



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

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

Warszawa 18 lipca 2017 r.

OPINIA PRAWNA ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO

w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727)

I. WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją RP¹ projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy 1727, dalej: „**Projekt**”)², który został wniesiony do Sejmu RP przez grupę posłów w dniu 12 lipca 2017 r.

II. PODSUMOWANIE

1. Analiza Projektu skłania w pierwszej kolejności do refleksji nad potrzebą i celowością wprowadzanych zmian, w szczególności likwidacją Sądu Najwyższego po 30 latach prowadzenia działalności orzeczniczej, w sposób rewolucyjny, zrywający z dotychczasową ciągłością instytucjonalną, oraz rozpoczęcia budowania tej instytucji od nowa. Działanie takie jest sprzeczne z konstytucyjnym nakazem działania na rzecz dobra wspólnego, podważa także stabilność państwa oraz bezpieczeństwo jego obywateli.

2. Istotne wątpliwości ustrojowe budzi przyjęty w Projekcie zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Organ ten, pozostając pozakonstytucyjnym, zyskuje szereg kompetencji wykraczających dalece poza przewidziany w ramach trójpodziału władzy zakres kompetencji organu władzy wykonawczej. W szczególności niepokój budzi powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości – kosztem Krajowej Rady Sądownictwa oraz prerogatyw Prezydenta RP – kompetencji zastrzeżonych w państwach demokratycznych dla władzy sędziowskiej.

3. Projektowana regulacja jest sprzeczna z podstawowymi zasadami państwa prawnego zawartymi w obowiązującej Konstytucji RP, a także standardami ustrojowymi współczesnych państw demokratycznych. Liczne normy prawne wynikające z przepisów Projektu - w szczególności regulacja przenosząca w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego oraz uprawniająca Ministra

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „**Konstytucja RP**”).

² Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy 1727). Treść Projektu dostępna poprzez stronę BIP Kancelarii Sejmu RP.

Sprawiedliwości do wyznaczenia nowych sędziów Sądu Najwyższego (art. 92 §2 Projektu) - są w sposób oczywisty sprzeczne z istotą następujących konstytucyjnych zasad prawa:

- 1) zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP),
- 2) zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP),
- 3) zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP),
- 4) zasady nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP),

4. W przypadku analizy Projektu samo stwierdzenie jego oczywistej sprzeczności z istotą wskazanych wyżej zasad ustrojowych jest niewystarczające. Nie oddaje bowiem w pełni znaczenia, celu oraz skutków wejścia w życie Projektu, w jego obecnym kształcie. Nie mamy tu bowiem do czynienia z jednostkowym naruszeniem wskazanych wyżej podstawowych standardów konstytucyjnych, lecz próbą ich trwałego zniesienia i likwidacji.

Wniosek taki staje się tym bardziej zasadny, gdy – poza treścią analizowanego Projektu – weźmie się pod uwagę konsekwencje wejścia w życie nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa³ oraz nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴, które zostały uchwalone przez Sejm RP 12 lipca 2017 r., a także treść obowiązujących już zmian, dotyczących prokuratury oraz organów ścigania, przyjętych w obecnej kadencji Sejmu RP. Na podstawie wskazanych wyżej ustaw oraz Projektu dojdzie do podporządkowania organów wymiaru sprawiedliwości, a także Krajowej Rady Sądownictwa, mającej stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), bieżącej większości politycznej oraz wyłonionemu przez nią Ministrowi Sprawiedliwości. Stan taki jest w sposób jednoznaczny sprzeczny w podstawowymi standardami ustroju demokratycznego.

5. Projekt prowadzi do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z Konstytucją RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Po wejściu w życie Projektu Sąd Najwyższy nie będzie w stanie zagwarantować spełnienia powyższych przesłanek przez system wymiaru sprawiedliwości.

6. Przewidziane Projektem przeniesienie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i powołanie nowych sędziów na wyłączny wniosek Ministra Sprawiedliwości (art. 87 – 89 Projektu), a także wygaszenie stosunków pracy wszystkich pracowników Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego oraz Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (art. 90 Projektu), rodzą istotne ryzyko dla procesu oceny ważności wyborów parlamentarnych i zachowania w nich standardów demokratycznych. Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdza ważność wyborów do Sejmu RP i Senatu RP. Po wejściu w życie Projektu może okazać się, że ważność kolejnych wyborów parlamentarnych będą stwierdzać sędziowie Sądu Najwyższego wyznaczeni na to stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości, którzy będą dodatkowo pozbawieni zaplecza merytorycznego i administracyjnego pozwalającego zachować ciągłość pamięci instytucjonalnej Sądu Najwyższego.

³ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw. Ustawa – uchwalona przez Sejm RP w III czytaniu w dniu 12 lipca 2017 r., przez Senat RP bez poprawek w dniu 15 lipca 2017 r. – oczekuje obecnie na podpis Prezydenta RP. Treść ustawy wraz z Uzasadnieniem dostępna poprzez strony BIP Kancelarii Sejmu RP i Kancelarii Senatu RP

⁴ Ustawę z dnia 12 lipca 2017 r. o zmienia ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw. Jw.

III. ANALIZA PRAWNA

1. Uwagi wprowadzające

Projekt został wniesiony do Sejmu RP 12 lipca 2017 r. przez grupę posłów. Inicjatywa ustawodawcza przewiduje wprowadzenie do porządku prawnego nowej Ustawy o Sądzie Najwyższym oraz derogację obowiązującej Ustawy o Sądzie Najwyższym, a także zmianę 8 innych ustaw. Analiza Projektu wskazuje, że Projekt – pomimo tego, że wprowadza zmiany o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania Sądu Najwyższego i wymiaru sprawiedliwości w Polsce – bazuje na rozwiązaniach przyjętych w obowiązującej Ustawie o Sądzie Najwyższym, zapożyczając wprost wiele jej przepisów i zachowując dotychczasową systematykę ogólną ustawy. Zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności Projektu ma treść przepisów przejściowych i dostosowujących Projektu (art. 87 – art. 106 Projektu). W dalszej części opinii prawnej przedmiotem analizy będą wyłącznie te przepisy Projektu, które wprowadzają zmiany w stosunku do obowiązującej Ustawy o Sądzie Najwyższym.

W dniu wniesienia Projekt przeszedł kontrolę formalną dokonaną przez Marszałka Sejmu RP na podstawie art. 34 Regulaminu Sejmu RP⁵ i nadano mu numer druku sejmowego (1727), kierując do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP. Projekt nie został poddany procesowi konsultacji publicznych przed skierowaniem do I czytania, pomimo tego, że z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP wynika taki obowiązek.

2. Zasadnicze zmiany wprowadzane Projektem

Analiza Projektu pozwala na wskazanie trzech zasadniczych grup wprowadzanych zmian:

- 1) **pierwsza** – skupia w sobie wszystkie regulacje dotyczące zmian w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a także przedstawicieli innych prawniczych zawodów zaufania publicznego,
- 2) **druga** – obejmuje zmiany uprawnień Ministra Sprawiedliwości dotyczące jego wpływu na funkcjonowanie Sądu Najwyższego (dalej także: „**SN**”),
- 3) **trzecia** – obejmuje przepisy wprowadzające i dostosowujące, które regulują proces likwidacji Sądu Najwyższego, funkcjonującego na podstawie przepisów dotychczasowych, i ponownej jego organizacji na podstawie przepisów Projektu, a także likwidacji i ponownej organizacji Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego.

W ramach grupy pierwszej, obejmującej przepisy dotyczące zmian w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, mieszczą się następujące zmiany:

- Zmiana struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego i wyodrębnienie w niej trzech Izb, tj. Izby Prawa Publicznego, Izby Prawa Prywatnego, a także Izby Dyscyplinarnej (art. 3 §1 Projektu⁶), w miejsce dotychczasowych czterech Izb, tj. Izby Cywilnej, Izby Karnej, Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Izby Wojskowej.
- Powierzenie Izbie Dyscyplinarnej SN wyłącznej kompetencji do orzekania w sprawach dyscyplinarnych nie tylko w odniesieniu do sędziów SN, ale także sędziów sądów

⁵ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. z 2015 r. poz. 1136, dalej: „**Regulamin Sejmu RP**”).

⁶ Przywołanie w dalszej części opinii jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego bez wskazania tytułu aktu normatywnego, z którego pochodzą, oznacza, że są to jednostki redakcyjne Projektu ustawy.

powszechnych, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników sądowych (art. 5 §1). Sędziowie SN orzekający w Izbie Dyscyplinarnej stają się jedynymi uprawnionymi do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów SN (art.5 §1 pkt 2).

- Projekt przyznaje szczególny status Izbie Dyscyplinarnej, orzekającym w niej sędziom SN oraz Prezesowi SN kierującemu pracami Izby Dyscyplinarnej. Izba ta jest organizacyjnie, regulaminowo, orzeczniczo i budżetowo wyłączona z pozostałej struktury SN, a Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest pozbawiony wpływu na jej funkcjonowanie⁷.
- Sąd Najwyższy w sprawach dyscyplinarnych orzeka w I instancji w składzie 1 sędziego Izby Dyscyplinarnej (58 §2). Obecnie orzeczenia w I instancji zapadają w składzie 3 sędziów SN.

W ramach drugiej ze wskazanych grup, obejmującej przepisy zwiększające uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wobec Sądu Najwyższego, mieszczą się następujące zmiany:

- Zmiana zasad wydawania regulaminu Sądu Najwyższego. Dotychczas regulamin jest uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Zgodnie z Projektem regulamin Sądowi Najwyższemu nadaje Minister Sprawiedliwości w formie rozporządzenia (art. 3 §2).
- W regulaminie Minister Sprawiedliwości ma określić „całkowitą liczbę stanowisk sędziowskich sędziów Sądu Najwyższego, liczbę stanowisk sędziowskich sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby oraz (...) zasady wewnętrznego postępowania (...)” (art. 3 §2).
- Projekt przewiduje, że sędziowie SN przechodzą w stan spoczynku po osiągnięciu wieku 65 lat (art. 31 §1). Minister Sprawiedliwości może jednak wydać zgodę na dalsze orzekanie sędziego SN pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 24 §4). Zgodę tę Minister Sprawiedliwości może wydać dwukrotnie, co pozwala przedłużyć orzekanie wybranych sędziów SN o 10 lat ponad wiek emerytalny (art. 31 §5).
- Minister Sprawiedliwości, a nie jak dotychczas Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, ma obwieszczać o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich sędziów SN przewidzianych do obsadzenia w poszczególnych Izbach SN (art. 25 §1, §3, §4). Projekt zmienia także procedurę wyboru kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie w SN, pomijając udział w tym procesie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego.
- Podjęcie lub wykonywanie dodatkowego zatrudnienia przez sędziego SN (zarówno czynnego, jak i w stanie spoczynku) wymaga uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości. Minister może także sprzeciwić się podejmowaniu lub dalszemu wykonywaniu dodatkowego zatrudnienia przez sędziego SN (art. 37 §5, §7 – 10). Analogiczna regulacja dotyczy także sędziów sądów powszechnych (art. 83 pkt 9) oraz członków Biura Studiów i Analiz SN (art. 78 §3).
- Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego MS do prowadzenia sprawy związanej z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego SN, co wyłącza możliwość powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego (art. 54). Rzecznik Dyscyplinarny MS wszczyna postępowanie przeciwko sędziemu SN na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Analogiczne uprawnienia Minister Sprawiedliwości w odniesieniu do sędziów sądów

⁷ Zob. art. 6, art. 7 §2, art. 8 §4, art. 13 §4, §6, art. 32, art. 33 §6, art. 39 §1, art. 46 §1, §3, art. 48 §3, art. 52, art. 72 §1, §3, art. 74 Projektu.

powszechnych i wojskowych (art. 83 pkt 19, art. 81 pkt 11). Minister Sprawiedliwości ma wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego, może zwracać uwagę na stwierdzone uchybienia, żądać wyjaśnień oraz usunięcia skutków uchybienia (nie wkraczając jednak w niezawisłość sądu dyscyplinarnego).

- Minister Sprawiedliwości posiada prawo do złożenia sprzeciwu od postanowienia Rzecznika Dyscyplinarnego SN o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Sprzeciw MS jest dla Rzecznika Dyscyplinarnego SN wiążący (art. 56 §4, §5, art. 57 §2).
- Minister Sprawiedliwości, na wniosek Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN kierującego Izbą Dyscyplinarną, ma prawo oddelegować pracownika korpusu służby cywilnej zatrudnionego w MS, pracownika sądu lub prokuratury do wykonywania czynności w Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Kancelarii Prezesa Izby Dyscyplinarnej lub Biurze Analiz i Studiów Sądu Najwyższego (art. 77).
- Minister Sprawiedliwości wskazuje sędziów SN, którzy wraz z wejściem w życie projektowanych przepisów nie przechodzą z mocy ustawy w stan spoczynku (art. 87 §1).

