



### Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2480)

#### 1. Uwagi wprowadzające

Przed przedstawieniem szczegółowych uwag do przedłożonego projektu, stwierdzić trzeba, że po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>1</sup>, to już trzecia zmiana tego aktu prawnego, mimo że obowiązuje on od miesiąca. Dnia 12 kwietnia 2018 r. zostały uchwalone bowiem dwie ustawy zmieniające ustawę o SN (projekty ustaw zostały zgłoszone dnia 22 marca oraz 30 marca br., druki sejmowe nr 2389 i 2390). Abstrahując od okoliczności towarzyszących tym nowelizacjom, przedmiotowe zmiany nie świadczą dobrze o jakości legislacyjnej kolejnych zgłaszanych projektów ustawy o SN. Negatywnie wpływają również na stabilność systemu prawa i jego ocenę wśród adresatów projektowanych norm prawnych. Kolejne nowelizacje prowadzą też do obniżenia jakości legislacyjnej przepisów ustawy o SN, niekiedy wbrew twierdzeniom projektodawcy. Widać to chociażby na przykładzie proponowanej modyfikacji skargi nadzwyczajnej, gdzie nie dojdzie wcale do zawężenia przesłanek jej wnoszenia, ale wręcz do zwiększenia zakresu uznania sądu badającego tę skargę w zakresie oceny, czy przesłanki jej dopuszczalności zostały spełnione.

Należy także wyeksponować, że projektowana nowelizacja nie uwzględnia bynajmniej podstawowych kwestii które są przedmiotem zaleceń Komisji Europejskiej. Chodzi zwłaszcza o status sędziów Sądu Najwyższego, którzy ukończyli w chwili wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym 65 lat oraz sytuację Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, będące przedmiotem zaleceń Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniającego (UE) 2016/1374, UE 2017/146 i UE 2017/1520<sup>2</sup>.

#### 2. Założenia opiniowanego projektu w kontekście Zalecenia Komisją Europejskiej

Proponowane zmiany nie realizują także powołanego wyżej Zalecenia Komisji w zakresie skargi nadzwyczajnej. W dokumencie tym zalecono bowiem „zagwarantowanie, aby ustawa o Sądzie Najwyższym została zmieniona, tak aby: nie stosowano obniżonego wieku emerytalnego do obecnych sędziów Sądu Najwyższego, usunięto swobodę decyzyjną Prezydenta RP w odniesieniu do przedłużania czynnego mandatu sędziów Sądu

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej jako „ustawa o SN”.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE serii L z dnia 23 stycznia 2018 r. Nr 17, s. 50 i n., dalej jako „Zalecenie Komisji”.

Najwyższego oraz usunięto procedurę dotyczącą skargi nadzwyczajnej". Tymczasem projektowana ustawa nie tylko nie usuwa skargi nadzwyczajnej, lecz poszerza zakres swobody w orzekaniu w sprawach nią zainicjowanych (zob. punkt 3 poniżej).

Jeśli spojrzeć natomiast na przedłożony projekt z punktu widzenia polityki tworzenia prawa, to jest on zaprzeczeniem wartości i zasad, jakie dotychczas były powszechnie uznawane w procesie jego stanowienia. Trudno bowiem nie dostrzec, że celem tego projektu jest przedłużenie dialogu z Komisją Europejską poza datę 3 lipca br., kiedy to sędziowie Sądu Najwyższego, którzy nie złożyli Prezydentowi RP oświadczenia o woli dalszego orzeczenia w trybie przewidzianym ustawą o SN, przejdą w stan spoczynku. Po tej dacie kwestionowane z punktu widzenia prawa europejskiego rozwiązanie wywołają skutki, których kolejne nowelizacje ustawy o SN nie będą mogły znieść bez naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz.

Trudno też nie odnieść wrażenia, że kolejne zmiany ustawy o SN stanowią wyraz z góry przyjętej taktyki w toku prowadzonego z Komisją Europejską dialogu, nawiązującej w swych założeniach do niesławnej „taktyki salami” (węg. *Szalámitaktika*)<sup>3</sup>. Chodzi tu bowiem o wprowadzanie szeregu drobnych i niewiele znaczących w istocie zmian w celu wywołania wrażenia, że zmiana jest istotna i realizuje pokładane w niej oczekiwania, w istocie prowadząc do założonego od początku celu.

### 3. Zmiany dotyczące skargi nadzwyczajnej

Przedstawioną wyżej ogólną ocenę dokonywanych zmian potwierdzają propozycje w zakresie dotyczącym instytucji skargi nadzwyczajnej. Przypomnieć można tylko w tym miejscu, że wywoływała ona liczne zastrzeżenia, zarówno natury konstytucyjnej, jak i konstrukcyjnej (por. opinię Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2017 r.<sup>4</sup>). Tymczasem dokonywana zmiana sprawi, że wbrew twierdzeniom projektodawcy wcale nie dojdzie do zawężenia przesłanek jej wnoszenia, ale wręcz do zwiększenia zakresu uznania sądu badającego tę skargę w zakresie oceny, czy przesłanki jej dopuszczalności zostały spełnione.

