

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 25 marca 2021 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 skreśla się pkt 1–5 i 7–9;
- 2) w art. 1 w pkt 6, w zdaniu pierwszym wyrazy „5 lat” zastępuje się wyrazami „6 lat”;
- 3) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, postanowił w sposób znaczny ograniczyć zakres przedmiotowy tej ustawy.

Przyjmując **poprawki nr 1 i 3** Senat zdecydował o usunięciu z ustawy wszystkich zmian, za wyjątkiem jednej - wydłużającej termin na wniesienie skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po wejściu w życie Konstytucji RP (zmiana w art. 1 pkt 6 ustawy). Jednocześnie w odniesieniu do tej zmiany, Senat uznał za zasadne wydłużenie terminu na wniesienie skargi nadzwyczajnej o dodatkowy rok, tym samym zainteresowani jej wniesieniem będą mieli czas do 3 kwietnia 2024 roku (**poprawka nr 2**). Uzasadnieniem powyższej zmiany jest zarówno duża ilość spraw, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego jako podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, jak i ciągle wpływające nowe wnioski od podmiotów zainteresowanych wniesieniem skargi. Zdaniem Izby okres dwuletni może być zbyt krótki na rozpatrzenie wszystkich wniesionych spraw.

U podstaw decyzji o uchyleniu pozostałych zmian wprowadzanych nowelizacją leży wątpliwości natury konstytucyjnej, konstrukcja przepisów, która uniemożliwia ich jednoznaczną interpretację, niespójność i niekompletność niektórych rozwiązań oraz niedoskonałości redakcyjne. Podejmując uchwałę Izba wzięła pod uwagę negatywne opinie o ustawie wyrażone przez Naczelną Radę Adwokacką, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz profesora Marka Chmaja, przewodniczącego Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu.

Senat przeanalizował przepisy określające tryb wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego, dostrzegając znaczną zbieżność tej regulacji z procedurą wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Analogicznie do rozwiązania zawartego w art. 13 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym, określającego wymagane kworum dla wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,

które ulega zmniejszeniu - w razie jego nieosiągnięcia - na kolejnych posiedzeniach, nowelizowany art. 15 § 3 przewiduje, iż dla wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN danej izby wymagana jest obecność kolejno 2/3, 1/2 i 1/3 liczby członków zgromadzenia sędziów tej izby. Zgodnie z dodanym § 4 w art. 15 w razie niewyłonienia kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego w trybie opisanym powyżej, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierza wykonywanie obowiązków i uprawnień Prezesa Sądu Najwyższego sędziemu Sądowi Najwyższego. Do powierzenia wykonywania obowiązków Prezesa SN stosuje się odpowiednio art. 13a § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Zdaniem Senatu zbieżność opisanych rozwiązań uzasadnia przywołanie wątpliwości natury konstytucyjnej, które zgłoszone były w toku prac nad ustawą wprowadzającą rozwiązania zawarte w obecnie obowiązującym art. 13a ustawy o Sądzie Najwyższym, tj. te wątpliwości, które mają swoje oparcie w art. 10, art. 144 ust. 3, art. 173 oraz art. 176 ust. 2 Konstytucji. Zasada podziału władzy (art. 10) zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami, które opierać się powinny na zasadzie separacji (wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 r. (sygn. K 6/94). Źródłem szczególnej pozycji władzy sądowniczej jest art. 173 Konstytucji, który statuuje zasadę niezależności i odrębności sądów i trybunałów. Podział władz nie oznacza zatem ich równości czy równorzędności, bowiem władzy sądowniczej – jako jedynej – ustrojodawca zagwarantował odrębność i niezależność od innych władz. Niezależność sądów oznacza przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa, stąd też konstytucyjne upoważnienie ustawodawcy (art. 176 ust. 2) do regulowania tej materii, w tym określenia zasad wyłaniania kandydatów na stanowiska Prezesów SN podlega istotnym ograniczeniom ze względu na przywołane normy konstytucyjne. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego dominuje pogląd, zgodnie z którym fakt, że sam ustrojodawca włączył Prezydenta RP będącego organem władzy wykonawczej w sferę organizacji władzy sądowniczej (por. art. 183 ust. 3, art. 185 oraz art. 194 ust. 2 Konstytucji) oznacza, że *„zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta (...) należy interpretować wąsko. Należy bowiem przyjąć, że - co do zasady - możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, jest sytuacją wyjątkową”* (wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) oraz wyrok z dnia 7 listopada 2016 r. (sygn. K 44/16).