W ramach trzeciej z wymienionych grup, obejmującej przepisy dostosowujące dotyczące Sądu Najwyższego, mieszczą się następujące regulacje:

- **Z dniem następującym po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy wszyscy sędziowie SN powołani na podstawie przepisów dotychczasowych przechodzą w stan spoczynku (z zachowaniem uposażenia), z wyjątkiem sędziów wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości (art. 87 §1).** W dniu wejścia w życie projektowanej ustawy MS wydaje obwieszczenie, w którym wskazuje sędziów SN pozostających w stanie czynnym, wyznaczając im jednocześnie Izbę SN, w której będą wykonywać swoje obowiązki.
- Sędzia SN przeniesiony w stan spoczynku może zwrócić się z wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości o przeniesienie na inne stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym. Minister może wniosek uwzględnić, odmówić uwzględnienia lub wskazać inne stanowisko, na którym sędzia SN ma wykonywać swoje obowiązki (art. 87 §3). Sędzia ten nie może już jednak wrócić na stanowisko sędziego SN (art. 87 §6).
- Zadania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przeniesionego w stan spoczynku na podstawie Projektu, w zastępstwie wykonywał będzie sędzia SN wskazany przez Ministra Sprawiedliwości (art. 88).
- Minister Sprawiedliwości, na wniosek sędziego SN zastępującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, może oddelegować do pełnienia obowiązków sędziego SN sędziego sądu powszechnego z co najmniej 10 letnim stażem pracy (art. 89 §2). Sędzia oddelegowany przez Ministra Sprawiedliwości do pełnienia obowiązków sędziego SN do czasu ponownego powołania wszystkich sędziów SN orzeka jako Sąd Najwyższy także w składach jednoosobowych (art. 89 §3).
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, powołany na podstawie przepisów Projektu, w terminie 3 miesięcy od dnia objęcia stanowiska, może przedstawić szefowi Kancelarii Prezesa SN, członkom Biura Studiów i Analiz SN oraz pracownikom SN nowe warunki pracy i płacy. W przypadku nieprzedstawienia nowych warunków pracy i płacy, stosunek pracy tych osób rozwiązuje się z mocy ustawy (art. 90 §2).

- Do czasu wydania Regulaminu Sądu Najwyższego przez Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy liczy 44 sędziów (art. 91).
- W terminie 7 dni od wejścia w życie Projektu Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Monitorze Polskim o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich w SN (art. 92 §1). Minister Sprawiedliwości posiada wyłączną kompetencję do przedstawienia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydata na wolne stanowisko sędziego SN, wskazując po jednym kandydacie na każde wolne stanowisko sędziego SN (art. 92 §2). Krajowa Rada Sądownictwa ma 14 dni na przesłanie tych wniosków Prezydentowi RP. Bezskuteczny upływ tego terminu oznacza, że Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi wniosek Ministra Sprawiedliwości (art. 92 § 3 i §4).
- Prezesów Izb Sądu Najwyższego po raz pierwszy powołuje Prezydent RP na wniosek Ministra Sprawiedliwości (art. 93 §2).
- Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się nowe przepisy dotyczące przedawnienia karalności oraz zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 100 i art. 101). Nowe przepisy stosuje się także do postępowań dyscyplinarnych wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy (art. 102).
- Postępowania dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, można wznowić na wniosek Ministra Sprawiedliwości (art. 104).

Ponadto warto zauważyć, że Projekt przewiduje istotne obniżenie wymagań w zakresie doświadczenia zawodowego pozwalającego na ubieganie się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (art. 24 §1 pkt 6).

3. Zasada swobody regulacyjnej ustawodawcy oraz jej granice

Analizę konstytucyjną Projektu należy rozpocząć od wskazania granic swobody regulacyjnej ustawodawcy w zakresie zagadnień dotyczących Sądu Najwyższego oraz szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie w swoim orzecznictwie stwierdza, że *„Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Przystała obowiązywać zasada konstytucjonalizmu socjalistycznego, w myśl której „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm”, aczkolwiek reminiscencje tej zasady są w dalszym ciągu wyraźnie obecne w myśleniu o pozycji i zakresie zadań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm jest jednym z organów władzy państwowej. Jego kompetencje – a więc i granice działań – określone są w Konstytucji i ustawach. Sejm ma – w granicach Konstytucji – szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. W tej sferze zakres autonomii Sejmu jest większy aniżeli w innych sferach jego kompetencji, co wynika przede wszystkim z tego, że Sejm jest organem władzy ustawodawczej. To prawda, że Sejm może „dużo”, ale nie może „wszystkiego”. To bowiem, co „może”, musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami.”⁸* Trybunał Konstytucyjny w

⁸ Orzeczenie TK U 4/06.

licznych orzeczeniach poszukiwał granic swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego⁹, w tym także w zakresie dotyczącym organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości¹⁰.