Należy przypomnieć, że jak dotychczas skarga nadzwyczajna miała służyć „kontrolu nadzwyczajnej prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej” (art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN w dotychczasowym brzmieniu), co sprawiało, że podstawową przesłanką była konieczność „zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej”. Znajdowało to odzwierciedlenie także w treści art. 89 § 1 ustawy o SN. Aktualnie proponuje się natomiast, aby skarga nadzwyczajna mogła być wniesiona „jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Odwołano się więc przy tym do art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

---

<sup>3</sup> Na temat pojęcia i etymologii sformułowania „taktyka salami” i autora tego pojęcia, tj. Mátyása Rákosiego zob. J. Kochanowski, *Węgry: od ugody do ugody 1867-1990*, Warszawa 1997, s. 115.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

W zaproponowanym ujęciu przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi nadzwyczajnej staje się więc treść art. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji pojawia się pytanie o rolę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w orzekaniu w sprawie przedmiotowych skarg. Pojawia się bowiem ryzyko, że Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę nadzwyczajną w pierwszej kolejności będzie oceniał nie tyle zapadłe rozstrzygnięcie, ale ustawę, która była podstawą jego wydania. Wówczas, ustalenie, że mamy do czynienia z niezgodnością z wzorcem wywodzonym „z demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” będzie umożliwiało uwzględnienie skargi. Projektodawca nie zamierza jednocześnie znowelizować art. 91 § 2 ustawy o SN, który stanowi, że w sytuacji, gdy Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad określonych w Konstytucji, jest niezgodność ustawy z Konstytucją, zobligowany jest do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym zmiana przesłanki może spowodować, że każdorazowo do uwzględnienia skargi konieczny będzie prejudykat w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a zatem o dopuszczalności skargi nadzwyczajnej decydować będzie *de facto* organ inny niż Sąd Najwyższy, zaś rola Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w omawianym zakresie zostanie ograniczona do minimum. Z drugiej strony pojawia się ryzyko, że proponowana przesłanka będzie interpretowana w sposób autonomiczny, tylko na użytek oceny kwestionowanego rozstrzygnięcia, co będzie powodowało, że „zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” będzie mogła mieć zupełnie inne znaczenie w sprawach rozpoznawanych ze skargi oraz w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. To z kolei może doprowadzić do całkowitej marginalizacji roli Trybunału Konstytucyjnej.

Odrębną kwestią jest natomiast ustalenie, jak należy rozumieć zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a teraz w projektowanej zmianie. Kwestia ta była przedmiotem wielu wypowiedzi zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie (zob. szerzej np. S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2007). Trudno w zasadzie wskazać na jednoznaczną treść tego wzorca. W uproszczeniu można natomiast stwierdzić, że współcześnie „państwo prawne” oznacza tyle, co państwo oparte na przepisach prawa stanowionego przez organ przedstawicielski, czego nie można jednak mylić z państwem partyjnym (zwłaszcza z kierowniczą rolą jednej partii, jak w PRL) czy państwem teokratycznym, jak w społeczeństwach wyznających religijny fundamentalizm. Warto również zauważyć, że oparcie państwa prawnego na zasadach sprawiedliwości społecznej ma przeciwdziałać totalitarnej koncepcji państwa, w ramach której przepisy prawa stają się uzasadnieniem dla dyktatorskiego czy autorytarnego sposobu sprawowania władzy.

Wprowadzenie tak ogólnej i niejednoznacznej zakresowo przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej może zatem powodować problemy w stosowaniu prawa i w efekcie spowodować, że to Sąd Najwyższy będzie dokonywał wykładni operatywnej jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych.

Nowe brzmienie uzyskuje również art. 90 § 4 ustawy o SN. Stanowi on, że jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w art. 90 § 1, a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od daty uprawomocnienia się

zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylenie orzeczenia naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 ustawy o SN (a zatem uwzględnienia skargi). W tym kontekście należy po pierwsze pokreślić, że niezrozumiałe jest uchylenie zakazu wnoszenia skargi nadzwyczajnej w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe (takie jest aktualne brzmienie zmienianego przepisu). Po drugie, projektowany przepis jest wyjątkowo mało przejrzysty. Jeśli jego celem miało być odstąpienie od formy rozstrzygnięcia jakim jest uchylenie zaskarżonego wyroku, co ma uzasadniać wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych, w tym w szczególności upływ 5 lat bądź naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, to wprowadzenie w końcowej części przepisu umożliwiającego odstąpienie od tej reguły (ze względu na konieczność poszanowania zasad i wolności i prawa człowieka i obywatela określonych w Konstytucji), przedmiotowy cel niweczy. Nie jest to zatem zawężenie możliwości orzekania w sprawie skargi, ale dodatkowe skomplikowanie stanu prawnego. Odrębną kwestią jest ustalenie, czym jest „naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej”. W szczególności nie wiadomo, czy chodzi o nieprzestrzeganie ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących w polskim porządku prawnym źródło roszczeń jednostki, czy też np. ogólnych obowiązków Państwa, takich jak poszanowanie praworządności (zob. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Nie wiadomo wreszcie, dlaczego tylko wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji mają uzasadniać wydanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 ustawy o SN, skoro wolności i prawa wynikają również z prawa międzynarodowego. Wątpliwości wywołuje także to, jakie skutki dla wnoszącego skargę wywołuje stwierdzenie przez SN, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa. Ustawa posługuje się tu bowiem nieco inną formułą niż użyta w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dla określenia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Podobne uwagi należy zgłosić do proponowanej zmiany art. 115 § 2 ustawy o SN.

Co się zaś tyczy deklarowanego celu w postaci ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, to należy podkreślić, że odnosi się ono jedynie do spraw, w których orzeczenie uprawomocniło się po 17 października 1997 r., a przed 3 kwietnia 2018 r. (tj. przed wejściem w życie nowelizowanej ustawy). W odniesieniu do spraw, w których orzeczenie uprawomocniło się po dniu 3 kwietnia 2018 r. projektodawca nie przewiduje żadnych zmian w zakresie dotyczącym podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi. Z mocy art. 89 § 2 ustawy o SN, nadal zatem skargę w tych sprawach będzie mógł wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W świetle powyższych rozważań trzeba zatem stwierdzić, że zmiany w zakresie skargi nadzwyczajnej wcale nie zawężają możliwości jej wnoszenia oraz orzekania o jej zasadności.

Wręcz przeciwnie sprawiają, że zakres swobody w orzekaniu w sprawach ze skargi staje się szerszy i bardziej arbitralny, dodatkowo stwarzając ryzyko wyeliminowania możliwości orzekania przez Sąd Najwyższy bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP.

Na uwagę zasługuje także projektowany art. 94 § 2 ustawy o SN. Przewiduje się w nim orzekanie w składzie 5 sędziów i dwóch ławników Sądu Najwyższego w sytuacji, gdy skarga dotyczy orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w toku którego orzeczenie wydał Sąd Najwyższy. Odwołanie się do przesłanki wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia „w toku sprawy” nie jest racjonalne. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że Sąd Najwyższy w toku sprawy może wydawać nie tylko orzeczenia merytoryczne, ale także o charakterze formalnym – np. przekazanie sprawy do rozpoznania innemu sądowi z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.). Wprowadzenie składu powiększonego w sprawach, w których Sąd Najwyższy wydawał orzeczenia o charakterze formalnym wydaje się niezasadne z punktu widzenia zasad ekonomii procesowej.

#### 4. Zmiany w zakresie odnoszącym się do asesorów sądowych

W opiniowanym projekcie proponuje się także przyznanie Prezydentowi RP uprawnienia do mianowania asesorów sądowych. Należy w związku z tym przypomnieć, że podobną propozycję zgłaszano przy okazji rozpatrywania niespełna miesiąc temu projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 2441). Wówczas uznano, że nie zasługuje ona na uwzględnienie, zaś w uzasadnieniu opiniowanego projektu nie wyjaśniono, co wpłynęło na zmianę takiej oceny.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że jakkolwiek przyznanie Prezydentowi RP uprawnienia do mianowania asesorów sądowych wydaje się zdecydowanie bardziej racjonalne z systemowego punktu widzenia niż przyznanie tego typu uprawnienia Ministrowi Sprawiedliwości, to jednak akt taki będzie wymagał kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wynika to z treści art. 144 ust. 2 oraz odczytywanego *a contrario* art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Prerogatywy Prezydenta RP zostały bowiem wyraźnie wskazane w Konstytucji RP i nie można ich domniemywać. W Konstytucji RP wspomina się zaś jedynie o powoływaniu sędziów przez Prezydenta RP, a asesory, mimo potocznego nazywania ich „sędziami na próbę” sędziami nie są (nawet w projektowanej ustawie podkreśla się, że asesory jedynie pełnią obowiązki sędziego). Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że Prezydent RP miałby nominować asesorów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, natomiast w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.) skład osobowy tego ostatniego organu został ukształtowany w sposób niezgodny z Konstytucją RP (zob. opinię Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2017 r.<sup>5</sup>), czyniąc go szczególnie podatnym na wpływy polityczne (zob. opinię Sądu Najwyższego do projektu zawartego w druku sejmowym nr 2389).

---

<sup>5</sup> <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/021-36417%20Opinia%20SN%20do%20projektu%20ustawy%20o%20KRS.pdf>

Nie sposób także nie zauważyć, że w zakresie odnoszącym się do asesorów sądowych projektodawca przyznaje Prezydentowi RP kompetencje jedynie co do ich mianowania. Wszystkie inne kompetencje związane ze stosunkiem służbowym asesorów, takie jak ich przenoszenie na inne miejsce służbowe (art. 106l § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 23 ze zm, dalej jako „**p.u.s.p.**”), przyznawanie zwrotu kosztów przeniesienia (art. 106m § 3 p.u.s.p.), czy udzielanie urlopu na poratowanie zdrowia (art. 106z § 4 p.u.s.p.) ma nadal wykonywać Minister Sprawiedliwości. Deklarowane w przestrzeni publicznej ograniczenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości jest więc iluzoryczne.