

Jerzy Marcin Majewski

Senat RP. Jesteśmy za, a nawet przeciw

Art. 69 Regulaminu Senatu rozwiązaniem dylematu Senatorów w sprawie ustawy o Sądzie Najwyższym

Dzisiaj nikt już nie pamięta kontekstu wypowiedzi Lecha Wałęsy: “Jestem za, a nawet przeciw!”. Powiedzonko, które weszło na trwałe do kanonu języka polskiego, idealnie pasuje do dylematu jaki mają przed sobą Senatorowie w toku procesu legislacyjnego uchwalonej przez Sejm ustawy o Sądzie Najwyższym: czy broniąc praworządności i Konstytucji mogą (tak jak Posłowie) ułatwić PiSowi uchwalenie ustawy z Konstytucją jawnie sprzecznej.

Z wypowiedzi Marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego możemy wysnuć wniosek, że Senat będzie wnikliwie pracował nad poprawkami do ustawy aby poprawić jej oczywistą niekonstytucyjność. Z poufnych źródeł zbliżonych do kuluarów Senatu wiem, że Senatorowie przy głosowaniu wniosku o odrzucenie ustawy w całości, zamierzają postąpić tak samo jak posłowie opozycji w Sejmie i wstrzymać się od głosu. Jeśli ustawa nie zostanie odrzucona przez Senat w całości bez poprawek, to po powrocie do Sejmu, poprawki Senatu zostaną odrzucone większością PiSu i “ziobrystów”. I ustawa, w niekonstytucyjnej wersji uchwalonej przez Sejm, trafi na biurko Prezydenta (który nie wiadomo jak się zachowa).

Senatorowie wiedzą, że uchwalona ustawa jest sprzeczna z Konstytucją (tak jak wiedzieli o tym Posłowie wstrzymując się od głosu i umożliwiając tym samym jej

uchwalenie). Czy Senatorowie powinni – z obawy przed zarzutem, że opozycja blokuje wypłatę Polsce środków z KPO – wstrzymać się od głosu ? Nie powinni. Ale aby uniknąć takich zarzutów **Senatorowie mają wyjście jakiego Posłowie nie mieli**. Jest nim Art. 69 ust. 2 Regulaminu Senatu.

Uchwalona przez Sejm ustawa skierowana została do Senatu 16 stycznia 2023 r. i decyzją Marszałka, przekazana została do komisji Prac Ustawodawczych i Komisji Praw Człowieka Praworządności i Petycji. Posiedzenie komisji planowane jest na dzień 30 stycznia 2023 r. Obie komisje nie powinny ograniczać się do zbadania samego tekstu ustawy ale powinny także **przeanalizować cel ustawy**, który wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu określili następująco:

Intencją projektowanych zmian jest wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości związanych z wykonaniem przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (zwanej dalej „decyzją wykonawczą Rady (UE)”), na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), przewidujący realizację, w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądownictwa oraz zapewniającej odpowiednie środki prawne umożliwiające ponowne rozpoznanie spraw rozstrzygniętych uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (co odzwierciedlone jest w zawartych w KPO kamieniach milowych FIG oraz F2G).

Otóż nie trzeba być szczególnie wnikliwym aby dostrzec, że uchwalona przez Sejm ustawa o Sądzie Najwyższym, mimo deklarowanej intencji i zapewnień ministra Szymona Szyrkowskiego vel. Sęka, **nie gwarantuje odblokowania środków unijnych w ramach KPO**. Jest tak dlatego – na co zwraca m.in. uwagę w swoim stanowisku Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej – że grzechem pierworodnym i istotą zarzutów Komisji Europejskiej o naruszaniu

praworządności w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości jest upolitycznienie Krajowej Rady Sądownictwa.

Dlatego też, poza poprawkami zgłaszanymi już na etapie prac legislacyjnych w Sejmie, obie komisje senackie **powinny zaproponować zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa**. Tyle tylko, że taka propozycja po powrocie ustawy do Sejmu spotkałaby się z formalnym zarzutem wykroczenia poza materię legislacyjną uchwalonej ustawy i dała PiSowi argument do odrzucenia poprawki. I właśnie w takiej sytuacji pojawia się możliwość zastosowania przez komisje senackie art. 69 Regulaminu Senatu.