W świetle Konstytucji RP nieprzekraczalne granice swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do systemu wymiaru sprawiedliwości wyznaczają następujące normy i zasady konstytucyjne:

- 1) zasada odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji RP)¹¹,
- 2) zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP)¹², a także prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)¹³, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd,
- 3) zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)¹⁴, a także wyłączna właściwość SN w zakresie nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP)¹⁵,
- 4) zasada nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 – 5 Konstytucji RP)¹⁶, a także gwarancje nietykalności sędziego i immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji RP)¹⁷,
- 5) ukształtowanie zasad funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa w sposób gwarantujący stan na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji RP)¹⁸.

Ustawodawca może zatem swobodnie dokonywać zmian regulacyjnych w obszarze wymiaru sprawiedliwości, przeprowadzać reorganizację jego struktury, w tym struktury Sądu Najwyższego, określać granicę wieku po przekroczeniu której sędzia przechodzi w stan spoczynku, czy też określać zasady i tryb odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Nie może jednak przy tej okazji ograniczać w sposób nieproporcjonalny lub znosić standardów wyznaczonych w tym zakresie przez wskazane wyżej normy konstytucyjne.

Zmiany wprowadzane do systemu wymiaru sprawiedliwości w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy powinny być wprowadzane z poszanowaniem standardów prawidłowej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji RP, w tym w szczególności zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych, czy zasady określoności przepisów prawa.

⁹ Zob. np. orzeczenia TK w sprawach: K 36/03, K 8/04, SK 48/04, K 12/00, SK 31/10, K 32/04, K 19/09, K 4/05, SK 49/08, K 25/07, SK 28/11, SK 11/11, K 54/13, SK 57/05, K 33/03, K 25/09, SK 39/14, K 63/14, K 3/98, K 25/12, K 18/04, K 14/12, K 31/12.

¹⁰ Zob. orzeczenia TK: K 25/07, SK 28/11, K 33/03, K 3/98, K 31/12.

¹¹ Szerzej zob. P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 173 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87 – 243, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 963 – 971.

¹² Jw., 975 – 982, L. Garlicki: Komentarz do art. 175, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 1 – 13.

¹³ Zob. P. Sarnecki: Komentarz do art. 45 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 233 – 243.

¹⁴ Zob. P. Wiliński, P. Karlik: Komentarz do art. 178 Konstytucji RP, [w:] jw., s. 1007 – 1039 i przywołane tam obszernie orzecznictwo TK dotyczące gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

¹⁵ Zob. jw., s. 1076 – 1084.

¹⁶ Zob. jw., s. 1048 – 1064.

¹⁷ Zob. jw., s. 1065 – 1072.

¹⁸ Zob. K. Szczucki: Komentarz do art. 186 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan, L. Bosek: jw., s. 1112 – 1119.

4. Wykładania art. 180 ust. 5 Konstytucji RP

W Uzasadnieniu Projektu jego autorzy – starając się wykazać zasadność decyzji o przeniesieniu z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy wszystkich sędziów SN w stan spoczynku – odwołują się do treści art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym „W razie zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. W Uzasadnieniu Projektu przedstawia się następującą argumentację:

„Niewątpliwe jest, że przedstawione wyżej zmiany ustroju Sądu Najwyższego są zmianami istotnymi. W szczególności, w następstwie projektowanego utworzenia nowych Izb i wydziałów oraz zmian kognicji i w procedurze, Sąd Najwyższy stanie się de facto zupełnie nowym sądem, tak w charakterze ustrojowym jak funkcjonalnym. Tak jak w wypadku każdej innej istotnej zmiany w ustroju sądów, pociąga to za sobą konieczność zdefiniowania na nowo m. in. potrzeb kadrowych, adekwatnych do na nowo określonego zakresu zadań Sądu Najwyższego. Zdefiniowanie owo dotyczy przy tym nie tylko ustalenia ilości stanowisk sędziowskich niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania SN, lecz również - w równym stopniu - potrzeb w zakresie profilu kwalifikacji sędziów orzekających w poszczególnych Izbach i wydziałach. Jest oczywiste, że może to spowodować istotne utrudnienia dla przynajmniej części sędziów orzekających w Sądzie Najwyższym (por. wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 111). Projekt przewiduje rozwiązanie tej sytuacji przez zdecydowanie o przeniesieniu sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie przepisów dotychczasowych w stan spoczynku z zachowaniem prawa do uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku sędziego Sądu Najwyższego przysługującym do czasu osiągnięcia 65 roku życia. Jednocześnie projektodawca dopuszcza możliwość przeniesienia sędziego w stanie spoczynku – na jego wniosek - na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym lub administracyjnym (art. 87 projektowanej ustawy). Decyzję w tym przedmiocie podejmuje Minister Sprawiedliwości. Oceniając przedmiotowe uregulowanie, należy wskazać, że przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji dopuszcza w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Przepis ten wykładany z uwzględnieniem reguł językowych - zwrot „wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku” - wyraźnie wskazuje, że możliwość taka została pozostawiona w gestii innych podmiotów, których Konstytucja wprost nie wymienia. (...) nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego nie mają charakteru absolutnego (por. wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r., K 27/12, OTK-A 2013 Nr 3, poz. 29). (...) Zauważyć przy tym należy, że wypadku określonym w art. 180 ust. 5 Konstytucji, a z taką właśnie sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia, Konstytucja ustanawia najniższy poziom gwarancji nieusuwalności sędziego, nie jest bowiem konieczne (jak w przypadku złożenia z urzędu czy zawieszenia), aby taka decyzja była podejmowana przez sąd. Wymagane jest jedynie pozostawienie sędziemu pełnego uposażenia. Jak skonstatował Trybunał Konstytucyjny w przypadku daleko idących zmian w organizacji sądownictwa lub jednej z jego gałęzi w pełni dopuszczalna jest nawet dość głęboka ingerencja w status służbowy sędziego, w zakresie powierzonego mu stanowiska (wyrok z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 111).”¹⁹

Przytoczony wyżej sposób interpretacji art. 180 ust. 5 Konstytucji RP jest błędny i prowadzi do wniosków oczywiście sprzecznych z podstawowymi standardami wynikającymi z Konstytucji RP. Interpretacja ta wydaje się być podszyta pragmatyzmem politycznym oraz zmierza do wykazania podstawowego celu Projektu, jaki wydaje się być usunięcie sędziów SN z zajmowanych urzędów i obsadzenia zwalnianych stanowisk sędziami wskazanymi przez Ministra Sprawiedliwości.

¹⁹ Uzasadnienie Projektu, s. 127 – 129.

Przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, zwłaszcza interpretowany systemowo z uwzględnieniem treści art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, nie daje podstaw do tezy, że wprowadzenie reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, nawet najgłębszej, prowadzi do generalnego zniesienia zasady nieusuwalności sędziów, pozwala na przeniesienie wszystkich sędziów w stan spoczynku i pozostawia zasób kadrowy sądownictwa w swobodnej dyspozycji ustawodawcy i Ministra Sprawiedliwości. W sytuacji głębokiej reformy wymiaru sprawiedliwości Konstytucja RP (art. 180 ust. 5) dopuszcza wprawdzie wyjątki od zasady nieusuwalności sędziów, ale powinny one być interpretowane w sposób ścisły, dotyczyć indywidualnych sędziów i uwzględniać ich sytuację, a decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku powinna spełniać wymagania proporcjonalności. Zasadą podstawową w dalszym ciągu pozostaje bowiem standard nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1), a wyjątki od niego mogą dotyczyć jednostkowych przypadków, w których urzędujący sędzia nie ma możliwości kontynuowania dotychczasowej pracy w nowej strukturze wymiaru sprawiedliwości. W doktrynie prawa zwraca się uwagę, że przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji RP nie może być wykładany w sposób instrumentalny, gdy celem działań ustawodawcy staje się usunięcie określonych sędziów lub ich grup z pełnionych funkcji, a nie realne poprawienie funkcjonowania sądów²⁰.

