



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

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 23 lipca 2017

**OPINIA PRAWNA ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO
w sprawie oceny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym
(druk sejmowy nr 1727)**

I. WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją¹ ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy 1727, dalej: „**Ustawa o SN z 2017 r.**” lub „**Projekt**”)², która jako projekt poselski została wniesiona do Sejmu w dniu 12 lipca 2017 r.

Ustawa o SN z 2017 r. została przyjęta przez Sejm w III czytaniu w dniu 20 lipca 2017 r. Senat w uchwale z dnia 22 lipca przyjął Ustawę o SN z 2017 r. bez poprawek. Obecnie Ustawa oczekuje na podpis Prezydenta.

II. PODSUMOWANIE

1. Analiza Ustawy o SN z 2017 r. 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 dotychczasową ciągłość 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 Ustawie o SN z 2017 r. 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 – kompetencji zastrzeżonych w państwach demokratycznych dla władzy sędziowskiej.

3. Projektowana regulacja jest sprzeczna z podstawowymi zasadami państwa prawnego zawartymi w obowiązującej Konstytucji, a także standardami ustrojowymi współczesnych państw demokratycznych. Liczne normy prawne wynikające z przepisów Ustawy o SN z 2017 r. – w szczególności regulacja przenosząca w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego oraz uprawniająca Ministra Sprawiedliwości do wyznaczenia

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

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

kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego – są w sposób oczywisty sprzeczne z istotą następujących konstytucyjnych zasad prawa:

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

4. W przypadku Ustawy o SN z 2017 r. samo stwierdzenie jej oczywistej sprzeczności z istotą wskazanych wyżej zasad ustrojowych jest niewystarczające. Nie oddaje bowiem w pełni znaczenia, celu oraz skutków jej wejścia w życie. 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 analizowanej Ustawy – 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 12 lipca 2017 r., a także treść obowiązujących już zmian, dotyczących prokuratury oraz organów ścigania, przyjętych w obecnej kadencji Sejmu. Na podstawie wskazanych wyżej ustaw oraz Ustawy o SN z 2017 r. 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), bieżącej większości politycznej oraz wyłonionemu przez nią Ministrowi Sprawiedliwości. Stan taki jest w sposób jednoznaczny sprzeczny w podstawowymi standardami ustroju demokratycznego.

5. Ustawa o SN z 2017 r. prowadzi do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z Konstytucją każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Po wejściu w życie analizowanej Ustawy Sąd Najwyższy nie będzie w stanie zagwarantować spełnienia powyższych przesłanek przez system wymiaru sprawiedliwości.

6. Przewidziane Ustawą o SN z 2017 r. przeniesienie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i powołanie nowych sędziów na wyłączny wniosek Ministra Sprawiedliwości, a także wygaszenie stosunków pracy wszystkich pracowników Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego oraz Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, rodzą istotne ryzyko dla procesu oceny ważności wyborów parlamentarnych i zachowania w nich standardów demokratycznych. Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji, stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu. Po wejściu w życie Ustawy o SN z 2017 r. 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.

7. Analizowana Ustawa jest wewnętrznie niespójna i legislacyjnie niedopracowana. Dla przykładu należy zwrócić uwagę na przepisy kompetencyjne art. 12 i art. 18, które wskazują rozbieżnie 3 lub 5 kandydatów przedstawianych przez SN na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Przepisy te należy uznać za sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji i wynikającym z niej standardem określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji).

8. Przebieg prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie – w szczególności łączne głosowanie grup poprawek poselskich – stwarza pozór należytego rozpatrzenia Projektu, poddając w wątpliwość domniemanie

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

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

racjonalnego prawodawcy, nie licuje z powagą Sejmu i Senatu. Tryb prac nad Ustawą o SN z 2017 r. należy zatem uznać za sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

III. ANALIZA PRAWNA

1. Uwagi wprowadzające

Projekt Ustawy został wniesiony do Sejmu 12 lipca 2017 r. przez grupę posłów. Inicjatywa ustawodawcza przewidywała wprowadzenie do porządku prawnego nowej Ustawy o Sądzie Najwyższym oraz derogację obowiązującej Ustawy o Sądzie Najwyższym, a także zmianę 8 innych ustaw. Analiza Ustawy o SN z 2017 r. – pomimo tego, że wprowadza zmiany o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania Sądu Najwyższego i wymiaru sprawiedliwości w Polsce – wskazuje, że 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 Ustawy o SN z 2017 r. ma treść przepisów przejściowych i dostosowujących (art. 87 – art. 106). W dalszej części opinii prawnej przedmiotem analizy będą wyłącznie te przepisy Ustawy o SN z 2017 r., które wprowadzają zmiany w stosunku do obowiązującej Ustawy o Sądzie Najwyższym.

