

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

Warszawa , dnia 18 lipca 2018 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw

I.

11 lipca 2018 r. grupa posłów złożyła w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2731). Zakres opiniowanej nowelizacji – oprócz rozwiązań normatywnych związanych *stricto* z ustrojem prokuratury – obejmuje również szereg istotnych zmian dotyczących ustaw kształtujących organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 389, 848 i 1045) oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5, 650, 771, 847, 848 i 1045).

Przedmiotowa opinia skupia się jedynie na tych elementach projektu, które odnoszą się do zmian proponowanych w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz w ustawie o Sądzie Najwyższym, a które – zarówno w warstwie merytorycznej, jak i w odniesieniu do ich poprawności legislacyjnej – budzą zdecydowane wątpliwości, pod względem ich zgodności z Konstytucją.

II.

W odniesieniu do opiniowanych zmian, już samo ujęcie w treści projektu regulacji dotyczących zarówno ustroju prokuratury, jak i organów wymiaru sprawiedliwości budzi podstawowe wątpliwości z punktu widzenia poprawności legislacyjnej, stanowiącej nieodzowny komponent zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Pod względem zakresu przedmiotowego

i podmiotowego, propozycje normatywne zawarte w opiniowanym projekcie naruszają bowiem elementarne zasady techniki prawodawczej, określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. : dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zgodnie z § 3 ust. 2 tego aktu, *w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)*. Formułę tę wzmacnia treść ust. 3 przywołanego paragrafu, w brzmieniu : *ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą*.

W ocenie przedstawicieli doktryny, w tym specjalistów z zakresu legislacji, między tytułem ustawy, jej zakresem przedmiotowym i podmiotowym oraz zakresem przedmiotowym ingerencji związanej z dostosowaniem ustawy do obowiązującego systemu prawa powinny zachodzić bardzo ściśle związki. Dyrektywa, wyrażona w przywołanej treści paragrafu 3 Zasad techniki prawodawczej gwarantować ma bowiem czytelność systemu prawa dla jego adresatów (zob., np. P. Bielski, w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, T. Bąkowski i inni, Warszawa 2003, s. 62.). Jej stosowanie w procesie ustawodawczym służy kształtowaniu zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa, stanowiącej *conditio sine qua non* realizowania w praktyce ustroju demokratycznego zasady suwerenności narodu i zasady przedstawicielstwa. Oczywistym jest, że – w związku z nowelizacją danej ustawy - wskazana wyżej dyrektywa nie wyklucza dopuszczalności dokonywania zmian także w innych ustawach, jednak nie oznacza to, że jedna ustawa może dokonywać zmian w przepisach innej ustawy bez jakichkolwiek ograniczeń. Prawodawca nie dysponuje bowiem w tym zakresie pełną dowolnością. W świetle zasad poprawnej legislacji, niedozwolone jest, m. in. dążenie ustawodawcy do osiągnięcia przy okazji uchwalenia czy też nowelizacji danej ustawy celów zupełnie niezwiązanych z materią zasadniczą uchwalonej ustawy. Pomiędzy nowelizacją treści ustawy, wymienionej *expressis verbis* w tytule ustawy, a zmianami wprowadzanymi w innych ustawach musi zachodzić *iunctim*, co oznacza, że nowelizacja przepisów innych ustaw może być przeprowadzona wyłącznie wówczas, gdy pozostaje w oczywistym związku przedmiotowym i podmiotowym ze zmianami ustawy wskazanej w tytule nowelizacji.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanego projektu, należy jednoznacznie stwierdzić, że zasadniczą treść proponowanych w nim rozwiązań stanowią zmiany dotyczące przepisów ustawy Prawo o prokuraturze, o czym przesądza przede wszystkim tytuł wniesionego przez grupę posłów projektu ustawy. Szczegółowa analiza propozycji legislacyjnych, stanowiących jego materię, nie pozostawia wątpliwości, iż zmiany proponowane w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie o Sądzie Najwyższym nie mają z zasadniczą treścią projektu nie tylko bezpośredniego, ale wręcz jakiegokolwiek związku przedmiotowego i podmiotowego. Dotyczą bowiem kwestii związanych z procedurą nominacyjną sędziów Sądu Najwyższego oraz procedurą wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Tymczasem zmiany ustawy Prawo o prokuraturze dotyczą zasad uczestniczenia prokuratora w postępowaniach prowadzonych przez organy władzy i administracji publicznej oraz sądy i trybunały, obsługi finansowo – administracyjnej wydziałów Prokuratury Krajowej, podstawowych zadań prokuratury okręgowej i rejonowej, zakresu stosowania zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu działania sekretariatów i innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, kompetencji Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, skutków prawnych określonych orzeczeń i wyroków, orzeczonych wobec prokuratora, kompetencji Prokuratora Generalnego do delegowania prokuratorów, kompetencji Prokuratora Generalnego do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, który ukończył 65 rok życia, podmiotowego zakresu prawa do odwołania do sądu dyscyplinarnego oraz przesłanek mianowania asesorem prokuratury.

