

Piotr Czarny

Opinia prawna na temat skarg kierowanych przez posłów do organów władzy sądowniczej¹

Legal opinion on complaints submitted to the judiciary by the Deputies to the Sejm, 1149-1115: The author of this opinion analyzes the possibility of recognition as Deputy's intervention his/her application with a letter to the First President of the Supreme Court for "immediate intervention" in a particular case previously examined by the Supreme Court. In the opinion of the recipient, that document should be considered as a violation of independence of the judiciary. The author of the opinion comes to the conclusion that this letter goes beyond the regulation of the so-called Deputy's intervention, due to the fact that judicial authorities are not those bodies to which – under this legal institution – Deputies may address their concerns. The said letter may also be viewed on the basis of the provisions of the Code of Administrative Procedure regarding the complaint. Analyzing the document in the context of the provisions of the Constitution, the author claims that the character of the letter may be the sign of actions taken to exert influence the decision-making process, which would be beyond the scope of the technical and administrative services (the so-called court administration).

Keywords: intervention | Deputy to the Sejm | Supreme Court | legislative power

Słowa kluczowe: interwencje | poseł | Sąd Najwyższy | władza ustawodawcza

Doktor nauk prawnych, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.czarny@neostrada.pl.

Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena prawna sprawy przedstawionej w skierowanym do Marszałka Sejmu piśmie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego z 14 maja 2015 r. (Nr I Prez 648/15). W piśmie Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego M. Gersdorf ustosunkowała się do pisma posła R. Terleckiego

¹ Opinia sporządzona 8 czerwca 2015 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP 1149/15.

z 5 maja 2015 r. Wskazując na to, że poseł zwrócił się w nim „o niezwłoczną interwencję” w konkretnej sprawie rozpoznanej przez Sąd Najwyższy, ocenione to zostało jako „niedopuszczalna ingerencja w działalność jurysdykcyjną Sądu Najwyższego”, a tym samym naruszenie niezależności władzy sądowniczej oraz „«przełamanie» konstytucyjnej zasady odrębności władzy sądowniczej”. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego zwróciła poza tym uwagę, że pismo posła R. Terleckiego wykracza poza prawa posła określone w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Z kolei w powołanym piśmie z 5 maja 2015 r. skierowanym do Prezesa Sądu Najwyższego T. Erecińskiego (znak 032/GŚ/15/01) poseł R. Terlecki zwrócił się na początku „o zainteresowanie się” konkretną sprawą rozpatrzoną przez Sąd Najwyższy przez wydanie postanowienia z 18 marca 2015 r. (sygn. akt III CO 15/15). W dalszej kolejności poseł stwierdził, że nie są dla niego zrozumiałe powody, dla których Sąd Najwyższy wydał wspomniane postanowienie w składzie jednego sędziego, podczas gdy właściwy wydaje się skład trzech sędziów. Na koniec poseł zwrócił się o analizę tego konkretnego przypadku i „niezwłoczną interwencję” w tym zakresie.

Należy podkreślić, że przedmiotem niniejszej opinii nie jest problem prawidłowości obsady sądu przy wydaniu wspomnianego wcześniej postanowienia i ewentualnych możliwości jego zmiany. Bez dostępu do jego oryginału (lub uwierzytelnionej kopii) prawidłowa ocena nie jest możliwa. Poza tym analiza szczegółowych problemów postępowania cywilnego (a przede wszystkim dopuszczalności zmiany konkretnych postanowień Sądu Najwyższego w trybie art. 359 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego) wykraczałaby poza kompetencje autora opinii. W niniejszej opinii ograniczono się zatem wyłącznie do ustrojowych i konstytucyjnoprawnych aspektów sprawy poruszanej z piśmie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego.

Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

1. Ocena prawna sprawy przedstawionej w omówionym wcześniej piśmie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego wymaga odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy posłowie w ogóle uprawnieni są do bezpośredniego zwracania się do organów należących do struktury władzy sądowniczej.

