



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji (173.)  
w dniu 23 kwietnia 2014 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemu naruszenia zasady równego traktowania ze względu na orientację seksualną (cd.).
2. Rozpatrzenie wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemu korzystania przez kuratorów sądowych z prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym (cd.).
3. Rozpatrzenie wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemu penalizacji zachowania polegającego na wywieraniu przymusu na osobę za pośrednictwem oddziaływania na rzecz w kontekście praktyk stosowanych przez właścicieli kamienic, mających na celu zmuszenie lokatorów do opuszczenia mieszkań (cd.).
4. Rozpatrzenie wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemu wynikającego z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw (DzU Nr 169, poz. 1415) i z praktyki orzeczniczej sądów związanej z realizacją tej ustawy.

*(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 08)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)*

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam wszystkich państwa. Witam panów senatorów, a także gości reprezentujących instytucje rządowe na czele z panem ministrem Stanisławem Chmielewskim. Witam przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Krajowej Rady Kuratorów i Ministerstwa Sprawiedliwości. Witam również naszych ekspertów legislacyjnych z Kancelarii Senatu.

Proszę państwa, przystępujemy do rozpatrywania spraw wpisanych do porządku obrad. Pierwsza sprawa dotyczy wskazanego przez rzecznika praw obywatelskich problemu naruszania zasady równego traktowania ze względu na orientację seksualną.

Proszę przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, żeby krótko zreferowali nam tę sprawę, a właściwie ją przypomnieli, bo kiedyś już o tym rozmawialiśmy.

### **Naczelnik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Magdalena Kuruś:**

Szanowni Państwo!

Postulat rzecznika jest wyrazem dążenia do zapewnienia osobom pracującym w ramach zatrudnienia niepracowniczego instytucjonalnej ochrony ze strony państwa na poziomie nie niższym niż ten, który gwarantuje się pracownikom. Obecnie bowiem w tym zakresie istnieje dysproporcja, która powoduje nierówne traktowanie osób pracujących ze względu na podstawę ich zatrudnienia. Chodzi o to, czy jest to umowa o pracę, czy umowa cywilnoprawna. Należy przy tym uwzględnić sytuację na rynku pracy. Faktem jest, że coraz wyższy odsetek osób pracujących to zatrudnieni na podstawie umowy cywilnoprawnej. Wydaje się jednak, że potoczne określanie tych umów jako umów śmieciowych odnosi się także do kwestii antydyskryminacyjnej ochrony instytucjonalnej, której zakres powinien zostać zwiększony.

Zresztą takie opinie prezentują również przedstawiciele doktryny, na przykład profesor Małgorzata Gersdorf czy profesor Arkadiusz Sobczyk.

Warto także odnotować, iż w takim położeniu znajdują się najczęściej osoby dopiero wchodzące na rynek pracy lub osoby z grupy 50+, a zatem takie, które napotykają dodatkowe trudności w znalezieniu i utrzymaniu pracy. Państwowa Inspekcja Pracy w korespondencji z rzecznikiem przyznała, że osoby te byłyby w o wiele lepszej sytuacji, gdyby były zatrudnione na podstawie umowy o pracę.

A zatem uwzględniając wskazany trend na rynku pracy, a także toczące się dyskusje dotyczące oskładkowania umów cywilnoprawnych, myślę, że warto pochylić się również nad innymi rozwiązaniami korzystnymi z punktu widzenia osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. Postulat rzecznika praw obywatelskich odnosi się do zwiększenia możliwości kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy w odniesieniu do zatrudnienia niepracowniczego. W obecnym stanie prawnym PIP może bowiem kontrolować jedynie legalność takiego zatrudnienia i przestrzeganie przepisów BHP.

Rzecznik jako niezależny organ zajmujący się sprawami równego traktowania, przedstawiając swoje stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy oraz Senatowi, miał na uwadze przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, która między innymi zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Jak widać, katalog tych cech chronionych jest długi i nie ogranicza się tylko do kwestii orientacji seksualnej, o którą chodziło w sprawie będącej podstawą zgłoszenia tego postulatu przez rzecznika. Ustawa ta zakazuje nierównego traktowania w różnych obszarach, w tym w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Art. 13 tej ustawy stanowi, iż każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania. Można jednak postawić pytanie o efektywność i dostępność tego środka ochronnego. Warto odnotować, że zgodnie ze statystykami, które otrzymaliśmy z Ministerstwa Sprawiedliwości, w ubiegłym roku w trybie postępowania cywilnego o odszkodowanie za naruszenie zasady równego traktowania wydano jedno orzeczenie. Zasadzono wtedy odszkodowanie w wysokości 1 tysią-

ca 200 zł. To pokazuje efektywność i zakres tej ochrony. Ponieważ ten wątek również pojawiał się w naszej korespondencji, warto odnotować, jakie są wymogi odnoszące się do prawidłowej implementacji wspomnianych dyrektyw. Otóż należy uwzględnić, że od państw członkowskich wymaga się, by zapewniały one rzeczywistą i skuteczną rekompensatę dla poszkodowanych w wyniku dyskryminacji. Chodzi o rekompensatę proporcjonalną do wyrządzonej szkody, czyli taką, która będzie zniechęcać do dyskryminacji. Proszę zwrócić uwagę na statystyki odnoszące się do dostępnych już środków ochrony. Takie środki mogą mieć charakter sądowy – obecnie są już one dostępne – lub administracyjny. My apelujemy o wprowadzenie również tych drugich środków.

Z tych względów rzecznik praw obywatelskich zgłasza postulat, by rozważyć zwiększenie uprawnień upoważniających Państwową Inspekcję Pracy do prowadzenia czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów odnoszących się do zatrudnienia. W przepisach dotyczących Państwowej Inspekcji Pracy powinno znaleźć się upoważnienie do kontroli przestrzegania przepisów zakazujących nierównego traktowania osób fizycznych zatrudnianych na podstawie umowy cywilnoprawnej. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Ja również dziękuję.

Jeżeli dobrze zrozumiałem, to pani poruszyła dwie sprawy, w tym sprawę zatrudniania pracowników na podstawie tak zwanych umów śmieciowych. W tej kwestii – znowu zastrzegam, że nie jestem pewny, czy dobrze zrozumiałem – postulat rzecznika praw obywatelskich jest taki, żeby Państwowa Inspekcja Pracy mogła kontrolować zatrudnienie na podstawie tych umów.

*(Naczelnik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Magdalena Kuruś: Tak.)*

A jaki jest wniosek, postulat dotyczący nierównego traktowania w związku z orientacją seksualną? O co tu właściwie chodzi? O to, żeby Państwowa Inspekcja Pracy mogła kontrolować również tę sprawę, czy o to, żeby zmienić zasady wypłacania odszkodowania? Umknęło mi to. Z tego pisma i z pani referatu niezbyt jasno wynika, o co chodzi, więc proszę to doprecyzować, żebyśmy wiedzieli, w jakim kierunku prowadzić dyskusję.

### **Naczelnik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Magdalena Kuruś:**

Jeśli chodzi o zatrudnienie pracownicze, to zakres ochrony pracowników wynika z kodeksu pracy.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: To wiemy.)*

Kodeks pracy zawiera otwarty katalog cech chronionych. Ustawa dotycząca równego traktowania...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Ale nie chodzi o to, żeby znieść umowy śmieciowe, tylko żeby były one kontrolowane przez Państwową Inspekcję Pracy. Tak?)*

Tak.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: A co z tą drugą sprawą?)*

Ustawa dotycząca równego traktowania również zawiera katalog cech chronionych w przypadku osób zatrudnionych. Między innymi jest to orientacja seksualna, ale są tam wymienione również inne cechy, takie jak płeć, wiek...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Przepraszam, ale to wszystko już wiemy. Pytałem tylko o to, jaka jest konkluzja.)*

Chodzi nam o to, aby Państwowa Inspekcja Pracy była uprawniona również do kontroli przestrzegania zakazu nierównego traktowania...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Ze względu na orientację seksualną.)*

Tak, między innymi.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

Czy ktoś jeszcze ze strony rządowej chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Jeżeli nie, to może poproszę o przedstawienie opinii Biura Legislacyjnego.

### **Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:**

Aldona Figura, Biuro Legislacyjne.

Przypomnę zasadnicze kwestie, które wynikały z informacji przedstawionej przez Biuro Legislacyjne na wcześniejszym posiedzeniu. Po analizie przepisów dotyczących nierównego traktowania osób zatrudnionych na innej podstawie niż w ramach stosunku pracy, a także przepisów dotyczących pracowników oraz Państwowej Inspekcji Pracy i zakresu jej kontroli Biuro Legislacyjne przedstawiło następujące uwagi.

O ile w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje przestrzeganie przepisów prawa pracy, o tyle w przypadku osób zatrudnionych na innej podstawie może ona kontrolować pracodawcę tylko w zakresie przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia.

Co do nierównego traktowania pracowników to nie chodzi tutaj tylko o orientację seksualną, ale również o nierówne traktowanie ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność bądź wiek, niemniej jednak Państwowa Inspekcja Pracy nie ma w tym zakresie żadnych szczególnych uprawnień, oczywiście oprócz uprawnień kontrolnych w zakresie realizacji praw pracowniczych wynikających ze stosunku pracy.

Jeśli chodzi o osoby, które są zatrudnione na innej podstawie niż umowa o pracę, to Państwowa Inspekcja Pracy ma prawo wnosić powództwo w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy i uczestniczyć w toczącym się postępowaniu tylko za zgodą zainteresowanego.

Co do ochrony to pracownicy korzystają tutaj z przepisów prawa pracy, to znaczy z kodeksu pracy. Chodzi o art. 18<sup>3d</sup> i dalsze przepisy. Z kolei osoby, które nie są zatrudnione na podstawie umowy o pracę, chronione są na podstawie ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 2011 r. Jest to ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Ustawa ta daje takim osobom uprawnienia, dzięki którym mogą one dochodzić odszkodowania w postępowaniu sądowym.

W efekcie analizy przepisów Biuro Legislacyjne doszło do wniosku, że zarówno pracownik, jak i człowiek zatrudniony na innej podstawie niż umowa o pracę są chronieni podobnie. Działania kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy nie przesądzą bowiem, czy nastąpiło nierówne traktowanie oraz czy danej osobie należy się odszkodowanie. Takie sprawy zawsze trafiają do sądu. To rolą sądu właśnie jest zajęcie ostatecznego stanowiska oraz zasądzenie odszkodowania o odpowiedniej wysokości.

W konkluzji tamtej opinii Biuro Legislacyjne zawarło uwagę, że postulat nadania Państwowej Inspekcji Pracy dodatkowych uprawnień w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o równym traktowaniu w stosunku do osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy wymaga zastanowienia, ponieważ Państwowa Inspekcja Pracy jest podmiotem powołanym do sprawowania kontroli i nadzoru nad stanem bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przestrzeganiem prawa pracy, a ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania nie należy do przepisów prawa pracy. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie chcieliby zabrać głos?

Pan senator Rulewski.

### **Senator Jan Rulewski:**

Nawiążę do wcześniejszej wypowiedzi. Otóż podzielałm tę dość łagodną opinię Biura Legislacyjnego, choć nie mówi ona wprost, że spełnienie tego postulatu jest niemożliwe. Ja też uważam, że w ustawie można zapisać wszystko, tylko chciałbym zapytać autorów tego pomysłu, jakie widzą fizyczne możliwości wykonania takiego zadania, zważywszy na to, że umowa o dzieło z definicji nie jest możliwa do weryfikacji przez osobę trzecią. Rozumiem, że rzecznik zgłosił ten postulat w przekonaniu, że gdy pracodawca zatrudnia kogoś na podstawie umowy o dzieło, praca ta odbywa się w jasno określonej firmie z konkretnym adresem. No, jeśli uczciwie traktujemy przepisy, to w gruncie rzeczy nic nie jest tu jasno określone. Zleceniobiorca może wykonywać to swoje dzieło w dowolnej przestrzeni i dowolnymi narzędziami. Nie wiadomo nawet, kto miałby wydawać mu polecenia. Przecież w takiej umowie nie jest napisane, gdzie on ma tę pracę wykonywać, o której godzinie ją zaczynać itd. Dlatego nawet gdyby Państwowa Inspekcja Pracy zgodziła się na takie rozwiązanie, nie byłaby w stanie tego skontrolować, nie mówiąc już o tym, że chyba nie wszystkie umowy cywilnoprawne muszą być jawne dla organów kon-

trolni. Co więcej, umowy cywilnoprawne zawierają nie tylko przedsiębiorcy. Mogą je zawierać również osoby fizyczne, które nie prowadzą działalności gospodarczej...

(*Przewodniczący Michał Seweryński: Oczywiście.*)

...wobec czego powstaje wątpliwość, kto miałby te umowy sprawdzać. Konkludując, myślę, że skoro już dzisiaj są problemy z ustaleniem, czy dana praca ma charakter umowy o pracę, zlecenia czy nawet umowy o dzieło, to w warunkach takiej swobodnej działalności – każdy z nas ma prawo do zawierania umów, którego nikt nie może ograniczać – Państwowa Inspekcja Pracy w gruncie rzeczy musiałaby poruszać się po nieograniczonej przestrzeni, a w ten sposób na pewno nie wykonałaby swojego zadania. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie chcieliby jeszcze zabrać głos?

Jeśli nie, to ja się wypowiem. Proszę, żeby pani dyrektor łaskawie kontrolowała, czy dobrze reasumuję dyskusję na temat tych dwóch spraw, które mamy rozstrzygnąć niejako na wniosek rzecznika.

Pierwsza sprawa dotyczy zatrudnienia na podstawie innych umów aniżeli umowa o pracę. Chodzi o to, żebyśmy ten rodzaj zatrudnienia objęli kontrolą inspektora pracy. Dobrze mówię?

(*Naczelnik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Magdalena Kuruś: Tak.*)

Rzeczywiście dzisiaj jest tak, że zatrudnienie oparte na umowach cywilnoprawnych nie jest objęte kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy. No, poza jedną sprawą. Mianowicie jeżeli dochodzi do nadużycia polegającego na tym, że pozornie zawiera się umowę inną aniżeli umowa o pracę, a w rzeczywistości mamy do czynienia ze stosunkiem pracy, to nie ulega wątpliwości, że taka sprawa musi być przedmiotem kontroli inspektora pracy. Tak więc w tej sprawie ochrona pracowników jest zapewniona. Więcej zrobić nie można.

Powstaje pytanie, czy można by zwiększyć kompetencje inspektora pracy, tak aby kontrolował on nie tylko to, czy prawidłowo wskazano podstawę zatrudnienia niepracowniczego, ale także to, jakie są warunki tego zatrudnienia. Otóż tutaj mam podobne zastrzeżenia i wątpliwości jak pan senator Rulewski. Taka kontrola wkraczałaby bardzo daleko w sferę wolności zawierania umów. A przecież należałoby jeszcze dodać, że ten, kto zawarł umowę o dzieło, wcale nie musi jej sam wykonywać. Realizacja takiego uprawnienia przez Państwową Inspekcję Pracy byłaby więc dosyć iluzoryczna, chociażby ze względu na skalę zawierania tych umów. Objęcie wszystkich aspektów takiego zatrudnienia przez istniejącą dzisiaj inspekcję pracy byłoby szalenie trudne, praktycznie niemożliwe. Pozostaje nam zadowolić się kwestią bezpieczeństwa i higieny pracy, oczywiście w tych przypadkach, w których zatrudnienie niepracownicze nie jest kwestionowane, to znaczy wtedy, kiedy naprawdę jest ono niepracownicze, nie tylko na papierze. Jeśli jest inaczej, to taka sytuacja podlega kontroli

inspektora pracy. Reasumując, ja również jestem bardzo sceptyczny, jeżeli chodzi o możliwość zwiększenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, tak aby objęła ona swoją kontrolą wszystkie aspekty zatrudnienia osób, które są zatrudnione na podstawie innych umów aniżeli umowa o pracę. Nie wyobrażam sobie też, że rzecznik praw obywatelskich mógłby występować o to, aby ograniczyć dopuszczalność zatrudniania na podstawie umów innych niż umowa o pracę.

Co do tej drugiej sprawy – tutaj również proszę panią dyrektor, żeby mnie kontrolować – to polega ona na tym, że w przypadku osób, które uważają, iż są traktowane nierówno w związku ze swoją orientacją seksualną, należałoby uściślić przepisy dotyczące ich ochrony. Znowu trzeba tu odróżnić dwie sprawy. Jedna sprawa jest taka, że jeżeli takie osoby doznają dyskryminacji, będąc zatrudnione jako pracownicy, to nie widzę żadnych przeszkód, żeby tego typu akty dyskryminacji stawały się przedmiotem zainteresowania inspekcji pracy. Tutaj nie trzeba niczego zmieniać. Wystarczy tylko, że inspektorzy pracy będą wykonywali swoje obowiązki. Jeżeli jednak taka osoba doznaje aktu dyskryminacji na tle swojej orientacji seksualnej, ale nie jest pracownikiem – jest zatrudniona na innej podstawie aniżeli umowa o pracę – to pozostaje jej wspomniana ustawa równościowa. Ma ona zapewnioną ochronę, tylko że na innej podstawie prawnej aniżeli pracownicy. W związku z tym nie wydaje mi się, żeby zachodziła tu potrzeba podejmowania jakichś inicjatyw ustawodawczych mających uzupełnić arsenal środków prawnych, z których może korzystać osoba dyskryminowana na tle orientacji seksualnej. To tyle.

Czy panowie senatorowie chcieliby jeszcze zabrać głos?  
Pan senator Kutz?

(*Senator Kazimierz Kutz: Nie, ja nie.*)

A może Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich chciałoby coś uzupełnić?

**Naczelnik  
Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego  
w Zespole Prawa Konstytucyjnego  
i Międzynarodowego  
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich  
Magdalena Kuruś:**

Może spróbuję odnieść się do kilku kwestii, które zostały podniesione przez panów senatorów. Jak zauważył pan przewodniczący, w przypadku normalnego zatrudnienia, gdy dochodzi do naruszenia zakazu nierównego traktowania, na przykład ze względu na orientację seksualną, mogą aktualizować się kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy do przeprowadzenia kontroli u pracodawcy i wskazania na zaistniałe uchybienia. Z kolei w przypadku osoby nierówno traktowanej, która jest zatrudniona przez danego pracodawcę na podstawie, powiedzmy, zlecenia, jedynym środkiem ochrony jest sprawa sądowa. W związku z tym postulat rzecznika odnosił się do tego, aby również w tego typu przypadkach interweniować mógł inspektor pracy. To właśnie miałyby na celu postulowana nowelizacja ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

Oczywiście jest bardzo wiele sfer, które w tej sytuacji podlegałyby kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, ale inspekcja działałaby głównie na wniosek osób zainteresowanych. To osoby zainteresowane, oczywiście z własnej woli, działając we własnym interesie, udostępniałyby całą dokumentację związaną z wykonywaną umową. Myślę więc, że nie dochodziłoby tutaj do naruszania praw jednostki. Co najwyżej mogłyby wystąpić pewne trudności, gdyby zaszła potrzeba porównania wysokości wynagrodzeń oferowanych przez osobę zatrudniającą poszczególnym osobom wykonującym tę samą pracę.

(*Senator Jan Rulewski: Na przykład porównania zarobków kobiet i mężczyzn.*)

Właśnie tak. Te zagadnienia, które są regulowane przez...

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Bardzo panią przepraszam, że przerywam, ale nie możemy zagubić się w szczegółach. Jeżeli ta propozycja idzie w tym kierunku, żeby kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy objąć przypadki nierównego traktowania na tle orientacji seksualnej osób zatrudnionych, które nie są pracownikami, to oznacza to, że trzeba by zmienić przepisy prawa pracy. Skoro tak, to w jakim stopniu? Chodzi tutaj tylko o nierówne traktowanie na tle orientacji seksualnej czy o to, żeby w ogóle zwiększyć kompetencje inspekcji pracy, tak aby w pełni kontrolowała ona zatrudnienie na podstawie innej niż umowa o pracę? Trudność realizacji tak daleko idącego postulatu staraliśmy się wykazać razem z panem senatorem Rulewskim. To oczywiste, że byłoby to nadmierne rozszerzenie zakresu zadań inspekcji pracy. Z kolei ograniczenie się do zmiany polegającej na tym, żeby inspekcja pracy mogła kontrolować tylko respektowanie zasady niedyskryminowania na tle orientacji seksualnej osób zatrudnionych na podstawie innej niż umowa o pracę, wydaje mi się nadmiernie incydentalne. Można by wówczas zapytać, dlaczego inspektor pracy nie miałby badać innych aspektów nierównego traktowania osób zatrudnionych, które nie są pracownikami. No, logika podpowiada jednak, że trzeba by rozwiązać ten problem w inny sposób, to znaczy rozszerzyć zakres kompetencji inspektorów pracy, tak aby w pełni obejmował on zatrudnienie niepracownicze. No ale tu też pojawiają się trudności, o których była już mowa. Dalsze szczegóły nie są w tej sprawie istotne. Istotne jest tylko to, czy postulat, żebyśmy rozszerzyli zakres kompetencji inspekcji pracy, uwzględniając osoby zatrudnione na innej podstawie niż umowa o pracę, jest w ogóle uprawniony i możliwy do zrealizowania w tym systemie prawnym, który obecnie mamy w naszym kraju.

Czy w tym przypadku nie wystarczy wspomniana ustawa równościowa? Przypomnijmy, że została ona uchwalona właśnie po to, żeby rozszerzyć zakres możliwości dochodzenia odszkodowania i przeciwstawiania się przypadkom dyskryminacji, tak aby było to możliwe również w tych przypadkach, które nie łączą się z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę. Do tej pory kwestia dyskryminacji była rozpatrywana głównie w aspekcie zatrudnienia, tak więc ci, którzy zajmowali się trochę prawem pracy, wiedzą,

że chodzi tutaj głównie o ten właśnie rodzaj dyskryminacji. Te wszystkie wyliczanki mówiące o tym, że względu na co niedopuszczalna jest dyskryminacja, które przyjmujemy pod wpływem prawa europejskiego, odnoszą się przede wszystkim do spraw związanych z zatrudnieniem. Skoro obowiązuje już ustawa, która mówi, że we wszystkich aspektach życia – nie tylko w kwestiach dotyczących zatrudnienia – trzeba respektować zasadę równego traktowania i niedyskryminacji, to wydaje się, że jest to dostatecznie dobra podstawa do ochrony pracowników i że nie trzeba włączać do tego Państwowej Inspekcji Pracy.

W każdym razie jedyne logiczne rozwiązanie, jakie wychodziłoby naprzeciw temu postulatowi Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jest takie, żeby rozszerzyć zakres kompetencji inspektorów pracy, tak aby kontrolowali oni wszystkie aspekty warunków zatrudnienia osób, które są zatrudnione na innej podstawie niż umowa o pracę. Jak staraliśmy się wykazać, byłoby to jednak po prostu bardzo trudne do osiągnięcia, o ile w ogóle możliwe. Zresztą jest jeszcze szereg innych argumentów przeciwko temu rozwiązaniu, które należałoby podnieść. Gdybyśmy zaś zwiększyli kompetencje inspekcji tylko o ten jeden aspekt, aspekt równościowy, trudno byłoby zrozumieć, dlaczego pod tym jednym względem ochrona zatrudnionych miałaby być posunięta dalej aniżeli w innych sprawach. Wydaje mi się więc, że ten postulat nie jest łatwy do zrealizowania.