W dniu wniesienia Projekt Ustawy przeszedł kontrolę formalną dokonaną przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 34 Regulaminu Sejmu⁵ i nadano mu numer druku sejmowego (1727), kierując do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Projekt nie został poddany procesowi konsultacji publicznych przed skierowaniem do I czytania, pomimo tego, że z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu wynika taki obowiązek. Po zakończeniu I czytania na posiedzeniu plenarnym Sejm przeszedł bezpośrednio do II czytania, pomijając tym samym kluczowy dla rzetelnej debaty parlamentarnej etap prac nad Projektem w Komisjach Sejmowych. W toku II czytania zgłoszono 975 poprawek⁶. Projekt został przyjęty przez Sejm w III czytaniu w dniu 20 lipca 2017 r. Senat uchwałą z 22 lipca 2017 r. przyjął Ustawę bez poprawek. Obecnie Ustawa o SN z 2017 r. oczekuje na podpis Prezydenta.

2. Zasadnicze zmiany wprowadzane Ustawą o SN z 2017 r.

Analiza Projektu, w jego pierwotnej wersji przed przyjęciem poprawek zgłoszonych w toku II czytania, 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 Projektu⁷), w miejsce dotychczasowych czterech Izb, tj. Izby Cywilnej, Izby Karnej, Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Izby Wojskowej.

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

⁶ Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o poselskim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk 1769).

⁷ Przywołanie w dalszej części opinii jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego bez wskazania tytułu aktu normatywnego, z którego pochodzi, oznacza, że są to jednostki redakcyjne Projektu ustawy.

- Powierzenie Izbie Dyscyplinarnej SN wyłącznej kompetencji do orzekania w sprawach dyscyplinarnych nie tylko w odniesieniu do sędziów SN, ale także sędziów sądów 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 funkcjonowanie⁸.
- 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 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 Sprawiedliwość 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).

⁸ Zob. art. 6, art. 7 §2, art. 8 §4, at. 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.

- 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. 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 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).

W toku II czytania zgłoszono 975 poprawek, z których w głosowaniu blokowym przyjęto poprawki 2 i 22 – 56⁹, zgłoszone przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Zmianę w art. 3 §2, zgodnie z którą Prezydent, a nie Minister Sprawiedliwości, nadawał będzie Regulamin Sądowi Najwyższemu.

- Wyłączenie komorników sądowych spod odpowiedzialności dyscyplinarnej przed Izbą Dyscyplinarną SN.

⁹ Numeracja zgodnie z treścią Sprawozdania z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i praw Człowieka (druk 1769).

- Wprowadzenie zmianę do art. 12 §2 i §8 polegającą na zwiększeniu liczby (z 3 do 5) kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.
- W art. 31 §1, §3 i §5 wprowadzono zmianę, zgodnie z którą Krajowa Rada Sądownictwa po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości, a nie jak projektowano pierwotnie Minister Sprawiedliwości, wyraża zgodę na dalsze czynne wykonywanie zawodu przez sędziego, pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego.
- W art. 62 dodano przepis, zgodnie z którym: „*Sprawy rozpoznaje się według kolejności wpływu do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Sądu Najwyższego może zarządzić rozpoznanie sprawy poza kolejnością.*”.
- W art. 82 pkt 2 i art. 83 pkt 19 wprowadzono zmianę nadającą Ministrowi Sprawiedliwości prawo do „wglądu” w czynności sądu dyscyplinarnego I instancji. W pierwotnej wersji Projektu uprawnienie to obejmowało również prawo do zgłaszania uwag i uchybień, żądania wyjaśnień i usunięcia skutków stwierdzonych uchybień.
- W art. 85 dokonano nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁰, dodając do jej treści art. 9a w brzmieniu: „*Sejm wybiera członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.*”.
- Zmianie uległ także przepis art. 87 §1 Projektu przenoszący wszystkich sędziów SN w stan spoczynku. Zgodnie z jego obecnym brzmieniem „*Z dniem następującym po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego powołani na podstawie przepisów dotychczasowych zostają przeniesieni w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów, których pozostanie w stanie czynnym zostało zatwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie, o którym mowa w art. 87a.*”. Po art. 87 dodano art. 87a, zgodnie z którym „*W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Minister Sprawiedliwości składa do Krajowej Rady Sądownictwa wniosek o pozostawienie wskazanych sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym, mając na uwadze konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych wynikających ze zmiany ustroju i zachowanie ciągłości prac Sądu Najwyższego. Minister Sprawiedliwości we wniosku wskazuje izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia Sądu Najwyższego będzie wykonywać obowiązki, mając na uwadze dotychczas zajmowane przez sędziego stanowisko i potrzeby orzecznicze Sądu Najwyższego.*”. Krajowa Rada Sądownictwa ma 14 dni na przyjęcie wniosku Ministra Sprawiedliwości i przedstawienie go Prezydentowi, który ma 14 dni na jego zatwierdzenie.
- W art. 88 wprowadzono zmianę, zgodnie z którą to Prezydent, a nie jak pierwotnie projektowano Minister Sprawiedliwości, wyznacza sędziego wykonującego tymczasowo obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.
- W art. 92 wprowadzono zmianę, zgodnie z którą „*W terminie 14 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w § 1, Minister Sprawiedliwości może przedstawić Krajowej Radzie Sądownictwa po jednym kandydacie na każde stanowisko sędziego Sądu Najwyższego spośród osób spełniających warunki określone w art. 24. Do obsadzenia stanowisk, na które Minister Sprawiedliwości przedstawił kandydatów, nie stosuje się art. 25 § 2 i 3.*” (§2). Jednocześnie dodano przepis §5 i §6, zgodnie z którymi jeśli procedura, o której mowa w §2 okaże się bezskuteczna, na wolne stanowisko sędziego SN może zgłosić się każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego SN.

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 granice swobody regulacyjnej ustawodawcy określa następująco: „*Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Przestała 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*

¹⁰ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. t.j. z 2016, poz. 976 ze zm.).

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.”¹¹. Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach poszukiwał granic swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego¹², w tym także w zakresie dotyczącym organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości¹³.

W świetle Konstytucji 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)¹⁴,
- 2) zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji)¹⁵, a także prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)¹⁶, 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)¹⁷, a także wyłączna właściwość SN w zakresie nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji)¹⁸,
- 4) zasada nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 – 5 Konstytucji)¹⁹, a także gwarancje nietykalności sędziego i immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji)²⁰,
- 5) ukształtowanie zasad funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa w sposób gwarantujący stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji)²¹.

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, w tym w szczególności zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych, czy zasady określoności przepisów prawa.

4. Wykładania art. 180 ust. 5 Konstytucji

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, 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:

¹¹ Orzeczenie TK U 4/06.

¹² 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.

¹³ Zob. orzeczenia TK: K 25/07, SK 28/11, K 33/03, K 3/98, K 31/12.

¹⁴ Szerzej zob. P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 173 Konstytucji, [w:] M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja, t. II, Komentarz do art. 87 – 243, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 963 – 971.

¹⁵ Jw., 975 – 982, L. Garlicki: Komentarz do art. 175, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 1 – 13.

¹⁶ Zob. P. Sarnecki: Komentarz do art. 45 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 233 – 243.

¹⁷ Zob. P. Wiliński, P. Karlik: Komentarz do art. 178 Konstytucji, [w:] jw., s. 1007 – 1039 i przywołane tam obszernie orzecznictwo TK dotyczące gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

¹⁸ Zob. jw., s. 1076 – 1084.

¹⁹ Zob. jw., s. 1048 – 1064.

²⁰ Zob. jw., s. 1065 – 1072.

²¹ Zob. K. Szczucki: Komentarz do art. 186 Konstytucji, [w:] M. Safjan, L. Bosek: jw., s. 1112 – 1119.

