

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 7 lipca 2011 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju
sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych

Art. 1.

W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.¹⁾) w art. 80:

1) § 2b otrzymuje brzmienie:

"§ 2b. Jeżeli wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie odpowiada warunkom formalnym pisma procesowego określonym w Kodeksie postępowania karnego, prezes sądu dyscyplinarnego odmawia jego przyjęcia. Na zarządzenie o odmowie przyjęcia wniosku przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania wniosku.";

2) § 2d otrzymuje brzmienie:

"§ 2d. Sąd dyscyplinarny rozpoznaje wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej w terminie czternastu dni od dnia jego wpłynięcia do sądu dyscyplinarnego.".

Art. 2.

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, z późn. zm.²⁾) w art. 30 § 5 otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364 oraz z 2011 r. Nr 109, poz. 627.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 433, z 2008 r. Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 26, poz. 157, Nr 56, poz. 459 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 113, poz. 659.

"§ 5. Jeżeli wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie odpowiada warunkom formalnym pisma procesowego określonym w Kodeksie postępowania karnego, prezes sądu dyscyplinarnego odmawia jego przyjęcia. Na zarządzenie o odmowie przyjęcia wniosku przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania wniosku."

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa związana jest z wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 10/08 (wyrok z dnia 27 października 2010 r.), dotyczącą konstytucyjności art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.; dalej jako: u.s.p.).

Sentencja powołanego rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. Nr 205, poz. 1364 z dnia 3 listopada 2010 r. Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2010 r. Nr 8A, poz. 81.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 80 § 2b zdanie pierwsze u.s.p., rozumiany w ten sposób, że „oczywista bezzasadność wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej” obejmuje również zagadnienie wymagające zasadniczej wykładni ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Poddany kontroli sądu konstytucyjnego art. 80 2b u.s.p. przewiduje, że prezes sądu dyscyplinarnego odmawia przyjęcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jeżeli nie odpowiada on warunkom formalnym pisma procesowego określonym w Kodeksie postępowania karnego lub jest oczywiście bezzasadny. Na wydane w tym przedmiocie zarządzenie przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania wniosku.

Przytoczona wyżej regulacja (a ściślej rzecz ujmując – norma prawna wywodzona ze zdania pierwszego art. 80 § 2b, stanowiąca podstawę odmowy przyjęcia wniosku oczywiście bezzasadnego) została zaskarżona w związku z uchwałą podjętą przez Sąd Najwyższy w dniu 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt I KZP 37/07, OSNKW z 2007 r. Nr 12, poz. 86), rozstrzygającą, że ze względu na niezamieszczenie w Konstytucji PRL z 1952 r. zakazu tworzenia przepisów karnych z mocą wsteczną, czyli zasady *lex retro non agit*, oraz brak mechanizmu prawnego

umożliwiającego uruchamianie kontroli zgodności przepisów rangi ustawowej z Konstytucją lub z prawem międzynarodowym, a także z uwagi na brak regulacji określającej miejsce umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym, sądy orzekające w sprawach karnych o przestępstwa z dekretu Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154) nie były zwolnione z obowiązku stosowania retroaktywnych przepisów karnych rangi ustawowej. Wskazana uchwała, mająca skądinąd moc zasady prawnej, przesądziła zatem, że sędziemu, który orzekał w oparciu o dekret o stanie wojennym z naruszeniem zakazu retroaktywności norm prawa karnego, nie można postawić zarzutu przekroczenia uprawnień (por. art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.), co z kolei skutkuje oczywistą bezzasadnością ewentualnego wniosku o uchylenie takiemu sędziemu immunitetu i tym samym uzasadnia odmowę jego przyjęcia stosownie do art. 80 § 2b zdanie pierwsze p.u.s.p.

2.3. Postanowienie zawarte w art. 80 § 2b zdanie pierwsze u.s.p. zostało poddane ocenie między innymi pod kątem zgodności z zasadą określoności przepisów prawa, będącą uszczegółowieniem zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji (art. 2 Konstytucji).