Art. 69

- 1. Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to **wraz z projektem uchwały, o którym mowa w art. 68 ust. 2, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.***
- 2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, przedstawiany jest przez sprawozdawcę komisji wraz z projektem uchwały, o którym mowa w art. 68 ust. 2.*

Wydaje się zatem, że komisje senackie mogłyby podjąć decyzję, która **uwolniłaby Senatorów od dylematu jak głosować** i podejmując uchwałę o odrzuceniu uchwalonej przez Sejm ustawy, i - **w celu zapewnienia realizacji celu określonego w uzasadnieniu projektu** (odblokowania środków z KPO) - przedstawić jako inicjatywę ustawodawczą Senatu projekt ustawy, obejmujący dotychczas zgłaszane przez opozycję demokratyczną poprawki **wraz z poprawką nowelizującą ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa**. Nie wiem czy art. 69 ust. 2 Regulaminu Senatu był kiedykolwiek w praktyce zastosowany; ale do zaistniałej sytuacji legislacyjnej jest wręcz idealny a takie rozwiązanie pozbawiłoby PiS możliwości stawiania opozycji zarzutu, że blokuje środki z

KPO. Jednocześnie po przekazaniu uchwał do Sejmu postawiłoby PiS (a zwłaszcza "ziobrystów") wobec konieczności głosowania albo przeciwko dotychczas głoszonemu przez siebie stanowisku albo wzięcia na siebie pełnej odpowiedzialności za odrzucenie ustawy. Co więcej, przekazany przez Senat projekt ustawy (zawierający poprawki i dodatkowo naprawiający ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa) nie mógłby trafić w Sejmie do marszałkowskiej zamrażarki i musiałby być poddany głosowaniu (a pamiętajmy, że pośród posłów PiSu kilku nie wzięło udziału w głosowaniu i przy mobilizacji opozycji byłaby szansa - nikła bo nikła ale zawsze - na uchwalenie senackiej ustawy).

W odpowiedzi na „argumenty” ministra Szymona Szynkowskiego vel Sęka

Dodatkowa argumentacja niekonstytucyjności przedłożonego projektu ustawy.

Uchwalona przez Sejm ustawa jest sprzeczna z Konstytucją. Wnioskodawcy (a w zasadzie rząd) **nie przedstawili ani jednej pozytywnej opinii o tej ustawie**. W toku prac legislacyjnych minister Szymon Szynkowski vel Sęk wspominał, że rząd dysponuje opinią stwierdzającą, że ustawa jest zgodna z Konstytucją. Trudno jest polemizować z opinią nie znając jej treści; a opinia, na którą powoływał się Poseł Szynkowski vel Sęk, na stronach sejmowych opublikowana nie została. Z wypowiedzi Posła Szynkowskiego wynikało, że opinia wskazuje na art. 176 ust. 2 Konstytucji, umożliwiający - zdaniem autora opinii - powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywanie spraw spoza zakresu kontroli administracji państwowej. Jeśli w istocie tak jest, to autor opinii (a sporządził ją ponoć szef Biura Legislacyjnego przy Prezesie Rady Ministrów) **powinien stracić stanowisko**. Wniosek, że art. 176 ust. 2 Konstytucji umożliwia powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych Sędziów Sądu Najwyższego jest albo wyrazem skrajnej niekompetencji albo świadomego naruszenia zasad wykładni prawa przez autora opinii.

Art. 176 ust. 2 Konstytucji nie może być czytany w oderwaniu od przepisu art. 184 ust. 2 Konstytucji a istotą wykładni jest wskazanie, który z tych przepisów jest przepisem szczególnym względem drugiego i zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* uchyla dyspozycję przepisu ogólnego. Twierdzenie, że art. 176 ust. 2 Konstytucji stanowi podstawę do swobodnego rozszerzania zakresu kognicji NSA, zakłada, że przepis ten jest przepisem szczególnym uchylającym dyspozycję art. 184. ust. 2 Konstytucji. Tymczasem **jest dokładnie odwrotnie**. To art. 184 ust. 2 Konstytucji jest przepisem szczególnym w w relacji do art. 176 ust. 2 i w sposób wyraźny zawęża możliwość swobodnego kształtowania ustawą zakresu kognicji NSA ograniczając taką możliwość do **kontroli administracji publicznej**. Odmienna wykładnia (prezentowana przez ministra Szymona Szyrkowskiego vel Sęka na posiedzeniach sejmowej Komisji Sprawiedliwości) prowadziłyby do wniosku, że przepis art. 184 ust. 2 Konstytucji jest przepisem zbędnym; a tego racjonalnemu ustawodawcy konstytucyjnemu przypisać w toku dokonywania wykładni nie można.

Bezskuteczność ustawy w wersji uchwalonej przez Sejm

Powtarzanie wielu negatywnych opinii przekazanych Sejmowi w toku prac legislacyjnych jest tutaj zbędne. Takie negatywne opinie wyraził Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelna Rada Adwokacka, Stowarzyszenie Sędziów "Iustitia", Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych; jak i wielu prawników będący autorytetami w dziedzinie prawa konstytucyjnego.

Warto jednak zwrócić uwagę, na jeden aspekt uchwalonej już przez Sejm ustawy, który w dotychczasowych opiniach podnoszony nie był. Otóż uchwalona ustawa w obecnej wersji **będzie ustawę bezskuteczną** (a co najmniej wywołujące dalszy chaos w wymiarze sprawiedliwości). Jest tak dlatego, że art. 184 ust. 2 Konstytucji jest przepisem na tyle konkretnym, że poprzez art. 8 ust. 2 Konstytucji, może być przez sądy stosowany wprost.

Oznacza to, że sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oddelegowany do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej sędziego Sądu Najwyższego, będzie uprawniony do **odrzućcia wniosku dyscyplinarnego, jako wykraczającego poza zakres konstytucyjnie określonej kognicji NSA**, powołując się wprost na

art. 184 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji. I myliłby się ten, kto stawiałby tezę, że w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie znajdą się odważni sędziowie, którzy tak postąpią. Wszakże to właśnie Naczelny Sąd Administracyjny wydał orzeczenie z dnia 22 listopada 2022 r. (III CSK 2528/21) stwierdzające, że obecny Trybunał Konstytucyjny jest zainfekowany bezprawnością i utracił zdolność orzekania.

Obecność w składzie TK nieprawidłowo powołanych sędziów powoduje, że cały polski Sąd Konstytucyjny został niejako "zainfekowany" bezprawnością, a zatem utracił w sensie materialnym zdolność do zgodnego z prawem orzekania, ponieważ istnieje duży stopień prawdopodobieństwa, że w składzie orzekającym znajdzie się przynajmniej jeden z tzw. "dublerów".

Jeśli zatem w Naczelnym Sądzie Administracyjnym choćby jeden skład sędziowski odrzuci wniosek dyscyplinarny przy zastosowaniu wprost przepisów Konstytucji, projektowana ustawa w obecnej wersji jedynie **pogłębi chaos w wymiarze sprawiedliwości**.

Zastosowanie Art. 69 ust. 2 Regulaminu Senatu

Czy Senatorowie, członkowie Komisji Ustawodawcze i Komisji Praw Człowiek i Petycji zdecydują się na zastosowanie art. 69 ust. 2 Regulaminu Senatu (1) odrzucając uchwaloną przez mniejszość sejmową ustawę i (2) proponując ustawę obejmującą poprawki i sanację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, trudno powiedzieć. Ale **warto tę ścieżkę legislacyjną na posiedzeniu komisji szczególnie omówić**. Taki senacki projekt powinien być nazwany *ustawą o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*; a jego uzasadnieniem wskazanie, że zmierza do odblokowania środków z KPO i stworzenia podstawy naprawienia polskiego systemu wywaru sprawiedliwości w szerszym aspekcie niż tylko postępowania dyscyplinarne wobec sędziów.