Rekapitulując powyższe uwagi stwierdzić należy, iż zakres przedmiotowy i podmiotowy opiniowanego projektu narusza zasady prawidłowej legislacji, a tym samym niezgodny jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

III.

Odnosząc się do meritum rozwiązań, proponowanych w opiniowanym projekcie, dotyczącym ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o Sądzie Najwyższym, w przypadku pierwszej z wymienionych wnioskodawcy proponują wprowadzenie:

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

zmian w procedurze wyznaczania przez Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa składu zespołu, powoływanego celem przygotowania spraw indywidualnych do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady; zmian trybu opracowywania przez zespół listy rekomendowanych kandydatów na stanowiska sędziowskie – w tym w Sądzie Najwyższym – oraz zmian dotyczących prawomocności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także trybu odwoływania się od uchwał w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. W odniesieniu do ustawy o Sądzie Najwyższym, propozycje legislacyjne, zawarte w projekcie, dotyczą reguł kandydowania na stanowisko sędziowskie w Krajowej Radzie Sądownictwa, przepisów przejściowych, określających wybór i przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa do wyrażenia zgody na zajmowanie stanowiska sędziowskiego pomimo posiadania obywatelstwa obcego państwa, w odniesieniu do sędziego albo asesora sądowego, który w dniu wejścia w życie ustawy nie spełnia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego.

Z wyjątkiem ostatniej kwestii, analiza treści regulacji, proponowanych w odniesieniu do obydwu ustaw nowelizowanych, prowadzi do dwóch zasadniczych wniosków. Po pierwsze, pozostają one w ścisłym związku przedmiotowym, dotyczą bowiem procedury nominacyjnej sędziów Sadu Najwyższego. Po drugie, zmierzają do przyspieszenia i uproszczenia postępowania nominacyjnego, w efekcie zaś obsadzenia wakujących stanowisk w Sądzie Najwyższym w możliwie najkrótszym czasie, celem dokonania wyboru nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

W kontekście opiniowanych propozycji należy przypomnieć, iż ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, pod pozorem obniżenia wieku przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, przerwała kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, naruszając tym samym normę art. 183 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Wskazany zabieg legislacyjny spotkał się z powszechnym protestem środowisk prawniczych, wywołując również konflikt pomiędzy organami Rzeczypospolitej Polskiej a organami Unii Europejskiej. Zmierzając

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

do przyspieszenia procedury wyboru nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, rozwiązania proponowane w opiniowanym projekcie pogłębiają stan niezgodności z Konstytucją regulacji ustawowej oraz eskalują wspomniany konflikt.

W zakresie dotyczącym procedury nominacyjnej sędziów Sądu Najwyższego, opiniowany projekt w istocie zrywa z merytorycznym charakterem rekrutacji. W dotychczasowym brzmieniu, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa wymaga od kandydatów na sędziów legitymowania się określonymi kwalifikacjami, których potwierdzenie stanowiąc mają, wymienione w art. 35 ust. 2 tej ustawy : doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje, a także opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. W opiniowanym projekcie proponuje się możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania nominacyjnego w stosunku do kandydatów, którzy nie udokumentują posiadanych kwalifikacji (art. 35 ust. 3 ustawy nowelizowanej). W ślad za tym rozwiązaniem, w ustawie o Sądzie Najwyższym proponuje się, aby kandydat na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, do karty zgłoszenia mógł - ale nie musiał - dołączać również inne dokumenty potwierdzające jego kwalifikacje, w szczególności informacje o dorobku naukowym, spis publikacji, opinie przełożonych i rekomendacje (art. 31 § 2a ustawy nowelizowanej). *De facto* oznacza to, że zespół powołany w Krajowej Radzie Sądownictwa celem opracowania listy rekomendowanych kandydatów może takiej rekomendacji udzielić, abstrahując od merytorycznych kwalifikacji kandydatów. Propozycja ta nie tylko nadaje postępowaniu nominacyjnemu charakteru swoistej pozoracji, ale przede wszystkim godzi wprost w wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę sprawności działania instytucji publicznych. Nie może budzić bowiem wątpliwości fakt, że efektywność działania zwłaszcza organów władzy sądowniczej w znaczącej mierze determinowana jest odpowiednimi kwalifikacjami piastunów tej władzy, co odnosi się zarówno do sfery wymiaru sprawiedliwości, jak i funkcjonowania trybunałów, w szczególności zaś Trybunału Konstytucyjnego. Proponowane rozwiązanie jest również niezgodne z zasadą podziału władzy oraz równoważenia się władz, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim wyłącza wpływ samorządu sędziowskiego na procedurę nominacyjną sędziów.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