W kontekście rozważań konstytucyjnych przywołany został także art. 144 ust. 3 Konstytucji określający prerogatywy prezydenckie (akty nie wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów), a wśród nich te akty urzędowe Prezydenta, które odnoszą się do powoływania prezesów Sądu Najwyższego (pkt 23 tego artykułu). Opierając się na stanowisku doktryny i judykatury Senat zauważył, iż „brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta RP wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty czy na zasadzie kompetencji analogicznych. Kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego, które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. sygn. K 4/06).

Na gruncie analizowanej nowelizacji, konstytucyjne uprawnienie Prezydenta dotyczy wyłącznie powoływania Prezesów izb SN, natomiast ustawa zasadnicza nie daje podstaw do ingerowania przez Prezydenta w tryb wyłaniania kandydatów na to stanowisko. Tym samym regulacja, na podstawie której Prezydent RP jest władny powierzyć wykonywanie obowiązków Prezesa izby sędziemu - w razie niewybrania kandydatów na to stanowisko przez zgromadzenie sędziów właściwej izby SN - stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność organizacyjną Sądu Najwyższego.

Za wysoce kontrowersyjne Senat uznał także rozwiązanie polegające na możliwości przedstawienia jako kandydata na Prezesa Sądu Najwyższego sędziego, który nie uzyskał większości głosów na zgromadzeniu izby tj. został wybrany przez sędziów, których liczba stanowi 1/3 członków zgromadzenia danej izby. Tym samym nie będzie można uznać, że zagwarantowana jest reprezentatywność kandydatów na to stanowisko, a wybór takiego sędziego na Prezesa SN bez wątpienia będzie miał wpływ na jakość pracy całej izby.

U podstaw negatywnej oceny rozwiązań dotyczących wyboru prezesów izb SN legły także trudności interpretacyjne, wynikające z konstrukcji regulacji, opartej na odpowiednim stosowaniu niektórych przepisów dotyczących wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 12 § 2, art. 13 oraz art. 13a § 1 i 2). W toku prac nad ustawą podniesionych zostało kilka istotnych wątpliwości.

1. Ustawa nie zawiera wprost wyrażonego przepisu kompetencyjnego, na podstawie którego Prezydent RP mógłby powierzyć obowiązki Prezesa SN (art. 15 § 4 zdanie pierwsze

pośrednio wskazuje na tę kompetencję: „*Sędzia Sądu Najwyższego, któremu Prezydent RP powierzył wykonywanie obowiązków Prezesa Sądu Najwyższego, wykonuje obowiązki i uprawnienia Prezesa Sądu Najwyższego określone w ustawie.*”), tym samym trudno uznać, iż zostały zachowane standardy prawidłowej legislacji.

2. Nie jest jasne, czy powierzając obowiązki Prezesa SN Prezydent wyznacza sędziego SN spośród sędziów danej izby, tj. tej izby której pracą ma kierować wybierany Prezes, czy też spośród wszystkich sędziów SN (art. 15 § 4 zdanie drugie stanowi, iż „[do] *powierzenia wykonywania obowiązków Prezesa Sądu Najwyższego przepis art. 13a § 1 stosuje się odpowiednio*”, przy czym przywołany art. 13a § 1 odnosi się do każdego sędziego Sądu Najwyższego).

3. Nie można jednoznacznie ocenić, czy powierzenie obowiązków Prezesa SN przez Prezydenta RP ma charakter tymczasowy, tj. do czasu wyłonienia kandydatów na to stanowisko na kolejnym zgromadzeniu sędziów izby zwołanym przez sędziego, któremu powierzono obowiązki Prezesa SN, czy też jest rozwiązaniem docelowym, które zastępuje wybór Prezesa SN przez zgromadzenie sędziów danej izby SN. Przepis art. 15 § 4 przewiduje bowiem odpowiednie stosowanie wyłącznie art. 13a § 1 – a ten o tymczasowości funkcji Prezesa wybranego przez Prezydenta nie przesądza. Co prawda art. 15 § 3 stanowi, że do wyboru „*kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego oraz ich wyboru przez zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego przepisy art. 12 § 2, art. 13 oraz art. 13a § 1 i 2 stosuje się odpowiednio (...)*”, jednakże literalne brzmienie tego przepisu odnosi się do procedury wyboru kandydatów przez zgromadzenie sędziów izby, do której art. 13a § 1 i 2 w ogóle nie ma zastosowania.