„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 taka 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 skonstruował 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).”²²

Przytoczony wyżej sposób interpretacji art. 180 ust. 5 Konstytucji jest błędny i prowadzi do wniosków oczywiście sprzecznych z podstawowymi standardami wynikającymi z Konstytucji. 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.

Przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji, zwłaszcza interpretowany systemowo z uwzględnieniem treści art. 180 ust. 1 Konstytucji, 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 (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 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 sądów²³.

²² Uzasadnienie Projektu, s. 127 – 129.

²³ P. Wiliński, P. Karlik: Komentarz do art. 180 Konstytucji, [w:] jw., s. 1063.

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 faktyczne powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do wyboru sędziów SN, którzy będą kontynuowali swoją działalność orzeczniczą w tym sądzie. Niestety wprowadzone w II czytaniu poprawki do Ustawy o SN z 2017 r. nie zmieniły krytycznej konstytucyjnej oceny tego mechanizmu. W dalszym ciągu prowadzi on do obejścia konstytucyjnych prerogatywy Prezydenta. Szerzej będzie o tym mowa w dalszej części niniejszej opinii.

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 faktycznie przez Ministra Sprawiedliwości. Przyjmując ten sposób wykładni można byłoby postawić tezę, że wprowadzenie zmian systemowych w ustawie o ustroju sądów powszechnych, czy w ustawie o ustroju sądów administracyjnych, daje podstawy do generalnego i uznaniowego 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 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 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)²⁴.

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.

5.2. Ocena konstytucyjności Ustawy o SN z 2017 r. w zakresie dotyczącym uprawnień Ministra Sprawiedliwości i Prezydenta

Projekt przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości i Prezydentowi kompetencje pozwalające 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). W pierwotnej wersji Projektu kompetencje te były powierzone wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. Poprawki do Projektu zgłoszone w toku II czytania w Sejmie część z tych kompetencji przeniosły na Prezydenta.

Analiza treści przepisów Ustawy o SN z 2017 r. odnoszących się do uprawnień organów władzy wykonawczej wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów prowadzi do wniosku, że są one w sposób oczywisty sprzeczne z

²⁴ Zob. np. orzeczenia TK dotyczące ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – K 34/15, K 35/15, K 47/15, K 39/16, K 44/16.

podstawowymi dla demokratycznego państwa prawnego standardami podziału władzy (art. 10 Konstytucji), odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji), a także niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Przepisy te zmierzają do nadania władzy wykonawczej 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.

Zmiany wprowadzone w Projekcie w trakcie II czytania przenoszą niektóre kompetencje Ministra Sprawiedliwości na Prezydenta, jednakże w wielu wypadkach praktycznie uzależniają możliwość wykonania tych kompetencji od inicjatywy Ministra Sprawiedliwości. Niezależnie od tego zakres, w jakim pozwalają one wpływać organom władzy wykonawczej na bieżące funkcjonowanie sądów nie pozwalają na zmianę krytycznej oceny konstytucyjnej rozwiązań zawartych w Ustawie o SN z 2017 r.

W dalszym ciągu krytycznie należy ocenić upoważnienie organu władzy wykonawczej do nadawania Sądowi Najwyższemu regulaminu, w którym ma zostać określona wewnętrzna organizacja Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między poszczególne izby, czy zasady wewnętrznego postępowania.

Ponadto wiele wprowadzonych poprawek jedynie pozornie ogranicza wpływy Ministra Sprawiedliwości przenosząc niektóre kompetencje na Prezydenta. Przykładem może być zmiana przepisu art. 87 i dodanie art. 87a Ustawy o SN z 2017 r., zgodnie z którymi Prezydent zatwierdza listę sędziów SN, którzy po wejściu w życie Ustawy o SN z 2017 r. pozostaną czynnymi sędziami SN. Listę sędziów do zatwierdzenia Prezydent otrzymuje jednak od Krajowej Rady Sądownictwa, która działa na wyłączny wniosek Ministra Sprawiedliwości. Lista sędziów, którzy mają pozostać czynnymi sędziami SN, jest zatem faktycznie w dalszym ciągu sporządzana przez Ministra Sprawiedliwości. Negatywna konstytucyjna ocena tej regulacji – pomimo poprawek – nie może zatem ulec zmianie. Aktualne pozostają także wątpliwości co do ograniczania w Ustawie o SN z 2017 r. prerogatyw Prezydenta.