Projekt ustawy sanującej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa został przygotowany przez Stowarzyszenie Sędziów “Iustitia” i mógłby być dla Senatu projektem wyjściowym; a przy uwzględnieniu stanowiska Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (postulującym, że 15 sędziów – członków tej Rady – wybierać powinni przedstawiciele wszystkich środowisk prawniczych: po 3 sędziów – członków KRS, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Komornicza oraz przedstawiciele sędziów i prokuratorów) mógłby stać się kamieniem milowym nie tylko dla odblokowania środków z KPO ale także dla naprawy polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Warto także przypomnieć, że 10 czerwca 2022 r. Senat wniósł już do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Druk senacki Nr 50) i prawdę mówiąc jest w posiadaniu “gotowca”. W Sejmie projekt senacki nie otrzymał jeszcze numeru druku sejmowego i skierowany został do zaopiniowania.

Teraz senacki projekt mógłby stać się częścią nowego senackiego **projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**, i powinien być swoistą kompilacją poprawek do ustawy i zasadniczych zmian proponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (zwłaszcza w zakresie kształtowania jej składu); a wniesiony wraz ze sprzeciwem wobec uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym **musiałby być procedowany**.

Uwagi do opinii Zespołu Ekspertów przy Marszałku Senatu

Na stronach internetowych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana została ekspertyza prawna Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji [w składzie: 1) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS – sprawozdawca, 2) prof. dr hab. Marek Chmaj – sprawozdawca, 3) dr hab. Marcin Dabrowski, 4) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS, 5) dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK, 6) dr Tomasz Zalasiński].

W ekspertyzie tej Autorzy podzielają poglądy wyrażane dotychczas w toku sejmowych prac legislacyjnych co do niekonstytucyjności projektu (uchwalonej przez Sejm) ustawy. Jednocześnie autorzy ekspertyzy dostrzegają, że kluczową kwestią dla uregulowania ustroju sądownictwa w sposób zgodny z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi jest usunięcie obecnie funkcjonującego mechanizmu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanego przepisami ustawy z dn. 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. I w związku z tym Autorzy opinii rekomendują Senatowi przyjęcie poprawek sanujących proces wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Wszystkie zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, funkcjonowania nowych izb Sądu Najwyższego oraz kwestii badania wymogów niezawisłości, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy są bowiem prostą konsekwencją wadliwego ukształtowania KRS. Jak długo problem ten nie zostanie rozwiązany, tak długo wprowadzane rozwiązania będą miały charakter częściowy, ukierunkowany na zwalczanie objawów, a nie – przyczyn nieprawidłowości. Z tego względu Zespół rekomenduje wprowadzenie do Ustawy nowelizującej poprawek ukierunkowanych na przywrócenie zgodnej z Konstytucją RP procedury obsadzania stanowisk w KRS.

Formułując powyżej cytowaną rekomendację Autorzy ekspertyzy dostrzegają możliwość postawienia poprawce ukierunkowanej na przywrócenie zgodnej z Konstytucją RP procedury obsadzania stanowisk w KRS, **zarzutu wykroczenia poza materię legislacyjną procedowanej ustawy**; i w związku z tym końcową część opinii poświęcają uzasadnieniu tezy, że senacka poprawka w Ustawie, zmierzająca do sanacji procesu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie naruszy prawa Senatu do poprawienia ustawy.

Nie podejmując polemiki z tą tezą (z którą w zasadzie się zgadzam), zwrócić należy uwagę, że w wypadku wprowadzenia do ustawy takiej poprawki, po przekazaniu ustawy do Sejmu oponenti z łatwością przedstawią ekspertyzę z tezą

odmienną (laikom – zwłaszcza indoktrynowanym przez publiczne media – łatwiej będzie zrozumieć, że poprawka dotyczy innej ustawy niż ustawa o SN niż finezyjną argumentację Zespołu Ekspertów) i postawią poprawce Senatu zarzut przekroczenia granicy dopuszczalnego poprawienia ustawy a poprawkę odrzucą (no i proces legislacyjny – w tym zakresie – zakończy się polemiką prawników).

Proponowana w niniejszym tekście procedura zastosowania art. 69 ust. 2 Regulaminu Senatu taką reakcją Sejmu wyklucza.

Rekomendacja

Senat powinien:

- * odrzucić projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym w całości, bez poprawek;

i jednocześnie:

- * wnieść do Sejmu senacki projekt ***ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw*** (będący kompilacją zgłaszanych w Sejmie poprawek do ustawy i zasadniczych postanowień senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

*Jerzy Marcin Majewski
Poznań, 23-25 stycznia 2023 r.*