Punktem wyjścia dla swych rozważań TK uczynił przypomnienie, że konstytucyjna zasada określoności przepisów prawa determinuje przede wszystkim obowiązek ustawodawcy zachowania „(...) należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych. Przepisy powinny być konstruowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego (...). Nakaz określoności przepisów nie wyklucza jednak stosowania w systemie prawnym klauzul generalnych i pojęć nieostrych, a więc zwrotów niedookreślonych.” Zdaniem Trybunału „(...) posługiwania się w prawie pojęciami nieostrych nie można *a priori* traktować jako uchybień legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego stosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia.” Zasada określoności prawa nie wyklucza zatem posługiwania się zwrotami niedookreślonymi, jeśli tylko ich desygnaty da się ustalić.

Według poglądu przyjętego w orzecznictwie TK, desygnaty klauzul generalnych czy też zwrotów niedookreślonych winny być ustalane *in casu* w procesie stosowania prawa. Istotą tych zwrotów jest przecież przesunięcie obowiązku konkretyzacji normy prawnej na etap podejmowania decyzji, a ich funkcja polega na przyznaniu organom stosującym prawo, w tym zwłaszcza sądom, większego luzu decyzyjnego.

Tak właśnie przedstawia się sprawa w przypadku klauzuli oczywistej bezzasadności. Jej znaczenie było wielokrotnie dekodowane zarówno w doktrynie, jak i w wypowiedziach sądów. „Przyjmuje się, że oczywista bezzasadność, to bezzasadność stwierdzalna *prima facie*, niewątpliwa, niewymagająca badania. Sąd powinien w każdej sprawie ocenić, czy i w jakim zakresie zarzuty i wnioski są zasadne czy też nie, i w zależności od tego uznać, czy mamy do czynienia z bezzasadnością, czy oczywistą bezzasadnością. Klauzula oczywistej bezzasadności umożliwia wobec tego, najczęściej już na wstępnym etapie postępowania, przesądzenie, że dane powództwo, środek odwoławczy, zarzuty bądź roszczenie są – na pierwszy rzut oka, bez głębszej analizy, w sposób niebudzący najmniejszych wątpliwości – niezasadne, nietrafione i chybione. Posługując się pewnym skrótem myślowym, należy uznać, że tzw. żądanie procesowe jest bezzasadne, gdy bez głębszych rozważań można uznać, że żadna ze wskazanych podstaw go nie usprawiedliwia (...).” Oczywista bezzasadność jest więc ustalana wyłącznie na potrzeby danej sprawy, z uwzględnieniem konkretnego stanu faktycznego oraz prawnego. Będąc zwrotem niedookreślonym z natury rzeczy nie podlega zdefiniowaniu *in abstracto* ani sprecyzowaniu albo dookreśleniu w jakimś ogólnym zakresie. Sprecyzowanie w sposób ogólny – choćby zakresu podmiotowego lub jedynie przedmiotowego czy też czasowego aspektu – klauzuli oczywistej bezzasadności jest w rzeczywistości sprzeczne z celem, jakim ma ona służyć na gruncie poszczególnych procedur sądowych.

Tymczasem konsekwencją uchwały z dnia 20 grudnia 2007 r. było zakresowe, a przy tym w istocie abstrakcyjne zdefiniowanie przesłanki oczywistej bezzasadności w odniesieniu do wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego, który stosował retroaktywne przepisy dekretu o stanie wojennym. Innymi słowy, treść normatywna narzucona na mocy przedmiotowej uchwały zwrotowi „oczywiście bezzasadny”, stworzyła wyłom w zakresie indywidualnej oceny każdego wniosku o uchylenie immunitetu, co z kolei koliduje z ogólnie akceptowaną funkcją tego – w rzeczy samej ocennego i konkretyzowanego *in casu* – pojęcia. Zdaniem Trybunału: „Zakresowe zdefiniowanie oczywistej bezzasadności staje się w tym wypadku pretekstem do arbitralnego wyłączenia w stosunku do pewnej kategorii podmiotów, i to już na etapie wstępnego rozpoznania wniosku o uchylenie immunitetu, możliwości poniesienia odpowiedzialności karnej za określony typ przestępstw, związany ze stosowaniem retroaktywnych przepisów karnych. Oczywistej bezzasadności nie ocenia się tu zatem *in casu*, ponieważ jest ona odgórnie i arbitralnie przesądzona.”