4. Jeżeli sędzia SN, któremu powierzono obowiązki Prezesa SN ma – w zamierzeniu ustawodawcy – zwołać posiedzenie sędziów izby SN w trybie art. 13a § 2 w celu wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa tej izby, pojawia się pytanie jakie kworum jest wymagane dla skutecznego dokonania wyboru tych kandydatów, skoro ustawa nie reguluje tej kwestii wprost w art. 15 § 3, i niemożliwe jest także odpowiednie posiłkowanie się art. 13a § 3 ze względu na brak odesłania do tego przepisu.

Powyższe wątpliwości przesądziły o odrzuceniu zmian w zakresie art. 1 pkt 1 ustawy.

Dezaprobatę Izby wzbudziło rozwiązanie przyjęte w art. 83 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym (zmiana w zakresie art. 1 pkt 3) na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Prezesa izby Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego w zakresie

rozpoznawania wniosków o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni przepisów prawa. Przyznanie Pierwszemu Prezesowi SN wyłącznej kompetencji w zakresie przydziału spraw i wyznaczania składów orzekających w sprawach zainicjowanych przez Pierwszego Prezesa oraz przez podmioty uprawnione na podstawie art. 83 § 2 tj. Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich a także - w zakresie swojej właściwości - Prezesa Prokuratorii Generalnej RP, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącego Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, w których konieczne jest dokonanie wiążącej wykładni przepisów prawa w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, prowadzić może do deformacji linii orzeczniczej sądów, jeżeli wyznaczanie składów orzekających będzie następowało według kryteriów innych niż losowe. Zdaniem Izby, wyznaczanie składów orzekających powinno zawsze następować bez możliwości uznaniowego doboru sędziów orzekających w tych sprawach, natomiast przygotowana regulacja takiej niezależności nie zapewnia, co uzasadnia jej odrzucenie.

Izba zadecydowała o odrzuceniu art. 1 pkt 2 i 8 ustawy stojąc na stanowisku, iż powyższe zmiany wprowadzone w wyniku zgłoszenia poprawek na etapie rozpatrywania projektu przez właściwą komisję sejmową uzupełniły tekst ustawy o przepisy, których przedmiot wykracza poza materię prezydenckiego przedłożenia. Senatorowie wzięli pod uwagę konstytucyjne wymogi w zakresie stanowienia prawa, a w szczególności art. 119 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy. Ewentualne poprawki polegające na uzupełnieniu projektu ustawy o nowe treści powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie, przy czym konieczne jest aby relacja ta miała wymiar nie tylko formalny ale również merytoryczny tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią - zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu a nie do stworzenia nowego projektu. Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98). Wszelkie treści normatywne wykraczające poza powyżej określone ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, w przeciwnym przypadku oznaczałoby to obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu.

Nowela wprowadza w art. 96a (zmiana w zakresie art. 1 pkt 4) regulację określającą sposób tworzenia, przetwarzania, udostępniania oraz archiwizowania bądź niszczenia akt sądowych w sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy. Zdaniem Senatu rozwiązanie to jest niedopracowane zarówno pod względem merytorycznym jak i legislacyjnym. Po pierwsze: umiejscowienie dodawanego przepisu jest nieprawidłowe. Ustawodawca proponuje dodanie powyższych zmian w rozdziale 8 - Postępowanie przed Sądem Najwyższym, natomiast dodawana regulacja nie ma związku z zakresem przedmiotowym rozdziału 8. Po drugie: pomimo że regulacja art. 96a przewiduje tworzenie akt spraw Sądu Najwyższego wyłącznie w postaci papierowej (§ 1), do przetwarzania akt ma być wykorzystywany system elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (§ 2). Zgodnie z przywołaną ustawą (art. 6 ust. 1a) EZD jest systemem wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci elektronicznej z wykorzystaniem systemu elektronicznego. Zgodnie z aktem wykonawczym wydanym na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy o archiwach, dokumenty wytworzone w ramach EZD ewidencjonowane są w systemie elektronicznym, co przesądzałoby o tym, że akta spraw SN będą tworzone zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej - inaczej niż sugeruje § 1 w art. 96a. Po trzeciej: ustawa nie stanowi jakie przepisy stosuje się do spraw związanych z szeroko rozumianym archiwizowaniem akt SN w zakresie nieuregulowanym ustawą o Sądzie Najwyższym i aktem wykonawczym wydanym na podstawie art. 96a § 6. Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, Senat zdecydował, iż nie popiera tych zmian.

Uznając stabilność porządku prawnego za istotną wartość konstytucyjną oraz nie dostrzegając potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie regulowanym art. 1 pkt 5, 7 i 9, Senat zdecydował o skreśleniu także tych zmian.