UZASADNIENIE

Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wynika z konieczności wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwany dalej „ETPCz”, w treści rozstrzygnięcia wskazał na zasadność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych rozpoznających skargi na przewlekłość z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Wyrok ten został wydany w ramach procedury tzw. wyroku pilotażowego, co oznacza, że nie dotyczy on jedynie tych skarżących, których skargi zostały w nim wymienione (Rutkowski, Orlikowski i Grabowska), ale blisko 600 skarg dotyczących tej samej problematyki, wniesionych przeciwko Polsce w ciągu ostatnich trzech lat. W szczególności z sentencji wyroku wynika, iż ETPCz jednorazowo zakomunikował Stronie Polskiej 591 skarg, co oznacza konieczność szybkiego załatwienia przez rząd wszystkich tych spraw na gruncie krajowym.

W treści rozstrzygnięcia ETPCz wskazał, iż w związku z analizowanymi sprawami ujawnił się problem systemowy, którego symptomem jest duża liczba repetytywnych spraw wnoszonych do ETPCz. W szczególności sądy polskie nadal dokonują nieuprawnionej fragmentacji postępowania, przy ocenie rozsądności czasu jego trwania, ograniczając analizę do ostatniego etapu, na którym w chwili wniesienia środka postępowanie się znajduje (np. ponownego rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej lub drugiej instancji, po kolejnym orzeczeniu kasatoryjnym), ponadto wysokość przyznawanej sumy pieniężnej jest zbyt niska (nieadekwatna), co wynika m.in. z faktu braku całościowej oceny łącznego czasu trwania zakwestionowanego postępowania.

ETPCz wskazał na konieczność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań, w tym legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji. Jednocześnie podkreślił, iż w zgodzie z zasadą subsydiarności, nie jest kompetentny do precyzowania, jakie konkretne działania musi podjąć państwo, aby wykonać wyrok, w tym zakresie Strony Konwencji korzystają bowiem z marginesu swobodnego uznania.

Mając powyższe na względzie, w projektowanym art. 1 ust. 3 ustawy (art. 1 pkt 1 projektu) przewidziano przede wszystkim, że ustawę stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.). Wprowadzenie bezpośredniego odwołania do przepisów Konwencji w treści ustawy ma na celu podkreślenie, że ustawa ma być stosowana z uwzględnieniem jej wymogów.

Projektowana nowelizacja ustawy o skardze zmierza w kierunku uniemożliwienia sądom ograniczenia rozpoznania skargi tylko do etapu, na jakim znajduje się postępowanie, co ma zostać osiągnięte poprzez modyfikację kryteriów oceny pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

W związku z tym, w projektowanym art. 2 ust. 4 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu) zobowiązuje się sądy oceniające, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, m.in. do uwzględnienia łącznego dotychczasowego czasu postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona. Ponieważ badaniu ma podlegać całość sprawy (zatem także postępowanie przygotowawcze) w art. 4 ust. 6 proponuje się, aby w przypadku, gdy skarga dotyczy przewlekłości postępowania o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe lub postępowania karnego, które toczy się przed sądem – sąd ten był jednocześnie właściwy do rozpoznania skargi także w zakresie przewlekłości postępowania przygotowawczego. Gdy skarga będzie obejmowała postępowania przygotowawcze albo postępowanie sądowe i przygotowawcze, sąd będzie miał obowiązek zawiadomić o toczącym się postępowaniuSkarb Państwa – prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, doręczając mu odpis skargi – zgodnie z art. 10 ust. 2a.

Należy wskazać, że zgodnie ze standardem strasburskim ocenie podlega sprawność postępowania odnośnie do „zasadności oskarżenia w sprawie karnej” lub „w przedmiocie sporu odnośnie do praw i obowiązków o charakterze cywilnym” (por. art. 6 ust. 1 Konwencji). Z tego względu w proponowanej nowelizacji nie zmienia się zasady odwołującej się do czynności podejmowanych w celu zakończenia postępowania „w sprawie”, co koreluje z proponowanym obowiązkiem oceny sprawności postępowania jako całości, a nie jego poszczególnych fragmentów, faz, etapów, postępowań incydentalnych. Orzecznictwo strasburskie, a w ślad za nim nowelizacja, wiążą bowiem wysokość należnej sumy pieniężnej za przewlekłość z czasem trwania postępowania co do istoty sprawy (niezależnie od sposobu jego zakończenia). Skarga nie przysługuje więc wyłącznie na przewlekłość postępowania incydentalnego (np. w przedmiocie wyłączenia komornika lub sędziego (tak ETPCz: *Schreiber i Boetsch v. Francji*, skarga nr 58751/00), udzielenia zabezpieczenia, ustanowienia pełnomocnika z urzędu, zwolnienia od kosztów sądowych). Takie ukształtowanie kognicji umożliwia sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość.

Proponowana modyfikacja art. 2 ust. 1 i 4 wiąże się także z tym, że rozstrzygnięcia o charakterze formalnym (np. zwrot lub odrzucenie pozwu, umorzenie postępowania), choć zapadają w głównym nurcie postępowania, nie rozstrzygają sprawy co do istoty, przy czym nie budzi wątpliwości, iż postępowanie zainicjowane przez stronę, w którym takie rozstrzygnięcia z różnych przyczyn mogą zapaść, podlega ocenie pod kątem zgodności z prawem strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Ze względu na to, że ETPCz nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, § 69), proponuje się w art. 2 ust. 3 regulację, zgodnie z którą „skarga o przewlekłość postępowania nie przysługuje w sprawach o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego” (art. 1 pkt 2 projektu). W sprawach wykonania kar i środków *stricte* karnych wystarczające są bowiem środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

W art. 1 pkt 3 projektu proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą uprawnienie do wniesienia skargi nie przysługuje Skarbowi Państwa oraz organom władzy publicznej (projektowany art. 3 ust. 2). Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa ETPCz i Trybunału Konstytucyjnego (decyzja z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *Radio France i in. v. Francji*, skarga nr 53984/00), Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie pełnego składu TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05) i nauki prawa (W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Londyn 2015, s. 736 i 737;L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 101 i 102), wspartego jednolitymi poglądami doktryny, organy władzy publicznej nie korzystają z prawnomiędzynarodowych lub konstytucyjnych praw i wolności. Organ taki (np. jednostka samorządu terytorialnego, Prezes UOKiK lub podobnego urzędu regulacyjnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sąd lub prokuratura działający jako pracodawca w sporze ze stosunku pracy, Skarb Państwa działający przez swoje *statio fisc*i w sprawach cywilnych) nie jest uprawniony do złożenia skargi do ETPCz ani skargi konstytucyjnej, niezależnie od tego, czy działa w charakterze władczym (*acta de iure imperi*), czy nie (*acta de iure gestionis*). Tym samym proponowane wyłączenie ma charakter podmiotowy zupełny.

Ponadto nowelizacja uwzględnia wytyczne Trybunału zmierzające do zagwarantowania adekwatnej wysokości sumy pieniężnej za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zostanie to osiągnięte poprzez zobowiązanie sądów do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu tej sumy – całej długości postępowania, od chwili wszczęcia aż do momentu rozpoznania skargi.

Zasadne jest również, w razie stwierdzenia przez sąd przewlekłości postępowania, zagwarantowanie adekwatnej, zgodnej ze standardami konwencyjnymi rekompensaty – poprzez wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą wysokość sumy pieniężnej wynosi nie mniej niż 1000 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania niezależnie od tego, czy stwierdzona przewlekłość dotyczy wyłącznie etapu lub poszczególnych etapów postępowania, przy pozostawieniu obowiązującej regulacji, stosownie do której sąd przyznaje sumę pieniężną w wysokości od 2000 do 20 000 złotych (art. 1 pkt 7 projektu).

Trybunał w rozstrzygnięciach przeciwko Polsce wielokrotnie wskazywał, jakie kwoty uznałby za odpowiednie, w przypadku ich przyznania na poziomie krajowym w związku z rozpoznaniem przez sądy powszechne skarg na przewlekłość w sprawach, w których następnie strona skorzystała z prawa skargi indywidualnej. W wyroku pilotażowym ETPCz wskazał minimalne akceptowane przez siebie kwoty rekompensaty w tzw. ujęciu retrospektywnym, a zatem na dzień rozpoznania przez sądy krajowe skargi na przewlekłość ochrony (nie mniej niż 1000 zł za każdy rok postępowania dotkniętego przewlekłością – por. § 27, 48 i 74). Przyjęcie mechanizmu zaproponowanego w projektowanym art. 12 ust. 4 spowoduje, że wysokość rekompensat będzie odpowiadać wskazanym wyżej oczekiwaniom ETPCz.

W wyniku nowelizacji sąd będzie oceniał postępowanie jako całość. Badanie sądu nie będzie także ograniczone tylko do okresu od chwili poprzedniego rozpoznania skargi do rozpoznania kolejnej. Należy wskazać, że Trybunał uznaje, iż okoliczność, że od daty rozpoznania przez sąd krajowy pierwszej skargi na przewlekłość upływa kolejny okres, zanim zostanie wydane rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawie, zobowiązuje sąd rozpoznający następną skargę na przewlekłość tego samego postępowania do jego oceny jako całości (por. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., *Swat p-ko Polsce*, skarga nr 13545/03, § 44; wyrok z dnia 11 października 2005 r., *Majewski przeciwko Polsce,* skarga nr 52690/99; wyrok z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie *Rejzmund przeciwko Polsce*, skarga nr 42205/08). Jedynie w przypadku, gdyby uprzednio wniesiona skarga została rozpoznana zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zarówno w aspekcie oceny rozsądności czasu trwania postępowania oraz kompensacyjnym), rozstrzygając kolejną skargę tego samego podmiotu, sąd krajowy jest uprawniony do uwzględnienia przy dokonywanej całościowej ocenie zakwestionowanego postępowania – zasądzonej uprzednio sumy pieniężnej. Z tego względu, w celu usunięcia ewentualnych wątpliwości w tym zakresie, proponuje się wskazać w treści art. 12 ust. 4, że na poczet sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu zalicza się kwoty przyznane mu już tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie.

Zaproponowane w nowelizacji zmiany dotyczące krajowego środka ochrony (całościowa ocena postępowania – art. 2 ust. 2, zryczałtowana minimalna kwota należnej sumy pieniężnej – art. 12 ust. 4) powinny przyczynić się do wzmocnienia skuteczności skargi na przewlekłość również postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, wypełniając wypracowane w orzecznictwie ETPCz ogólne standardy, powołane w wyroku pilotażowym (§ 180–183).

Niezależnie od powyższego uzasadnione jest złagodzenie uregulowań dotyczących braków formalnych skargi (art. 1 pkt 5 i 6 projektu).

Stwierdzona w praktyce zbyt zawężająca wykładnia przepisów dotyczących wymogów formalnych skargi (odrzucanie skarg z uwagi na brak skonkretyzowania okoliczności uzasadniających żądanie), prowadzi do pozbawienia ochrony prawnej osoby dotkniętej naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. ETPCz przypadkach ewidentnej przewlekłości postępowania zasadniczo jest przeciwny stosowaniu nadmiernego formalizmu. Z orzecznictwa ETPCz wynika w szczególności, że skarżący nie może być zobowiązany do wskazania konkretnych nieprawidłowości w postępowaniu sądu. W konsekwencji nie nakłada bezwzględnego wymogu na strony sprecyzowania i uzasadnienia konkretnych przewlekłości w czasie trwania całego postępowania – strona może ogólnie powołać się na fakt, iż postępowanie jest długotrwałe i przewlekłe (par. 22 w zw. z par. 53–54 wyroku z dnia 17 lipca 2007 r., Wawrzynowicz p. Polsce, skarga nr 73192/01). Skarżący musi być w stanie złożyć skutecznie skargę, nawet jeśli działa bez profesjonalnego pełnomocnika. Subiektywne przekonanie skarżącego o przewlekłości postępowania jest warunkiem koniecznym do rozpoznania skargi, ale nie do jej uwzględnienia. Zbadanie sprawności postępowania należeć musi do działającego z urzędu sądu.

Z tych względów jest uzasadniona nowelizacja ustawy o skardze poprzez złagodzenie formalnych przesłanek dopuszczalności skargi i wprowadzenie fakultatywności w przytaczaniu okoliczności uzasadniających żądanie (projektowany art. 6 ust. 2 i 2a). Proponuje się przy tym, aby przewodniczący wzywał skarżącego do usunięcia braku żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, w terminie 7 dni od dnia doręczenia żądania pod rygorem odrzucenia skargi (projektowany art. 9 ust. 1). Obecnie w takiej sytuacji sąd odrzuca skargę bez wzywania do uzupełnienia tego braku.

Proponowane zmiany przyczynią się do usunięcia, a co najmniej ograniczenia, stwierdzonych przez Trybunał w praktyce orzeczniczej, dysfunkcji w stosowaniu krajowego środka ochrony, jakim jest skarga na przewlekłość.

Art. 13 ust. 1 ustawy o skardze stanowi, że odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą przewlekłości postępowania sądowego sąd doręcza prezesowi właściwego sądu. Prezes sądu, któremu doręczono orzeczenie, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru przewidzianych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1070, z późn. zm.).

W projekcie utrzymano zasadę, że przewlekłość może zachodzić także wtedy, gdy nie jest zawiniona przez organ prowadzący postępowanie. Może się zatem zdarzyć, że skarga jest uzasadniona, lecz brak jest jakiejkolwiek winy prowadzącego sprawę sędziego lub prokuratora (np. zaistniały obiektywne trudności z pozyskaniem niezbędnych opinii biegłych). Tym niemniej w skrajnych przypadkach uwzględnienie skargi może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Analiza regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądowych ujawnia potrzebę podjęcia działań legislacyjnych.

Zmiana ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwanej dalej „u.s.p.”, proponowana w art. 2 pkt 1 lit. c projektu ma na celu wyeliminowanie wątpliwości co do charakteru odpowiedzialności za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym składanym przez sędziów sądów powszechnych. Dotychczasowe przepisy nie precyzują, czy zachowanie takie stanowi przestępstwo, czy wyłącznie delikt dyscyplinarny. Powoduje to systemową niespójność, biorąc pod uwagę przepis art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. poz. 1584, z późn. zm.), a także art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. poz. 29, z późn. zm.). Przepisy te przewidują, że oświadczenie majątkowe składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej. W tym wypadku standardy dotyczące sędziów sądów powszechnych nie powinny być niższe od standardów obowiązujących inne osoby pełniące funkcje publiczne. Niedomagania obecnego stanu prawnego zostały dostrzeżone również w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO). Zawarte w nim rekomendacje X i XV zalecają „(i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym (przez sędziów i prokuratorów).”.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 maja 2009 r., sygn. akt IV KK 459/08, stwierdził, że: „upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 k.k., musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie, zatem takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podustawowej, jakim jest rozporządzenie ministra.”. Stąd też zachodzi potrzeba nowelizacji art. 87 u.s.p. przez dodanie w nim odpowiedniej jednostki redakcyjnej (§ 9) o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym.

Proponuje się też wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego mają być jawne (art. 2 pkt 1 lit. a projektu), analogicznie do uregulowań dotyczących prokuratorów. Wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych sędziów ma na celu wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów. Proponuje się przy tym, aby jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych zarówno sędziów, jak i prokuratorów były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 34, 352 i 996) – art. 2 pkt 1 lit. b i art. 4 pkt 2 projektu.

Projekt (w art. 2 pkt 2) ma również na celu usunięcie niekonsekwencji dotyczących postępowania dyscyplinarnego, a w szczególności możliwości zakończenia tych postępowań bez wymierzenia kary dyscyplinarnej przed upływem okresu przedawnienia wyrokowania, o czym mowa w art. 108 § 2 zd. 2 u.s.p. Przepis ten nie znajduje przekonującego uzasadnienia i nie ma odpowiedników w regulacjach dotyczących innych grup zawodowych, w tym prokuratorów. Zmiana będzie stanowić implementację powołanych wyżej rekomendacji GRECO, zalecających „(ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów i prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.”. Rekomendacja pozostawia zatem Polsce margines swobody co do sposobu jej wykonania. Zaproponowana zmiana, polegająca na zniesieniu odrębnych terminów przedawnienia dla orzekania w przedmiocie przewinienia dyscyplinarnego i kary dyscyplinarnej oraz wydłużeniu okresu przedawnienia, jest stosunkowo mało skomplikowana i sprowadza się w gruncie rzeczy do racjonalizacji obowiązującego prawa. Proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 108 § 1 i 2 u.s.p. poprzez wydłużenie uregulowanych tam terminów z 3 do 5 (§ 1) i z 5 do 8 lat (§ 2). Dodatkowo w art. 108 § 2 u.s.p. proponuje się usunięcie jego zdania drugiego, zgodnie z którym: „Jeżeli jednak przed upływem terminu, o którym mowa w § 1 (3 lat), sprawa nie została prawomocnie zakończona, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej.”.

Zmiana u.s.p. proponowana w art. 2 pkt 3 projektu ma na celu dokonanie modyfikacji przepisów tej ustawy dotyczących kar dyscyplinarnych.

W art. 109 § 1 u.s.p. po pkt 2 proponuje się dodanie pkt 2a zawierającego nową karę dyscyplinarną – obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego od 5 do 15% na okres od 6 miesięcy do dwóch lat. Szerszy katalog kar ma zapewnić większą elastyczność w ich wymierzaniu. Dodatkowo w projekcie wprowadzono (proponowany art. 109 § 3 u.s.p.) inne niż dotychczas skutki orzeczenia niektórych kar dyscyplinarnych. Orzeczenie każdej z kar dyscyplinarnych poza upomnieniem skutkować ma pozbawieniem możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat, niemożnością udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu, kierownika ośrodka zamiejscowego sądu. Poszerzenie katalogu kar pozwoli na większe możliwości reakcji sądu dyscyplinarnego na przewinienia służbowe. W chwili obecnej w wypadku sędziego ukaranego już karą nagany, który nie pełni żadnej funkcji, w sytuacji ponownego popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego sądowi dyscyplinarnemu pozostają *de facto* jedynie najsurowsze kary z katalogu określonego w art. 109 § 1 u.s.p. Dodatkowo wprowadzono obowiązek wymierzania kary łącznej w przypadku jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych oraz możliwość wymierzenia takiej kary, na wniosek obwinionego, w przypadku gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne orzeczenie co do któregokolwiek z nich.

W art. 2 pkt 4 i 5 przewiduje się wprowadzenie kary łącznej za przewinienia dyscyplinarne i określenie zasad wymiaru tej kary.

W art. 3 i 4 proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy w posiedzeniach całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego lub posiedzeniu Izby tego Sądu oraz w posiedzeniu pełnego składu Sądu Najwyższego oraz składu izby (izb) tego Sądu. Proponuje się jednocześnie, aby w posiedzeniu składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego brał udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast w posiedzeniach pozostałych składów Sądu Najwyższego mógł brać udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego.

W art. 5 wprowadza się regulację, zgodnie z którą w sprawach, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, uczestniczy osobiście Prokurator Generalny lub jeden z zastępców Prokuratora Generalnego, a w sprawach, w których Trybunał orzeka w innych składach, przedstawicielem Prokuratora Generalnego może być prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w tych sprawach.

*Ratio legis* proponowanych rozwiązań zawartych w art. 3, 4 i 5 wynika z faktu, że brak jest racjonalnych przesłanek, aby prokuratorzy delegowani do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej byli wyłączeni od wykonywania części zadań tej jednostki. Jest oczywiste, że w każdym przypadku delegowania prokuratora do innej jednostki, w tym również do jednostki organizacyjnej wyższego stopnia, prokurator delegowany jest uprawniony do wykonywania wszystkich tych czynności, które wykonują prokuratorzy tej jednostki. Zasada ta powinna dotyczyć również prokuratorów delegowanych do Prokuratury Krajowej, która zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, należy do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, podobnie jak jednostki stopnia regionalnego, okręgowego i rejonowego. Do wszystkich prokuratorów ma zastosowanie zasada indyferencji, zgodnie z którą każdy indywidualnie wskazany prokurator jest tylko przedstawicielem prokuratury jako urzędu. Z zasady tej wynika, że prokuratorzy mogą zastępować się w czynnościach. Należy zatem uznać, że brak jest racjonalnych przesłanek, aby czynności wykonywane przez prokuratorów Prokuratury Krajowej nie mogły być wykonywane również przez prokuratorów, którzy są delegowani do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej.

Projektowane rozwiązania, przewidujące dodatkowy wymóg podjęcia przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę decyzji o wyznaczeniu prokuratora delegowanego do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego bądź Trybunału Konstytucyjnego stanowią gwarancję wysokiego stopnia profesjonalizmu osób objętych taką decyzją, odpowiadającego wadze postępowań toczących się przed tymi sądami.

W art. 6 pkt 1 projektu proponuje się, aby Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogli przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania.

Proponowana zmiana ma na celu umożliwienie prokuratorom przedstawiania organom władzy publicznej informacji w zakresie działalności prokuratury, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania. W obowiązującym brzmieniu przesłanki te muszą wystąpić kumulatywnie, zmiana zaś wyraźnie zmierza do ich oddzielenia, tak aby uregulować w sposób precyzyjny zasady przekazywania tego rodzaju informacji poza krąg osób, które są uprawnione do uzyskania informacji np. z prowadzonych postępowań przygotowawczych na mocy przepisów odrębnych. Tego rodzaju zmiana wynika także z konieczności uregulowania zasad współpracy Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości i podległych mu prokuratorów z innymi organami władzy publicznej, tudzież innymi osobami, które mają wpływ na bezpieczeństwo państwa lub jego prawidłowe funkcjonowanie. Niewątpliwie jednym z przejawów takiej współpracy może być uprawnienie do przekazania danych uzyskanych ze spraw, o ile zachodzi potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania, tak aby umożliwić innym organom lub osobom podjęcie ewentualnych stosownych działań.

W art. 6 pkt 3 oraz art. 7 pkt 2 i art. 8 projektu proponuje się, aby akta prawomocnie zakończonych postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów podlegały udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Projektowany art. 148 § 5 ustawy – Prawo o prokuraturze stanowi normę będącą podstawą dostępu do akt prawomocnie zakończonych postępowań dyscyplinarnych. Ma on na celu usunięcie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących relacji pomiędzy przepisem art. 156 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 555, z późn. zm.), stosowanym odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym na mocy art. 171 pkt 1 ustawy – Prawo o prokuraturze a ustawą o dostępnie do informacji publicznej. Wprowadzenie regulacji zawartych w art. 6 pkt 3 i art. 8 projektu związane jest z przewidzianą w art. 148 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze zasadą jawności postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

Zawarta w art. 7 propozycja zmiany art. 64 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) ma na celu wprowadzenie jawności niezakończonych prawomocnie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec asystentów prokuratorów, urzędników i pracowników powszechnych jednostek prokuratury. Zatem postępowania te będą w dalszym ciągu prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych, z wyłączeniem regulacji zawartej w art. 76 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. poz. 1599, z późn. zm.).

Proponuje się także wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym udostępnianiu, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, mają podlegać także akta postępowań dyscyplinarnych prokuratorów prawomocnie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (art. 6 pkt 2 projektu). Rozwiązanie to przewidziano także w odniesieniu do okresu od dnia wejścia w życie powołanej wyżej ustawy do dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze (art. 9 projektu).

W art. 8 proponuje się dokonanie korekty unormowania art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. poz. 1070). Artykuł ten uwzględnia daleko idące poszerzenie uchylenia tajemnicy lekarskiej, a tym samym znaczne zwiększenie możliwości czynienia ustaleń dowodowych w postępowaniu karnym w sprawach, których dotyczą, w aspekcie prowadzonych już postępowań jurysdykcyjnych i umożliwia przeniesienie na wniosek prokuratora sprawy do stadium przygotowawczego w celu wykonania niezbędnych czynności dowodowych, przede wszystkim o charakterze wykrywczym. Istotny walor gwarancyjny dla stron tego postępowania ma zakreślenie sześciomiesięcznego maksymalnego i stanowczego terminu do złożenia nowego aktu oskarżenia lub innej skargi zasadniczej, liczonego od dnia przekazania sprawy.

Zwrot sprawy prokuratorowi, określony w art. 5 tej ustawy, ma charakter szczególny na tle innych wypadków tej instytucji przewidzianych w ustawie procesowej (por. art. 344a k.p.k.). Zwrot następuje bowiem na wniosek prokuratora, w celu przeprowadzenia przez niego niezbędnych czynności procesowych, nie zaś jest wynikiem krytycznej oceny przez sąd prawidłowości i kompletności postępowania przygotowawczego. Z tego względu prokurator – w razie uwzględnienia jego wniosku przez sąd – musi mieć możliwość bezzwłocznego przeprowadzenia niezbędnych czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym toczącym się po dokonanym zwrocie. Należy podkreślić, że czynności te mają charakter w przeważającej mierze wykrywczy i każda zwłoka mogłaby się przyczynić do zniekształcenia ustaleń dowodowych czy wręcz utraty dowodu, nie mówiąc już o tym, iż zawsze istnieje niebezpieczeństwo podejmowania działań o charakterze matactwa procesowego przez osoby zainteresowane uniknięciem odpowiedzialności karnej. Czynności takie mogą się natomiast realnie toczyć tylko w sytuacji podjęcia przez sąd prawomocnej decyzji o zwrocie sprawy prokuratorowi i przekazaniu mu akt sprawy.

Z tego względu projekt przewiduje odstąpienie od możliwości zaskarżania decyzji sądu o przekazaniu sprawy prokuratorowi w sytuacji, o której mowa w art. 5 ustawy. Rozpoznanie środka zaskarżenia powoduje bowiem w praktyce odsunięcie prawomocnego rozstrzygnięcia nieraz o wiele tygodni, a w tym czasie prokurator nie może wykonywać formalnie żadnych czynności postępowania przygotowawczego. Powstaje w tym wypadku swoista sytuacja zawieszenia, w której osoby zainteresowane wiedzą, że taka decyzja o zwrocie zapadła i znają jej uzasadnienie, mogą podejmować różne zachowania, również zmierzające do ubezskuteczniania czynności, które mają być dopiero dokonane, a prokurator do czasu rozpoznania zażalenia i przekazania akt sprawy nie może realizować skutecznych czynności procesowych. Poza tym należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 5 ust. 2 ustawy przewidział sześciomiesięczny termin na uzupełnienie przez prokuratora postępowania przygotowawczego, liczony od dnia przekazania sprawy (które następuje poprzez wydanie postanowienia), a nie faktycznego przekazania akt, co sprawia, że przedłużające się rozpoznanie środka odwoławczego następuje *de facto* w okresie przeznaczonym na dokonanie czynności w postępowaniu przygotowawczym. Sześciomiesięczny termin wynika z ustawy i nie może być przedłużony.

W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę specyfikę instytucji zwrotu sprawy z art. 5 ustawy, który następuje z uwagi na poszerzenie normatywnych podstaw uzyskiwania dowodów procesowych, a nie ze względu na uchybienia w przeprowadzonym postępowaniu przygotowawczym, należy przyjąć, że odstąpienie od możliwości zaskarżania postanowienia sądu znajduje merytoryczne uzasadnienie. Podkreślić wypada, że gwarancje procesowe stron, a przede wszystkim oskarżonego, związane z prawem do wydania decyzji w przedmiocie odpowiedzialności karnej i realizacji tym samym zasady pewności prawnej, są zabezpieczone poprzez wprowadzenie w art. 5 ust. 2 maksymalnego stanowczego terminu dla prokuratora na uzupełnienie postępowania przygotowawczego – 6 miesięcy od dnia przekazania sprawy.

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia konstrukcyjnego zwrot sprawy prokuratorowi celem uzupełnienia postępowania przygotowawczego jest dopuszczalny zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i apelacyjnym (por. art. 344 w zw. z art. 386 § 2 *in fine* k.p.k. z 1969 r., art. 397 w zw. z art. 437 § 2 *in fine* k.p.k. z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu). Takie jest też *ratio legis* instytucji wskazanej w art. 5 ustawy, która ma na celu umożliwienie wykorzystania szerszych możliwości uzyskiwania dowodów w odniesieniu do już toczących się spraw w postępowaniu jurysdykcyjnym, niezależnie od tego, w której instancji są rozpoznawane. W kontekście stosowania tej wyjątkowej, epizodycznej instytucji z art. 5 ustawy, konieczne stało się wszelako uwzględnienie, że przepis art. 437 § 2 zdanie drugie k.p.k. obecnie ściśle reglamentuje sytuacje, w których jest możliwe wydawanie kasatoryjnych rozstrzygnięć przez sąd odwoławczy. Jest to w pełni koherentne z apelacyjnym modelem postępowania odwoławczego, nie uwzględnia jednak tego szczególnego wypadku przeniesienia postępowania do fazy przygotowawczej procesu, z przyczyn wskazanych w art. 5 ustawy. Projekt przewiduje zatem wprowadzenie do tego epizodycznego przepisu nowego ust. 1a, wyraźnie wskazującego na zaistnienie w wypadku uwzględnienia wniosku tym samym podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku, co zapewni zgodność tej regulacji z art. 437 § 2 k.p.k.

Art. 10 projektu stanowi, że do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął.

Zgodnie z art. 11 i 12 projektu, do oświadczeń majątkowych sędziów złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jak również do orzekania kar dyscyplinarnych za czyn popełniony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

W art. 13 projektu przewidziano, że do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będzie miał zastosowanie art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości i Rządowego Centrum Legislacji.

Żaden podmiot nie zgłosił, w trybie wyżej wymienionej ustawy, zainteresowania udziałem w pracach nad przedmiotowym projektem.