

Warszawa, dn. 23 marca 2021 r.
Piotr Oliński, młodszy analityk FOR

Komunikat FOR 10/2021: Prezydencka ustawa o Sądzie Najwyższym – więcej arbitralności, mniej niezależności

Synteza:

- Proponowana przez Prezydenta nowelizacja umożliwi arbitralne nominowanie p.o. Prezesów Sądu Najwyższego z pominięciem głosu sędziów danej izby;
- W razie przyjęcia projektu nowe kompetencje otrzyma także Pierwszy Prezes SN, który będzie mógł wpływać na przydział spraw i składów orzekających w przypadku orzeczeń dotyczących rozbieżności w orzecznictwie, które mają szczególne znaczenie dla porządku prawnego RP;
- Prezydencka ustawa zakłada poluzowanie regulacji dotyczących wynagrodzeń Szefów Kancelarii Pierwszego Prezesa SN oraz Prezesa SN kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej, co przyczyni się do ich mniejszej transparentności;
- Ustawa przewiduje wydłużenie terminu na złożenie skargi nadzwyczajnej oraz pierwszej kadencji ławników w SN. Oba eksperymenty należy ocenić jako nieudane i wskazane byłoby ich zakończenie w przewidzianych w ustawie o SN terminach.

18 lutego 2021 roku do Sejmu wpłynął prezydencki projekt zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym. Po przyjęciu ustawy przez większość sejmową trafiła ona do Senatu, gdzie oczekuje na rozpatrzenie.

W niniejszym komunikacie przyglądamy się najważniejszym zmianom oraz podejmujemy się ich oceny z perspektywy efektywności „reform” w SN oraz zasad demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasady trójpodziału władzy, niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej oraz jawności życia publicznego.

Wśród organów Sądu Najwyższego wymienić można min. Pierwszego Prezesa oraz Prezesów Sądu Najwyższego. Podczas gdy Pierwszy Prezes, zgodnie z brzmieniem art. 14 § 1 ustawy o SN, kieruje pracami Sądu Najwyższego i reprezentuje Sąd Najwyższy na zewnątrz, do zadań Prezesa należy kierowanie pracami izby SN.

Więcej władzy w ręce osób wskazanych przez nową KRS

Kluczową zmianą wprowadzaną w prezydenckiej ustawie jest przyznanie Prezydentowi możliwości powołania p.o. Prezesów SN, wykonujących wszelkie przewidziane w ustawie uprawnienia i obowiązki Prezesa SN (art. 15 § 4). Jest to odpowiednik przepisów wprowadzonych w art. 13a tzw. ustawy kagańcowej, który umożliwił Prezydentowi powołanie p.o. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w przypadku, gdyby Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN nie powołało Pierwszego Prezesa spośród swojego grona¹. Do tej pory Prezesa Sądu Najwyższego, zgodnie z art. 15 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 roku, Prezydent mógł powołać jedynie spośród 3 kandydatów wybranych przez zgromadzenie sędziów danej izby. Nowe uprawnienie Prezydenta doprowadzi do możliwości pomijania głosu sędziów izb SN i arbitralnego nominowania p.o. Prezesów SN.

Ustawa zwiększa również kompetencje Pierwszego Prezesa SN, którym od maja 2020 roku jest Małgorzata Manowska, nominowana wbrew większości Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Art. 83 § 3 znacząco rozszerza kompetencje Pierwszego Prezesa względem Prezesów Sądu Najwyższego w zakresie spraw z rozbieżności w orzecznictwie. Zgodnie z propozycjami Prezydenta, jeśli z wnioskiem o wyrok w takich sprawach wystąpi Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub podmioty z legitymacją szczegółową wymienione w art. § 2², sprawę rozpatrzy nie właściwy Prezes Izby, lecz Pierwszy Prezes SN, który będzie mógł przydzielać sprawy do określonych składów, a w szczególnych wypadkach także zmieniać kolejność rozpatrywania spraw. Oznacza to, że Pierwszy Prezes będzie mógł wpływać na sprawy o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia wykładni prawa oraz bezpośrednio wpływać na wyroki o charakterze zasad prawnych.

Zmiany są przewidziane także w sposobie wyboru Prezesa Sądu Najwyższego – zgodnie z proponowanym art. 15 § 3 prezydenckiej ustawy kworum, które w obecnej ustawie wyznaczone jest liczbowo, wzorem przepisów o wyborze Pierwszego Prezesa (wymóg obecności 84 członków zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego, jeśli nie udało się zebrać to 75, następnie 32) miałyby być wyznaczone procentowo (2/3 członków zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego, następnie 1/2 członków zgromadzenia sędziów, następnie 1/3 członków zgromadzenia sędziów izby). To załatwienie istotnej luki w dotychczasowej ustawie – jako że żadna z izb nie liczy więcej niż 30 członków, do tej pory materia ta pozostawała nieregulowana. Warto jednak zauważyć, że możliwość obniżenia kworum do jedynie 1/3 członków zgromadzenia sędziów izby może doprowadzić do sytuacji, gdy Prezesa wybierze mniejszość, co pozostawia pole do niebezpiecznych nadużyć.

Wynagrodzenia Szefów Kancelarii – mniej transparentności, więcej arbitralności

¹ Zob. więcej w Komunikacie FOR 7/2020 autorstwa Elizy Rutynowskiej pt. *Wybory I Prezesa SN – nowy problem dla polskiej demokracji?* z 17 marca 2020 roku: <https://for.org.pl/pl/a/7647,komunikat-7/2020-wybory-i-prezesa-sn-nowy-problem-dla-polskiej-demokracji>.

² Tj. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Nowelizacja zakłada również wykreślenie dotychczasowego art. 103 § 1 ustawy o SN, który zakładał unormowanie wynagrodzeń Szefa Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Szefa Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej na poziomie przewidzianym dla sekretarza stanu. W uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawca z rozbrajającą szczerością oznajmia, że „po uchyleniu tego przepisu, wynagrodzenie ww. osób wynikało będzie całościowo z zarządzenia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wydawanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych”³. Ma to być podyktowane chęcią zapewnienia większej elastyczności płac na ww. stanowiskach, co jednak (o czym wnioskodawca w uzasadnieniu nie wspomina) będzie oznaczało możliwość znacznie bardziej arbitralnego wynagradzania obu Szefów Kancelarii. W praktyce bowiem zastosowanie znajdzie art. 21 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, wedle którego *urzędnikowi państwowemu przysługuje wynagrodzenie zależne od zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych, jakości oraz stażu pracy*.

Przedłużenie złych zmian w SN

Nowelizacja wydłuża również okres możliwości składania skargi nadzwyczajnej do SN z trzech do pięciu lat od momentu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z grudnia 2017 roku (a więc do 3 kwietnia 2023 roku) oraz wydłuża termin końca pierwszej kadencji ławników w SN z 31 grudnia 2021 roku do 31 grudnia 2022 roku. Zmiana związana z ławnikami podyktowana ma być opóźnieniem złożenia przez nich ślubowania oraz problemami organizacyjnymi w początkowej fazie pandemii, które wpłynęły na faktyczne opóźnienie wypełniania przez nich obowiązków. Przedłużenie okresu, w którym możliwe będzie złożenie skargi nadzwyczajnej, ma być uzasadnione „ze względu na stwierdzone potrzeby w tym zakresie”, które podyktowane są „ilością i stanem spraw dotyczących wniesienia skargi nadzwyczajnej, rozpatrywanych w szczególności przez Prokuratora Generalnego”⁴. Oznacza to, że pomimo „reform” prokuratury ta nie poradziła sobie z napływem wniesionych do niej skarg, choć rzekomo miała działać lepiej.

W obu przypadkach wydłużenie terminów należy ocenić jako nietrafione. Skutki „reform” wynikających z prezydenckiej ustawy z 2017 roku okazały się mierne i wątpliwe, pozwalając na sformułowanie uzasadnionej tezy o negatywnym bilansie obu eksperymentów w Sądzie Najwyższym.

