnej, wyborów oraz prawa parlamentarnego. Do najważniejszych publikacji można zaliczyć takie pozycje jak: Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych (Warszawa 2006), Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie (Gdańsk 2009) oraz Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich (Warszawa 2013). Członek komitetów redakcyjnych oraz rad naukowych czasopism naukowych (Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa, Studia Wyborcze).

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji  
Creative Commons. Uznanie  
autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



**ISBN 978-83-65882-38-7**