



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 21 października 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności
terminologicznej systemu prawnego**

(druk nr 514)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa jest efektem zrealizowania przez Sejm inicjatywy ustawodawczej wniesionej przez sejmową Komisję do Spraw Petycji.

Celem ustawy jest dokonanie zmian w czternastu ustawach, z których jednaście ma charakter dostosowujący występującą w nich terminologię do aktualnego stanu prawnego, a trzy pozostałe zawierają zmiany o charakterze merytorycznym.

Wprowadzenie ustawy w życie ma ułatwić adresatom nowelizowanych aktów prawnych ich zrozumienie i właściwe stosowanie w obecnym otoczeniu normatywnym.

Przedmiotem nowelizacji poszczególnych jednostek redakcyjnych 14 różnych ustaw, są zróżnicowane zamierzenia ustawodawcy. Wprowadzane nich zmiany polegają na wprowadzeniu następujących rozwiązań:

1) w art. 1 ustawy likwiduje się odesłanie do nieistniejącego działu. Przepis ten zmienia art. 3 § 1 pkt 2 *ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego*, który w dotychczasowym brzmieniu zawierał odesłanie do działu V tegoż Kodeksu. Dział V został uchylony z dniem 1 stycznia 2004 r. na mocy art. 4 pkt 7 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*;

2) w art. 2, który zmienia art. 2a *ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, dokonuje się aktualizacji odesłania do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*, która

weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Dotychczasowy przepis odsyłał do ustawy – *Prawo wodne* z dnia 18 lipca 2001 r., która została uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.;

3) również w art. 3, który zmienia art. 479⁶⁸ pkt 2 *Kodeksu postępowania cywilnego* dokonuje się aktualizacji odesłania do nowej ustawy *o transporcie kolejowym* z dnia 28 marca 2003 r. Dotychczasowy przepis odsyłał do uchylonej już ustawy *o transporcie kolejowym* z dnia 27 czerwca 1997 r.;

4) w art. 4 ustawy, zmieniającym art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, wskazuje się jednostkę samorządu terytorialnego, której organ właściwy jest do prowadzenia egzekucji administracyjnej. Przepis w nowym brzmieniu uwzględnia zmiany wprowadzone ustawą z dnia 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, która zniosła gminy warszawskie oraz powiat warszawski. Miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu, a dzielnice są jednostkami pomocniczymi.

5) w art. 5 ustawy, zmieniającym art. 31 § 2 *Kodeksu wykroczeń*, prostuje się błąd terminologiczny, który polegał na nazwaniu „karą” środka karnego polegającego na podaniu orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości w szczególny sposób.

6) w art. 6, zmieniającym przepisy ustawy – *Prawo o adwokaturze*:

– w pkt 1, w art. 4b zmienianej ustawy, wprowadza zmiany terminologiczne, których potrzeba wynikała z wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. Zgodnie z art. 247 ust. 1 tej ustawy nauczyciele akademicki, którzy w dniu wejścia w życie ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* byli pracownikami naukowo-dydaktycznymi – stali się pracownikami badawczo-dydaktycznymi, a będący pracownikami naukowymi stali się pracownikami badawczymi,

– w pkt 2, w art. 66 zmienianej ustawy, dodany został nowy przepis, oznaczony jako ust. 1a, w którym stanowi się, że posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych jest potrzebne w momencie składania wniosku o wpis na listę adwokatów, a nie przez cały okres wykonywania czynności, zajmowania stanowiska czy zatrudnienia, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5;

7) w art. 7, zmieniającym przepisy ustawy *o radcach prawnych*:

– w pkt 1, w art. 8 ust. 6 zmienianej ustawy, wprowadza zmiany terminologiczne, analogiczne do zmiany dokonanej w ustawie – *Prawo o adwokaturze*, a których

potrzeba wynikała z wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*,

– w pkt 2, nowelizacja art. 10 pkt 2 zmienianej ustawy, wprowadza zmiany terminologiczne wynikające z treści art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. *o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, który stanowi, że sądy wojewódzkie stały się sądami okręgowymi,

– w pkt 3, podobnie jak w zmianie ustawy – *Prawo o adwokaturze*, dodany został nowy przepis, oznaczony jako ust. 1a, w którym stanowi się, że posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych jest potrzebne w momencie składania wniosku o wpis na listę radców prawnych, a nie przez cały okres wykonywania czynności, zajmowania stanowiska czy zatrudnienia, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 5;

8) w art. 8, który zmienia art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, dokonuje się aktualizacji odesłania do przepisów nowej ustawy *o pomocy społecznej* z dnia 12 marca 2004 r. Dotychczasowy przepis odsyłał do uchylonej już ustawy *o pomocy społecznej* z dnia 29 listopada 1990 r.;

9) w art. 9, który zmienia art. 112 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* wprowadza się zmianę terminologiczną wynikającą ze zmiany treści ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. *o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, która stanowi, że sądy wojewódzkie stają się sądami okręgowymi;

10) w art. 10 ustawa zmieniając art. 18 § 2 ustawy – *Kodeks spółek handlowych*, usuwa zbędne odesłanie;

11) w art. 11, który zmienia art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. *o systemie oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa*, dokonuje się aktualizacji odesłania do stosowania przepisów nowej ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych* z dnia 19 sierpnia 2011 r. W dotychczasowym brzmieniu przepis odsyłał do uchylonej już ustawy *o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych* z dnia 28 października 2002 r.;

12) zawarta w art. 12 nowelizacja ustawy *o ochronie żeglugi i portów morskich* w art. 18 ust. 6, art. 20 ust. 5 oraz w art. 21 ust. 5 zmienianej ustawy, dokonuje aktualizacji odesłań do stosowania przepisów nowej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. W dotychczasowym brzmieniu przepis odsyłał do

uchylonej już ustawy *o administracji rządowej w województwie* z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r.;

13) zawarta w art. 13 ustawy zmiana ustawy *o obywatelstwie polskim* ma na celu nadanie nowego brzmienia omawianemu by zawierał aktualną terminologię. Dotychczasowe brzmienie art. 6 ust. 2 nowelizowanej ustawy nie uwzględnia zmiany dokonanej ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. *o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*, która spowodowała zastąpienie instytucji unieważnienia uznania ojcostwa ustaleniem bezskuteczności uznania ojcostwa.

14) zmiana zawarta w art. 14 dotyczy ustawy – *Prawo o prokuraturze*. Wprowadza ona nowe rozwiązania, których celem jest wprowadzenie obowiązku zrzeczenia się stanu spoczynku przez prokuratora, który został powołany na stanowisko sędziego.

Ustawa stanowi również, że po upływie okresu zajmowania przez tego prokuratora stanowiska sędziego, prokurator wraca z mocy prawa na uprzednio zajmowany stan spoczynku.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego został wniesiony do Sejmu z inicjatywy komisji sejmowej (druk sejmowy nr 744). Projekt wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 21 października 2020 r.

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce dnia 22 lipca 2021 r. na 35. posiedzeniu Sejmu, a następnie został przesłany do Komisji Ustawodawczej. W trakcie prac Komisji, po pierwszym czytaniu projektu, wprowadzono do niego kilka zmian. Przedmiotem najważniejszych z nich było:

- 1) dodanie w ustawie – *Prawo o adwokaturze* oraz w ustawie *o radcach prawnych* nowych przepisów, w którym stanowi się, że posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych jest potrzebne w momencie składania wniosku o wpis na listę adwokatów albo radców prawnych, a nie przez cały okres wykonywania czynności, zajmowania stanowiska czy zatrudnienia, o których mowa w odpowiednich przepisach zmienianych ustaw;
- 2) dodanie nowej jednostki redakcyjnej – art. 14, zmieniającego przepisy ustawy – *Prawo o prokuraturze*. Wprowadza się nowe rozwiązania, których celem jest wprowadzenie obowiązku zrzeczenia się stanu spoczynku przez prokuratora, który został powołany na stanowisko sędziego oraz wskazanie, że po upływie okresu zajmowania przez tego

prokuratora stanowiska sędziego, prokurator wraca z mocy prawa na uprzednio zajmowany stan spoczynku.

W dniu 14 września 2021 r. Komisja Ustawodawcza przedstawiła Sejmowi sprawozdanie, w którym wniosła o przyjęcie przedłożonego w sprawozdaniu projektu ustawy.

Drugie czytanie projektu odbyło się na 38. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 września 2021 r. Wobec zgłoszenia jednej poprawki projekt skierowano ponownie do komisji w celu przedstawienia w sprawozdaniu jej stanowiska.

Celem poprawki była zmiana art. 4 ustawy, polegająca na wskazaniu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, której organ właściwy jest do prowadzenia egzekucji administracyjnej.

W trzecim czytaniu, w dniu 1 października 2021 r., Sejm przyjął poprawkę zgłoszoną w drugim czytaniu oraz uchwalił ustawę. Za przyjęciem ustawy głosowało 439 posłów, przy 1 głosie przeciwnym i przy braku głosów wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe oraz propozycje poprawek

Nowelizacja ustaw zawarta w art. 6 pkt 2, art. 7 pkt 3 oraz w art. 14 ustawy została dokonana poprawkami wniesionymi w Sejmie pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materialem projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „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”.

W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „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”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07) w którym Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie posiedzenia komisji przed drugim czytaniem. W opisanym tam stanie faktycznym Trybunał Konstytucyjny uznał, że analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodzącą poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu.

Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W trzech czytaniach nie był rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

Aby odnieść przedstawione normy konstytucyjne do poprawek wniesionych w Sejmie pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem należy w pierwszej kolejności ustalić, czy poprawka dotyczy materii projektu ustawy.

Przepisy projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego były efektem zrealizowania przez Sejm inicjatywy ustawodawczej sejmowej Komisji do Spraw Petycji.

Celem projektu ustawy było dokonanie zmian mających jedynie charakter techniczno-prawny, dostosowujący występującą w nich terminologię do aktualnego stanu prawnego. Celem żadnej z nich nie było proponowanie Sejmowi zmian o charakterze merytorycznym. Wprowadzenie ustawy w życie miało ułatwić adresatom nowelizowanych aktów prawnych ich zrozumienie i właściwe stosowanie w obecnym otoczeniu normatywnym. Nie obejmowały w ogóle materii ujętej w art. 14, zmieniającym ustawę – *Prawo o prokuraturze*.

Nie obejmowały również przepisów dodanych w *ustawie – Prawo o adwokaturze* oraz w *ustawie o radcach prawnych*, w których stanowi się, że posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych jest potrzebne w momencie składania wniosku o wpis na listę adwokatów albo radców prawnych, a nie przez cały okres wykonywania czynności, zajmowania stanowiska czy zatrudnienia, o których mowa w odpowiednich przepisach zmienianych ustaw.

Wprowadzone poprawki stanowią odrębne rozwiązania, niezgodne zarówno z przedmiotem ustawy wyrażonym w tytule ustawy jak i z celem i przedmiotem ustawy, wyłożonymi w dołączonym do ustawy uzasadnieniu.

Brakuje zatem związku między projektem a wprowadzonymi poprawkami.

Poprawki te nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej do Sejmu. Nie mogły też być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepisy art. 6 pkt 2, art. 7 pkt 3 oraz art. 14 mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższej uwagi o charakterze generalnym, w odniesieniu do meritum zagadnień regulowanych w art. 14 ustawy, należy stwierdzić:

1) wprowadzany w art. 14 w pkt 1 obowiązek zrzeczenia się przez prokuratora stanu spoczynku, gdy został on powołany na stanowisko sędziego, ujawnia problem, który każe poważnie zastanowić się nad następującą kwestią: czy prokurator w stanie spoczynku, powołany na stanowisko sędziego spełnia (będąc sędzią) przymiot niezawisłości.

W postanowieniu z 9.11.2011 r. (III SW 168/11, LEX nr 1095839), SN stwierdził, że prokurator w stanie spoczynku **pozostaje prokuratorem**.

Również w treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r. (sygn. akt SK 54/06), na str. 9 stwierdza się: „powołanie na stanowisko sędziego lub prokuratora następuje na czas nieoznaczony, a przejście w stan spoczynku nie powoduje ustania stosunku pracy. Wraz z przejściem w stan spoczynku stosunek służbowy sędziego i prokuratora nie wygasa bowiem, lecz tylko ulega przekształceniu.”.

W dalszej części uzasadnienia TK stwierdza (za T. Grzegorzycy i J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2005, s. 245) „Prokuratorzy w odróżnieniu od sędziów nie są niezawisli. Nie jest bowiem tak, iżby podlegali tylko Konstytucji i ustawom (jak sędziowie). Prokuratorzy są związani zarządzeniami, wytycznymi i poleceniami przełożonych.”.

Ze statusem prokuratora w stanie spoczynku wiąże się prawo do pobierania uposażenia, jednak na prokuratorze tym ciąży też obowiązki określone w ustawie o prokuraturze, w tym podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Z powyższego można zatem wywieść, że prokurator w stanie spoczynku, który nie zrzekł się stanu spoczynku i wykonywał obowiązki orzecznicze jako sędzia, będąc jednocześnie prokuratorem i pobierając z tego tytułu drugie uposażenie, nie cechuje się przymiotem niezawisłości;

2) wprowadzony do ustawy przepis nie rozwiązuje kwestii intertemporalnych, nie zawiera przepisu przejściowego, który przesądzi wyraźnie czy będzie działał na przyszłość, czy też pozbawi praw nabytych tych prokuratorów w stanie spoczynku, którzy obecnie pełnią funkcje orzecznicze na stanowisku sędziowskim;

3) zmieniany przepis, zarówno przed jego nowelizacją jak i obecnie posługuje się swoistymi skrótami myślowymi stanowiąc, że „prokurator zrzeka się stanu spoczynku”. Wykładnia literalna prowadziła adresata normy do konstatacji, że prokurator zrzeka się stanu spoczynku i staje się po prostu prokuratorem. Przepis powinien wyraźnie stwierdzać, że obejmując mandat posła lub senatora prokurator w stanie spoczynku zrzeka się funkcji prokuratora w stanie spoczynku, czyli przestaje być prokuratorem;

4) powstaje też potrzeba wskazania, że przewidziana w art. 14 w pkt 2 zmiana art. 132 polegająca na dodaniu § 7 przywraca prokuratora do uprzednio zajmowanego stanu spoczynku z mocy prawa.

Jednakże osoba, o której mowa w § 7, będąc sędzią może chcieć skorzystać, po osiągnięciu określonego wieku, z przejścia w stan spoczynku jako sędzia, gdyż wysokość uposażenia w stanie spoczynku oblicza się stosownie do wysokości wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Takie rozwiązanie może być korzystniejsze dla jego beneficjenta.

Nie ma również przepisów, które zapobiegłyby pobieraniu dwóch uposażeń z tytułu pozostawania w stanie spoczynku, i jako sędzia, i jako prokurator. Jedno z nich (przyznane na wniosek sędziego) przysługiwałoby z tytułu osiągnięcia przez sędziego określonego wieku, a drugie (uposażenie prokuratorowskie) z mocy uchwalonej właśnie ustawy.

Rozwiązanie powyższych kwestii powinno znaleźć się w odrębnej ustawie, która merytorycznie odniosłaby się do przedstawionych kwestii, zdecydowanie wykraczających poza przedmiot i charakter niniejszej ustawy.

Beata Mandylis

Główny legislator