Przyjęty w Projekcie mechanizm przenoszenia w stan spoczynku należy zatem uznać za wadliwy konstytucyjnie. Przeniesienie w stan spoczynku powinno bowiem zostać poprzedzone analizą, czy sędzia SN może kontynuować swoją działalność zawodową w ramach szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. Ponadto wątpliwe jest powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do wyboru sędziów SN, którzy będą kontynuowali swoją działalność orzeczniczą w tym sądzie. Projekt obchodzi w ten sposób prerogatywy Prezydenta RP.

Autorzy Projektu przyjęli – co należy uznać za głęboko błędne – że wprowadzenie zmian w strukturze Sądu Najwyższego daje możliwość swobodnego usunięcia z urzędu wszystkich sędziów SN i zastąpienie ich sędziami wskazanymi przez Ministra Sprawiedliwości. Idąc dalej tym tokiem rozumowania można byłoby przyjąć, że wprowadzenie zmian systemowych w ustawie o ustroju sądów powszechnych, czy w ustawie o ustroju sądów administracyjnych, daje podstawy do generalnego usunięcia z urzędu wszystkich sędziów orzekających w tych sądach. Ten rodzaj argumentacji jest w sposób oczywisty błędny.

Nie ulega zatem najmniejszej wątpliwości, że ustawodawca wprowadzając reformę Sądu Najwyższego nie ma na podstawie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP prawa do przeniesienia w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego.

5. Wątpliwości konstytucyjne

5.1. Ocena konstytucyjności Projektu w zakresie dotyczącym zmian odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

Wprowadzenie zmian w zakresie dotyczącym struktury Sądu Najwyższego, w tym likwidacja dotychczasowych Izb Sądu Najwyższego i powołanie w to miejsce Izby Prawa Publicznego, Izby Prawa Prywatnego oraz Izby Dyscyplinarnej, mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego.

Sposób ukształtowania pozycji Izby Dyscyplinarnej w ramach Sądu Najwyższego, orzekających w niej sędziów, a w szczególności kompetencje i pozycja ustrojowa Prezesa SN kierującego Izbą

²⁰ P. Wiliński, P. Karlik: Komentarz do art. 180 Konstytucji RP, [w:] jw., s. 1063.

Dyscyplinarną, rodzą poważne wątpliwości konstytucyjne. Projekt przewiduje bowiem stworzenie w ramach SN autonomicznej struktury organizacyjnej – Izba Dyscyplinarna jest wyodrębniona organizacyjnie, orzeczniczo, regulaminowo i budżetowo z pozostałej struktury SN – nad którą autonomiczne kierownictwo sprawuje Prezes SN kierujący pracami Izby Dyscyplinarnej. Tym samym dochodzi do ograniczenia kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako konstytucyjnego organu Państwa zobowiązanego do kierowania organizacją i funkcjonowaniem Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że działalność ustawodawcy prowadząca do pozbawienia lub ograniczenia konstytucyjnego organu państwa jego kompetencji zasługuje na negatywną ocenę konstytucyjną z punktu widzenia standardów wynikających z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)²¹.

Przepisy Projektu nadające Izbie Dyscyplinarnej SN i Prezesowi SN kierującemu pracami Izby Dyscyplinarnej kompetencje autonomiczne wobec Pierwszego Prezesa SN należy zatem uznać za sprzeczne z art. 2 w zw. z art. 183 Konstytucji RP.

5.2. Ocena konstytucyjności Projektu w zakresie dotyczącym uprawnień Ministra Sprawiedliwości

Projekt przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje pozwalające mu wpływać na działalność orzeczniczą i organizację Sądu Najwyższego, a także sytuację prawną, odpowiedzialność dyscyplinarną i status sędziów SN (wykaz tych zmian został przywołany w pkt III.2.2 niniejszej opinii).

Analiza treści przepisów Projektu odnoszących się do kompetencji Ministra Sprawiedliwości wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów prowadzi do wniosku, że są one w sposób oczywisty sprzeczne z podstawowymi dla demokratycznego państwa prawnego standardami podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP), odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), a także niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Przepisy te zmierzają do nadania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji pozwalających na stałe nadzorowanie działalności Sądu Najwyższego i sędziów SN, co nie licuje ze standardami podziału i wzajemnego równoważenia się władz, niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Podważenie standardów konstytucyjnych w tym zakresie ma charakter kwalifikowany, nie prowadzi bowiem jedynie do ich naruszenia w mniejszym lub większym zakresie, lecz ma na celu ich trwałe zniesienie. Nie sposób bowiem inaczej interpretować przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do nadawania Sądowi Najwyższemu regulaminu, w którym ma określić m.in. liczbę stanowisk sędziowskich sędziów SN, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, czy szczegółowy podział spraw między poszczególne Izby Sądu Najwyższego, a także zasady wewnętrznego postępowania. Na podobną negatywną ocenę konstytucyjną zasługuje również powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do dyskrejonalnego przedłużenia okresu czynnej działalności orzeczniczej wybranych sędziów po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego, czy decydowanie o możliwości podejmowania przez sędziego SN dodatkowego zatrudnienia. Regulacje te prowadzą do zniesienia niezależności Sądu Najwyższego i podporządkowania go organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

