

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Warszawa, dnia 12 listopada 2017 r.

Stanowisko

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące projektów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw przedłożonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2017 r.

Opiniowane projekty ustawy stanowią realizację zapowiedzianej przez Prezydenta RP inicjatywy ustawodawczej, będącej z kolei refleksem zastosowanego w dniu 31 lipca 2017 r. weta ustawodawczego wobec ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy 1789) – przedłożenie poselskie oraz ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1423) – przedłożenie rządowe, regulujących przedmiotową materię. Pomijając zatem aspekt analizy przyczyn oraz zarzutów sformułowanych przez głowę państwa, które legły u podstaw skierowanych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o ponowne rozpatrzenie powyżej wskazanych ustaw, niniejsze stanowisko odnosi się do merytorycznej oceny rozwiązań legislacyjnych znajdujących odzwierciedlenie w prezydenckich projektach ustaw.

Podkreślenia wymaga jedynie, iż zawetowane ustawy były przedmiotem negatywnych stanowisk Krajowej Rady Radców Prawnych (stanowisko z dnia 23 lutego 2017 r. oraz z dnia 18 lipca 2017 r.) wyrażanych w toku procesu legislacyjnego, w których sformułowana argumentacja pozostaje zbieżna z uzasadnieniem prezydenckich wniosków o ponowne rozpatrzenie tychże ustaw, wskazujących na ich sprzeczność z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez naruszenie zasady równowagi władz.

Bez wątplenia asumptem dla inicjatywy prezydenckiej - co wynika zarówno z uzasadniania weta, jak i opiniowanych projektów ustaw - stało się przekonanie głowy

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

państwa o potrzebie reformy polskiego sądownictwa, co wychodzi również naprzeciw oczekiwaniom społecznym oraz istniejącym w tej materii potrzebom zgłaszanym przez środowiska prawnicze, w tym samorząd radców prawnych (*vide* stanowisko OBSiL KRRP dotyczące założeń planowanej reformy sądownictwa opublikowanych na witrynie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 20 stycznia 2017 r.)¹. Wniesione przez Prezydenta RP inicjatywy legislacyjne należy postrzegać przede wszystkim jako formułę pewnej alternatywnej koncepcji na organizację oraz tryb kreowania konstytucyjnych organów w segmencie władzy sądowniczej - do jakich należą Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Sądownictwa - względem zaproponowanej w zawetowanych przedłożeniach poselskim i rządowym.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno zawetowane ustawy, jak i przedłożenia prezydenckie mają na celu dokonanie zmiany ustrojowej w konstytucyjnych organach państwa jakimi są Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Sądownictwa, przejawiającej się w głównej mierze w stworzeniu odmiennych od istniejących trybów kreowania ich składów. W istocie sprowadza się to do ustawowego wprowadzenia natychmiastowych zmian kadrowych oraz personalnych, które w zamierzeniach projektodawców miałyby stanowić panaceum na słabą jakość funkcjonowania sądownictwa. W świetle istniejących oczekiwań społecznych, w tym również środowisk prawniczych, dla których wykonywanie zawodu wiąże się na co dzień z funkcjonowaniem sądów, powstaje pytanie o zakres przewidzianych w projektowanych ustawach zmian, a w szczególności ich wpływ na trapiące wymiar sprawiedliwości, *prima facie* łatwo dostrzegalne, problemy przejawiające się długotrwałością i nieefektywnością postępowań sądowych, sformalizowanymi procedurami, niedoborami kadrowymi, brakiem profesjonalizmu personelu urzędniczego, niedostatecznej informatyzacji. Wydaje się, iż tego rodzaju defekty sądownictwa należałoby niwelować poczynając jednak od reformy sądownictwa „bliższego obywatelom”, rozstrzygającego ich sprawy. Zasadne wydaje się zatem ewentualne projektowanie zmian w ramach struktury oraz funkcjonowania sądów

¹ Udostępnione pod adresem: <http://obsil.pl/aktualnosci/stanowisko-obsil-krrp-dotyczace-zalozen-planowanej-reformy-sadownictwa/>

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

rejonowych i okręgowych, a nie struktur, które w istocie pozostają bez większego wpływu na codzienną działalność sądownictwa powszechnego. Wprowadzana aktualnie na podstawie ostatniej nowelizacji ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych reforma, sprowadzająca się wyłącznie do zmian personalnych w obsadach stanowisk prezesów, bez jednoczesnego przyznania im skutecznych instrumentów, zmierzających do wdrożenia efektywnego systemu zarządzania sądem, również nie przyniesie oczekiwanych pożądanych rezultatów i nie spowoduje dostrzegalnej poprawy w funkcjonowaniu sądownictwa.

Przechodząc do oceny konkretnych rozwiązań legislacyjnych zawartych w projektowanych ustawach należy w szczególności zwrócić uwagę na następujące propozycje.

Projektowana ustawa o Sądzie Najwyższym dokonuje m.in.:

- zmiany w trybie wyłaniania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego,
- zmianę wieku (65 lat), w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku, przyspieszonego trybu uchylenia immunitetu,
- wyodrębnienia dwóch nowych Izb Sądu Najwyższego: Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej.

Postulowane w powyższych materiałach zmiany, choć posiadają nieco odmienną konstrukcję od zawetowanych przepisów, nie różnią się jednakże znacząco w aspekcie formułowanych dotychczas zarzutów. Istota istniejącej odmienności sprowadza się głównie do tego, że projektowana ustawa przyznaje Prezydentowi RP kompetencje decyzyjne względem sędziów Sądu Najwyższego, które w zawetowanych przepisach były przewidziane dla ministra sprawiedliwości, co uznać należy za pewien rodzaj poprawy, z uwagi na pozycję ustrojową głowy państwa, znacznie bardziej predestynowaną do wpływania na kształt władzy sądowniczej. Prezydent RP miałby zatem: określać regulamin Sądu Najwyższego (art. 4 projektu), wybierać Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród pięciu, a nie dwóch kandydatów (art. 11-12 projektu), powoływać Prezesów Sądu Najwyższego jedynie po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a nie na jego wniosek (art. 14 projektu), wyrażać zgodę na pełnienie urzędu

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

sędziego po ukończeniu 65 roku życia (art. 36 i art. 108 – jako przepis przejściowy w odniesieniu do obecnych sędziów – projektu) oraz wyznaczać Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 75 § 8 projektu).

Wyposażenie w nowe kompetencje głowy państwa, przy jednoczesnym ograniczeniu uprawnień Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego i jego Prezesa, w tym uniezależnienie nowopowstającej Izby Dyscyplinarnej od organów Sądu Najwyższego pozostają w sprzeczności z wzorcami konstytucyjnymi przewidzianymi w art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej. W tym kontekście projektowane rozwiązania nadal podporządkowują bowiem władzę sądowniczą przedstawicielowi władzy wykonawczej i uzasadnieniem dla tego nie może być nawet okoliczność posiadania przez Prezydenta RP legitymacji do sprawowania władzy pochodzącej z wyborów powszechnych, choć w tym właśnie aspekcie jest to rozwiązanie lepsze niż prezentowane w zawetowanych przepisach, gdzie podmiotem decyzyjnym uczyniono ministra sprawiedliwości.

Za bardzo śmiałą, choć niosącą ryzyko niepowodzenia uznać należy przewidzianą w projektowanej ustawie koncepcję powoływania wybieranych przez Senat RP ławników do składów Sądu Najwyższego (art. 58-70 projektu), zwłaszcza w kontekście zakładanych kwalifikacji jakimi mieliby się legitymować ławnicy, tj. minimum wykształceniem średnim i stosownym szkoleniem. Mieliby oni natomiast odgrywać znaczącą rolę orzeczniczą, jako niezawiśli, podlegający tylko Konstytucji oraz ustawom, członkowie składu orzekającego, w postępowaniach zainicjowanych skargą nadzwyczajną na orzeczenia sądów powszechnych oraz sprawach dyscyplinarnych, co z pewnością nie ułatwiałyby ukształtowania spójnej linii orzeczniczej. Wydaje się, że proponując to rozwiązanie projektodawca nie przeanalizował wystarczająco dokładnie realiów funkcjonowania czynnika społecznego w postaci ławników w postępowaniach przed sądami powszechnymi, co być może pozwoliłoby odstąpić od forsowania tego rodzaju nieefektywnych przedłożeń.

Istotnym *novum* projektowanej regulacji jest wprowadzenie instytucji korygującej prawomocne orzeczenia sądowe w postaci skargi nadzwyczajnej (art. 86 projektu), co

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

jednocześnie powoduje pewną zmianę usytuowania Sądu Najwyższego w strukturze wymiaru sprawiedliwości, przyznając mu status sądu trzeciej instancji, kierującego się w tym przypadku – jako celem nadrzędnym – zapewnieniem praworządności i sprawiedliwości społecznej, a nie wyłącznie sprawującego nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi (art. 1 pkt 1 lit. b projektu). Niemniej analiza zawartych w projektowanej ustawie podstaw, na których możliwym jest wywiedzenie skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, iż stanowią one kompilację wymogów przewidzianych dla kasacji, skargi kasacyjnej, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, tj. instytucji przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania karnego względnie dla skargi konstytucyjnej kierowanej do Trybunału Konstytucyjnego. Co zatem legło u przyczyn wprowadzenia tej instytucji do opiniowanego przedłożenia? Trudno to ustalić nawet po przeprowadzeniu wnikliwej analizy uzasadnienia projektu. Natomiast przewidzenie w projektowanej regulacji na wniesienie skargi nadzwyczajnej 5-letniego okresu od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia rażąco sprzeciwia się zapewnieniu pewności obrotu gospodarczego, w sytuacji, gdy brak jest gwarancji co do stabilności i możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia do 5 lat po jego wydaniu.

Jakkolwiek projektowane zmiany w zakresie postępowań dyscyplinarnych najmniej odbiegają od założeń oraz koncepcji zaprezentowanych w zawetowanej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. i nie budzą istotnych zastrzeżeń, za wadliwe uznać należy:

- regulacje przewidujące udział w nich ławników,
- uprzywilejowanie Izby Dyscyplinarnej i jej Prezesa w ramach struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, oraz
- wyznaczanie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego jako podmiotu uprawnionego do inicjowania ekstraordynaryjnych postępowań z polecenia przedstawiciela władzy wykonawczej.

Opiniowany projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa również w znaczący sposób nie odbiega od założeń oraz koncepcji przewidzianych w zawetowanej ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. zwłaszcza w zakresie, w jakim prowadzi do zachwiania

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

równowagi władz i uprzywilejowania władzy ustawodawczej względem sądowniczej, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 10 ust. 1 oraz 187 ust. 1 ustawy zasadniczej. Konstytucja RP w art. 187 ust. 1 wyraźnie stanowi bowiem, iż w Krajowej Radzie Sądownictwa dla przedstawicieli Sejmu przyznane są cztery mandaty i próba rozszerzania tej kompetencji kreacyjnej Sejmu na przedstawicieli sędziów narusza przedmiotową regulację.

Podobnie jak w zawetowanej regulacji z lipca br., projektowana nowelizacja zakłada wybór piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP przez Sejm, choć odmiennie kształtuje tryb i zasady ich wyboru poprzez przyznanie prawa zgłaszania kandydatów grupie obywateli (2.000) oraz grupie sędziów (co najmniej 25) oraz dokonywania wyboru kwalifikowaną większością 3/5 głosów, a w przypadku konieczności przeprowadzenia drugiej tury – w głosowaniu imiennym, co można ocenić jako podjęcie przez projektodawcę próby motywacji parlamentu do poszukiwania konsensusu politycznego w tej materii i – przy wadliwości tego rozwiązania co do zasady – ocenić jako model pożądany. Chyba nazbyt idealistycznie projektodawca założył również, iż przy wyborze Sejm, w miarę możliwości, uwzględni potrzebę reprezentacji w Krajowej Radzie Sądownictwa sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów (art. 9a ust. 2 projektowanej zmiany ustawy). Regułą pozostaje jednak, że o ich obsadzie decydować będą wyłącznie posłowie, co doprowadzi do zmarginalizowania udziału w procedurze wyborczej środowiska sędziowskiego.

Nie sposób również wyrazić pozytywnej oceny względem projektowanej regulacji wprowadzającej wspólną czteroletnią kadencję dla członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów (art. 9a ust. 3 projektowanej zmiany ustawy), w miejsce obecnie istniejącej indywidualnej, zapewniającej rotację wśród członków oraz będącej niejako jego konsekwencją przepis, na mocy którego dojdzie do skrócenia kadencji sędziów zasiadających aktualnie w Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 6 projektu). Przedmiotowe regulacje pozostają w sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP ustanawiającym czteroletnią kadencję każdego z członków Krajowej Rady

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Sądownictwa, a jej skrócenia nie może uzasadniać nawet zmiana sposobu kreowania składu Krajowej Rady Sądownictwa.

Co niewątpliwie uznać należy za pozytyw, w projekcie prezydenckim brak jest podziału Krajowej Rady Sądownictwa na Pierwsze i Drugie Zgromadzenie, prowadzącego do paraliżu jej prac. Wprowadza się natomiast możliwość transmisji obrad Krajowej Rady Sądownictwa za pośrednictwem Internetu, co wpływa na transparentność podejmowanych rozstrzygnięć oraz dopuszczalność podejmowania decyzji w trybie obiegowym, pozwalając tym samym na usprawnienie i zwiększenie efektywności pracy.

Analizowane projekty ustaw nie wychodzą naprzeciw oczekiwanej oraz ze wszechmiar pożądanej reformie wymiaru sprawiedliwości, albowiem w żadnej mierze nie ingerują w te sfery, które stanowią przyczynę wadliwego funkcjonowania sądownictwa. Projektodawca, powielając wiele nieprawidłowości zawartych w zawetowanych wcześniej ustawach, błędnie diagnozuje potrzeby w zakresie zmian w funkcjonowaniu sądownictwa, upatrując ich w zmianach strukturalnych i kadrowych, które - w ocenie autora projektu - powinny się przyczynić do wzrostu efektywności w procesach orzeczniczych w sądach powszechnych. Położenie większego nacisku na kontrolę obsadzania stanowisk w Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa (będącymi konstytucyjnymi organami władzy sądowniczej) oraz zmiana istniejących już mechanizmów poddawania sędziów odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z nieprawidłowym wykonywaniem zawodu nie stanowi właściwego kierunku zmian w sądownictwie powszechnym. Trudno jednoznacznie wskazać, dlaczego zarówno zawetowane ustawy, jak i opiniowane projekty zupełnie pomijają segment sądownictwa administracyjnego, którego funkcjonowanie nie różni się od sądownictwa powszechnego, a istniejące wady i nieprawidłowości zdają się być tożsame. Z tych względów zasadnym byłoby w pierwszej kolejności poddać głębszej analizie przyczyny tego stanu, a następnie postulować zmiany, które wprost prowadziłyby do wzrostu efektywności i poprawy działania sądownictwa w Polsce.

dr Przemysław Mijał

radca prawny