



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 18 maja 2011 r.

**BSA II - 021 - 76/11**

**Pan  
Piotr ZIENTARSKI  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

*Senatorski Panie Przewodniczący!*

W odpowiedzi na pismo otrzymane dnia 15 kwietnia 2011 r., BPS/KU-034/1173-4/11 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk senacki nr 1173)**.

Z wyrazami szacunku

*Stanisław Dąbrowski*  
**Stanisław DĄBROWSKI**



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW I ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

Warszawa, dnia 18 maja 2011 r.

**BSA II – 021 – 76/11**

**Opinia**  
**w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

- I. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych ma na celu, w założeniach projektodawców, wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., SK 10/08 (sentencja wyroku została opublikowana w Dz. U. Nr 205, poz. 1364), stwierdzającego, że art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) rozumiany w ten sposób, iż "oczywista bezzasadność wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej" obejmuje także zagadnienie wymagające zasadniczej wykładni ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- II. W projekcie zakłada się znowelizowanie art. 80 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej *usp*) przez usunięcie z niego przesłanki „oczywistej bezzasadności wniosku” (skutkującej obligatoryjną decyzją prezesa sądu o odmowie przyjęcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej) oraz art. 80 § 2d *usp* przez usunięcie z niego odesłania „z zastrzeżeniem art. 80a § 1”.
- III. Odnosnie do pierwszej z planowanych zmian należy wypowiedzieć się krytycznie. Zacząć należy od wskazania, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., SK 10/08, które dało asumpt do przeprowadzenia opiniowanej nowelizacji, ma charakter interpretacyjny. Oznacza to, że jego skutkiem nie było wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 80 § 2b *usp*, a ograniczenie zakresu rozumienia przesłanki oczywistej bezzasadności w stosunku do wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Z lektury

orzeczenia w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że posługiwanie się przez ustawodawcę przesłanką „oczywistej bezzasadności” jest dopuszczalne, a często wręcz konieczne. Przykładowo Trybunał stwierdza, że „znaczenie klauzuli oczywistej bezzasadności było wielokrotnie dekodowane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym. Przyjmuje się, że oczywista bezzasadność, to bezzasadność stwierdzalna *prima facie*, niewątpliwa, niewymagająca badania (...) Nakaz określoności przepisów nie wyklucza jednak stosowania w systemie prawnym klauzul generalnych i pojęć nieostrych, a więc zwrotów niedookreślonych. Jak trafnie TK stwierdził w uchwale z dnia 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, »posługiwanie się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia 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« (OTK w 1991 r., poz. 20). Co więcej, to właśnie konstytucyjna zasada określoności przepisów prawa stoi niejako na straży poprawności legislacyjnej klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych”. Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU 2006/1A poz. 2, w którym Trybunał odniósł się bezpośrednio do problematyki dostatecznej określoności pojęcia "oczywista bezzasadność kasacji". Powołując się na wcześniejsze orzecznictwo Trybunał uznał, że zasada określoności przepisów prawa nie wyklucza posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, takimi jak "oczywista bezzasadność", jeśli ich desygnaty można ustalić (zob. także wyrok z dnia 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 2005/8A, poz. 91 oraz wyrok z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 2003/1A/, poz. 4).

IV. Zauważyć trzeba, że przesłanka „oczywistej bezzasadności” ma zastosowanie w polskim prawie w bardzo wielu przypadkach. Tytułem przykładu wskazać należy, że w procesie karnym klauzula oczywistej bezzasadności występuje przy ocenie zasadności apelacji (art. 457 § 2 k.p.k.) i kasacji (art. 535 § 3 k.p.k.), w procesie cywilnym oczywista bezzasadność występuje m.in. przy ocenie zasadności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>9</sup> k.p.c.) czy przy ocenie zasadności roszczenia w postępowaniu upominawczym (art. 499 pkt 1 k.p.c.). Także w procedurach regulujących postępowanie przed organami stojącymi na straży Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego z dziedziny ochrony praw człowieka odnaleźć można przesłankę „oczywistej bezzasadności”, m.in. w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 r. Nr 102 poz. 643 ze zm.), gdzie określono upoważnienie sędziego Trybunału Konstytucyjnego do wydania postanowienia o odmowie nadania wnioskowi (albo skardze konstytucyjnej - art. 49 tej ustawy) dalszego biegu, jeśli wniosek (albo skarga) jest oczywiście bezzasadny; czy w art. 35 ust. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

