



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 20 maja 2011 r.

DL-P-V-450-6/10 | 13

dot. BPS/KU-034/1173-1/11

**Pan**  
**Piotr Zientarski**  
**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Przewodniczący*

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 kwietnia 2011 r., przy którym przedstawiono projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk senacki nr 1173), uprzejmie przedstawiam następującą opinię w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych projektowaną regulacją.

Opracowany przez Komisję Ustawodawczą projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawarty w druku senackim nr 1173 ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt K 10/08). Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była treść normatywna jaką nadała 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.) uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2007 r. W przywołanym wyroku Trybunał orzekł, że art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych rozumiany w ten sposób, że „oczywista bezzasadność wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej” obejmuje także zagadnienie wymagające zasadniczej wykładni ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Formuła, z jakiej skorzystał Trybunał Konstytucyjny w sentencji swojego rozstrzygnięcia nie doprowadziła do wyeliminowania z systemu prawa art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Zakwestionowany art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczy postępowania o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, a więc postępowania, w którym może dojść do uchylenia immunitetu sędziowskiego. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku

z dnia 27 października 2010 r., immunitet sędziowski stanowi wyjątek od powszechnych zasad odpowiedzialności karnej. Zgodnie z art. 181 Konstytucji RP immunitet sędziowski obejmuje zakaz pociągania do odpowiedzialności karnej oraz zakaz pozbawienia wolności, w szczególności zatrzymania lub aresztowania, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie. Jest to zatem immunitet o charakterze formalnym, stanowiący ujemną przesłankę procesową w zakresie wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobie nim objętej. Zarówno immunitet sędziowski *sensu stricto*, jak i gwarancja nietykalności mają charakter względny. Pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej czy też pozbawienie wolności, w szczególności zatrzymanie albo tymczasowe aresztowanie, może nastąpić dopiero po uchyleniu immunitetu przez sąd określony w ustawie (art. 181 Konstytucji RP). Wyjątek konstytucyjny stanowi jedynie możliwość zatrzymania sędziego w razie ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania (art. 181 zdanie drugie Konstytucji RP). Uchylenie immunitetu musi mieć charakter uprzedni, co oznacza, że do tego czasu możliwe jest jedynie prowadzenie postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie.

Funkcją immunitetu sędziowskiego jest zarówno ochrona niezależności sądów, jak i ochrona niezawisłości sędziów. Immunitet sędziowski stanowi niewątpliwie wyjątek od powszechnych zasad odpowiedzialności karnej i z tej przyczyny „nie może podlegać interpretacji rozszerzającej, a sposób wykładni i stosowania przepisów o immunitecie musi być podporządkowany realizacji funkcji immunitetu” (L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji RP*, tom 4, Warszawa 2005, s. 2). Gwarancje niezawisłości i niezależności sądów, w tym immunitet sędziowski, należy jednak postrzegać przede wszystkim w kontekście podstawowych praw jednostki do takiego właśnie sądu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, stwierdził jednoznacznie, że „Formalny immunitet sędziowski (...) nie jest przywilejem pewnej dykasterii. (...) Immunitet sędziowski ma tylko o tyle sens, (...) o ile nie służy kreacji «grupowego przywileju»” (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Immunitet sędziowski nie może być zatem traktowany jako grupowy przywilej nieodpowiedzialności. Stanowi bowiem jedną z gwarancji niezawisłości i chroni indywidualnie każdego sędziego. W doktrynie podkreśla się, że wobec wyjątkowości instytucji immunitetu – odmowa jego uchylenia, mająca na celu zapewnienie sędziemu bezkarności, byłaby z całą pewnością rażącym nadużyciem tej instytucji (L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji RP*, tom 4, Warszawa 2005, s. 5).

Postępowanie immunitetowe, a więc postępowanie o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, szczegółowo reguluje art. 80 ustawy – Prawo o ustroju

sądów powszechnych. Analiza przedmiotowego unormowania prowadzi do wniosku, że kwestionowana regulacja tylko z pozoru dotyczy stosunkowo „mało istotnego” postępowania wstępnego w przedmiocie oceny, czy wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej odpowiada warunkom formalnym, na co również wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 27 października 2010 r. Swoisty przesąd przeprowadzany przez prezesa sądu dyscyplinarnego ma jednak decydujące znaczenie dla dalszych losów postępowania immunitetowego. Zahamowanie dalszego biegu sprawy o uchylenie immunitetu sędziowskiego prowadzić może w sposób oczywisty do wyłączenia w praktyce odpowiedzialności karnej za popełnienie określonych czynów zabronionych. Z drugiej jednak strony zauważyć należy, że sędzia to funkcja zwiększonego ryzyka na ataki wynikające z podejmowania decyzji. Rozstrzygnięcia sądów niejednokrotnie powodują tak silne emocje, że często wobec sędziów są kierowane wnioski o uchylenie immunitetu, aby postawić ich przed sądem także za prawidłowo wykonywane obowiązki.

Z tej też racji wstępna kontrola wniosku o uchylenie immunitetu sędziowskiego powinna, tak jak to określa literalne brzmienie art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ograniczać się do oceny *in casu* spełnienia przez taki wniosek warunków formalnych, a więc zbadania, czy wniosek odpowiada warunkom formalnym pisma procesowego określonym w kodeksie postępowania karnego i czy nie jest oczywiście bezzasadny.

W tym miejscu wskazać trzeba, iż klauzula generalna oczywistej bezzasadności występuje w wielu procedurach sądowych, w tym m.in. w postępowaniu karnym, czy cywilnym i podobnie jak w przypadku postępowania immunitetowego służy preselekcji spraw ze względu na niebudzącą wątpliwości *in casu* ich bezzasadność, i to w stopniu oczywistym.

Znaczenie klauzuli oczywistej bezzasadności było wielokrotnie dekodowane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym. Przyjmuje się, że oczywista bezzasadność to bezzasadność stwierdzana *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 też oczywistą bezzasadnością. Klauzula oczywistej bezzasadności umożliwia zatem najczęściej już na wstępnym etapie postępowania przesądzenie, że dane powództwo, środek odwoławczy, zarzuty czy też roszczenie są – na pierwszy rzut oka, bez głębszej analizy, w sposób niebudzący najmniejszych wątpliwości – niezasadne (nietrafione, 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2001 r., sygn. akt III CKN 557/01).

Dodatkowo wskazać trzeba, że oczywista bezzasadność jest ustalana wyłącznie *in casu*, a więc na potrzeby danej sprawy, biorąc pod uwagę jej konkretny stan faktyczny i prawny. Oczywista bezzasadność, będąc zwrotem niedookreślonym, z natury rzeczy nie podlega zdefiniowaniu *in abstracto* ani sprecyzowaniu czy też dookreśleniu w jakimś ogólnym zakresie.

W wyroku z dnia 27 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany zakres normatywny art. 80 § 2b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych podlega ocenie z perspektywy dochowania standardów dotyczących stosowania klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych – zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji RP). Nakaz określoności przepisów nie wyklucza jednak stosowania w systemie prawnym klauzul generalnych i pojęć nieostrych, a więc zwrotów niedookreślonych. Jak trafnie Trybunał stwierdził w uchwale z dnia 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, „posługiwania się w prawie (...) pojęciami nieostrychmi 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).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że w procesie stosowania klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych istotne znaczenie ma to, „czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw (...) nie mają [one] charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści” (wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116). Konkretyzacja tych zwrotów następuje każdorazowo w procesie stosowania prawa przez organy je stosujące, z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych.

Szczególne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, 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 posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, takimi jak „oczywista bezzasadność”, jeśli ich desygnaty można ustalić (zob. wyrok z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91 oraz wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4). „Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak – jak to podkreśla TK – ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ, decydujący o tym wypełnieniu” (wyrok o sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Ponadto należy zawsze mieć na względzie, że przesądzenie bezzasadności w stopniu oczywistym definitywnie kończy postępowanie w sprawie. Konieczne jest więc zachowanie szczególnej ostrożności przy interpretacji *in casu* pojęcia oczywistej bezzasadności na potrzeby danej sprawy.

Nie ulega zatem wątpliwości, że skoro ustalanie treści zwrotu niedookreślonego następuje w procesie stosowania prawa, procedurze tego stosowania należy stawiać surowsze wymogi. Konsekwencją zastosowania klauzuli generalnej czy też zwrotu niedookreślonego jest zaostrzenie kryteriów dotyczących procedury posługiwania się tymi zwrotami w procesie stosowania prawa. Prawidłowa praktyka w tym względzie oznacza, że „Ustalanie treści zwrotu «oczywista bezzasadność» może być dokonane w sensowny sposób tylko na podstawie analizy uzasadnień *in concreto* istnienia oczywistej bezzasadności” (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że biorąc pod uwagę utrwalone orzecznictwo Trybunału, należy uznać, że konkretyzacja pojęcia „oczywista bezzasadność” powinna nastąpić każdorazowo, indywidualnie w procesie stosowania prawa.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakwestionowanym zakresie jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wynikających z art. 2 Konstytucji.

W opracowanym przez Komisję Ustawodawczą projekcie ustawy zaproponowano ograniczenie zakresu wstępnego badania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wyłącznie do kwestii braków formalnych. Kwestia ewentualnej bezzasadności takiego wniosku będzie natomiast badana przez właściwy sąd dyscyplinarny.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, przedstawiona zmiana art. 80 § 2b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi proste wykonanie dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r. (K 10/08), bez pogłębionej analizy skutków takiego zabiegu legislacyjnego. Skutkiem tej zmiany będzie

bowiem ograniczenie zakresu wstępnego badania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wyłącznie do kwestii spełniania przez wniosek warunków formalnych pisma procesowego i jednocześnie ograniczenie kompetencji prezesa sądu dyscyplinarnego przez odebranie mu uprawnień w zakresie odmowy przyjęcia wniosku po stwierdzeniu, że jest on oczywiście bezzasadny.

Jak już wcześniej wskazano, sędzia to funkcja zwiększonego ryzyka na ataki wynikające z podejmowania decyzji, a rozstrzygnięcia sądów niejednokrotnie powodują tak silne emocje, że często wobec sędziów są kierowane wnioski o uchylenie immunitetu, aby postawić ich przed sądem także za prawidłowo wykonywane obowiązki. Wobec tego powinna istnieć norma prawna, która będzie chronić sędziego przed ewentualnym stawianiem przed sądem dyscyplinarnym także w przypadku całkowicie pozbawionych racji żądań, a projektowana regulacja usuwa z systemu taką właśnie normę, nie przedstawiając przy tym skutków proponowanego zabiegu legislacyjnego.

Dokonując rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował klauzuli oczywistej bezzasadności, ale jedynie odrzucił możliwość traktowania w ramach tej klauzuli sytuacji, w której do stwierdzenia oczywistej bezzasadności dochodzi na drodze zasadniczej wykładni prawa. W związku z tym sposób wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o charakterze zakresowo-interpretacyjnym przez całkowite odstępianie od tej klauzuli wydaje się być zbyt daleko idącym rozwiązaniem. Proponowana regulacja usuwa bowiem z systemu istotny element przepisu, a nie tylko pewną normę prawną ukształtowaną poprzez jego wykładnię.

Trzeba zaznaczyć, iż w stanie prawnym po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego normę prawną regulującą przedmiotową materię należy dekodować mając na względzie to właśnie orzeczenie. Jeżeli zatem uznać, że ingerencja ustawodawcza jest konieczna, należałoby postulować takie ukształtowanie przepisu, by wynikało z niego, że oczywista bezzasadność nie obejmuje zagadnienia wymagającego zasadniczej wykładni ustawy.

Jednocześnie pragnę uprzejmie poinformować, iż analizą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt K 10/08) oraz senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk senacki nr 1173) zajmował się Departament Prawny i Orzecznictwa w Rządowym Centrum Legislacji. W swoim stanowisku podkreślił on, że omawiany wyrok ma charakter interpretacyjny, co oznacza, że jego konsekwencją nie jest eliminacja przepisu z systemu prawa, a jedynie eliminacja jednego z wariantów interpretacyjnych kontrolowanego przepisu, w stosunku do którego Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność. Tym samym Trybunał zakwestionował konkretną

możliwość interpretacji normy wynikającej z przepisu art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a nie samą przesłankę odmowy przyjęcia przez prezesa sądu dyscyplinarnego wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, gdy jest on oczywiście bezzasadny.

Rządowe Centrum Legislacji zauważyło, że gwarantem stosowania prokonstytucyjnej interpretacji normy wynikającej z przepisu art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy jest rozpatrywane przez sąd dyscyplinarny zażalenie przysługujące na zarządzenie o odmowie przyjęcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Tym samym zasadne wydaje się stwierdzenie, iż nie ma potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w zakresie wykonania przedmiotowego wyroku.

Z kolei, odnosząc się do opracowanego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk senacki nr 1173), Rządowe Centrum Legislacji zauważyło, iż z zaproponowanego brzmienia przepisu art. 80 § 2b ustawy wynika ograniczenie zakresu wstępnego badania wniosku o uchylenie sędziemu immunitetu wyłącznie do kwestii formalnych. Problem ewentualnej bezzasadności takiego wniosku będzie natomiast badany przez właściwy sąd dyscyplinarny. Rozwiązanie to budzi wątpliwości, bowiem pozbawienie prezesa sądu dyscyplinarnego możliwości odmowy przyjęcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, gdy jest on oczywiście bezzasadny, i jednocześnie pozostawienie tej kwestii do badania przez właściwy sąd dyscyplinarny, może skutkować wydłużeniem postępowania.

*Z zastrzeżeniem*

~~z upoważnienia~~  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Grzegorz Walczko*  
Grzegorz Walczko  
PODSEKRETARZ STANU