W odniesieniu do tej właśnie procedury na szczególną krytykę zasługuje propozycja zmiany dotychczasowego brzmienia art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W tym względzie, wnioskodawcy proponują bowiem dodanie do art. 44 ustępu 1b, zgodnie z którym uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, uzyskiwałyby walor prawomocności w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego wobec tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania, o ile nie zostałyby one zaskarżone przez wszystkich uczestników postępowania. Z punktu widzenia zasady racjonalnego prawodawcy rozwiązanie to jawi się wręcz kuriozalnie, oznacza bowiem, że warunkiem koniecznym podważenia uchwały o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego miałoby być zaskarżenie jej przez kandydata, który nominację uzyskał (sic!). Jednocześnie oznacza to, że zaskarżenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez kandydata, który owej nominacji nie uzyskał, nie będzie miało wpływu na dalszy przebieg postępowania. Prezydent Rzeczypospolitej będzie mógł bowiem powołać na stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym inną osobę, niezależnie od toczącej się procedury odwoławczej. Proponowana formuła nie tylko nadaje iluzoryczny charakter sądowej kontroli nad procedurą rekrutacji sędziów do Sądu Najwyższego, ale w odniesieniu do skarżącego narusza również zasadę prawa do sądu, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W sprzeczności z zasadą sądowej kontroli procedury nominacyjnej stoi również propozycja zmiany treści art. 44 ust. 2 ustawy nowelizowanej, przyznająca Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencję do odrzucania odwołań od jej rozstrzygnięć indywidualnych, w sytuacji gdy nie spełniają one wymagań formalnych lub gdy zostały uznane przez KRS jako niedopuszczalne z innych przyczyn. Wnioskodawcy proponują, aby od uchwały w tej kwestii nie przysługiwało zainteresowanym odwołanie, co - wzięwszy pod uwagę nieostry charakter zwłaszcza ostatniej z wymienionych przesłanek - mogłoby w praktyce skutkować arbitralnością podejmowanych w tej sprawie uchwał. Analogiczne rozwiązanie opiniowany projekt przewiduje w odniesieniu do ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 31 § 3a *in fine* ustawy nowelizowanej).

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

W zestawieniu z przedstawionymi powyżej uwagami krytycznymi i wątpliwościami, na szczególnie negatywną ocenę zasługuje regulacja, proponowana w art. 111 § 5 zdanie pierwsze nowelizowanej ustawy o Sądzie Najwyższym, dotycząca modyfikacji procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W tym zakresie, wnioskodawcy proponują zmianę obowiązującej od niedawna formuły, zgodnie z którą Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera i przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego niezwłocznie po obsadzeniu 110 stanowisk sędziów Sądu Najwyższego. W nowej postaci, wybór kandydatów na wskazane stanowisko miałyby być przeprowadzony niezwłocznie po obsadzeniu 2/3 liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, wskazanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4.

Abstrahując od tego, że - jak już zostało podniesione w przedmiotowej opinii - wprowadzona regulacja ustawowa oparta jest na z gruntu fałszywej tezie, iż za pomocą zmian ustawowych można przerwać konstytucyjnie określoną kadencję organu państwa (w tym przypadku kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego), należy zauważyć, że proponowane rozwiązanie stanowi szczególnie jaskrawy przypadek instrumentalizacji prawa, tj. tworzenia regulacji prawnej pod kątem doraźnych potrzeb natury pozaprawnej. Zgodnie z przywołanym już art. 183 ust. 3 Konstytucji kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Z kolei z brzmienia art. 16 § 2 w związku z § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym wynika, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego - jako organu samorządu sędziowskiego - stanowią wszyscy sędziowie tego Sądu w stanie czynnym, z wyłączeniem sędziów delegowanych do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym. Nie może budzić wątpliwości fakt, że w świetle art. 183 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 16 ustawy o Sądzie Najwyższym warunkiem wszczęcia procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest uprzednie obsadzenie wszystkich stanowisk sędziowskich w tym sądzie. Dopiero wówczas możliwe jest zastosowanie normy art. 17 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którą do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. Przyjęcie założenia, że można wszcząć procedurę wyboru Pierwszego Prezesa Sądu

Najwyższego po obsadzeniu przynajmniej 2/3 stanowisk w Sądzie Najwyższym – a taka wydaje się być intencja wnioskodawców, motywowana względami personalnymi - byłoby zatem sprzeczne z art. 183 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 16 § 2 w związku z § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

IV.

Reasumując uwagi ujęte w przedmiotowej opinii, należy jednoznacznie stwierdzić, że propozycje normatywne, przedstawione w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2731), w odniesieniu do zmian w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz w ustawie z dnia 8 grudnia 2018 r. o Sądzie Najwyższym są sprzeczne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim naruszają zasady poprawnej legislacji. Ponadto naruszają również zasadę niezależności sądów, określoną w art. 173 Konstytucji oraz zasady podziału i równoważenia się władz, określone w art. 10 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim ograniczają wpływ samorządu sędziowskiego na postępowanie nominacyjne sędziów, w szczególności sędziów Sądu Najwyższego. W zakresie, w jakim wyłączają drogę sądową w toku procedury nominacyjnej sędziów, proponowane rozwiązania naruszają art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś w odniesieniu do procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pogłębiają stan niezgodności ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

dr hab. Sławomir Patyra
radca prawny