(Dz. U. 1993 r. Nr 61 poz. 284), który przewiduje podstawę do uznania skargi za niedopuszczalną, jeżeli m.in. w sposób oczywisty jest niezasadniona.

V. Szczególnego podkreślenia wymaga, że przesłanka „oczywistej bezzasadności” ma bardzo często zastosowanie przy wstępnym badaniu wniosków lub skarg. Konstrukcja taka wynika z konieczności dokonywania niezbędnych uproszczeń proceduralnych oraz zagwarantowania względnej sprawności pracy sądów czy trybunałów. Wskazać trzeba, że rozwiązania takie przewidziano m.in., w art. 30 § 5 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych (jest ono w swej konstrukcji tożsame z zastosowanym w art. 80 § 2 usp) czy w art. 49 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Podkreślić należy, że w każdym przypadku zapewniona jest kontrola poprawności zapadłej decyzji przez możliwość jej zaskarżenia do sądu dyscyplinarnego (zob. art. 80 § 2b usp zdanie drugie, art. 30 § 5 usw zdanie drugie), czy Trybunału (zob. art. 36 ust. 4 ustawy o TK). Nie może zatem ostać się argument podnoszony w uzasadnieniu projektu, o braku odpowiednich gwarancji procesowych odnośnie do przejrzystości „praktyki wypełniania treścią klauzuli oczywistej bezzasadności”, a w szczególności o braku „stosownej kontroli”.

VI. Z treści uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że większość z powyższych argumentów dostrzega również projektodawca (s. 2-4 uzasadnienia). Przytoczyć należy fragment uzasadnienia, w którym stwierdza się, że „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”. **W tym świetle planowana zmiana jest niezrozumiała i znacząco wykracza poza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., SK 10/08.** Podkreślić należy, że jej przyjęcie wpłynie w sposób negatywny na postępowania przed wszystkimi sądami dyscyplinarnymi pierwszej instancji, przez konieczność merytorycznego wypowiedzania się przez sądy odnośnie do każdego wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, który spełni warunki formalne, po przeprowadzeniu całego postępowania określonego w art. 80 usp. **Zaproponować zatem należy pozostawienie przepisu art. 80 § 2 usp. w dotychczasowym brzmieniu, względnie opracowanie modelu postępowania wstępnego rozpoznania wniosku w oparciu o kryterium oczywistej bezzasadności, który nie wymagałby przeprowadzania postępowania zasadniczego (w tym zakresie wzorować można się na konstrukcji przewidzianej w art. 339 § 1 kpk).**

VII. Zaznaczyć również trzeba, że każda zmiana w prawie analizowana musi być w sposób systemowy. W związku z tym powinna ona być odnoszona do innych tożsamych lub podobnych uregulowań. Jak się wydaje, w przypadku opiniowanego projektu nie dokonano stosownych analiz, o czym świadczy brak inicjatywy w zakresie dokonania zmian odnośnie do art. 30 § 5 usw.

**VIII.** W przedmiocie drugiej z planowanych zmian należy wypowiedzieć się aprobowąco. Odesłanie zawarte w art. 80 § 2d usp jest puste, gdyż art. 80a § 1 usp został usunięty z systemu prawa na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07, Dz. U. z 2007 r., Nr 230, poz. 1698. W tym aspekcie zakładana nowelizacja ma jedynie charakter techniczny, nie wpływając na procedowanie sądów w zakresie rozpoznawania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.