Jeżeli chciałaby pani jeszcze polemizować w tej pierwszej sprawie, to oczywiście jesteśmy na to otwarci i wysłuchamy dalszych argumentów, ale jeżeli nie, to prosilibyśmy o przejście do tej drugiej sprawy, a mianowicie do kwestii ochrony przed aktami dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Mnie się wydaje, że w tym przypadku ustawa, o której mówiłem, jest wystarczająca i że nie trzeba szukać dodatkowej ochrony na gruncie prawa pracy czy też poprzez Państwową Inspekcję Pracy. Bałem się, że może nie dość wyraźnie przedstawiłem swoje stanowisko, więc przerwałem pani, co nie było eleganckie, ale teraz proszę, żeby dokończyła pani swoją wypowiedź.

(*Senator Jan Rulewski*: Panie Przewodniczący, czy mogę najpierw uzupełnić pańską wypowiedź?)

Proszę bardzo.

### **Senator Jan Rulewski:**

Stwierdziła pani, że nie chodzi tutaj o swobodną działalność Państwowej Inspekcji Pracy, tylko o interwencje na wniosek osoby dyskryminowanej. Otóż nasza konstytucja nakłada na państwo obowiązek zapewniania bezpiecznych warunków pracy, zatem Państwowa Inspekcja Pracy nie może uzależniać zajmowania się takimi sprawami od tego, czy o to wnioskowano, czy nie. Państwo odpowiada za odpowiednie warunki pracy niezależnie od tego, czy ktoś zgłosi ich naruszenie – w tym przypadku dyskryminację – czy też nie. Dlatego ta pani propozycja jest niepełna.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

A teraz głos należy już do pani dyrektor.

### **Naczelnik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Magdalena Kuruś:**

Dziękuję bardzo.

Panie Senatorze, jeśli chodzi o podejmowanie działań przez Państwową Inspekcję Pracy w odniesieniu do przestrzegania przepisów BHP, to oczywiście rzecznik nie zgłasza tutaj żadnych postulatów. Państwowa Inspekcja Pracy działa zgodnie z ustawą i kiedy otrzymuje wiadomość wskazującą na możliwość naruszenia przepisów, podejmuje działania. Niemniej jednak naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu niepracowniczym jest zupełnie innym zagadnieniem.

(*Przewodniczący Michał Seweryński*: Ale jest ustawa równościowa.)

Tak. Nowością wprowadzoną przez ustawę wdrożeniową są ułatwienia procesowe polegające na tym, że w postępowaniu osoba, którą potraktowano niewłaściwie, ma uprawdopodobnić naruszenie zasady równego traktowania, podczas gdy druga strona musi udowodnić, że takiego nierównego traktowania nie było. I to jest ta nowa jakość, która pojawiła się po wprowadzeniu ustawy równościowej do naszego porządku prawnego.

Jak już wcześniej wskazywałam, póki co spraw sądowych, w których podstawą roszczenia był art. 13 ustawy równościowej, było dosłownie kilka. Ta liczba się nie zmienia, więc nie można powiedzieć, że wiąże się z tym wyłącznie niska świadomość prawna obywateli, chociaż na pewno jest to jedna z przyczyn tej sytuacji. Postulat rzecznika miał na celu to, aby wprowadzić dodatkowe, administracyjne środki ochrony, które byłyby łatwiej dostępne dla osób zainteresowanych. Chodzi też o pewną zmianę kultury organizacyjnej w przedsiębiorstwach, tak aby w większym stopniu zwracano tam uwagę na kwestie dotyczące równości. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, jeżeli już nikt nie chce wypowiedzieć się w tej sprawie, to zgłaszam wniosek, żeby komisja nie podejmowała dalszych prac zmierzających do podjęcia ewentualnej inicjatywy ustawodawczej.

Kto z panów senatorów jest za przyjęciem tego wniosku? (3)

Jednogłośnie za.

Mamy kworum, wobec czego zamykam ten punkt porządku obrad.

Dziękuję państwu.

Przechodzimy do punktu drugiego, który również dotyczy rozpatrzenia postulatu rzecznika praw obywatelskich. Rzecznik wskazuje na problem dotyczący korzystania przez kuratorów sądowych z prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym.

Proszę reprezentantów rzecznika o krótkie przypomnienie sprawy, bo ją też już kiedyś wstępnie dyskutowaliśmy.

**Dyrektor Zespołu Prawa Pracy  
i Zabezpieczenia Społecznego  
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich  
Lesław Nawacki:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ta kwestia dotyczy jednego z przepisów ustawy o kuratorach sądowych, a mianowicie art. 60 ust. 1, który reguluje tak zwane prawo do obrony formalnej przysługujące kuratorowi, wobec którego toczy się postępowanie z tytułu odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z naruszeniem obowiązków służbowych. W świetle tego przepisu obwiniony może ustanowić obrońcę jedynie spośród kuratorów zawodowych. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, notabene spowodowane wnioskami rzecznika praw obywatelskich odnoszącymi się do przepisów innych pragmatyk, wskazuje na to, że regulacji tej można zasadnie postawić zarzut niezgodności z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. A więc chodzi tutaj o nieproporcjonalne ograniczenie prawa do obrony.

Przypomnę, że kwestia ta została podniesiona przez rzecznika praw obywatelskich w 2009 r., a nasz postulat od początku w gruncie rzeczy nie budził zastrzeżeń po stronie swojego głównego adresata, a mianowicie ministra sprawiedliwości. Niemniej jednak mimo tego, że minister sprawiedliwości w pełni podziela zasadność zarzutów rzecznika, dotychczas nie doczekaliśmy się skorygowania tej regulacji poprzez podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej. Co więcej, z materiałów uzyskanych przez rzecznika, które zostały skierowane do pana przewodniczącego senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, wynika, że minister podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko. No, właściwie nie do końca je podtrzymuje, bo przedtem składał obietnice podjęcia stosownej inicjatywy, a obecnie wyklucza taką incydentalną zmianę i zapowiada, że zostanie to przeprowadzone w ramach kompleksowej, systemowej zmiany ustawy. Tyle tylko, że termin realizacji tych planów znowu nie został określony. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Czy pan minister chciałby zabrać głos w tej sprawie?  
(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości*

*Stanisław Chmielewski: Tak.*)

Proszę bardzo.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Stanisław Chmielewski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ten temat był już poruszany na posiedzeniu komisji, które odbyło się 4 marca. Już wtedy przedstawiłem nasze pozytywne stanowisko w sprawie tego projektu i informowałem, iż faktycznie uwzględnimy tę kwestię w przygotowanych w tej chwili założeniach do nowelizacji ustawy oraz unormujemy kuratorską służbę sądową w taki sposób, aby wszyscy, którzy są uprawnieni do bycia obrońcą –

a więc zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni – mogli wykonywać swój zawód również w ramach takich postępowań dyscyplinarnych.

Niemniej jednak potrzebujemy na to jeszcze trochę czasu. W tej chwili finalizujemy konsultacje społeczne, a wkrótce skierujemy założenia do kolejnego etapu legislacyjnego, jakim będzie przygotowanie projektu dla Rady Ministrów we współpracy z RCL. W takim właśnie miejscu jesteśmy. W związku z tym chcę potwierdzić, że zapadła już pozytywna decyzja, wpłynęło stosowne pismo, niemniej jednak przygotowanie tego wszystkiego nie jest możliwe z dnia na dzień.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy Krajowa Rada Kuratorów chciałaby się do tego odnieść?

(*Przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów Henryk Pawlaczek: Tak.*)

Bardzo proszę o krótką wypowiedź.

**Przewodniczący  
Krajowej Rady Kuratorów  
Henryk Pawlaczek:**

Można by powiedzieć jednym zdaniem: zdecydowanie popieramy wystąpienie rzecznika praw obywatelskich i jego postulat dotyczący podjęcia przez komisję inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany art. 60 wspomnianej ustawy.

Środowisko kuratorskie opiniowało założenia do nowelizacji tej ustawy, ale nie mamy gwarancji, kiedy faktycznie nastąpi zmiana tego aktu prawnego. Na wcześniejszym posiedzeniu komisji padła informacja, że termin wyznaczono na I kwartał 2015 r., ale chciałbym zwrócić uwagę, że życie nie zna próżni i że w ciągu tego roku również toczą się postępowania dyscyplinarne. W ciągu ostatnich dwunastu lat było ich ponad sto. W tym czasie, wbrew zasadzie konstytucyjnej, o której mówił przedstawiciel rzecznika praw obywatelskich, kuratorzy nie mieli możliwości skorzystania z pomocy adwokata, a od 2013 r. również radcy prawnego.

Jest to istotny problem, ponieważ postępowania dyscyplinarne najczęściej inicjowane są przez naszych podopiecznych. Ich zarzuty nie zawsze są prawdziwe, ale są oni wspierani przez prawników. Potocznie uważa się, że kurator sądowy to zawsze prawnik z wykształcenia, ale tak nie jest. Zasadniczo kurator jest resocjalizatorem. Są wśród nas ludzie o wykształceniu socjologicznym, psychologicznym czy pedagogicznym. Prawnicy również się zdarzają, ale samo posiadanie wykształcenia prawniczego nie oznacza jeszcze umiejętności poradzenia sobie z procedurami sądowymi, które stosuje się w ramach postępowania dyscyplinarnego.

A zatem istnieje pilna potrzeba zmiany tego przepisu. Krajowa Rada Kuratorów zdecydowanie apeluje do komisji, żeby nie czekać na działania ministerstwa, ponieważ nie mamy gwarancji, kiedy wspomniana nowelizacja wejdzie w życie, a chcielibyśmy już teraz tym kuratorom, którzy



borykają się z postępowaniem dyscyplinarnym, zapewnić możliwość skorzystania z tego, z czego korzystają przedstawiciele innych zawodów zaufania publicznego, na przykład architekci, inżynierowie czy lekarze. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Widzę, że pan minister chce uzupełnić swoją wypowiedź.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Stanisław Chmielewski:**

Cieszę się z tego, co usłyszałem, bo ta wypowiedź świadczy o tym, że panu przewodniczącemu Krajowej Rady Kuratorów również zależy na tym, żeby znowelizować ustawę o kuratorach sądowych. Taki właśnie jest zamiar ministra sprawiedliwości. Jest to już jak najbardziej przesądzone.

Muszę tylko sprostować jedną informację. Otóż mówiąc o przyszłym roku, miałem na myśli projekt ustawy. Jeżeli zaś mówimy o założeniach, to według planu legislacyjnego rządu zostaną one przyjęte jeszcze w tym roku.

Z całą pewnością jednym z istotnych elementów tych założeń będzie takie ukształtowanie zasad postępowania dyscyplinarnego, żeby było ono jak najbardziej skuteczne. W końcu wszystkim nam zależy na tym, żeby w zawodzie kuratora pracowały osoby, które wypełniają tę misję, przy całej jej złożoności, jak najbardziej profesjonalnie. To tyle tytułem... No, właściwie nie była to polemika. Jeszcze raz podkreślam, że minister sprawiedliwości dąży i będzie dążyć do tego, aby ustawa o kuratorach sądowych została znowelizowana.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy mogę prosić o opinię Biura Legislacyjnego?

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Katarzyna Konieczko, Biuro Legislacyjne.

Przypomnę tylko, że w materiale przedłożonym panom senatorom wyraziliśmy opinię popierającą stanowisko rzecznika. Ustawa o kuratorach sądowych rzeczywiście wymaga nowelizacji. Wskazaliśmy również, że w Ministerstwie Sprawiedliwości istotnie toczą się już w tej sprawie prace legislacyjne. W naszej ocenie propozycja przedstawiona w projekcie założeń do projektu ustawy była niewystarczająca, niemniej jednak z pisma pana ministra wynikało, że zaproponowane rozwiązanie zostanie poprawione, tak że nie tylko adwokaci, ale również radcowie prawni będą mogli występować jako obrońcy w postępowaniach dys-

cyplinarnych toczących się na gruncie ustawy o kuratorach sądowych. Tak naprawdę wszyscy zgadzają się co do tego, że obowiązujący przepis jest niezgodny z konstytucją.