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Formuła, z jakiej skorzystał TK w sentencji swego rozstrzygnięcia, nie doprowadziła do wyeliminowania z systemu prawa art. 80 § 2b u.s.p. Jednocześnie stanowisko Trybunału nie pozwala na postawienie tezy o niedopuszczalności posługiwania się klauzulą oczywistej bezzasadności w kontekście postępowania o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Niemniej podnieść wypada, że zarówno podane w uzasadnieniu wyroku przykłady zastosowania tej klauzuli (czy to na gruncie procedury karnej, czy nawet cywilnej), jak i ta część wyводу, która odwołuje się do dokonywanej *in casu* konkretyzacji przesłanki oczywistej bezzasadności, wskazują, że organem, któremu ma być pozostawiona decyzja o uznaniu wniosku (podobnie jak roszczenia lub środka zaskarżenia) za oczywiście bezzasadny, jest sąd. Sądy posiadają bowiem szczególną pozycję ustrojową i cieszą się odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi, które z kolei uzasadniają wiarę w to, że praktyka wypełniania treścią klauzuli oczywistej bezzasadności będzie przejrzysta, pozbawiona cech arbitralności, a nade wszystko, że będzie podlegała stosowanej kontroli (tak też sędzia TK Ewa Łętowska w motywach zdania odrębnego zgłoszonego do wyroku z dnia 27 października 2010 r.).

W związku z powyższym proponuje się nowelizację ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, polegającą na nadaniu nowego brzmienia art. 80 § 2b zdanie pierwsze (art. 1 pkt 1 projektu). Zakłada się tutaj ograniczenie zakresu wstępnego badania wniosku o uchylenie sędziemu immunitetu wyłącznie do kwestii braków formalnych. Problem ewentualnej bezzasadności (w tym i tej kwalifikowanej, a mianowicie: bezzasadności oczywistej) takiego wniosku będzie natomiast badany przez właściwy sąd dyscyplinarny.

Projektowana ustawa nadaje ponadto nowe brzmienie art. 80 § 2d u.s.p. (art. 1 pkt 2). Proponowana w tym zakresie zmiana ma charakter czysto legislacyjny i sprowadza się do usunięcia z wymienionej jednostki redakcyjnej pustego odesłania.

Poza tym – dla zachowania spójności systemu prawa – konieczne jest dokonanie stosownej zmiany również na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, z późn. zm.), jako że w art. 30 § 5 tego aktu normatywnego ustawodawca też posłużył się klauzulą oczywistej bezzasadności. Przepis ten powinien więc otrzymać analogiczne brzmienie jak art. 80 § 2b u.s.p. – art. 2 projektu.

4. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Sprawiedliwości, Krajowej Radzie Sądownictwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich JUSTITIA, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Minister Sprawiedliwości krytycznie ustosunkował się do proponowanej nowelizacji art. 80 § 2b u.s.p., akcentując zwłaszcza szczególne znaczenie immunitetu sędziowskiego. Analogiczne stanowisko zajął także Sąd Najwyższy, który podniósł, że wyrok Trybunału nie wywołał potrzeby zmiany postanowienia zawartego w tym przepisie.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła pozytywną opinię o projekcie, zaś pozostałe podmioty nie zgłosiły co do niego żadnych zastrzeżeń.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Projektowana ustawa może spowodować wzrost wydatków w częściach budżetowych „Sądy powszechne”, „Sąd Najwyższy” oraz „Naczelny Sąd Administracyjny”. Jak wynika z art. 110 § 2 w związku z art. 110 § 1 p.u.s.p., sądami właściwymi w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej są sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy. Jednocześnie, z racji braku odmiennej regulacji w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.) przepisy o uchyleniu immunitetu sędziemu sądu powszechnego, stosuje się odpowiednio do sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, z tym że sądem dyscyplinarnym jest w tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny – por. art. 9 i art. 29 powołanej wyżej ustawy.

Ostatecznie jednak skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy uzależnione będą od ilości wniosków oczywiście bezzasadnych, które będą musiały zostać rozpoznane merytorycznie przez sądy dyscyplinarne.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.