Po drugie, chodzi o to, czy pismo posła R. Terleckiego sformułowane zostało w sposób, który odpowiada wynikającym art. 173 Konstytucji RP w związku z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasadom odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz pozycji ustrojowej i zasadom funkcjonowania Sądu Najwyższego.

2. Odpowiadając na pytanie pierwsze, stwierdzić należy, że posłowie nie są organami władzy publicznej i w stosunku do ich działań zasada działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) nie ma bez-

pośredniego zastosowania. Konstytucyjny status posłów wyznacza w pierwszej kolejności art. 104 ust. 1, zgodnie z którym posłowie i senatorowie są przedstawicielami narodu.

Zgodnie z utrwaloną praktyką ustrojową prawa i obowiązki posłów nie ograniczają się wyłącznie do działalności w Sejmie i jego organach. W myśl ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29, ze zm.; u.w.m.p.s.) posłowie mają m.in. ustawowy obowiązek przyjmowania opinii, postulatów i wniosków wyborców oraz ich organizacji i brania ich pod uwagę w swojej działalności parlamentarnej (art. 21 ust. 1 u.w.m.p.s.). Poza tym posiadają oni szczególne uprawnienia w zakresie uzyskiwania informacji oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych (art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s.), jak również prawo do podejmowania tzw. interwencji poselskich (art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s.). Rozwiązania te nie były dotychczas kwestionowane jako niezgodne z Konstytucją RP, uważa się je za pewien element warunków potrzebnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich (art. 106 Konstytucji).

Nie ulega jednak wątpliwości, że pismo posła R. Terleckiego nie dotyczyło udzielenia mu informacji w pewnej sprawie, jak również, że wykraczało ono poza uprawnienia posłów do zgłaszania tzw. interwencji poselskich. Te ostatnie mogą być bowiem kierowane tylko do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładu lub przedsiębiorstwa państwowego oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej. Nie ulega wątpliwości, że zarówno Prezes Sądu Najwyższego, jak i sam Sąd Najwyższy nie należą zatem do grona instytucji, do których można byłoby kierować interwencje poselskie, a art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s. nie powinien podlegać w tym zakresie wykładni rozszerzającej.

Uprawnienia posłów wynikają jednak nie tylko z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ale również z innych aktów ustawodawczych. Z art. 237 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) wynika jednoznacznie, że posłowie mogą wnosić skargi we własnym imieniu albo przekazywać organom państwowym do załatwienia skargi innych osób. Jest to inna forma działania parlamentarzystów niż interwencja poselska. Jak się wskazuje w literaturze: *Wystąpienia poselskie podejmowane w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora mają mimo pozornego podobieństwa inny charakter niż skargi, jakie może wnosić poseł w trybie tzw. postępowania administracyjnego ogólnego uregulowanego w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 221–259)*². Choć można wyrażać wątpliwości, czy art. 237 § 1 k.p.a. nie określa uprawnień posłów w sposób nadmiernie

² Por. I. Galińska-Rączy [w:] *Status posła. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, cz. I, Warszawa 2007, s. 454.

szeroki, to jednak trudno podważać jego obowiązywanie. Jego treść związana jest bowiem z poręczonym w art. 63 Konstytucji prawem do składania wszystkim organom władzy publicznej petycji, skarg i wniosków. W wypadku skarg w rozumieniu art. 237 § 2 k.p.a, które „w zastępstwie” innej osoby mogą być składane tylko za jej zgodą (art. 231 § 3 k.p.a.), mówić można bowiem o tym, że poseł ułatwia tylko takim osobom realizację ich konstytucyjnych praw.

Na marginesie zwrócić też należy uwagę, iż w literaturze prawa parlamentarnego wskazuje się, że: *występując do jakiegoś podmiotu, poseł powinien wskazać podstawę prawną tego wystąpienia, tak by nie było wątpliwości, jakie obowiązki ma wobec posła dany podmiot*³. W piśmie posła R. Terleckiego brak takiego wskazania.