Regulacje Projektu dotyczące pozycji Ministra Sprawiedliwości wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów, podważają fundamenty porządku konstytucyjnego w Polsce, podporządkowując wymiar sprawiedliwości organowi władzy wykonawczej.

²¹ Zob. np. orzeczenia TK dotyczące ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – K 34/15, K 35/15, K 47/15, K 39/16, K 44/16.

5.3. Ocena konstytucyjności Projektu w zakresie dotyczącym przepisów wprowadzających i dostosowujących

Projekt przewiduje przeniesienie wszystkich sędziów SN w stan spoczynku (art. 87 ust. 1), a także wygaszenie wszystkich stosunków pracy dotyczących pracowników Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego i Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (art. 90 §2), powierzając organizację Sądu Najwyższego zarówno pod względem kadrowym, jak i organizacyjnym swobodnemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości (art. 87 – 104).

Wprowadzenie powyższej regulacji przejściowej i dostosowującej stanowi istotę zmian wprowadzanych Projektem. Można odnieść wrażenie, że wszystkie pozostałe zmiany organizacyjne w Sądzie Najwyższym zostały podporządkowane temu właśnie celowi. Zapowiadana reforma wymiaru sprawiedliwości sprowadza się do tego, że mają orzekać inni sędziowie.

Ocena konstytucyjna tych zmian nie pozostawia miejsca na wątpliwości. Przewidziane w Projekcie rozwiązania dostosowujące i przejściowe abstrahują od obowiązującego w Polsce systemu konstytucyjnego. W sposób jednoznaczny i bezwarunkowy naruszają zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP), zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP), zasadę państwa prawnego i wynikające z niej standardy ochrony zaufania do państwa i prawa, należytego formułowania przepisów przejściowych, ochrony praw nabytych i interesów w toku (art. 2 Konstytucji RP).

Destrukcja Sądu Najwyższego, będąca niechybnym skutkiem wejścia w życie Projektu, będzie w sposób istotny oddziaływać negatywnie na poziom ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a w szczególności prawa do niezależnego, niezawisłego i bezstronnego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych, przed którymi jest obecnie zawisłych dziesiątki tysięcy spraw. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzona Projektem „reforma” wymiaru sprawiedliwości i Sądu Najwyższego – poza oczywistym naruszeniem Konstytucji RP – doprowadzi do przewlekłości postępowań zawisłych przed sądami powszechnymi, wojskowymi i Sądem Najwyższym.

IV. RYZYKA ZWIĄZANE Z UCHWALENIEM PROJEKTU

Dokonując oceny skutków wejścia w życie Projektu nie sposób pominąć istotnego ryzyka dla systemu demokratycznego w Polsce, jakie pociąga za sobą decyzja o podporządkowaniu Sądu Najwyższego Ministrowi Sprawiedliwości oraz przeniesieniu w stan spoczynku wszystkich urzędujących sędziów SN.

Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyborów parlamentarnych, rozstrzyga także o protestach wyborczych (art. 101 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Standardy demokratyczne dotyczące systemu wyborczego mogą zostać podważone wraz z podporządkowaniem Sądu Najwyższego organom władzy wykonawczej i Ministrowi Sprawiedliwości. Może bowiem okazać się, że o ważności przyszłych wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, a także o zgłoszonych protestach wyborczych, rozstrzygają sędziowie SN wskazani dyskrejonalnie przez Ministra Sprawiedliwości.

Zespół Ekspertów Prawnych:

Łukasz Bojarski — prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja — prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr Piotr Kłodoczny — docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak — profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

dr hab. Tomasz Pietrzykowski — profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr hab. Piotr Radzewicz — adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN

dr Anna Śledzińska-Simon — adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalański — radca prawny, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll — profesor prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück