SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.9.2023

Druk nr 3567
Warszawa, 31 lipca 2023 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 65. posiedzeniu w dniu 28 lipca 2023 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym,
- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw,**
- w sprawie ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej,
- w sprawie ustawy o rewitalizacji rzeki Odry,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw,

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej,
- w sprawie ustawy o inwestycjach w zakresie budowy strzelnic realizowanych przez uczelnie,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 28 lipca 2023 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU



Tomasz GRODZKI

U Z A S A D N I E N I E

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm w dniu 7 lipca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, postanowił o jej odrzuceniu.

U podstaw decyzji o odrzuceniu ustawy legły wątpliwości natury konstytucyjnej i merytorycznej oraz niejednoznaczność niektórych rozwiązań prawnych. Podejmując uchwałę, Izba wzięła pod uwagę opinie o ustawie wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Izbę Radców Prawnych oraz Fundację Court Watch Polska, podnoszące zastrzeżenia konstytucyjne oraz wskazujące na niejasność części przepisów objętych nowelizacją.

1. Procedowana ustawa nowelizuje 31 ustaw, dokonując zmian obejmujących szerokie spektrum spraw, w tym z zakresu procedury cywilnej, kosztów sądowych ponoszonych w sprawach cywilnych, procedury karnej, prawa karnego materialnego, ustroju sądów powszechnych, organizacji i funkcjonowania prokuratury oraz działalności komorniczej. Część zmian ujętych w ustawie została wprowadzona w trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie (tj. po pierwszym czytaniu, podczas prac w sejmowej komisji). Zmiany te obejmują:

1) K.p.c. w odniesieniu do składów orzekających w sprawach cywilnych (art. 1 pkt 15–20, 22–32 oraz pkt 34), w konsekwencji znowelizowano także:
   a) Prawo upadłościowe (art. 15),
   b) Prawo restrukturyzacyjne (art. 20);
2) ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie regulacji dotyczącej obsadzania stanowisk referendarskich (art. 2 pkt 10 i 11);
3) K.p.k. w odniesieniu do stosowania środków zapobiegawczych oraz postępowania w zakresie postanowienia o przedstawieniu zarzutów (art. 3 pkt 8 i 11);
4) ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (art. 16);
5) ustawę o kosztach komorniczych (art. 26);
6) ustawę o komornikach sądowych (art. 27).

Wprowadzone zmiany w sposób istotny wykraczają poza zakres pierwotnego przedłożenia rządowego. Rozszerzenie zakresu spraw regulowanych ustawą jest niezgodne

z art. 118 i art. 119 Konstytucji RP, gdyż narusza zasady wykonywania inicjatywy ustawodawczej oraz rozpatrywania ustawy w trzech czytaniach.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w orzecznictwie, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym („zakresowa tożsamość" rozpatrywanego projektu). Z zasady trzech czytań wynika dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wnoszone na poszczególnych etapach procedury sejmowej poprawki muszą – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu, tym samym wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji). Z takim przypadkiem będziemy mieli do czynienia, w przypadku gdy przedmiotem kolejnych czytań w Sejmie będzie – w następstwie dokonanych w nim zmian – inny merytorycznie projekt niż ten, który inicjował proces prawotwórczy (został skierowany do laski marszałkowskiej). Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyroki TK: z dnia 24 czerwca 1998 r. – sygn. K 3/98, z dnia 24 marca 2004 r. – sygn. K37/03 i z dnia 21 grudnia 2005 r. – sygn. 45/05). Podkreślenia wymaga, iż warunki dopuszczalności wnoszenia poprawek mają w pełni zastosowanie do trybu uchwalenia ustawy nowelizującej inną ustawę albo ustawy. Zakres dopuszczalnych poprawek wyznacza wówczas projekt nowelizacji, a nie ramy przedmiotowe ustawy nowelizowanej.

Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa, zmiany dokonane w zakresie wskazanym powyżej – jako wykraczające poza zakres pierwotnego przedłożenia – powinny stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej, a nie być wprowadzane, w drodze poprawki, „przy okazji" toczącego się procesu legislacyjnego.

2. Ponadto regulacje prawne włączone do pierwotnego przedłożenia rządowego z naruszeniem reguł konstytucyjnych mają istotne znaczenie merytoryczne.

Zmiany w K.p.c. odnoszące się do składów orzekających, w szczególności w postępowaniu apelacyjnym i zażaleniowym, zastępujące zasadę kolegialności tych postępowań zasadą orzekania w składzie jednoosobowym, ze względu na doniosłość tych regulacji i ich wpływ na gwarancje procesowe stron postępowania powinny zostać poddane szerszej debacie społecznej, a ich ewentualne wprowadzenie w życie powinno być