Ocenie Wysokiej Komisji pozostawiam, czy warto czekać na tę kompleksową nowelizację obiecywaną przez ministerstwo. Sam pan minister podkreślił, że w tej chwili trwają prace nad projektem założeń, a więc z efektami tej inicjatywy rządowej tak naprawdę będziemy mieli do czynienia dopiero w przyszłym roku. W związku z tym, mając na uwadze zarówno głos płynący ze strony środowiska kuratorów sądowych, jak i fakt, że Senat też zajmuje się dostosowywaniem prawa do konstytucji, stawiam tezę, że podjęcie przez panów takiej inicjatywy byłoby tu wskazane, nawet ze świadomością, że ministerstwo pracuje już nad kompleksowymi rozwiązaniami w tym zakresie. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Co na to panowie senatorowie?

Jeżeli nie mają panowie zamiaru zabrać głosu, to ja się wypowiem. Chodzi tutaj o prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym wobec kuratorów. Przebieg dyskusji skłania mnie do oceny, że na gruncie obecnej ustawy o kuratorach sądowych prawo to nie jest w pełni zagwarantowane ze względu na ograniczenie możliwości korzystania z obrońców. Pozostaje nam wobec tego albo liczyć na to, że w odpowiednim czasie, dość odległym zresztą, uzupełnieniem tej luki prawnej zajmie się rząd, albo zastosować drugie rozwiązanie, a mianowicie sprawić, żeby na wniosek naszej komisji podjęta została inicjatywa ustawodawcza polegająca na odpowiednim znowelizowaniu ustawy o kuratorach sądowych, tak aby odpowiadała ona postulatowi rzecznika praw obywatelskich, ale bez żadnych innych gruntownych zmian. Jeżeli to, co powiedziałem, jest jasne, to wobec tego pozostaje nam rozstrzygnąć tę sprawę w głosowaniu.

(*Senator Kazimierz Kutz:* Mam jedno pytanie. Panie Przewodniczący, która ścieżka w pańskim przekonaniu byłaby szybsza?)

Nie mam wątpliwości, że ścieżka polegająca na częściowej nowelizacji.

(*Senator Kazimierz Kutz:* To znaczy, że nasza inicjatywa ustawodawcza byłaby szybsza. Tak?)

Tak. Jeśli dobrze zrozumiałem, to pan minister zapowiedział w tej sprawie kompleksową nowelizację, ale jej przygotowanie z natury rzeczy musi jeszcze trochę potrwać. W tej chwili rząd przygotowuje założenia do tej ustawy.

(*Senator Kazimierz Kutz:* Jestem za tą drugą ścieżką.)

A pan senator Rulewski?

### **Senator Jan Rulewski:**

Panie Przewodniczący, zadawanie pytań stało się modne, więc ja też mam do pana pytanie. Czy nie uważa pan za stosowne, aby wobec oświadczenia rządu o pracach nad taką kompleksową nowelizacją zapytać przedstawicieli rzecznika, którzy są tu obecni, czy takie rozwiązanie w pełni ich zadowala?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

To jest pytanie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, więc jeżeli państwo chcą się na ten temat wypowiedzieć, to bardzo proszę.

### **Dyrektor Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Lesław Nawacki:**

Zapewnienia dotyczące usunięcia tej luki prawnej, która na pewno jest niekonstytucyjna, słyszymy od 2009 r. Wobec tego mamy do wyboru dwa rozwiązania: albo Senat łaskawie przychyli się do wniosku, postulat rzecznika i podejmie stosowną inicjatywę, albo rzecznik powróci do koncepcji przygotowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Panowie Senatorowie, w związku z przebiegiem tej dyskusji zgłaszam wniosek, żeby komisja podjęła uchwałę dotyczącą podjęcia inicjatywy ustawodawczej polegającej na nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych, idącej w kierunku zapewnienia pełnego prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym wobec kuratorów sądowych.

Kto z panów senatorów jest za przyjęciem tego wniosku? (4)

Jednogłośnie za.

Już po głosowaniu pozwolę sobie dodać, że jeżeli w pewnym momencie te dwie inicjatywy się spotkają – wiadomo, jak długa jest droga legislacyjna dla inicjatywy ustawodawczej podjętej przez Senat – to tylko się wzmocnią. Na pewno nie będą się wykluczać, ponieważ pan minister zapewnił, że co do zasady zgadza się z wnioskiem rzecznika praw obywatelskich.

Zamykam tę część obrad.

Dziękuję bardzo.

(*Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko*: Panie Senatorze, mam jeszcze jedno pytanie.)

Tak? Proszę bardzo.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Jeśli dobrze zrozumiałam podjętą przez panów senatorów uchwałę, to komisja decyduje się na wystąpienie do marszałka z wnioskiem o podjęcie prac legislacyjnych zgodnych propozycją, którą przedłożyliśmy, czyli dotyczącą zmiany art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych. Tak?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Tak, chodzi o nowelizację tego przepisu.

Dziękuję bardzo Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich za to sprawozdanie.

Przechodzimy do punktu trzeciego, który również dotyczy postulat rzecznika praw obywatelskich. Chodzi o problem penalizacji zachowania polegającego na wywieraniu przymusu na osobę za pośrednictwem oddziaływania na rzecz w kontekście praktyk stosowanych przez właścicieli kamienic, którzy chcą zmusić lokatorów do opuszczenia mieszkań.

To było bardzo długie zdanie, ale myślę, że referat, który zechce wygłosić pan dyrektor, będzie krótszy i bardziej zrozumiały, dzięki czemu będziemy wiedzieli, co właściwie mamy rozstrzygnąć. Bardzo proszę.

### **Dyrektor Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Marek Łukaszuk:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Działania postulatywne rzecznika praw obywatelskich dotyczące tej kwestii miałem zaszczyt prezentować już na poprzednim posiedzeniu. Na razie nie uciekaliśmy się do środków procesowych, ale środki postulatywne stosujemy już od 2001 r., kiedy to rzecznik praw obywatelskich skierował pismo w tej sprawie najpierw do przewodniczącego komisji zajmującej się reformą prawa karnego, a następnie do marszałka Sejmu.

Nasz postulat dotyczy nowelizacji art. 191 kodeksu karnego w kierunku nadania mu brzmienia tożsamego z art. 167 wcześniej obowiązującego kodeksu karnego, który to przepis pozwalał na penalizowanie wywierania przymusu na osobę poprzez oddziaływanie na rzecz. Jeśli chodzi o egzemplifikację, to mogę tutaj podać przypadki zamykania dopływu wody przez właściciela domu lub kamienicy, a nawet zamurowywania drzwi czy innych tego typu drastycznych działań uniemożliwiających korzystanie ze wszystkich urządzeń przez lokatorów. Działania te w istocie zmierzały do zmuszenia tychże osób do wyprowadzenia się z budynku.

Rzecznik praw obywatelskich oczywiście ma w polu widzenia bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego, który prezentuje linię zgodną z brzmieniem tego przepisu. Uzasadnieniem tej kodyfikacji było to, iż penalizowanie zachowań, ujmowanie ich w ramy prawa karnego, powinno być ostatecznością, *ultima ratio*. Powtórzył to w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, iż przepis ten jest zgodny z ustawą zasadniczą. Był to wyrok z 9 października 2001 r., który zapadł w następstwie rozpoznania skargi konstytucyjnej. W związku z tym chciałbym odwołać się do uzasadnienia tegoż wyroku. Otóż Trybunał Konstytucyjny, oprócz użycia przywołanego przeze mnie argumentu dotyczącego kryminalizacji zachowań społecznie niepożądanych, odwołał się również do orzecznictwa konstytucyjnego w Niemczech. Pozwolę sobie przytoczyć uzasadnienie orzeczenia niemieckiego sądu konstytucyjnego, który stwierdził, że sprawca przy użyciu małego nakładu sił może niewspółmiernie oddziaływać psychicznie na wolność wyboru ofiary. Trybunał zawarł też we wspomnianym uzasadnieniu, jak się wydaje, bardzo istotne stwierdzenie, iż należy pamiętać, że reakcja prawno-karna winna następować dopiero wówczas, gdy wszelkie inne gwarancje ochrony praw i wolności okażą się niedostateczne.

Oczywiście dobór środków ochrony praw jednostki pozostaje w gestii władzy ustawodawczej, niemniej jednak chcę powiedzieć coś niezmiernie istotnego. Otóż zdaniem rzecznika praw obywatelskich odwoływanie się w tej sprawie do uregulowań cywilnoprawnych, to znaczy do możliwości skierowania pozwu cywilnego, jest rozwiązaniem chybionym, i to z kilku powodów. Po pierwsze, postępowanie sądowe jest z reguły długotrwałe, a po wtóre, nie ma tutaj możliwości zablokowania niezgodnych z prawem działań właściciela nieruchomości i nie jest w tym zakresie przewidziana żadna sankcja. Wydanie przez sąd określonych zarządzeń w trybie tak zwanego zabezpieczenia nie jest możliwe z tego względu, że w istocie tego rodzaju rozstrzygnięcie nie może prowadzić do zaspokojenia roszczenia. Wyraźnie mówią o tym art. 730 i 731 k.p.c. Poza tym ofiary takich naruszeń – myślę, że nie będzie przesadą, jeśli użyję tu terminu „pokrzywdzeni”, bo przecież toczyły się postępowania prokuratorskie, choć zostały one prawomocnie umorzone – będą musiały ponieść opłaty sądowe, a także egzekwować orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego w trybie cywilnym, co wiąże się z koniecznością kolejnych działań procesowych. To oznacza dalsze koszty i odwleka oczekiwany efekt.

Zważywszy na to, iż rzecznik praw obywatelskich wyczerpał już wszystkie inne dostępne środki prawne, chciałbym przedstawić państwu postulat nowelizacji art. 191 k.k. nadającej mu brzmienie, które zostało ujęte w piśmie Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu skierowanym do pana przewodniczącego. Pozwolę sobie zacytować brzmienie §1, które w pełni odzwierciedlałoby postulowany przez rzecznika praw obywatelskich zakres kryminalizacji zachowań, o których tu mówiłem: „kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech”. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Czy pan minister chciałby się wypowiedzieć?

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Stanisław Chmielewski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Minister sprawiedliwości, zgodnie z prośbą pana przewodniczącego, przedstawił państwu swoje stanowisko w piśmie z 24 marca. Jest ono potwierdzeniem tego, co mówiłem na poprzednim posiedzeniu komisji. Otóż stojmy na stanowisku, że pierwszym środkiem chroniącym takie osoby powinno być jednak postępowanie cywilne. Pozwolę sobie nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że w ramach takiego postępowania nie ma sposobów na to, aby zabezpieczyć interesy osób poszkodowanych. Złożenie wniosku o zabezpieczenie roszczeń jest możliwe nawet przed skierowaniem powództwa do sądu. W ten sposób z całą pewnością można doprowadzić do utrzymania status quo, tak aby sytuacja tych ludzi się nie pogarszała, przynajmniej w czasie trwania procesu.

Oczywiście wtedy, gdy następuje przekroczenie pewnej granicy i rażące naruszenie stosunku cywilnoprawnego, jaki łączy osoby spierające się o mieszkanie, powinniśmy stosować prawo karne. Niemniej jednak powinno to następować dopiero wtedy, kiedy taka sytuacja już zaistnieje. Dzisiejsze przepisy zawarte w kodeksie karnym na to pozwalają, ale chcemy, aby co do zasady taka ochrona miała charakter cywilnoprawny.

Na koniec chcę podkreślić, że to stanowisko jest zgodne z dotychczasową linią Trybunału Konstytucyjnego. Można nie zgadzać się ze wspomnianym wcześniej orzeczeniem, ale pokazuje ono, że prawo karne musi być traktowane jako ostateczność. Można je stosować tylko wtedy, kiedy inne środki nie pozwalają rozwiązać problemu, a nie jako swego rodzaju represję. Wydzwięk stanowiska rzecznika jest zaś taki, że gdy znowelizujemy przepisy prawa karnego, wszystkie problemy rozwiążą się same. No, ja akurat uważam, że prawo karne nie rozwiązuje wszystkich problemów życiowych.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Ministrze.

