

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2002 r.

Opinia prawna

nt. prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, z druku nr 496.

1. Przedłożony do opinii projekt nie zmienia w istotny sposób funkcji, pozycji i struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego. Projektowana ustawa o Sądzie Najwyższym nie stanowi więc nowej koncepcji Sądu Najwyższego, inaczej ujmującej funkcje, skład i miejsce w systemie sądów i trybunałów RP. Nie ma więc znaczących powodów, które nakazywałyby już dziś podejmowanie prac nad nową ustawą o Sądzie Najwyższym. Co więcej uchwalenie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym może wstrzymać prace koncepcyjne nad rzeczywiście nowymi, ważnymi zmianami w organizacji i zasadach funkcjonowania tego sądu oraz jego zadaniach. Stąd wniosek, iż zmiany które proponuje projekt mogą być wprowadzone w drodze nowelizacji obecnej ustawy. Odległy rok wydania aktualnej ustawy o Sądzie Najwyższym, przypadający nadto na okres poprzedzający zmianę ustroju państwa, nie może być wystarczającym argumentem. Takim argumentem nie mogą być także zmiany w zasadach finansowania Sądu Najwyższego, a tym bardziej nowe wynagrodzenia sędziów i pracowników sądowych.

Również powierzenie prawa do określenia w regulaminie wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, a także przekazanie Kolegium Sądu Najwyższego prawa do uchwalania projektu dochodów i wydatków Sądu Najwyższego, włączanego in extenso do projektu budżetu państwa, czy też zmiana prawa do opiniowania projektów ustaw, aczkolwiek ważne i akcentujące odrębność Sądu Najwyższego, nie mogą a priori przesądzać o wydaniu nowej ustawy. Wszystkie te zmiany mogą być bowiem wprowadzone w drodze zmiany obowiązującej ustawy.

2. Użycie w art. 1 projektu wyrażenia „Sąd Najwyższy jest najwyższym organem władzy sądowniczej...” nie jest właściwe. Sugeruje ono (podobnie jak wyrażenie naczelnym w obecnej ustawie), iż Sąd Najwyższy stoi na czele władzy sadowniczej, co nie jest prawda. Co więcej, nie stoi on także na czele sądów powszechnych i wojskowych (por. art. 183 Konst.), gdyż nie tworzy on wraz z nimi systemu (hierarchii) sądów powszechnych i wojskowych. Według Konstytucji jest on sądem odrębnym, powołanym tylko do nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a ponadto ma wykonywać inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

Po utracie kompetencji do rozpoznawania rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (co ma nastąpić 17 października 2002 r.) Sąd Najwyższy nie będzie sprawować nadzoru w zakresie orzecznictwa nad Naczelnym Sądem Administracyjnym. Rzecz jasna Sąd Najwyższy nie jest także organem wyższym wobec wymienionych w Konstytucji trybunałów. Nie można więc twierdzić, iż Sąd Najwyższy jest najwyższym organem władzy sadowniczej, na którą wg Konstytucji składają się sądy i trybunały.

Biorąc to pod uwagę proponuje skreślić w art. 1 projektu słowo: „najwyższym”.

3. Projekt proponuje zmianę nazwy Izby Administracji, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na: „Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych”. Zastąpienie słowa „administracji” wyrażeniem „spraw publicznych” ma odzwierciedlać planowaną zmianę właściwości Sądu Najwyższego - odebranie Sądowi Najwyższemu kompetencji do rozpatrywania rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ale nowe wyrażenie jest szersze niż dotychczasowe i także obejmuje, a nawet przede wszystkim – rozstrzyganie spraw publicznych, a więc i kontrolę decyzji administracyjnych (jak w uzasadnieniu projektu określono właściwość sądu najwyższego).

Refleksja ta nasuwa inne rozwiązanie, bardziej właściwe dla nowej ustawy - nie tworzenia w ogóle Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych ! Sprawy, które pozostaną po przekazaniu NSA kontroli decyzji administracyjnych, a także ewt. spraw dyscyplinarnych i związanych z odpowiedzialnością zawodowa niektórych grup pracowniczych, można z łatwością rozdzielić pomiędzy Izbę Cywilną i Karną Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny! Dziś sprawy pracy i ubezpieczeń społecznych nie stanowią materii na tyle skomplikowanej i odmiennej, aby uzasadniało to utrzymywanie odrębnej Izby. W ten sposób można by uprościć strukturę organizacyjną i układ kierowania Sądu Najwyższego, a w konsekwencji także zmniejszyć wydatki budżetu Państwa. Rezygnacja z Izby Administracji, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych mogła by też przyczynić się do ujednoczenia orzecznictwa Sądu Najwyższego !

4. Zmiana nazwy aparatu obsługi I Prezesa Sądu Najwyższego (organów Sądu Najwyższego) z Biura Prezydialnego na Kancelarię I Prezesa Sądu Najwyższego wychodzi naprzeciw podobnej zmianie, wprowadzonej swego czasu w administracji rządowej i Sejmie, i z tego względu wydaje się uzasadniona. Byłoby jednak wskazane, aby projekt postanowił, iż do zakresu działania Kancelarii będzie należeć także obsługa pozostałych prezesów Sądu Najwyższego i pozostałych organów Sądu Najwyższego, w tym organów samorządu sędziowskiego.

Nie uzasadniona jest natomiast zmiana, a właściwie likwidacja Biura Orzecznictwa i utworzenie na jego miejsce Biura Studiów i Analiz. Sędziowie Sądu Najwyższego są sędziami o najwyższych kwalifikacjach, doświadczeniu i wiedzy prawniczej (patrz Uzasadnienie przepisów dot. regulacji wynagrodzenia) i w swojej pracy nie muszą korzystać z wyspecjalizowanej jednostki badawczej Sądu Najwyższego ! Byłoby to może uzasadnione, gdyby do zadań Sądu Najwyższego miało należeć opracowywanie wiążących Wytycznych wymiaru sprawiedliwości, tak jak to miało miejsce dawniej. Co więcej, według projektu, Sąd Najwyższy nie będzie miał nawet obowiązku opiniowania projektów ustaw! Dlatego też uważam, że utworzenie Biura Studiów i Analiz w miejsce Biura Orzecznictwa nie jest uzasadnione. Za nie wprowadzaniem tej zmiany przemawia także tradycja i trafność nazwy.

5. Przekazanie Zgromadzeniu Sędziów Sądu Najwyższego prawa uchwalania regulaminu Sądu Najwyższego oraz przekazanie Kolegium Sądu Najwyższego prawa uchwalania planu dochodów i wydatków Sądu Najwyższego podkreśla dążenie wnioskodawcy do pełnego oddzielenia Sądu Najwyższego jako organu władzy sądowniczej od organów innych władz. Powstaje jednak pytanie, dlaczego liczbę sędziów i podstawową stawkę ich wynagrodzenia nadal ma określać Prezydent RP. Jeżeli Prezydent ma to robić w sposób rzeczowy, to winien nie tylko znać organizację i zasady funkcjonowania Sądu Najwyższego oraz jego plany działania itp., i to nie tylko z informacji przekazanych przez Prezesa Sądu Najwyższego, ewt. z Monitora Polskiego, lecz z autopsji, a co więcej, mieć wpływ na organizację i działalność administracyjną tego sądu.

Stąd wniosek, iż Prezydent RP winien nadal określać strukturę organizacyjną Sądu Najwyższego i zasady jego funkcjonowania, czyli regulamin. Dzielenie tych uprawnień nie wydaje się być racjonalne.

6. Przepisy projektu ustanawiające autonomię finansową Sądu Najwyższego są zasadne i właściwie zredagowane, w przeciwieństwie do Uzasadnienia, w którym mówi się o włączeniu projektu dochodów i wydatków Sądu Najwyższego do budżetu Państwa (zamiast do projektu budżetu, jak w art. 10 ust. 1 projektu).

7. Ograniczenie prawa sądu Najwyższego do opiniowania projektów aktów normatywnych, a właściwie zmiana tego prawa przez z jednej strony jego rozszerzenie na akty normatywne (aktualnie może być opiniowana tylko jedna kategoria tych aktów – projekt ustawy), a z drugiej strony zacieśnienie tego prawa tylko do projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, jest logicznym następstwem przyjęcia założenia pełnej odrębności Sądu Najwyższego jako organu władzy sądowniczej. Ta zmiana wydaje się rozsądna, i wbrew pozorom

nie oznacza pozbawienie prawodawcy dobrych, fachowych opinii. Sąd Najwyższy w inny sposób wnosi swój wkład w tworzenie dobrego prawa.

8. Prawo sędziów do zatrudnienia na drugim i następnych etatach w charakterze pracowników naukowo-dydaktycznych w szkołach wyższych pogłębia problem dwu i więcej etatowości w Polsce. O ile jest to do przyjęcia w przypadku nauczycieli akademickich, m.in. z uwagi na ich zaniżone płace, o tyle nie powinno to mieć miejsca w przypadku sędziów Sądu Najwyższego, szczególnie po regulacji wysokości wynagrodzenia. Czas sędziów jest zbyt cenny, aby można było godzić się na jego zatrudnienie w szkole. Po drugie, szkoły wyższe mają wypracowane sposoby czerpania z dorobku Sądu Najwyższego i czynią to na co dzień. (Uwaga dotyczy tylko zatrudnienia na tzw. etacie. Nie mam nic przeciwko prowadzeniu na Wydziałach Prawa zajęć specjalistycznych na podstawie umowy – zlecenia.)

9. Dobrym rozwiązaniem jest natomiast zakaz zatrudniania sędziów w niepełnym wymiarze czasu pracy. Sędzia winien swój czas pracy poświęcać wyłącznie pracy w sądzie; szczególnie sędzia Sądu Najwyższego. Z tego też powodu winien mieszkać w Warszawie; ale decyzja winna należeć wyłącznie do niego. Stąd wniosek, że ustawa nie powinna regulować tych kwestii. Jeżeli projektodawcy chodziło o zapewnienie środków budżetowych na mieszkania, to winien to zrobić inaczej.

10. Sprawa przeniesienia tzw. spraw dyscyplinarnych i związanych z odpowiedzialnością zawodową do Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz wprowadzenie zasady, według której sędzia Sądu Najwyższego orzeka tylko w Sądzie Najwyższym, wymaga zastanowienia. Powierzając te sprawy swego czasu Sądowi Najwyższemu ustawodawca brał pod uwagę rangę pewnych zawodów i służb publicznych oraz autonomię procedur stosowanych dla ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej i zawodowej osób do nich przynależnych. Jestem zdania, że Sąd Najwyższy nadal winien zajmować się tymi sprawami. Do jego zakresu działania ma

wszak należeć - zgodnie z art. 1 projektu – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości także przez rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach.

Sporządził: Jacek Lang