poprzedzone dostatecznie długą *vacatio legis*. Zasadność pogłębionej analizy tego rodzaju zmian wynika z konieczności zapewnienia zgodności tej regulacji z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), na którą składa się zasada sprawiedliwości proceduralnej, zobowiązująca ustawodawcę do kształtowania procedury sądowej w sposób nienaruszający praw procesowych stron. Respektowanie tych praw jest warunkiem prawidłowego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Kontrowersyjne są również zmiany zaproponowane w zakresie instytucji przedstawienia zarzutów. Zmiany te mają charakter fundamentalny, ponieważ dotyczą uzyskania statusu podejrzanego w procesie karnym. Osoba będzie uzyskiwała status podejrzanego na podstawie postanowienia o przedstawieniu zarzutów, które będzie wydane przed ogłoszeniem decyzji tej osobie i jej przesłuchaniem. Zmiany te bezpośrednio wpływają na stosowanie środków zapobiegawczych. Skutkiem przyjętych rozwiązań będzie orzeczenie i wykonanie środków zapobiegawczych, w tym w postaci tymczasowego aresztowania, wobec osoby, której nie powiadomiono o treści zarzutów ani ich nie ogłoszono. Tym samym wskazana regulacja narusza prawo oskarżonego do obrony w rozumieniu art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Brak uzasadnienia powyższych zmian (ze względu na ich dodanie poprawką w trakcie prac komisji) uniemożliwia ustalenie ich *ratio legis*.

3. Uchwalona ustawa – ze względu na znaczną ilość mankamentów legislacyjnych – narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w tym zasadę prawidłowej legislacji oraz nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis*.

3.1. Szeroki zakres tematyki ujętej jedną nowelizacją, a konsekwencji znaczna ilość ustaw poddanych nowelizacji jednym aktem prawnym, uzasadnia tezę o naruszeniu reguły określonej w § 92 Zasad techniki prawodawczej („ZTP"), zgodnie z którą jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Reguła powyższa służy przejrzystości samego prawa, gdyż ułatwia identyfikację i znalezienie samych zmian, a także stanowi punkt odniesienia do oceny poprawności legislacyjnej przyjętej regulacji. Na kwestię tę zawraca uwagę także Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji ideałem byłoby objęcie jedną ustawą zmieniającą tylko jednej ustawy (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r. sygn. K 37/03).

Reasumując, zmiany ujęte w jednym projekcie ustawy (druk sejmowy nr 3216) oraz dodane do ustawy w toku prac sejmowych są niezależnymi pomysłami legislacyjnymi i jako takie – w myśl ZTP i zgodnie ze sztuką legislacyjną – powinny być przedmiotem kilku odrębnych ustaw.

3.2. Przepis art. 31 nowelizuje ustawę z dnia 7 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z § 91 ust. 2 ZTP nowelizacja ustawy zmieniającej w okresie jej *vacatio legis* powinna być dokonywana wyjątkowo, jeżeli jest to konieczne dla „uniknięcia luki w prawie". Zasadnicza część zmian dokonywanych w przepisach zmieniających nie spełnia tego warunku.

3.3. W art. 38 ustawodawca *de facto* zakwestionował wynikające z art. 92 Konstytucji i potwierdzone § 32 ust. 2 ZTP reguły walidacyjne związane z obowiązywaniem rozporządzeń. Przepis art. 38 „nowelizuje" 23 akty wykonawcze, które ze względu na pośrednią zmianę przepisów upoważniających, na podstawie których je wydano, powinny być z dniem wejścia w życie przepisów zmieniających (po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia) uznane za nieobowiązujące. W myśl § 32 ust. 2 ZTP, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego. Należy pamiętać, że przytoczona reguła walidacyjna odnosi się również do pośredniej zmiany delegacji. Innymi słowy, z dniem wejścia w życie przepisów zmieniających skutkujących utratą mocy przepisów wykonawczych powinny wejść w życie nowe rozporządzenia. Przyjęte rozwiązanie jest – w ocenie Senatu – legislacyjnie nieakceptowalne.

3.4. Ustawa narusza także wymóg dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, przewidując wejście w życie przepisów wprowadzających zmiany w składach orzekających w sprawach cywilnych po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Jak wskazano powyżej, istota wprowadzanych zmian, w szczególności w kontekście regulacji przejściowej, która przewiduje natychmiastowe stosowanie tych przepisów do spraw w toku (co wymuszać będzie zmianę składu orzekającego w toczących się postępowaniach) narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada wywiedziona z art. 2 Konstytucji). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się

na wymaganiu pewności prawa, czyli takim zespole cech, które zapewnią obywatelowi bezpieczeństwo prawne. Warunkiem bezpieczeństwa prawnego jest lojalne postępowanie państwa wobec jednostki (adresata). Wprowadzaniu rozwiązań pociągających za sobą negatywne skutki dla adresatów norm powinny towarzyszyć rozstrzygnięcia prawodawcy, które będą łagodziły te skutki, w szczególności przepisy przejściowe i odpowiednia *vacatio legis*. Rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej albo znowelizowanej ustawy. Dotyczy to również *vacatio legis*. Zgodnie z poglądami doktryny i Trybunału Konstytucyjnego okres dostosowawczy powinien być dostosowany do zakresu zmian dokonywanych w systemie prawnym. W ocenie Senatu 14-dniowa *vacatio legis* jest w tym przypadku zbyt krótka.

Z powodów podanych powyżej, w ocenie Senatu ustawa nie może stać się częścią porządku prawnego.