



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2686
Warszawa, 7 sierpnia 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 60. posiedzeniu w dniu 7 sierpnia 2014 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o kuratorach
sądowych.**

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Michała Seweryńskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 7 sierpnia 2014 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach
sądowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

Jednocześnie upoważnia senatora Michała Seweryńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o kuratorach sądowych

Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795) art. 60 otrzymuje brzmienie:

„Art. 60. 1. Obwiniony może ustanowić obrońcę spośród kuratorów zawodowych, adwokatów lub radców prawnych.

2. W wypadku gdy obwiniony, który nie ma obrońcy z wyboru, wnosi o ustanowienie obrońcy z urzędu, przewodniczący sądu dyscyplinarnego może wyznaczyć obrońcę spośród kuratorów zawodowych, adwokatów lub radców prawnych.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu ustawy

W myśl art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), w postępowaniu, którego celem jest pociągnięcie kuratora sądowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z naruszeniem przez niego obowiązków służbowych (art. 52 ust. 1), obwiniony kurator może ustanowić obrońcę jedynie spośród kuratorów zawodowych.

Przytoczona powyżej regulacja znalazła się w orbicie zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, który zajmował się indywidualnym wystąpieniem zawodowego kuratora sądowego. Otóż, Rzecznik zwrócił uwagę na to, że ograniczenie podmiotowe mające swe źródło w art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych jest w istocie analogiczne do tego, które funkcjonowało w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701; dalej jako ustawa o NIK), lecz zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 33/07. Wyrokiem z dnia 11 grudnia 2008 r. Trybunał stwierdził bowiem, że art. 89 ust. 5 ustawy o NIK w zakresie, w jakim umożliwia osobie obwinionej wybór obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wyłącznie spośród pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny podzielił w tym przypadku pogląd, że zawężenie kręgu osób, które mogą reprezentować pracownika mianowanego Najwyższej Izby Kontroli w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu dyscyplinarnym, zaledwie do pozostałych pracowników mianowanych, za to z pominięciem profesjonalnych pełnomocników, narusza zasadę proporcjonalności i może negatywnie rzutować na efektywne wykonywanie prawa do obrony. Ograniczenie tego typu nie znajdowało – w opinii Trybunału – żadnego usprawiedliwienia. Nade wszystko zakwestionowane rozwiązanie nie mogło być uzasadnione koniecznością zachowania poufności postępowania, gdyż na mocy stosownych przepisów adwokaci, a także radcowie prawni, zobowiązani są do zachowania tajemnicy zawodowej również po ustaniu stosunku pełnomocnictwa.

Zważywszy argumenty przedstawione w sprawie K 33/07, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie prac legislacyjnych zmierzających do przywrócenia stanu konstytucyjności w kontekście prawa do obrony przysługującego kuratorom sądowym w trakcie postępowania dyscyplinarnego. Jakkolwiek Minister zajął

stanowisko zbieżne z oceną dokonaną przez Rzecznika i w swych kolejnych pismach informował o podjęciu działań celem zmiany obowiązującego stanu prawnego, do Sejmu nie wpłynęła jak dotąd inicjatywa ustawodawcza zakładająca nadanie nowego brzmienia art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych.

Wobec tego należy zaakcentować, że ustawodawca zobligowany jest do stanowienia prawa odpowiadającego postanowieniom Konstytucji, której przypada najwyższa pozycja w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 i art. 87 ust. 1 Konstytucji). Zatem, jednoznaczna wypowiedź sądu konstytucyjnego w kwestii niekonstytucyjności ograniczeń prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym może, a wręcz i powinna, być impulsem dla uchwalenia niezbędnej ustawy nowelizującej.

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana

Art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych normuje prawo do tzw. obrony formalnej, która to wraz z obroną materialną, rozumianą jako prawo do przytaczania okoliczności i przedstawiania wszelkich dowodów świadczących na korzyść danej osoby, składa się na gwarancję wyrażoną w art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Wypada zaznaczyć w tym miejscu, że powołany wzorzec konstytucyjny poręcza wprawdzie prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego, niemniej zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że standard ten (podobnie zresztą jak np. zasada domniemania niewinności) odnosi się także do innych postępowań o charakterze represyjnym, w tym m.in. właśnie do postępowań porządkowych oraz dyscyplinarnych, przewidzianych w poszczególnych pragmatykach zawodowych oraz służbowych.

Odwołując się do obowiązujących uregulowań, można tytułem przykładu wspomnieć, że wiele ustaw zapewnia możliwość ustanowienia w postępowaniu dyscyplinarnym obrońcy nie tylko spośród przedstawicieli danego zawodu, ale również spośród adwokatów, względnie adwokatów lub radców prawnych. W szczególności tego typu rozwiązania zawarte są w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U z 2013 r., poz. 932, z późn. zm.), art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, z późn. zm.) czy choćby art. 135f ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.). Także art. 97a ust. 6 o NIK potwierdza, że obwiniony może

– z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej – powierzyć obronę swoich interesów mianowanemu kontrolerowi albo adwokatowi.

3. Wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym

Proponuje się, aby art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych uzyskał nowe brzmienie i by tym samym kuratorom sądowym przyznane zostało prawo ustanawiania obrońców, wedle ich wyboru, spośród kuratorów zawodowych, adwokatów lub radców prawnych.

Ponadto zmianie zostanie poddana dyspozycja art. 60 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy. Przepis ten przewiduje, że przewodniczący sądu dyscyplinarnego wyznacza obrońcę z urzędu spośród kuratorów zawodowych, jeżeli obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, a rzecznik dyscyplinarny wnosi o orzeczenie kary wydalenia ze służby kuratorskiej.

Zdaniem projektodawcy, pozostawienie tej regulacji w dotychczasowym kształcie nie tylko nie współgrałoby z dokonywaną nowelizacją ust. 1, ale też stanowiłoby wyjątek na tle rozwiązań zawartych w innych ustawach – por. chociażby art. 58 ust. 3–5 ustawy o izbach lekarskich czy art. 41 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038, z późn. zm.). Trzeba przy tym podnieść, że kara wydalenia ze służby dyscyplinarnej jest najsurowszą z sankcji, jakie mogą zostać wymierzone kuratorowi w postępowaniu dyscyplinarnym. Trudno byłoby w konsekwencji wskazać argumenty, które przemawiałyby za wyznaczeniem obrońcy z urzędu wyłącznie spośród kuratorów zawodowych, w sytuacji gdy zarzuty stawiane obwinionemu są na tyle poważne, że w grę może wejść nawet wykluczenie go z zawodu. W omawianym wypadku powinna być raczej zagwarantowana możliwość wyznaczenia profesjonalnego obrońcy, a jeśli obwiniony wyrazi takie życzenie – kuratora zawodowego. Niezależnie od tego należy pamiętać, że ustawa o kuratorach sądowych odsyła w art. 66 do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. W przekonaniu projektodawcy nie ma więc potrzeby dalej idącego doprecyzowywania kwestii związanych z ustanowieniem obrońcy z urzędu aniżeli określenie kręgu podmiotów, które są legitymowane do występowania w takiej roli. Dlatego w projekcie zamieszczono jedynie propozycję dookreślenia tego ostatniego zagadnienia, natomiast o istnieniu przesłanek stanowiących podstawę wyznaczenia obrońcy z urzędu (czy to na wniosek zainteresowanej osoby, czy też – w przypadku obrony obligatoryjnej – ex officio) decydować będą właściwe przepisy procedury karnej, rzecz jasna stosowane z uwzględnieniem specyfiki postępowania dyscyplinarnego.

Na marginesie warto nadmienić, że wymienienie w treści projektowanych przepisów art. 60 ust. 1 i 2 również osób, które posługują się tytułem zawodowym radcy prawnego, jest ze wszech miar wskazane. Mianowicie: w myśl uchwalonej w dniu 27 września 2013 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), z dniem 1 lipca 2015 r. uprawnienie do występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym (a więc w postępowaniu, które może wiązać się ze znacznie bardziej surowym reżimem odpowiedzialności niż postępowania dyscyplinarne) przyznane zostanie także radcom prawnym. Co więcej: radcowie prawni już teraz posiadają legitymację do wykonywania obowiązków obrońcy stosownie do art. 24 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.). Należy też tutaj dodać, że motywując swoje rozstrzygnięcie w sprawie K 33/07 Trybunał Konstytucyjny nie uczynił żadnego rozróżnienia między kompetencjami zawodowymi adwokatów oraz radców prawnych. Konsekwentnie raczej do obu tych grup zawodowych Trybunał odnosił określenie „fachowy pełnomocnik” i podkreślał, że zaangażowanie takiego pełnomocnika może sprzyjać skutecznemu korzystaniu z prawa do obrony.

4. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne projektowanej ustawy

Podstawowym skutkiem prawnym projektowanej ustawy będzie dostosowanie norm ustawowych determinujących sposób korzystania przez kuratorów sądowych z formalnego prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym do wymogów płynących z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie, jak już zastrzeżono wcześniej, na gruncie ustawy o kuratorach sądowych uwzględniona zostanie okoliczność, że zarówno osoby wykonujące zawód adwokata, jak i te, które wykonują zawód radcy prawnego, zajmują się udzielaniem pomocy prawnej, a w tym zwłaszcza mogą reprezentować obwinionych w postępowaniach wykroczeniowych tudzież dyscyplinarnych toczących się w trybie niektórych pragmatyk zawodowych lub służbowych, zaś od dnia 1 lipca 2015 r. będą mogły, według tych samych reguł, reprezentować oskarżonych (podejrzanych) w postępowaniu karnym.

Przyznanie kuratorom sądowym prawa ustanowienia profesjonalnego obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym będzie też wypełnieniem postulatów zgłaszanych przez to środowisko, które dotychczasowe gwarancje ocenia jako dalece niewystarczające, a nade wszystko wskazuje, że w sytuacji, gdy zawiadomienia o popełnieniu czynu uzasadniającego

odpowiedzialność dyscyplinarną pochodzą częstokroć od osób reprezentowanych przez adwokatów, obowiązująca regulacja art. 60 ust. 1 nie czyni zadość zasadzie „równości broni”. W tej zatem płaszczyźnie wprowadzenie proponowanych rozwiązań będzie odpowiadało oczekiwaniom samych kuratorów sądowych, którzy w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia obowiązków mogą ostatecznie zostać skazani na jedną z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 52 ust. 3, nie wyłączając kary wydalenia ze służby kuratorskiej.

Wobec postanowienia art. 69 ustawy o kuratorach sądowych, zgodnie z którym koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Skarb Państwa, nie da się wykluczyć, że wejście w życie projektowanej ustawy pociągnie za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa. Niemniej ustalenie skali ewentualnych wydatków związanych z koniecznością pokrycia wynagrodzenia należnego obrońcy będącego adwokatem albo radcą prawnym nie jest możliwe, gdyż przesądzająca w tym względzie będzie liczba postępowań, w których dojdzie do ustanowienia takiego obrońcy, a zarazem spełnione zostaną przesłanki warunkujące zwrot kosztów poniesionych przez obwinionego (zob. art. 616 § 1 pkt 2 oraz art. 632 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego w zw. z art. 66 ustawy o kuratorach sądowych) bądź zajdzie potrzeba pokrycia wydatków związanych z pomocą prawną udzieloną stronie z urzędu (art. 618 § 1 pkt 11 kodeksu postępowania karnego).

W ocenie Krajowej Rady Kuratorów (pismo z dnia 20 czerwca 2014 r.), średni roczny koszt stosowania instytucji obrony z urzędu w postępowaniu dyscyplinarnym to 11.088 zł (plus 20% podwyższenia stawki minimalnej należnej w pojedynczym przypadku za każdy następny dzień posiedzenia sądu dyscyplinarnego – patrz § 16 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461). Przy wyliczeniu przedmiotowej kwoty Rada posłużyła się danymi statystycznymi, z których wynika, że w sądach I instancji rozpoznaje się ok. 20 spraw w ciągu roku, z czego do sądu II instancji trafia średnio 6,4 spraw.

Ustawa nie niesie natomiast żadnych konsekwencji dla pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych, w szczególności nie wpłynie na wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowana regulacja może, co oczywiste, przyczynić się do zwiększenia popytu na usługi świadczone przez adwokatów lub radców prawnych. Aczkolwiek szacuje się, że nie

będzie to znaczny wzrost. Poza tym przewiduje się, że nowelizacja ustawy o kuratorach sądowych nie wywoła skutków w sferze gospodarki.

5. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Prokuratorowi Generalnemu, Krajowej Radzie Kuratorów, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszeniu Sędziów Themis, Stowarzyszeniu Kuratorów Sądowych, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Minister Sprawiedliwości pozytywnie ustosunkował się do przedłożenia zawartego w druku nr 641, choć zarazem nadmienił, że w Ministerstwie prowadzone są prace nad kompleksową nowelizacją ustawy o kuratorach sądowych, w ramach której zmianie ma być poddany również art. 60 ust. 1. Jak wskazał, opracowany został projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, który to został skierowany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. Dodatkowo Minister Sprawiedliwości stwierdził, że projektowana regulacja odnosząca się do reprezentacji kuratorów sądowych w postępowaniach dyscyplinarnych może spowodować wzrost wydatków z budżetu państwa w części 15 – Sądy powszechne, jednak oszacowanie ewentualnych wydatków związanych z koniecznością pokrycia wynagrodzenia dla adwokata lub radcy prawnego nie jest możliwe z uwagi na brak danych.

Aprobując o propozycji zmiany art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych wypowiedzieli się także Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Krajowa Rada Kuratorów. Ta ostatnia zaapelowała równocześnie o rozważenie poddania nowelizacji również art. 60 ust. 2 ustawy o kuratorach sądowych. Postulatowi temu uczyniono zadość przez wprowadzenie w trakcie I czytania stosowanej poprawki.

Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radców Prawnych i Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa poinformowali, że nie zgłaszają uwag do projektowanej ustawy. Ponadto Prokurator Generalny zaznaczył, że w jego ocenie art. 60 ust. 1 otrzyma brzmienie spełniające standardy przewidziane w art. 42 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Pozostałe podmioty zaproszone do konsultacji nie zajęły stanowiska w sprawie.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.