



STOWARZYSZENIE SĘDZIÓW POLSKICH

IUSTITIA

ul. Płocka 5a, 01-231 Warszawa
tel. 22-535-88-31, faks 22-535-88-32
e-mail biuro@iustitia.pl

Warszawa, 19.07.2011 r.

**Szanowny Pan Przewodniczący
Senackiej Komisji Ustawodawczej
Piotr Zientarski**

W imieniu Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia" w załączeniu uprzejmie przesyłam opinię o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3655)"

Z poważaniem

w imieniu zarządu SSP "Iustitia" Rafał Puchalski
vice-prezes ds. organizacyjnych

Pozostaję do Pana dyspozycji: rafpucha@poczta.onet.pl, tel. 604-412-420



STOWARZYSZENIE SĘDZIÓW POLSKICH

IUSTITIA

ul. Płocka 5a, 01-231 Warszawa
tel. 22-535-88-31, faks 22-535-88-32
e-mail biuro@iustitia.pl

Warszawa, 19.07.2011 r.

**Opinia Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia
o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3655)**

Zarząd Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia" opiniuje w **całości negatywnie** rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3655).

Podstawowym zarzutem do opiniowanego projektu jest naruszenie naszym zdaniem obowiązujących przepisów o prawodawstwie, w tym naruszenie jego konstytucyjnych zasad.

Opiniowany rządowy projekt, po jego przyjęciu w miesiącu październiku 2010 roku przez Radę Ministrów, nie został przedstawiony do zaopiniowania przez Sąd Najwyższy. Z przepisu art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240 z 2002 r., poz. 2052 z późn. zm.) wynika kompetencja Sądu Najwyższego do opiniowania projektów ustaw, a nie do udziału w konsultacjach.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się podobnymi sprawami i uznał, że we wszystkich przypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach. Do wskazanych wyżej dziedzin należą również sprawy niezawisłości sędziów i niezależności sądów (wyroki z: 24 czerwca 1998 r., K 3/98 i 28 listopada 2007 r., K 39/07).

Kolejnym zarzutem budzącym znaczne wątpliwości natury zgodności z Konstytucją RP jest naruszenie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. REGULAMIN SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.

Zgodnie z treścią art. 34 ust 4 do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych. Należy podkreślić, że do zakończenia III czytania w Sejmie projektu ustawy (druk 3655) wnioskodawca nie przedłożył projektu rozporządzenia w zakresie powołanym w art. 106e ustawy.

Ustawa została skierowana przez Marszałka Sejmu do I czytania na posiedzeniu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, zamiast na posiedzenie plenarne Sejmu, co było obowiązkiem wynikającym z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Naruszenie powyższych przepisów może być podstawą do zakwestionowania całości ustawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Wszelkie naruszenie kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95).

Zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej (wyroki z: 19 czerwca 2002 r., K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., K 14/02).

Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego (wyroki z: 27 maja 2002 r., K 20/01, 23 marca 2006 r., K 4/06).

Naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy

władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

Oczywiście nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy.

Taki charakter mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06).

Należy zauważyć, że naruszenie Regulaminu Sejmu, który ustawom o randze ustrojowej przyznał tak wysoką rangę, że zobowiązał do jego procedowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu (I czytanie) budzi poważne obawy o naruszenie prawa posłów do zapoznania się i wyrażenia swoich opinii w toku prac.

Odbycie I czytania na posiedzeniu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, uniemożliwiło uczestnictwo posłom niezrzeszonym, niektórym klubom parlamentarnym (np. PJN) oraz mniejszościom narodowym.

Takie uchybienie proceduralne niewątpliwie zostanie uznane przez TK za naruszenie konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego. Ocena stosowania norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu (wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06)

Wątpliwości odnośnie zgodności z Konstytucją procedowanej ustawy budzi również zakres zgłoszonych poprawek do projektu. Należy zaznaczyć, że dopiero w toku prac podkomisji sejmowej zgłoszono poprawki w sposób znaczący zmieniające treść przepisów i całkowicie odmiennie regulujące proponowane, pierwotne rozwiązania, a odnośnie których posłowie na Sejm nie mieli wiedzy.

Należą do nich przykładowo: zmiana sposobu i trybu wybierania prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych oraz tzw. system ocen okresowych sędziów.

Podkreślenia wymaga fakt, że przegłosowane i wprowadzone zmiany pozostają w chwili obecnej w rażącej sprzeczności z uzasadnieniem rządowego projektu, a tym samym można uznać, że nie są zgodne z wolą inicjującego projekt. Ustawa miała w założeniu wykonywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego przyznającego prawo sędziów do współdecydowania o wyborze prezesów i pozbawiającego Ministra Sprawiedliwości „dominującego głosu” w tym zakresie.

Wprowadzone zmiany do pierwotnego projektu są tak znacząco zmieniające kształt proponowanych rozwiązań, iż należy mieć obawy, czy w tym zakresie ponownie nie narusza się przepisów konstytucyjnych.

Konstytucja z 1997 r., w art. 119 ust. 1 stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. **Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści** na ostatnich etapach procedury sejmowej. (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).

Wykładnia funkcjonalna w pełni potwierdza ogólny wniosek, że treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy. Naruszałoby to powinność Sejmu do rozpatrzenia złożonego projektu, jak również uprawnienia podmiotów legitymowanych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Poza tym względy celowościowe przemawiają za przyjęciem założenia, w myśl którego zakres dopuszczalnych poprawek, w szczególności zakres wprowadzonej przez nie „nowości normatywnej”, powinien się zmniejszać w miarę coraz większego zaawansowania procesu ustawodawczego. Jednak pamiętać należy, że ewentualne ograniczenia uprawnienia do wnoszenia poprawek nie mogą prowadzić do faktycznego pozbawienia tego uprawnienia posłów, zwłaszcza należących do opozycji parlamentarnej.

Wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03, 21 grudnia 2005 r., K 45/05).

Istotą konsekwentnie kształtowanej linii orzeczniczej jest rekonstruowanie konstytucyjnych ram instytucji poprawki w taki sposób, aby nie zatracić jej odrębności od instytucji inicjatywy ustawodawczej (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07). (...) dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98). Jeśli natomiast poprawki wychodzą poza ten zakres projektu, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego (również być poddane pierwszemu czytaniu), a treść poprawki winna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. (...) Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. (...), a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy (wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07).

Opiniowany projekt budzi również wątpliwości natury konstytucyjnej w zakresie poszczególnych proponowanych rozwiązań prawnych w ustawie, które szczegółowo przedstawiciele Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia przedstawią na posiedzeniu Szanownej Komisji Ustawodawczej oraz ustnie uzupełnią przesłaną opinię.

Z poważaniem

w imieniu zarządu SSP "Iustitia" Rafał Puchalski

vice-prezes ds. organizacyjnych