Instytucja skargi nadzwyczajnej już od momentu samego pomysłu rodziła wątpliwości praktyczne i konstytucyjne. Konstytucjoniści oraz Rzecznik Praw Obywatelskich zwracali uwagę na istnienie we wcześniejszym stanie prawnym rozwiązań mogących prowadzić do korekty wadli-

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154), str. 3, Źródło: <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art.38.prezydent-rp-skierowal-do-sejmu-projekt-nowelizacji-ustawy-o-sadzie-najwyzszym.html> [dost. 24.02.2021].

⁴ Ibidem, s. 5

wych prawomocnych orzeczeń sądowych – skargi kasacyjnej, nadzwyczajnego wznowienia postępowania lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia⁵. Pomysł krytykowała również Komisja Wenecka, która wskazywała na ryzyko dla stabilności systemu prawnego wskutek możliwości wzruszania również bardzo dawno zapadłych orzeczeń sądowych (aż do 1997 roku)⁶. W praktyce skarga ta była wykorzystywana w stopniu znikomym – przez około 2,5 roku funkcjonowania skargi, zgodnie z informacją przekazaną przez Sąd Najwyższy Polskiej Agencji Prasowej, do SN wpłynęło 129 skarg, a merytorycznie rozpoznano 30 z nich⁷. Zdecydowanie najczęściej ze skargi korzystał Prokurator Generalny, który skierował aż 111 z nich. To właśnie działania Prokuratora Generalnego związane z korzystaniem ze skargi budziły najwięcej kontrowersji – warto wspomnieć chociażby o skierowaniu skargi przez PG w prywatnej sprawie krytykującego „reformy” PiS sędziego Waldemara Żurka⁸, co nie zdaje się w żadnym stopniu licować z „przywracaniem elementarnego poczucia sprawiedliwości”, jakie miała gwarantować nowa instytucja, rodzi za to wysoce prawdopodobne podejrzenie wykorzystania instytucji w sposób czysto partykularny. Tymczasem w momencie, w którym komunikat powstaje, RPO złożył jedynie 46 skarg nadzwyczajnych – co wynika z tego, że mimo wielokrotnych wniosków samego Rzecznika o zwiększenie finansowania ustawodawca nie zdecydował się przyznać jego Biuru dodatkowych środków na poczet nowego obowiązku organu,⁹.

Również wprowadzenie do Sądu Najwyższego ławników od początku nie było ideą trafioną, gdyż Sąd Najwyższy rzadko, jeśli w ogóle, rozpatruje sprawy, w których „element społeczny” mógłby okazać się przydatny. Specyfika pracy sędziów Sądu Najwyższego dotyka za to skomplikowanych zagadnień z zakresu wykładni prawa oraz interpretacji przepisów, do których wymagana jest wiedza specjalistyczna. Nie powinien więc budzić specjalnego zaskoczenia fakt, iż jedynym elementem wniesionym przez ławników do SN były groteskowe spory i niepotrzebne awantury¹⁰. Wskazane zatem byłoby zakończenie eksperymentu w przewidzianym pierwotnie terminie końca kadencji – tj. 31 grudnia 2021 roku.

⁵ Zob. więcej w tekście autora z 8 lipca 2020 r.; *Mizerne efekty „reform” w Sądzie Najwyższym*, Blog Obywatelskiego Rozwoju, <https://blogobywatelskiegorozwoju.pl/mizerne-efekty-reform-w-sadzie-najwyzszym/>

⁶ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-komisji-weneckiej-na-temat-zmian-w-ustawie-o-krajowej-radzie-s%C4%85downictwa-ustawie-o-s%C4%85dzie> [dost. 25.02.2021].

⁷ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C756293%2Csn-dotychczas-wplynelo-129-skarg-nadzwyczajnych.html> [dost. 24.02.2021].

⁸ <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1482719,waldemar-zurek-skarga-nadzwyczajna-pg.html> [dost. 24.02.2021].

⁹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-rpo-ws-skarg-nadzwyczajnych> [dost. 26.02.2021].

¹⁰ Zob. więcej <https://blogobywatelskiegorozwoju.pl/mizerne-efekty-reform-w-sadzie-najwyzszym/>.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Piotr Oliński

Młodszy analityk FOR

e-mail: piotr.olinski@for.org.pl

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju