



Warszawa, 14 maja 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych,
ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 812)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw nowelizuje przepisy czterech ustaw. Zmiany w nich zaproponowane zmierzają do:

- 1) zmiany podmiotu uprawnionego do mianowania asesorów sądowych sądów powszechnych,
- 2) zmiany podstawy występowania ze skargą nadzwyczajną,
- 3) wprowadzenia obowiązku zasięgania przez Prezydenta RP opinii Krajowej Rady Sądownictwa przed rozstrzygnięciem o dalszym zajmowaniu stanowiska Sędziego Sądu Najwyższego, po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego,
- 4) ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej od orzeczeń, które uprawomocniły się przed dniem wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym,
- 5) uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa do zgłoszenia sprzeciwu wobec mianowania aplikanta na stanowisko asesora sądowego sądu powszechnego,
- 6) wprowadzenia odpowiednich przepisów przejściowych w zakresie zmian przyjętych w ustawie.

Ad 1. W art. 1 w pkt 1 w lit a ustawa wprowadza właściwość Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiotu uprawnionego do mianowania aplikantów aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej na stanowisko asesora sądowego.

W obowiązującym stanie prawnym (od dnia 21 czerwca 2017 roku) uprawnienie to przysługuje Ministrowi Sprawiedliwości, który mianuje asesorów sądowych samodzielnie, na podstawie list klasyfikacyjnych egzaminowanych aplikantów aplikacji sędziowskiej sporządzonych przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Minister Sprawiedliwości przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa wykaz mianowanych przez siebie asesorów sądowych wraz z wnioskiem o powierzenie obowiązków sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa w terminie dwóch miesięcy może zgłosić sprzeciw, jeśli tego nie uczyni asesor sądowy pełni obowiązki sędziego przez okres 4 lat od dnia upływu tego dwumiesięcznego terminu albo (w przypadku zgłoszenia sprzeciwu) od dnia uchylecia uchwały wyrażającej sprzeciw.

Obecnie uchwalona ustawa przyznaje prawo mianowania asesorów sądowych Prezydentowi, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Prawo to, w przeciwieństwie do powoływania sędziów, nie stanowi jednej z prezydenckich prerogatyw sformułowanych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, z tego względu będzie wymagało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Asesor pełnić będzie obowiązki sędziego przez okres 4 lat od dnia objęcia stanowiska asesorskiego.

Zgodnie z przepisami zmieniającymi ustawę o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury Krajowa Rada Sądownictwa będzie mogła zgłosić sprzeciw wobec mianowania aplikanta (aplikacji sądowej lub prokuratorskiej) w terminie 2 miesięcy od dnia przedstawienia Radzie listy klasyfikacyjnej (sporządzonej i przedstawianej przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury).

Ad 2. W art. 2 w pkt 1 ustawa zawiera zmianę art. 1 pkt 1 lit b ustawy o Sądzie Najwyższym, analogiczna zmiana jest wprowadzana w art. 89 § 1 tej samej ustawy.

Stanowią one, że skarga nadzwyczajna będzie mogła być wniesiona jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Taka treść przepisu bezpośrednio nawiązuje do brzmienia art. 2 Konstytucji.

Ta bardzo ogólnie sformułowana przesłanka, o charakterze klauzuli generalnej, zastępuje dwie dotychczasowe przesłanki jakimi były „zapewnienie praworządności i sprawiedliwości społecznej” – także o charakterze klauzul generalnych.

Ad 3. Ustawa w przepisach nowelizujących art. 37 § 1 i 3 wprowadza obowiązek zasięgnięcia przez Prezydenta RP opinii Krajowej Rady Sądownictwa przed podjęciem decyzji o dalszym zajmowaniu stanowiska Sędziego Sądu Najwyższego, po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego.

Nowe przepisy określają terminy w jakich zarówno Prezydent jak i Krajowa Rada Sądownictwa powinny wypełnić obowiązki wskazane w ustawie. Brak wyrażonej w terminie opinii KRS uruchamia domniemanie, że KRS wydała opinię pozytywną.