Ustawa o SN z 2017 r. prowadzi do zniesienia niezależności Sądu Najwyższego i podporządkowania go organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

Zakres kompetencji, jakie w dalszym ciągu posiadać będzie Minister Sprawiedliwości wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów, podważa fundamenty porządku konstytucyjnego w Polsce, podporządkowując wymiar sprawiedliwości organowi władzy wykonawczej.

5.3. Ocena konstytucyjności Ustawy o SN z 2017 r. w zakresie dotyczącym przepisów wprowadzających i dostosowujących

Ustawa o SN z 2017 r. przewiduje przeniesienie wszystkich sędziów SN w stan spoczynku (art. 87), a także wygaszenie wszystkich stosunków pracy dotyczących pracowników Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego i Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (art. 90 §2), powierzając faktycznie organizację Sądu Najwyższego zarówno pod względem kadrowym, jak i organizacyjnym swobodnemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości (art. 87 – 104), z ograniczonym udziałem Krajowej Rady Sądownictwa oraz Prezydenta (art. 87a).

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), zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), 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). Przepis art. 87 Ustawy o SN z 2017 r., w zakresie w jakim skraca konstytucyjną kadencję i przenosi w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego narusza dodatkowo art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Destrukcja Sądu Najwyższego, będąca niechybnym skutkiem wejścia w życie Ustawy o SN z 2017 r., 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). 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 – doprowadzi do przewlekłości postępowań zawisłych przed sądami powszechnymi, wojskowymi i Sądem Najwyższym.

5.4. Ocena Ustawy o SN z 2017 r. z punktu widzenia standardów prawidłowej legislacji

Niektóre przepisy Ustawy o SN rodzą wątpliwości z punktu widzenia standardów prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Wady tej Ustawy są w dużym stopniu konsekwencją przyjętego trybu prac legislacyjnych, zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. W związku z pośpiechem prac legislacyjnych Projekt nie został należycie sprawdzony pod względem prawnym i legislacyjnym. W związku z tym dotknięty jest usterkami i wadami, które będą utrudniały lub wręcz uniemożliwią jego prawidłowe stosowanie. Wiele oczywistych usterek legislacyjnych udało się poprawić poprzez przyjęcie poprawek zgłoszonych w toku II czytania.

Oceniając Ustawę perspektywy zasady prawidłowej legislacji należy zwrócić szczególną uwagę na jedną z jej wad. Mianowicie w jednej z poprawek, zgłoszonych w toku II czytania i przyjętych następnie przez Sejm, zaproponowano zmianę w art. 12 §2 i §8 Ustawy o SN z 2017 r. polegającą na zwiększeniu liczby kandydatów na Pierwszego Prezesa SN wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (z 3 do 5 osób). Przyjęcie poprawki doprowadziło do wewnętrznej niespójności Ustawy, bowiem w art. 18 pozostawiono przepis, który stanowi, że do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy powołanie 3 (a nie 5) kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. W ten sposób powstała istotna wada prawna, gdyż Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego posiada kompetencję do wyboru 3 kandydatów na Pierwszego Prezesa SN (art. 18 §1 pkt 1 Ustawy o SN z 2017 r), a jest zobowiązane do przedstawienia Prezydentowi 5 kandydatów na to stanowisko (art. 12 §2 i §8 Ustawy o SN z 2017 r.).

Należy zatem stwierdzić że Ustawa o SN z 2017 r., której podstawowym deklarowanym celem było usprawnienie funkcjonowania Sądu Najwyższego, zawiera regulacje dysfunkcyjne i wewnętrznie sprzeczne w przedmiocie tak podstawowym jak wybór konstytucyjnego organu Państwa, który kieruje pracami Sądu Najwyższego. Regulacja ta jest w sposób oczywisty niezgodna z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami prawidłowej legislacji.