Podkreślić tu należy dwie istotne okoliczności. Po pierwsze, przedmiotem skargi w rozumieniu ustawowym może być w szczególności nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy, a także naruszenie praworządności (art. 227 k.p.a.). Skarga ma więc z istoty rzeczy krytyczny wobec organów władzy publicznej charakter. Zasady wynikające z art. 173 Konstytucji nie mogą zaś być interpretowane jako zakaz krytyki działalności sądów czy też wyrażania wątpliwości co do prawidłowości ich rozstrzygnięć (również w konkretnych sprawach). Po drugie zaś, skargi (podobnie jak wnioski) mogą być składane „do wszelkich organów państwowych (w tym także sądów)”⁴. Inna rzecz, że – odmiennie niż to jest w postępowaniu administracyjnym – organy władzy sądowniczej mają bardzo ograniczone możliwości zmiany lub uchylecia wydanych orzeczeń (w szczególności działając „z urzędu”), co związane jest z daleko idącym sformalizowaniem postępowania sądowego, a zwłaszcza z dość rygorystycznie określonymi sytuacjami, w których orzeczenia sądowe mogą być uchylane lub zmieniane.

Należy tu zaznaczyć, że pismo posła R. Terleckiego w części dotyczy kwestii z pogranicza „działalności orzeczniczej” oraz działalności administracyjnej sądów. Jeśli bowiem chodzi o samo określenie „liczebności” składu mającego rozpatrzeć daną sprawę skierowaną do Sądu Najwyższego, jest to uprawnienie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami określonej izby (§ 7 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sądu Najwyższego, M.P. nr 57, poz. 898, ze zm.). Tego rodzaju czynności nie stanowią jednak wprost „orzekania” w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji. Stąd też nie można twierdzić, że w całości dotyczy ona kwestii, w której sędziowie są niezawisli.

Z powyższych względów trudno przyjąć, że samo zwrócenie się przez posła R. Terleckiego z pismem do Prezesa Sądu Najwyższego stanowiło naruszenie konstytucyjnych zasad dotyczących statusu władzy sądowniczej.

³ *Ibidem*, s. 455.

⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 528.

Odpowiadając na drugie pytanie, stwierdzić należy, że sam sposób sformułowania pisma posła R. Terleckiego był niewłaściwy. Pomijając tu wynikającą z niego dość wyraźnie sugestię, że Sąd Najwyższy rozpatrzył określoną sprawę w niewłaściwym składzie, chodzi tu przede wszystkim o użyty w końcowej części zwrot: „proszę (...) o niezwłoczną interwencję w omawianym przypadku”. Użycie słowa „interwencja” oznaczało w tym przypadku – zgodnie z językowym znaczeniem tego słowa – zwrócenie się o „wywarcie wpływu na bieg spraw”⁵.

Istotnie więc może to być odczytywane jako wniosek o podjęcie różnych (a więc również „pozaprocesowych”) działań przez adresata pisma w celu zmiany lub uchylecia wspomnianego wcześniej postanowienia Sądu Najwyższego. Oczywiście jest, że działania tego rodzaju byłyby ingerencją w niezawisłość sędziowską, a także byłyby naruszeniem niezależności jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego. Zarówno bowiem Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, jak i jego Prezesi nie mogą podejmować działań („interwencji”), które zmierzałyby do podważenia orzeczenia wydanego przez Sąd Najwyższy, ani też „sugerować” jego sędziom potrzeby ewentualnej zmiany wcześniej wydanych orzeczeń (nawet jeżeli przepisy proceduralne pozwalałyby w określonej sytuacji na taką zmianę).

W tym kontekście skargę posła R. Terleckiego uznać należy w analizowanej części za skierowaną do organu, który nie jest właściwy do jej rozpatrzenia. Prezes Sądu Najwyższego nie jest bowiem kompetentny do podejmowania „interwencji” w sprawie rozpatrzonej przez Sąd Najwyższy. Należy podkreślić, że ewentualna „interwencja” mogłaby zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji dotyczyć jedynie spraw z zakresu tzw. działalności administracyjnej sądów. Oczywiście jest, że w analizowanym przypadku nie chodzi o tego rodzaju problem. W piśmie posła R. Terleckiego poruszono bowiem problem konkretnego już wydanego orzeczenia (postanowienia) Sądu Najwyższego, a więc z zakresu należącego niewątpliwie do sfery niezawisłości sędziowskiej.