W dotychczasowym brzmieniu przepisów art. 37 Prezydent posiadał prawo zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa w przypadkach przez niego wskazanych.

Ad 4. Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej (w art. 115 ustawy o Sądzie Najwyższym) odnosi się jedynie do spraw, w których orzeczenie uprawomocniło się przed dniem 3 kwietnia 2018 r. (czyli przed dniem wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym).

Art. 115 § 1 to przepis przejściowy, o charakterze retroaktywnym, który pozwala na wniesienie skargi nadzwyczajnej od orzeczeń wydanych po dniu 17 października 1997 r., a zatem po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji.

Uprawnionymi do wniesienia skargi nadzwyczajnej, na podstawie art. 115, będą Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich.

W odniesieniu do spraw, w których orzeczenia uprawomocniły się lub uprawomocnią, po wejściu w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (po dniu 3 kwietnia 2018 roku) lista podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, wskazana w art. 89 § 2 pozostanie niezmieniona.

Ad 5. Zgodnie z brzmieniem przepisów nowelizujących ustawę o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (w art. 3), w zakresie dodawanych w art. 33a ust. 14 i 15 oraz dodawanych w art. 33b ust. 10 i 11, Krajowa Rada Sądownictwa będzie mogła zgłosić sprzeciw wobec mianowania aplikanta (aplikacji sądowej lub prokuratorskiej) w terminie 2 miesięcy od dnia przedstawienia Radzie listy klasyfikacyjnej egzaminowanych aplikantów, przed przesłaniem wniosku o mianowanie do Prezydenta RP.

W obowiązującym stanie prawnym Krajowa Rada Sądownictwa ma prawo zgłoszenia sprzeciwu *post factum*, czyli po tym jak Minister Sprawiedliwości przedstawi Radzie wykaz mianowanych już przez siebie asesorów sądowych.

Ad 6. Przepisy art. 5 i 6 zawierają normy kształtujące zasady postępowania w stosunku do spraw wszczętych i niezakończonych pod rządami dotychczasowego prawa.

W art. 5 ustawa stanowi, że w sprawach, w których Sędziowie Sądu Najwyższego wystąpili o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, nierozpatrzonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Prezydent zwróci się do Krajowej Rady Sądownictwa o wyrażenie opinii; zastosowanie znajdą zatem przepisy ustawy nowej.

Natomiast przepisy art. 6 stanowią, że do skarg nadzwyczajnych wniesionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będzie się stosowało przepis art. 89 § 1 w brzmieniu dotychczasowym, natomiast wyłącza się stosowanie nowego przepisu art. 115 § 1a, ustawy o Sądzie Najwyższym, co pozwoli na rozpatrzenie przez Sąd Najwyższy skarg nadzwyczajnych wniesionych przez podmioty inne niż Prokurator Generalny albo Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ustawa przewiduje standardowy, 14-dniowy okres *vacatio legis*.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2480).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce w dniu 8 maja 2018 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja nie uwzględniła zgłoszonego wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu.

W tym samym dniu Komisja przedstawiła sprawozdanie wraz z poprawkami, z których najważniejsze wprowadziły do projektu ustawy:

- 1) zmianę przedmiotu ustawy w tytule ustawy oraz odpowiednie przeszerogowanie w treści projektu kolejności nowelizowanych ustaw,
- 2) obowiązek zasięgnięcia przez Prezydenta RP opinii Krajowej Rady Sądownictwa przed podjęciem decyzji w sprawie rozpatrywanego wniosku o wyrażenie zgody na dalsze

zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu przez sędziego 65. roku życia (zmiana art. 37 ustawy o Sądzie Najwyższym),

3) dodatkowy przepis przejściowy (art. 5 ustawy), który określa zasady postępowania w sprawach o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu przez sędziego 65. roku życia, nierozpatrzonych przez Prezydenta RP do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W sprawozdaniu przedstawiono również wniosek mniejszości o odrzucenie projektu ustawy.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 62. posiedzeniu Sejmu.

W dniu 10 maja 2018 r. Sejm nie uwzględnił wniosku o odrzucenie ustawy i uchwalił ustawę.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) Proponuje się wprowadzenie w art. 2 w pkt 2 w lit. b w zdaniu trzecim poprawki polegającej na wykreśleniu wyrazów „, o którym mowa w zdaniu drugim”.

Poprawka ma charakter redakcyjny i usuwa zbędne odesłanie wewnątrz tej samej jednostki redakcyjnej – w art. 37 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym.

Zgodnie z § 55 ust. 1 i 3 Zasad technik legislacyjnej każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł, a jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań dokonuje się podziału na ustępy (w tym wypadku paragrafy).

Wprowadzenie odesłań między poszczególnymi zdaniami jednego paragrafu jest nadmiernym uszczegółowieniem przepisu obniżającym walor jego czytelności.

Dodatkowo, taka technika zapisu wprowadzanych zmian, przy traktowaniu poszczególnych zdań jako odrębnych jednostek redakcyjnych, prowadzi do wzrostu prawdopodobieństwa popełnienia błędu, *exemplum* uwaga przedstawiona poniżej.

2) istotny błąd logiczny niesie ze sobą nowelizacja art. 37 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, zawarta w art. 2 w pkt 2 w lit c ustawy nowelizującej.

Dodane w § 3 zdanie trzecie, wprowadzające dla sędziów Sądu Najwyższego rozwiązania analogiczne do przyjętych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych,

pozostaje w sprzeczności z pozostawionym, a nieujawnionym w tekście ustawy nowelizującej zdaniem drugim.

Zdanie pierwsze stanowi, że:

Prezydent RP może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy liczonych od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa albo upływu terminu na przekazanie tej opinii.

Zdanie drugie stanowi, że:

Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym jest równoznaczne z przejściem sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia.

Treść zdania trzeciego:

W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

Pozostawienie zdania drugiego w przepisie § 3 powoduje, że w przypadku „milczenia” Prezydenta, to jest gdy Prezydent **nie zadecydował w terminie** co do zgody (lub jej braku) na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego SN, w przypadku sędziów, którzy ukończyli w trakcie trwającego postępowania 65. rok życia będą miały jednocześnie zastosowanie przepisy zawarte w zdaniach drugim i trzecim:

– zgodnie ze zdaniem drugim, sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia,

– zgodnie ze zdaniem trzecim sędzia pozostaje na stanowisku do czasu ukończenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody.

Przedstawione zagadnienie winno być rozwiązane w ten sposób, że z tekstu § 3 zostanie usunięte zdanie drugie i sędzia będzie pozostawał na stanowisku do czasu podjęcia decyzji przez Prezydenta w drodze wyrażenia przez niego zgody albo niewyrażenia zgody na dalsze orzekanie – zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażaną poprzez wprowadzenie właśnie w niniejszej nowelizacji zdania trzeciego.

Treść poprawki:

– w art. 2 w pkt 2 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w § 1a, albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa a § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.”;

Dodatkowej uwagi o charakterze terminologicznym wymaga porównanie zdań drugiego i trzeciego w zakresie określenia wieku sędziego:

- 1) w zdaniu drugim mówi się o „ukończeniu 65. roku życia”,
- 2) w zdaniu trzecim „ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1”.

W obu przypadkach chodzi o 65 rok życia. Tymczasem prezentowana redakcja przepisu może wprowadzać czytającą go osobę, w błędne przekonanie, że w zdaniu trzecim chodzi o wiek inny niż wskazany z zdaniu drugim.

3) przepisy dodawane w art. 3 ustawy nowelizującej nie są spójne z terminologią zmienianej ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w zakresie dotyczącym „stanowisk asesorskich”, które nazywane są w dodawanych ustępach „miejscami służbowymi asesora sądowego”.

W celu ujednoczenia terminologii zmienianych w art. 33a i 33b przepisów, należy rozważyć przyjęcie następującej poprawki:

– w art. 3:

- a) w pkt 1 w lit. b, w ust. 15 wyrazy „wybranego miejsca służbowego asesora sądowego” zastępuje się wyrazami „wybranego stanowiska asesorskiego”,
- b) w pkt 2 w lit. b, w ust. 11 wyrazy „wybranego miejsca służbowego asesora sądowego” zastępuje się wyrazami „wybranego stanowiska asesorskiego”;

4) w art. 4 ustawy, w zmienianym art. 3 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wskazanym byłoby wprowadzenie zmiany polegającej na dodaniu nowego punktu, w którym zostanie uwidocznione nabyte przez Radę uprawnienie do oceniania aplikanta (ewentualnie

zgłaszania sprzeciwu wobec mianowania aplikanta sądowego lub prokuratorskiego na asesora sądowego), przed przesłaniem wniosku o mianowanie Prezydentowi RP.

Nabyte obecnie uprawnienie Rady w zakresie zgłaszania sprzeciwu nie zostało wskazane w art. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w katalogu kompetencji KRS.

W katalogu nie uwzględniono kompetencji Rady (w art. 3 w ust. 1 w pkt 1) do dokonywania oceny kandydata na stanowisko asesora sądowego, przed przesłaniem kandydatury Prezydentowi, którą to kompetencję Rada nabywa obecnie, samodzielnie decydując, kandydatury których aplikantów zostaną przedstawione Prezydentowi, a które pozostaną Prezydentowi nieznanne.

Propozycja poprawki:

– w art. 4 w pkt 1 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w ust. 1” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. b oraz dodaje się lit. a w brzmieniu:

„a) w pkt 1 na końcu dodaje się wyrazy „i sądach powszechnych”,”;

5) w przepisie art. 5, przepisie przejściowym, który nakazuje Prezydentowi niezwłoczne przesłanie Krajowej Radzie Sądownictwa akt nierozpatrzonych jeszcze spraw dotyczących wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego ustawa stanowi, że Prezydent może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska w terminie 60 dni od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa albo upływu terminu na przekazanie tej opinii.

Ustawa nie określa skutków niepodjęcia przez Prezydenta decyzji w tym terminie. Termin wskazany w przepisie wydaje się mieć charakter terminu instrukcyjnego. Tak jednak nie jest.

Należy zauważyć, że wynika z niego *expressis verbis* zakaz wydawania zgody przez Prezydenta na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego SN po upływie 60 dni liczonych od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Przepis art. 5 nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów art. 37 § 2–4 ustawy o Sądzie Najwyższym w nowym brzmieniu.

Rozwiązania przyjęte w art. 37 w § 3 zdanie trzecie ustawy o Sądzie Najwyższym, w analogicznej sytuacji, pozwalają w przypadku niezakończenia postępowania w sprawie

wyrażenia zgody, po ukończeniu przez sędziego 65 roku życia, na pozostanie na stanowisku do czasu zakończenia postępowania.

Jednak problemem pozostaje w **§ 3 zdanie drugie**, które stanowi, że:

„Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym jest równoznaczne z przejściem sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia.”.

Może to powodować, że w stosunku do sędziów, którzy orzekali zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami po ukończeniu 65 roku życia ustawa będzie działać wstecz i że dzień przejścia w stan spoczynku przypadnie na dzień przeszły, po którym sędzia wydawał orzeczenia oczekując na decyzję Prezydenta.

Wobec powyższego koniecznym jest odpowiednie uzupełnienie przepisu art. 5 ustawy, poprzez dodanie po zdaniu trzecim zdania:

„Niewyrażenie zgody w terminie jest równoznaczne z przejściem sędziego w stan spoczynku.”.

Beata Mandylis

Główny legislator