Proszę teraz panią Beatę Mandylis, naszą główną specjalistkę legislacyjną, o przedstawienie stanowiska Biura Legislacyjnego.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:**

Serdecznie dziękuję, Panie Przewodniczący.

Jest mi trudno przedstawiać opinię Biura Legislacyjnego odnoszącą się do tej kwestii, ponieważ można powiedzieć, że stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmiany tego przepisu jest jednoznacznie negatywne. Ministerstwo stoi na stanowisku, że zmiana przeprowadzona w 1997 r. była świadoma i uzasadniona. Ponadto Trybunał stwierdził, że przepis ten jest zgodny z konstytucją, w związku z czym ministerstwo nie widzi podstaw do tego, żeby powrócić do jego poprzedniego brzmienia, według którego karalne było również stosowanie przymusu wobec osoby poprzez oddziaływanie na rzecz, czyli stosowanie przymusu pośredniego.

Trzeba powiedzieć, że sytuacje, na tle których najczęściej powstawały tego typu sprawy, to konflikty właściciela i najemcy albo męża i żony, czyli poważne konflikty o charakterze cywilnoprawnym. Rzecz w tym, że staramy się je załagodzić, ale nie likwidujemy ich źródła. Można powiedzieć, że jest to takie leczenie objawowe. Leczymy objawy, to znaczy agresję, ale nie likwidujemy konfliktu, który jest źródłem tych zachowań.

W przypadku konfliktu właściciela i najemcy źródłem problemu jest ustawa. Właściciele budynków nie są w stanie pozbyć się najemców, bo z ustawy wynika, że mają oni prawo tam mieszkać. Płacą minimalny czynsz i po prostu nie oglądają się na właściciela, który nie jest w stanie wyegzekwować swoich uprawnień. Chcąc wykonywać swoje uprawnienia właścicielskie, właściciele posuwają się więc do zachowań, które są sprzeczne z zasadami współ-

życia społecznego i, można powiedzieć, naruszają normy zachowań międzyludzkich. Tak samo jest w przypadku konfliktów małżeńskich. Zamykanie pomieszczeń, zamurowywanie drzwi, wyrzucanie kluczy itd. – to wszystko najczęściej wyrasta z problemów związanych ze sprawami rozwodowymi bądź eksmisyjnymi.

Ustawodawca, rezygnując z uregulowania tych spraw, rzeczywiście pozostawił te skonfliktowane osoby samym sobie. Zasada jest taka: sami musicie rozstrzygnąć spór cywilnoprawny, który jest źródłem waszego konfliktu. My nie będziemy pilnować tego, jak zachowujecie się wobec siebie, chyba że nastąpi przestępstwo, czyli na przykład użycie siły, groźby karalne czy inne czyny, które wyczerpują znamiona przestępstwa.

Kwestia, którą powinni rozważyć państwo senatorowie, dotyczy więc tego, czy na czas trwania konfliktu należy objąć te osoby ochroną – mimo że czasem nie mają one racji – tak żeby ich sytuacja się nie pogarszała i żeby ta druga strona przestrzegała wobec nich pewnych norm zachowań, czy też ustawodawca, tak jak robi to obecnie, powinien powiedzieć: umyłam ręce, to jest wasz konflikt, więc rozstrzygnijcie go na swój sposób, tylko pamiętajcie, żebyście przy okazji nie popełnili jakiegoś poważnego przestępstwa. Kwestia dotyczy tego, gdzie wytyczymy granicę i jaki jest stopień społecznej szkodliwości zachowań danego właściciela, małżonka czy eksmałżonka. Decyzja należy do państwa senatorów. Chodzi o to, czy uważacie, że należy przywrócić poprzednie brzmienie tego przepisu, tak aby chronił on te osoby, czy też przychylacie się do obecnego brzmienia, które w pewien sposób pozostawia je samym sobie. W tej chwili ustawodawca mówi im: radźcie sobie sami i, korzystając z sądów, to znaczy z drogi cywilnoprawnej, likwidujcie źródło konfliktu, a nie jego objawy. I to jest sprawa do rozważenia przez państwa senatorów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jego zadaniem nie jest ocena tego, czego w ustawie nie ma. Zadaniem Trybunału jest ocenianie konstytucyjności istniejących przepisów. W związku z tym stwierdzono, że wspomniany przepis jest zgodny z konstytucją, przynajmniej w tym aspekcie, który był przedmiotem skargi. Pani, która ją wniosła, uważała, że przepis ten narusza jej godność. Trybunał zauważył, że gdyby wniesiona została skarga innego rodzaju, być może zostałaby ona uwzględniona, niemniej jednak w tym wypadku skarga dotyczyła takich artykułów, które zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie zostały naruszone. Trybunał wskazał również, że decyzja, czy wspomniane osoby będą chronione tylko w drodze powództwa, czyli na gruncie prawa cywilnego, czy też zostaną objęte ochroną na gruncie prawa karnego, należy do ustawodawcy.

Ustawodawca w pewnym momencie powiedział: nie, nie będziemy ich chronić w ramach prawa karnego. Teraz rzecznik praw obywatelskich zwraca uwagę, że zdarzają się tu jednak pewne nadużycia, które przekraczają granicę akceptacji społecznej. W związku z tym państwo senatorowie powinni się zastanowić, czy chcą chronić te osoby, tak żeby w trakcie konfliktu ich przeciwnicy musieli się miarkować, czy lepiej pozostawić to w takim stanie jak teraz, kiedy wszyscy ci ludzie, że tak powiem, męczą się ze sobą, zamiast pójść do prokuratora.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Wszystko jest jasne, ale prosiłbym, żeby zechciała pani jeszcze przytoczyć poprzednią wersję tego przepisu, o którym była mowa, tak żebyśmy wiedzieli, do czego mielibyśmy ewentualnie nakłaniać ustawodawcę.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:**

Szanowni Państwo, chodzi o to, że w obecnym brzmieniu przepis ten zawiera słowa „kto stosuje przemoc wobec osoby”.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: No tak.)*

Takie sformułowanie wyklucza przemoc za pośrednictwem oddziaływania na rzecz. Musi to być przemoc bezpośrednia, na przykład uderzenie jakiejś osoby.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: A jak by to brzmiało, gdybyśmy wrócili do poprzedniej wersji?)*

W postulacie rzecznika chodzi o wykreślenie słów „wobec osoby”, tak aby uwzględnić również przemoc o charakterze pośrednim. To wszystko.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo. Myślę, że w tej chwili sprawa jest jasna.

Czy panowie senatorowie chcą się wypowiedzieć?

Pan senator Rulewski. Proszę bardzo.

### **Senator Jan Rulewski:**

Pani Legislator, mam małe wątpliwości, ale odnoszą się one tylko do pewnej grupy przypadków. Dla mnie jest jasne, że z art. 76 konstytucji wynika obowiązek państwa polegający na ochronie lokatora przed co najmniej dwiema sprawami, to jest przed naruszeniem bezpieczeństwa lokatora i, co też jest ważne, jego rodziny oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Z tego punktu widzenia wydaje się oczywiste, że skoro bezpieczeństwo lokatora i jego rodziny jest wartością nadrzędną, to należałoby wesprzeć działanie rzecznika.

Niemniej jednak jeśli przepis ten miałby niwelować art. 21 konstytucji stanowiący, że państwo chroni własność, to dla mnie byłoby to bardzo przykre. Oczywiście z jednej strony istnieje sfera nieuczciwych praktyk polegających na wypieraniu lokatorów z mieszkań wbrew zawieranej umowie po to, żeby maksymalizować zyski, jednak z drugiej strony moim zdaniem znacznie liczniejsza jest grupa ludzi, którzy korzystają ze słabej ochrony własności i nie płacą ani minimalnego nawet czynszu, ani żadnych innych świadczeń, czym bardzo obciążają tych, którzy wynajmują im lokale. Co więcej, takie osoby w gruncie rzeczy okupują cudzą własność. Można tu mówić o swoistym przymusie, bo okupują one cudzą własność, łamiąc tym samym zawarte umowy. I to jest efekt złej polityki mieszkaniowej i niedostatecznej ochrony umów w naszym kraju. Zresztą w Europie zwracano nam już uwagę, że pod tym względem prawo własności nie jest u nas dostatecznie chronione. Wywołuje to konflikty, o których pani legislator już tutaj powiedziała.

Mimo wszystko zmierzam jednak do takiej konkluzji, że w tych przypadkach, kiedy mamy do czynienia z zagrożeniem bezpieczeństwa lokatora lub jego rodziny, należy przywrócić możliwość ingerencji prokuratora. Nie widzę tutaj większego pola manewru. Wprawdzie może się to odbywać z uszczerbkiem dla prawa własności, jednak bezpieczeństwo jest dla mnie racją podstawową.

Chciałbym również powiedzieć, że mam w tej sprawie pewne wątpliwości. Otóż minister twierdzi, że obecne rozwiązanie jest konstytucyjne, bo w przypadku przemocy wywieranej poprzez oddziaływanie na rzecz można dochodzić swoich praw na drodze cywilnej, a jednak... Może ktoś mnie poprawi, ale stalking to też nie jest przemoc bezpośrednia, a mimo to jest on spenalizowany. Tak więc sam nie wiem, co o tym myśleć. To jest kolejna wątpliwość.

Panie Przewodniczący, konkludując, uważam, że podstawowe, pierwszorzędne kwestie, za które odpowiada państwo, to życie i zdrowie obywateli. W związku z tym opowiadam się za tym rozwiązaniem, które zagwarantuje lokatorom większe bezpieczeństwo. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Pan senator Kutz.

### **Senator Kazimierz Kutz:**

Chciałbym opisać przypadek, z którym zetknąłem się w moim biurze. Używając pojęcia „właściciele kamienie”, przyjmujemy za pewnik, że chodzi o właścicieli prywatnych, podczas gdy na Śląsku jest taki problem, że ten sam proceder uprawiają samorządy miejskie. Na Śląsku jest bardzo dużo starej substancji mieszkaniowej. W takich miejscach mieszkają przeważnie bardzo starzy i samotni ludzie, znajdujący się w straszliwej sytuacji egzystencjalnej. Niektórzy z nich przeprowadzili się tam ze swoich poprzednich mieszkań właśnie z powodu biedy, ale ukryto przed nimi, że są to domy przeznaczone do likwidacji, i to w perspektywie kilku lat. Te domy są własnością miasta. Znam osobę, która boryka się z tym już dosyć długo. Problem jest taki, że urząd miejski robi z lokatorami dokładnie to samo, co niektórzy właściciele prywatni. To jest straszliwie przykre, bo na Śląsku nie jest to jednorazowy przypadek. Takie traktowanie tych starych, bezradnych ludzi to jest jakaś tępota, zwłaszcza że nie mają oni pieniędzy na jakichkolwiek prawników. Mechanicznie wypycha się ich do przytułków, a przecież wiadomo, że taka osoba w przytułku zaraz umrze, bo ma zbyt silne poczucie swojej godności. Myślę, że przypadek, o którym mówię, nie jest odosobniony. Bezdusznosc samorządów jest przerażająca.

W związku z tym chciałbym zapytać, czy jeśli skorygujemy ten przepis, dając wyraz naszemu pozytywnemu nastawieniu do ofiar tego rodzaju praktyk, to będzie on dotyczył również tych sytuacji, kiedy właścicielem budynku jest samorząd. Urzędnicy nieraz zachowują się tak samo niegodziwie, jak niektórzy właściciele prywatni, a być może nawet o wiele gorzej, mimo że nie stoją za tym żadne namietności, tylko suche przepisy. Lokator ma się wprowadzić i szlus. I to jest moje pytanie.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Pan senator Knosala.

### **Senator Ryszard Knosala:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja dla odmiany chciałbym przedstawić inną sprawę, tym razem pozytywną. Otóż od wielu, wielu lat współpracuję z młodymi ludźmi – ze studentami i z doktorantami – którzy wynajmują mieszkania na różny okres, czasami na rok, czasami na pięć lat. No, taka tendencja zarysowała się szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu. Mimo to nigdy nie słyszałem o tym, by ci studenci brali udział w awanturach, o jakich tu mówimy. Zawsze zawierają oni umowy i ich dotrzymują. Często rozmawiam z młodymi ludźmi i wiem, że mają oni różne bolączki życiowe, ale nigdy nie są to problemy wynikające z najmu mieszkania. Tak więc widzimy, że po trosze jest to problem mentalnościowy, zależny od wieku.