5.5. Ocena konstytucyjna przebiegu procesu legislacyjnego

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 12 lipca 2017 r. jako projekt poselski. Tego samego dnia nadano mu numer druku sejmowego (1727) i przekazano do I czytania na posiedzenie plenarne Sejmu. Projekt nie został przekazany przez Marszałka Sejmu do konsultacji publicznych, pomimo tego, że obowiązek taki w przypadku projektów poselskich wynika z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu²⁵. Pomimo tego do Projektu wytyknięto jednak wiele uwag, w których najczęściej formułowane były zarzuty naruszenie podstawowych norm Konstytucji²⁶. Po przeprowadzeniu I czytania 18 lipca 2017 r. Sejm zdecydował o bezpośrednim przejściu do II czytania bez odsyłania Projektu do prac w Komisji (art. 51 pkt 2 Regulaminu Sejmu)²⁷. Następnego dnia zakończono II czytanie i przekazano Projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka celem sporządzenia sprawozdania dotyczącego 975 poprawek zgłoszonych w toku II czytania²⁸. W dniu 20 lipca 2017 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przedstawiła Sprawozdanie²⁹. W tym samym dniu Sejm przyjął Projekt ustawy w III czytaniu³⁰.

²⁵ Zarówno na stronie BIP Kancelarii Sejmu, jak i w uzasadnieniu Projektu ustawy (druk sejmowy 1727) brak informacji o przedstawieniu Projektu do konsultacji publicznych.

²⁶ Na stronie podmiotowej BIP Sejm ujawnia stanowiska Biura Analiz Sejmowych, Naczelnej Rady Adwokackiej, posła Marka Asta, Krajowej Izby Radców Prawnych, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Rady Dialogu Społecznego, Konfederacji Lewiatan, Prokuratury Generalnej RP oraz Głównego Inspektora Danych Osobowych.

²⁷ Głosowanie w tej sprawie przeprowadzono 18 lipca 2017 r. o godzinie 19.48 (www.sejm.gov.pl).

²⁸ Głosowanie w sprawie przekazana poprawek do Komisji przeprowadzono 19 lipca 2017 r. o godzinie 10.18 (www.sejm.gov.pl).

²⁹ Druk sejmowy 1769 (www.sejm.gov.pl).

³⁰ Głosowanie w tej sprawie przeprowadzono 20 lipca 2017 r. o godzinie 15.00 (www.sejm.gov.pl).

W dniu 20 lipca 2017 r. Ustawa uchwalona przez Sejm w III czytaniu wpłynęła do Senatu, który przyjął ustawę bez poprawek 22 lipca 2017 r.

Podczas prac parlamentarnych obowiązywały szczególne przepisy porządkowe, na mocy których w trakcie posiedzenia Sejmu porządku na sali posiedzeń Sejmu pilnowała Straż Marszałkowska³¹.

Postępowanie legislacyjne zarówno w Sejmie, jak i Senacie, było prowadzone w wyjątkowym, trudnym do uzasadnienia pośpiechu. W Sejmie w trakcie II czytania doszło do sytuacji, w której posłowie mieli ograniczoną możliwość zgłoszenia poprawek.

Szczególne wątpliwości konstytucyjne budzi decyzja o blokowym głosowaniu grup poprawek, w związku z którą należy stwierdzić, że poprawki nie zostały należycie rozpatrzone.

Biorąc pod uwagę przedmiot Projektu ustawy, który głęboko wkracza w materię ustrojową regulując ją w sposób dyskusyjny i w związku z tym kalendarz prac legislacyjnych – w celu realizacji obowiązku dbania o dobro wspólne oraz racjonalności działań prawodawcy – powinien gwarantować odpowiednią ilość czasu na rzetelną analizę prawną Projektu. W trakcie prac legislacyjnych nie zapewniono wystarczających gwarancji rzetelnej analizy Projektu, a co za tym idzie można mieć wątpliwości czy tryb prac legislacyjnych odpowiada art. 2 i art. 119 Konstytucji.

IV. RYZYKA ZWIĄZANE Z UCHWALENIEM PROJEKTU

Dokonując oceny skutków wejścia w życie Ustawy o SN z 2017 r. 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). 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 i Senatu, a także o zgłoszonych protestach wyborczych, rozstrzygają sędziowie SN wskazani dyskrejonalnie przez Ministra Sprawiedliwości.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

Łukasz Bojarski — prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja — prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr Piotr Kładoczny — 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

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami

³¹ Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie zapewnienia porządku na sali posiedzeń Sejmu.

państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.