Stąd też zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że w pewnym zakresie (z uwagi na sposób sformułowania i niektóre użyte wyrażenia) pismo posła R. Terleckiego mogło zostać odczytane jako sugerowanie Prezesowi Sądu Najwyższego, a pośrednio samemu Sądowi Najwyższemu działań naruszających ich konstytucyjny status. W szczególności chodzi zaś o to, że działania organu tzw. administracji sądowej (prezesa sądu) nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli, a niezawisłość dotyczy również sfery ewentualnych zmian wcześniej wydanych rozstrzygnięć sądowych.

4. W analizowanej sytuacji nie ma podstaw prawnych do podejmowania przez Sejm lub jego organy żadnych sformalizowanych działań. Jedyne co można byłoby ewentualnie rozważyć to skierowanie przez Marszałka Sejmu

⁵ *Słownik języka polskiego*, t. 2, M. Bańko (red.), Warszawa 2007, s. 137.

„pism wyjaśniających” zarówno do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jak i do posła R. Terleckiego. W pierwszym można byłoby zwrócić uwagę na uprawnienie posłów do składania skarg na działalność instytucji władzy sądowniczej – niezależne obecnie od praw wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu – i jego związek z realizacją praw konstytucyjnych wynikających z art. 63 Konstytucji RP. Oczywiście – jak już podkreślono – ewentualna skuteczność tego rodzaju skarg z uwagi na ich „pozaprocesowy” charakter jest bardzo ograniczona. Natomiast posłowi R. Terleckiemu można byłoby wskazać, że skargi posłów kierowane bezpośrednio do organów władzy sądowniczej powinny być sformułowane w sposób uwzględniający zasady niezależności i odrębności sądów oraz – przede wszystkim – niezawisłość sędziowską, a więc z unikaniem nieprecyzyjnych sformułowań, które mogą wywoływać zarzut dążenia do nieuprawnionego ingerowania w prawidłowe wykonywanie działań jurysdykcyjnych.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że pisma posła R. Terleckiego z 5 maja 2015 r. skierowanego do Prezesa Sądu Najwyższego nie można uznać za interwencję poselską w rozumieniu art. 20 u.w.m.p.s., ponieważ Prezes Sądu Najwyższego, jak również Sąd Najwyższy nie są organami należącymi do ustawowego kręgu dopuszczalnych adresatów interwencji poselskich.

Przyjąc także trzeba, że w świetle obowiązującego ustawodawstwa (a konkretnie Kodeksu postępowania administracyjnego) posłowie – obok interwencji – mogą również wnosić – także w interesie osób trzecich – do organów państwowych (w tym sądów) pisma mające charakter skarg, co wiąże się z konstytucyjnym prawem do wnoszenia petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej (art. 63 Konstytucji). Z samej istoty skargi wynika, że mogą w niej być formułowane krytyczne oceny działalności organów władzy publicznej.

Traktując więc pismo posła R. Terleckiego jako pewnego rodzaju skargę (choć sam poseł wprost tego nie wskazał), uznać należy, że samo jego skierowanie do Prezesa Sądu Najwyższego nie narusza niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji).

Natomiast sam sposób sformułowania pisma posła R. Terleckiego skierowanego do Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Cywilnej, w szczególności zaś zwrócenie się „o niezwłoczną interwencję” w konkretnej sprawie rozpatrywanej wcześniej przez Sąd Najwyższy może być potraktowane jako działanie naruszające niezależność władzy sądowniczej, a nawet pewna „sugestia” naruszenia niezawisłości sędziowskiej i nieuprawnionego oddziaływania na „działalność jurysdykcyjną Sądu Najwyższego”.