W związku z tym opowiadam się jednak za... Senator Rulewski przywołał dwa artykuły konstytucji. Oczywiście, zapewnianie bezpieczeństwa jest ważne, ale od tego są inne instytucje. Mając na uwadze tę liczną grupę młodych ludzi, którzy wchodzą w życie i nie stwarzają tego rodzaju konfliktów, w tym wypadku uznaję wyższość prawa własności. Tak więc popieram stanowisko rządu. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Pan senator Aleksander Świeykowski:

### **Senator Aleksander Świeykowski:**

Dziękuję bardzo.

Ja bazuję na własnych doświadczeniach, bo po powrocie z zagranicy przejąłem nieruchomości z lokatorami i przeżyłem to wszystko, o czym tutaj mówimy. Dla lokatora, który nie chce wynieść się z nieruchomości – obojętnie w jakim stanie byłaby ta nieruchomość – właściciel jest wrogiem, kapitalistą, posiadaczem. Człowiek chce wziąć starą chałupę, wyłożyć pieniądze i zaryzykować remont, żeby uratować tę substancję, ale dla lokatora i tak jest wrogiem, który chce go wyrzucić, a nie daje mieszkania zastępczego. Te relacje są katastrofalne. Doszło do tego, że wyremontowałem jeszcze kilka innych nieruchomości, ale nie mam w nich ani jednego lokatora. I nie będę miał tak długo, jak długo będzie mnie na to stać. Uratowałem całą tę substancję, mam nowoczesne budynki, ale mieszkania stoją puste. Nie wynajmę ich, bo nie chcę mieć lokatorów.

Zresztą miałem lokatorów również wtedy, gdy mieszkalem za granicą. No, tam też zdarzają się takie sytuacje, ale jednak zawsze można wyegzekwować to, co jest postanowione w umowie. U nas za to jest tak, że jeżeli zacznie się jakikolwiek proces z lokatorem, to będzie to trwało dziesięć – piętnaście lat, aż chałupa się rozleci. I często tak właśnie jest. Pod tym względem mój przypadek nie jest wyjątkiem.

Doszedłem więc do wniosku – zresztą nie tylko na podstawie tych doświadczeń – że generalnie rzecz biorąc, prawo własności jest prawem podstawowym, które musi być przestrzegane. Zresztą cała Ameryka zawsze opierała i do dnia dzisiejszego opiera na tym swój byt. To, co do kogoś należy, musi być chronione. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Dyskusja zaczęła trochę zbaczać w kierunku, który nie ma żadnego związku z tym, o czym powinniśmy tutaj mówić, tak więc zanim poproszę o głos pana ministra, który zapowiedział, że chciałby się do tego wszystkiego odnieść, wypowiem się jako ostatni dyskutant. Być może nasze opinie będą panu pomocne.

Proszę państwa, to oczywiste, że własność musi być chroniona. Co do tego nie ma wątpliwości. W tej sprawie, o której rozmawiamy na wniosek rzecznika praw obywatelskich, nie chodzi o to, żeby osłabić ochronę prawa własności. To jest bezsporne. Wcale nie chodzi też o to, że ogromna większość ludzi nie ma żadnego problemu z respektowaniem prawa własności przysługującego właścicielowi mieszkania. To nie ma znaczenia, czy wynajmuje on je studentom, czy komukolwiek innemu. Nie o tej sprawie mówimy. To, że ogromna większość ludzi nie ma problemów z prawem, nie oznacza, że nie trzeba pytać, czy w systemie prawnym nie brakuje jakiegoś ogniwa. Studentom na wydziałach prawa mówi się, że to, iż ogromna większość ludzi nie kradnie, nie oznacza, że nie jest potrzebny przepis, który przewiduje karę za kradzież.

Oczywiście mówimy tutaj o skrajnościach, ale takie sytuacje też się zdarzają. Rzecznik je dokumentował i na tej podstawie przedstawił nam wniosek, z którego wynika, że dotychczasowa ochrona cywilnoprawna dla osób, które są w jakiś sposób nękanie w związku z tym, że ich stosunki z właścicielem mieszkania czy domu pozostają nieuregulowane, jest niewystarczająca. W związku z tym trzeba zastosować także środki z zakresu prawa karnego. Kierunek tej zmiany został jasno wskazany przez panią legislator. Chodzi o powrót do tego przepisu prawa karnego, który już kiedyś istniał.

Ja też mam swoje zdanie na ten temat i zaraz je przedstawię, ale najpierw chcę powiedzieć, że rozważam również sytuacje szczególnie trudne, polegające na tym, że właściciel mieszkania musi tolerować lokatora, który w świetle prawa nie powinien tam mieszkać. Najlepszy przykład to rozwiedzione małżeństwa. Sąd wydaje orzeczenie, z którego wynika, że po rozwodzie jedna z osób musi opuścić mieszkanie, ale ta osoba nie ma gdzie się wynieść. Nie zostaje tam dlatego, że chce dokuczyć swojemu byłemu małżonkowi, ale po prostu nie ma się gdzie wynieść. I kto ma wykonać eksmisję? Przecież ta osoba mieszka tam bezprawnie.

Właściciel w przypływie rozpaczy może posuwać się do kroków, które są sprzeczne z prawem, i mówić, że broni swojej własności, ale w państwie prawa nie można robić tego za wszelką cenę. Myślę, że część tych zachowań, o których tu mówimy, to sprawy kryminalne, które mogą być rozpatrywane na gruncie obecnego prawa karnego. To

zależy od tego, jak daleko posunięte są te groźby. Nie musimy opierać się akurat na tym przepisie, który pani mecenas przedstawiła nam jako przedmiot naszej debaty. W kodeksie karnym są jeszcze inne przepisy, które dają podstawę do szukania pomocy na gruncie prawa karnego.

Wszystko to jest jednak niewystarczające i dlatego trzeba rozważyć ewentualny powrót do tej wersji przepisów prawa karnego, która obowiązywała kiedyś. Dałoby to tym nękanym osobom lepsze narzędzia do ochrony swoich uprawnień. I do tego sprowadza się cała ta sprawa.

Zapewne wszyscy panowie senatorowie mają świadomość, że są takie sytuacje, które w świetle prawa wyglądają inaczej niż w rzeczywistości. W Polsce mamy szczególną sytuację mieszkaniową, polegającą głównie na tym, że wiele z tych osób po prostu nie ma się gdzie wynieść. Reprezentujący Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich pan minister Nawacki, z którym pracowałem przez wiele lat, w razie potrzeby może potwierdzić, że te sprawy nieraz były przedmiotem naszego zainteresowania, gdy zajmowaliśmy się systemem opieki społecznej i polityką socjalną.

Aktualnie w Polsce nie można wykonywać eksmisji na bruk. Nareszcie zostało to zakazane, ale wiążą się z tym wielkie problemy społeczne i prawne. Nawet jeśli ktoś jest właścicielem i ma wszelkie uprawnienia, a z wyroku jasno wynika, że dana osoba, na przykład były małżonek, nie ma prawa mieszkać w jego domu, to i tak nie można eksmitować jej na bruk. Jeżeli miasto, miasteczko czy gmina nie ma żadnego lokalu zastępczego – a najczęściej tak właśnie jest – to w tej sytuacji nie można wykonać takiego wyroku.

I tu pojawia się największa trudność. Czy to oznacza, że wobec tego właściciel może wziąć sprawy we własne ręce i dopuścić się nękania tej niechcianej osoby, aby skłonić ją do tego, żeby jednak się wyniosła? To jest to pytanie, na które mamy odpowiedzieć. Ja uważam, że nie. Nie możemy dopuścić do tego, żeby wobec bezsilności gminy, miasta czy państwa właściciel mógł sam wymierzać sprawiedliwość, stosując groźby, o jakich tutaj mówimy. I dlatego jestem zdania, że niezależnie od tego, jakie środki obrony przed nękaniami daje takiej osobie prawo cywilne, powinniśmy wrócić do tych przepisów, które dawały nękanym jeszcze większe możliwości obrony. I za takim właśnie rozwiązaniem będę głosował.

Ale zanim poddam tę sprawę pod głosowanie, udzielię głosu panu ministrowi. Proszę bardzo.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Stanisław Chmielewski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, mój głos nie będzie odbiegał od tonu dyskusji, która się tutaj toczy. To prawda, że mamy do czynienia z dużym problemem społecznym. Wnioskodawca w osobie rzecznika praw obywatelskich proponuje rozwiązać go poprzez nowelizację jednego przepisu. No, wydaje mi się... powiem nawet więcej: jestem przekonany, że to nie jest dobra droga. W ten sposób tego problemu nie rozwiążemy. Następstwem takiej nowelizacji będą kolejne problemy, równie niełatwe do rozwiązania. Sformułowanie

„groźba bezprawna” też nie jest jednoznaczne, a chcę podkreślić, że moim zdaniem normy prawa karnego powinny być czytelne i zrozumiałe dla wszystkich, bo inaczej mielibyśmy do czynienia z dowolnością w ocenie zachowań, które w ostateczności wiążą się z karą.

Poza tym z całą pewnością w tym konkretnym przypadku... Cały czas mówimy o art. 191, ale w kodeksie karnym mamy też art. 288, który jasno i wyraźnie mówi o uszkodzeniu, zniszczeniu lub uczynieniu rzeczy niezdatną do użytku. Prokurator może więc oceniać tego rodzaju bezprawne i niezgodne z zasadami współżycia społecznego działania, chociażby na bazie tego właśnie przepisu.

Popatrzmy na to również z drugiej strony. Z całą pewnością najemca może... W kodeksie cywilnym przewidziane jest też szybkie postępowanie – taka jest jego istota, więc nie powinno być ono długotrwałe – związane z ochroną naruszonego posiadania, mogące doprowadzić do przywrócenia stanu poprzedniego, oczywiście jeżeli najemca jest posiadaczem. To wcale nie musi wiązać się z najmem, ale trzeba wykazać fakt posiadania. Oczywiście nie rozwiązuje to problemu, ale na jakiś czas łagodzi sytuację. W każdym razie nie możemy – chcę to jeszcze raz podkreślić – doprowadzić do takiej sytuacji, że w Polsce antidotum na wszelkie zło stanie się prawo karne.

Padła tutaj uwaga o stalkingu, który znalazł się już w kodeksie karnym. No, to jest znak naszych czasów. Sytuacja, o której mówi rzecznik praw obywatelskich, zapewne też jest swego rodzaju znakiem naszych czasów, ale nowelizowanie kodeksu karnego tylko ze względu na tego rodzaju działania nie byłoby chyba dobrym rozwiązaniem.

Mimo wszystko chcę podkreślić, że dyskusja, którą prowadzimy, jest istotna. Takie rozmowy powinny się toczyć i będą się toczyły. Mam nadzieję, że w przeciągu dwóch miesięcy do Sejmu trafi nowelizacja kodeksu karnego, tak że jak najbardziej powinna się wtedy odbyć dyskusja na ten temat. Musi to być jednak dyskusja całościowa. Nie możemy zawsze zmieniać prawa karnego poprzez takie częściowe nowelizacje, tak więc chciałbym zaapelować o to, żebyśmy zajęli się tą sprawą dopiero podczas dyskusji związanej z ogólną nowelą kodeksu karnego. Reakcja prawna państwa musi być w tej kwestii adekwatna do sytuacji i zgodna z zamierzeniami ministra sprawiedliwości i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Jestem przekonany, że jeszcze w tym miesiącu rząd przyjmie na swoim posiedzeniu nowy kodeks karny.

Myślę, że każdy pokrzywdzony lokator jest w stanie wykazać bezprawność działań właściciela, ale jeżeli sam lokator narusza prawo, to trzeba pamiętać, że właściciel też ma prawo do ochrony i do korzystania ze swojego majątku. Lokator również musi wywiązywać się z umowy. Nie możemy o tym zapominać, bo inaczej wyrazilibyśmy zgodę na bezprawne działania.

W sytuacji, o jakiej mówił pan przewodniczący, czyli wtedy, gdy lokator czeka na eksmisję, a właściciel musi mu zapewnić warunki do życia poza lokalem, z którego korzystał dotychczas... Czasami wynika to także z tego, że budynek niestety się dekapitalizuje. Mam na myśli to, co pan senator powiedział o Śląsku. Nie chcę komentować działań, które podejmuje samorząd, ale przypuszczam, że obiekty te były budowane z myślą o określonym czasie

użytkowania. No, to może być problem, ale taka sama sytuacja jest w wielu miastach Polski. Budynek się dekapitalizują, czasami wracają do właścicieli, a czasami zajmuje się nimi samorząd, ale problem związany z tym, aby lokatorzy zechcieli je opuścić, chociażby czasowo, jest duży.

Chcę podkreślić jedno: zachowajmy równość wobec prawa. Zarówno właściciel, jak i lokator – nawet taki, który nie wykonuje obowiązków wynikających z umowy – powinni mieć możliwość skorzystania z przepisów prawa cywilnego. Jeżeli zaś nastąpi ewidentne naruszenie ochrony życia lub zdrowia, sądy, oczywiście w następstwie działań prokuratury, z całą pewnością będą prowadziły postępowania w taki sposób, aby zostało to napiętnowane i ukarane. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie chcieliby jeszcze coś dodać?  
Pan senator Rulewski.

### **Senator Jan Rulewski:**

Pewnie zostaną skarżeni za to, że przekraczam granice tej dyskusji, ale... Rzecznikowi chodzi o zmianę w kodeksie karnym likwidującą przyzwolenie na przemoc poprzez oddziaływanie na rzecz, niemniej jednak ja chciałbym zaapelować, by niezależnie od tego, jak potoczą się sprawy, nie wylewać dziecka z kąpielą. Co jest tym dzieckiem? Otóż uważam, że jest nim instytucja najmu, która jest korzystna zarówno dla najemcy, jak i dla wynajmującego. Korzystają z niej ci, których nie stać na własne mieszkanie, a ci, którzy posiadają nadwyżki metrażowe, na tym zarabiają. Zresztą czasami są to niewielkie kwoty. Żle by się więc stało, gdyby w wyniku wprowadzenia takiego zapisu instytucja najmu zaginęła.

Czy moje obawy są bezpodstawne? Nie, dlatego że z instytucją najmu, podobnie jak w przypadku rynku pracy, wiąże się bardzo duża szara strefa. Taka sytuacja jest chora, bo wszyscy na niej tracą. Lokatorzy się boją, bo formalnie nie mają prawa przebywać w cudzym mieszkaniu, ale najwięcej traci oczywiście państwo, bo nie uzyskuje dochodów z tytułu umowy najmu. I tym stwierdzeniem kończę swój apel.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Pani Legislator. Bardzo proszę.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:**

Dziękuję za głos.

Szanowni Państwo, chciałabym zwrócić uwagę, że doszło tu do, można powiedzieć, pomylenia rodzajów najmu. W Polsce mamy dwa różne rodzaje najmu. O pierwszym z nich mówi kodeks cywilny – jest to najem na zasadach rynkowych – a drugi to najem w rozumieniu ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, który ma charakter, powiedziałabym, prawie przymusowy,

bo wiąże strony na wiele, wiele lat. Ustawa nakłada też na właścicieli zakaz podnoszenia czynszu powyżej pewnych granic, co uniemożliwia im czerpanie zysków ze swojej własności. Tak więc nie można powiedzieć, że instytucja najmu zniknie. To jest bardzo potrzebna instytucja, tylko że zasady, na jakich mieszkania na wolnym rynku wynajmują studenci, są inne niż zasady, na jakich wynajmuje się lokale w starych kamienicach. Lokatorzy mieszkają tam jeszcze na podstawie starych decyzji, które zostały zamienione na umowy najmu, ale powiedzmy sobie szczerze: nie ma tam praktycznie żadnej swobody umów. Tak że są to kompletnie różne rodzaje najmu, a te karygodne zachowania, o których mówimy, mają miejsce właśnie w przypadku tych drugich umów. Chodzi o to, że strony chcą po prostu wypłacać się z układu, który został im narzucony przez ustawę o najmie lokali mieszkalnych.

Nie musimy zmieniać kodeksu karnego. Przepis, który będzie nakładał kary na właścicieli stosujących tego rodzaju przymus wobec najemców, możemy wpisać też do ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Prawda? No, to jest ustawa szczególna.

Niemniej jednak chodzi tutaj nie tylko o lokatorów. Rzecznik praw obywatelskich podnosi akurat tę kwestię, ale to tylko punkt wyjścia, przykład, na którym ewidentnie widać przymus na osobę za pośrednictwem oddziaływania na rzecz. Nie jest to przymus bezpośredni, bo na przykład wpuszczenie kogoś robaków do mieszkania nie oddziałuje na tę osobę bezpośrednio. No, nie boli ją to, że te robaki tam biegają. Ale czy można dalej mieszkać w takim lokalu?

Podsumowując, prosiłabym, żeby zwrócili państwo uwagę na to, iż nie można mówić o najmie jako jednolitym zjawisku. To właśnie przeszkadzało mi w uporządkowaniu tego tematu. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Wydaje mi się, że nasza dyskusja była dostatecznie instruktywna. W tej chwili lepiej rozumiemy, na czym polega postulat Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Chodzi tutaj po prostu o stworzenie większych możliwości ochrony przed aktami bezprawia, o których mówiliśmy, tak aby lokatorzy mogli się bronić nie tylko na gruncie prawa cywilnego. Można to osiągnąć czy to poprzez modyfikację wskazanego przepisu kodeksu karnego, czy to poprzez dodanie odpowiedniego przepisu do ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Panowie Senatorowie, dla nas istota tej sprawy sprowadza się do tego, czy jesteśmy zdania, że takie wzmocnienie ochrony lokatorów poprzez przeprowadzenie odpowiedniej zmiany ustawowej powinno nastąpić, czy nie. Jeżeli tak, to będziemy głosowali za podjęciem inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Jeśli wystarczająco dobrze to zreferowałem, to możemy już przystąpić do głosowania.

Kto z panów senatorów jest za tym, żebyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą zgodną z postulatem rzecznika praw obywatelskich? (4)

Kto jest przeciw? (1)

Kto się wstrzymał? (1)

Wniosek został poparty.

Wobec tego będziemy prowadzić działania zmierzające do przygotowania odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Jest jeszcze kwestia, którą na końcu podniosła pani legislator. Być może powinniśmy przygotować alternatywne rozwiązanie. Nasza inicjatywa mogłaby dotyczyć albo zmiany przepisów kodeksu karnego, albo dodania odpowiedniego przepisu do ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

*(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis: Z tym że do pierwszego czytania nie możemy skierować projektów alternatywnych.)*

Pierwotnie mówiliśmy o zmianie kodeksu karnego, więc musimy przy tym pozostać. Zresztą na pewno będziemy jeszcze o tym dyskutować wspólnie z Komisją Ustawodawczą.

Kto z panów senatorów chciałby być referentem w sprawie tego projektu?

*(Senator Jan Rulewski: Ja mogę go zreferować.)*

Zgłasza się senator Rulewski. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do ostatniego punktu dzisiejszego porządku obrad, również związanego z postulatem rzecznika praw obywatelskich. Chodzi o problemy wynikające z ustawy z 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw i z praktyki orzeczniczej sądów związanej z realizacją tej ustawy.

Ta sprawa była już dyskutowana przez naszą komisję. Co więcej, senackie Biuro Legislacyjne przygotowało nawet projekt odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Wobec tego od razu poproszę panią mecenas Mandylis o przedstawienie przynajmniej głównych punktów tej dosyć obszernej ustawy.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:**

Szanowni Państwo, jeżeli chodzi o ustawę o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, to została ona uchwalona w 2005 r. Ustawa ta miała za zadanie wdrożenie dyrektywy odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw. Dyrektywa Rady z 29 kwietnia 2004 r. określała obowiązki każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczące ustanowienia kompensat przysługujących ofiarom przestępstw, które w żaden inny sposób nie mogą uzyskać odszkodowania, a w wyniku przestępstwa poniosły szkodę w postaci uszkodzenia ciała. Odnosi się to również do osób, które w wyniku przestępstwa umarły i pozostawiły po sobie członków rodziny będących wcześniej na ich utrzymaniu. Jeżeli członkowie rodziny nie posiadają środków na utrzymanie bądź nie są w stanie pokryć kosztów pogrzebu i nie mogą uzyskać pieniędzy na te cele z żadnego innego źródła, to mogą oni wystąpić do sądu z wnioskiem o przyznanie kompensaty. Jej maksymalna wysokość to 12 tysięcy zł.

Nie chciałabym przedstawiać państwu całej tej ustawy. W każdym razie spotkała się ona z bardzo daleko idącą krytyką przedstawicieli doktryny i osób, które są, że tak powiem, dobrze zorientowane w tym temacie. Rzecznik praw obywatelskich w swoim stanowisku odniósł się do kilku problemów, które należałoby rozwiązać. Kiedy jed-



nak czyta się materiały dotyczące tej ustawy, okazuje się, że z tych problemów jest zdecydowanie więcej. Jest ich cała masa.

W swoim projekcie, który jest, można powiedzieć, wstępną czy też roboczą propozycją, zasugerowałam parę zmian, z których część realizuje postulaty rzecznika praw obywatelskich, a część nie. Może najpierw powiem o tym, jakie uwagi uwzględniłam, a później opowiem o dwóch uwagach rzecznika praw obywatelskich, których nie uwzględniłam ze względu na bardzo daleko idące konsekwencje, jakie miałyby to dla całej ustawy.

Pierwsze zmiany dotyczą definicji ofiary, osoby najbliższej i osoby uprawnionej. Pozostawiłam tutaj stwierdzenie, że ofiara to osoba fizyczna, która bądź poniosła śmierć, bądź doznała naruszenia czynności narządów ciała lub rozstroju zdrowia, przy czym wykreśliłam odesłanie do art. 156 i 157 kodeksu karnego. Zrobiłam to ze względu na to, że dotychczas sąd musiał stwierdzić, że nastąpiło określone uszkodzenie ciała trwające powyżej siedmiu dni, tak więc osoby, które doznały uszczerbku na zdrowiu trwającego poniżej siedmiu dni nie mogły ubiegać się o kompensatę. Poza tym zdaniem osób, które zajmują się tą ustawą, takie ograniczanie zakresu szkód, jakie dają osobie pokrzywdzonej prawo do kompensaty, jest sprzeczne z dyrektywą, ponieważ dyrektywa nie wskazuje, za jakie konkretne skutki przestępstwa można zadośćuczynić. Jest ona sformułowana w taki sposób, że na jej podstawie kompensaty może się domagać również ktoś, kto doznał krzywdy psychicznej, czyli traumy. W innych krajach Unii Europejskiej można ubiegać się o zadośćuczynienie za krzywdę o charakterze wyłącznie psychicznym. Nasza ustawa, oczywiście ze względów finansowych, ogranicza jednak możliwości dochodzenia kompensaty do tych sytuacji, kiedy ofiara poniosła śmierć bądź doznała naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia. Tak więc z jednej strony zaproponowana przeze mnie zmiana, znosząca odniesienie do konkretnych uszkodzeń ciała, o których mowa w kodeksie karnym, zwiększyłaby nieco liczbę osób uprawnionych do kompensaty. Z drugiej jednak strony można powiedzieć, że ustawa w pewnym sensie nadal byłaby sprzeczna z dyrektywą, bo i tak ustanawiałaby pewne granice pomiędzy osobami pokrzywdzonymi, właśnie ze względu na skutek przestępstwa. Tymczasem dyrektywa w ogóle nie mówi o skutkach, tylko o osobach pokrzywdzonych, które padły ofiarą przestępstwa. My jednak musimy twardo stąpać po ziemi, więc pozostawiamy kryterium skutku, ale jednocześnie troszeczkę rozszerzamy zakres tego przepisu, usuwając odwołanie do artykułów kodeksu karnego.

Następna kwestia to zmiana dotycząca art. 4. Proponujemy, by kompensata była przyznawana, jeżeli czyn został popełniony na szkodę osoby mającej miejsce stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej lub na terytorium innego państwa członkowskiego. Rezygnujemy więc z kryterium obywatelstwa na rzecz miejsca stałego pobytu. Dlaczego? Otóż na miejsce stałego zamieszkania wskazuje również dyrektywa. Jeżeli chodzi o obywatelstwo, to jest o nim mowa w europejskiej konwencji dotyczącej kompensacji z 1983 r. Powiem państwu szczerze, że byłam bardzo zdziwiona, kiedy dowiedziałam się, że konwencja, która była podstawą wspomnianej ustawy – oparto na niej

szereg przepisów – nie została przez nasz kraj podpisana ani ratyfikowana. W ogóle nie jesteśmy stroną tej konwencji, więc nie rozumiem, dlaczego mielibyśmy tak kurczowo się jej trzymać. Szereg przepisów zaczerpnięto właśnie z tej konwencji, podczas gdy de facto w żaden sposób nas ona nie wiąże. To dyrektywa jest dla nas wiążąca, a nie mówi ona o obywatelstwie, tylko o zamieszkiwaniu. W związku z tym proponujemy, aby w art. 4 znalazło się sformułowanie dotyczące miejsca stałego pobytu na terytorium Polski bądź innego kraju Unii Europejskiej.

Szanowni Państwo, jeżeli chodzi o art. 6, to nasz kraj wprowadził barierę 12 tysięcy zł. Ja tego nie neguję, ponieważ zadaniem Senatu nie jest zwiększanie wydatków budżetowych w tym zakresie. Chcemy jednak zwiększyć dostępność środków, które na ten cel co roku otrzymuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Brałam udział w posiedzeniach komisji dotyczących budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości i wiem, że na cele związane z kompensatami oraz na realizację bodaj dwóch innych ustaw związanych z zadośćuczynieniem dla ofiar represji co roku przeznaczają się, o ile dobrze pamiętam, 70 milionów zł, z czego wykorzystywana jest bardzo niewielka kwota. Nie chciałabym teraz grzebać w tych dokumentach i wyszukiwać, ile takich spraw się odbyło, ale rocznie jest ich bodaj dziewięćdziesiąt, przy czym czasem orzekane są po prostu śmieszne kwoty rzędu 100 albo 120 zł. W związku z tym pozwoliłam sobie wpisać do projektu, że kompensata nie może być niższa niż 200 zł. Przecież jeżeli ktoś walczy w sądzie o kompensatę, a potem dostaje 120 zł, to taka kwota nie pokrywa nawet kosztów procesu. Oczywiście nie chodzi też o to, żeby zachęcać do występowania o kompensatę osoby, które złamią paznokiec. Pewni ludzie, wiedząc, że gdy tylko wystąpią o kompensatę, to dostaną 500 zł, wnioskowaliby o to, cokolwiek by się zdarzyło. Ta kwota nie może być zbyt zachęcająca, tak żeby kompensaty nie domagały się osoby, które de facto nie czują się pokrzywdzone. Ja zaproponowałam 200 zł, ale to, czy będzie to 200, 300, czy 500 zł, oczywiście jest do uzgodnienia. Sądzę, że w przypadku większej kwoty szkody powinny zostać w jakiś sposób dowiedzione. Kwota 200 zł byłaby zasadzana w sytuacji, kiedy dana osoba mówi, że poniosła jakąś szkodę, na przykład że została uderzona i posiniaczona. Wówczas miałyby to charakter, można powiedzieć, zadośćuczynienia, bo przecież pokrycie kosztów rehabilitacji nie wchodziłoby w grę. Byłby to rodzaj kompensaty za to, że taka osoba doznała jakiegoś naruszenia czynności narządu ciała, choćby na krótki czas.

Jest jeszcze jedna bardzo ważna sprawa dotycząca art. 6, który został przeze mnie rozbudowany. W ust. 2, uwzględniając postulat rzecznika, przewidziałam możliwość domagania się zaliczki na poczet kompensaty na pokrycie niezbędnych kosztów leczenia, rehabilitacji lub pogrzebu. Dlaczego wprowadziłam taki zapis? No, uznałam, że jeśli poszkodowana osoba jest ciężko chora i nie ma środków, żeby się leczyć albo jeśli rodzina nie ma środków na pokrycie kosztów pogrzebu, to nie można z tym czekać i trzeba wypłacić jakąś kompensatę w trybie natychmiastowym. Przepis ten można też oczywiście rozbudować, tak aby obejmował również te osoby uprawnione, które w ogóle nie mają środków na utrzymanie. Chodzi o to, żeby osoby

w trudnej albo bardzo trudnej sytuacji materialnej też mogły ubiegać się o zaliczkę. Dalej, w ust. 3, zastrzegamy, że w orzeczeniu o przyznaniu kompensaty organ orzekający uwzględnia kwotę przyznanej zaliczki, czyli odlicza ją od przyznanej kompensaty.

Dodany przeze mnie ust. 4 stanowi, że kiedy następuje odmowa przyznania kompensaty, organ orzekający wzywa osobę, której wypłacono zaliczkę, do jej zwrotu w terminie miesiąca od dnia otrzymania wezwania. Przepis art. 13 ust. 4 stosuje się odpowiednio. Jest to przepis, który mówi o tym, że jeśli osoba, która otrzymała kompensatę – właściwie chodzi tutaj o zaliczkę – a potem została wezwana do jej zwrotu, nie zwróci jej w terminie, to takie świadczenie zostanie ściągnięte w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Chodzi o to, żeby nie wnosić sprawy do sądu i nie zaczynać osobnego procesu o tysiąc czy 2 tysiące zł. Jeżeli uznano, że wypłacona kwota była nienależna, to od razu powinno dojść do egzekucji.

Następna zmiana dotyczy art. 8 i jest bardzo istotna. Szanowni Państwo, podobna zmiana była już kiedyś proponowana, ale ostatecznie nie nadano tej sprawie biegu. Projekt został wniesiony do Sejmu, ale nigdy nie ujrzał światła dziennego. Celem tamtej zaniechanej inicjatywy było odejście od trybu procesu cywilnego. No, w ustawie jest mowa o postępowaniu nieprocesowym, niemniej jednak w związku z tym, że bardzo często były z tym problemy, zwykle przechodzono do trybu procesowego. Rzecznik też wnioskuje, żeby zmienić to na tryb administracyjnoprawny. Nasza propozycja jest taka, żeby organem właściwym w sprawach o przyznanie kompensaty był prezes sądu okręgowego, w którego okręgu popełniono przestępstwo. Nie chodzi więc o miejsce zamieszkania pokrzywdzonego, tylko o miejsce popełnienia przestępstwa. Jak już mówiłam, uważamy, że w sprawach dotyczących kompensaty powinno się stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy z ust. 2 i ust. 3 dotyczą sytuacji, gdy są trudności z ustaleniem właściwości miejscowej organu orzekającego.

Następnie, po ust. 4, dodajemy ust. 4a, który też jest zgodny z tym, o co występował rzecznik praw obywatelskich. Przepis ten jest powtórzeniem art. 51 ust. 3 kodeksu postępowania karnego stanowiącego, że jeżeli osobą uprawnioną jest osoba nieporadna, w szczególności ze względu na wiek lub stan zdrowia, to jej prawa może wykonywać osoba, pod której pieczęą pozostaje. Chodzi tu na przykład o osoby, które zostały ranne w wypadku i nie mogą samodzielnie występować w swoich sprawach. Nie są one ubezwłasnowolnione, ale jednocześnie nie są w stanie zadbać o swoje sprawy samodzielnie. Wydaje się, że osoba, która... Myślę, że skoro przepis ten znajduje się już w kodeksie postępowania karnego, to sądy wiedzą, jak go wykonywać i jakie osoby mogą sprawować pieczę. Mam na myśli kwestie dotyczące ciągłości sprawowania tej pieczy. To nie może być jakaś osoba dochodząca, pojawiająca się od czasu do czasu, tylko osoba, która sprawuje tę pieczę stale, mogąca występować w imieniu poszkodowanego.

Kolejna sprawa, która została wspomniana przez rzecznika praw obywatelskich, to zbyt krótki termin możliwości dochodzenia kompensaty. Do tej pory były to dwa lata. Był to termin zawity, tak więc niewystąpienie z wnioskiem

o kompensatę w ciągu dwóch lat skutkowało wygaśnięciem tego uprawnienia. Ja pozostawiłam ten rygor, jednakże w moim projekcie termin jest pięcioletni. Zmieniłam również czas dochodzenia. Mianowicie w mojej propozycji nie są to trzy lata od dnia popełnienia przestępstwa, tylko trzy lata od dnia ujawnienia się skutków przestępstwa. Jeżeli ktoś odczuwałby skutki od razu w dniu przestępstwa, to te trzy lata liczono by właśnie od dnia przestępstwa. Jeżeli zaś pokrzywdzonemu w dniu popełnienia przestępstwa wydawałoby się, że nic mu się nie stało, a po dwóch latach okazałoby się, że jednak dostał padaczki i że może to wynikać z uderzenia w głowę, którego doznał w czasie tamtego przestępstwa, to wtedy termin obliczany byłby od dnia ujawnienia się skutków. Z tym że musiałoby to zamknąć się w terminie pięciu lat od dnia popełnienia przestępstwa, tak żeby nie można było cofać się do tego zdarzenia przez całe życie, tylko przez pewien określony czas.

Następny przepis mówi o prokuratorze, jako uczestniku postępowania. Wiązało się z tym szereg problemów. Skoro miałyby nastąpić zmiana postępowania cywilnego na administracyjne, to sytuacja prokuratora... Prokurator byłby uczestnikiem postępowania administracyjnego, a osoba pokrzywdzona byłaby stroną tego postępowania. Oczywiście pokrzywdzony byłby wnioskodawcą, ale nie nazywam go uczestnikiem postępowania. Pisząc o prokuratorze, jako uczestniku postępowania, chciałam wskazać, że nie byłby on stroną, ale miałby obowiązek uczestniczyć w postępowaniu. Tak więc, pozostawiłam obowiązek uczestnictwa prokuratora w postępowaniu.

Szanowni Państwo, kolejna kwestia dotyczy definicji osoby uprawnionej. Do tej pory osobami uprawnionymi byli członkowie rodziny, którzy pozostawali na utrzymaniu osoby zmarłej w wyniku przestępstwa. Celem proponowanej przez mnie zmiany jest odejście od tej zasady. Dlaczego? Otóż zdarzały się na przykład takie sytuacje, że w wypadku ginęło dziecko. Oczywiście rodzice nie byli na utrzymaniu tego dziecka, więc nie mogli domagać się kompensaty w celu pokrycia kosztów pogrzebu. Albo wyobraźmy sobie małżeństwo, w którym oboje małżonkowie pracują i prowadzą wspólne gospodarstwo, tak że o żadnym z nich nie można powiedzieć, że jest na utrzymaniu drugiego. Jeśli nagle jedno z nich umrze, to ta druga osoba nie będzie mogła zgłosić, że była na utrzymaniu małżonka, ponieważ posiada własne źródło dochodu. W moim projekcie członkowie rodziny zostali wskazani w odpowiednim przepisie. Chodzi o małżonków, osoby pozostające we wspólnym pożyciu, wstępnych, zstępnych i osoby przysposobione. Jeżeli jest się w tej grupie, to nie ma znaczenia, czy było się na utrzymaniu tego, kto zginął w wyniku wypadku, czy nie, ponieważ – jak stwierdzono w monografiach na ten temat, które czytałam – w naszym kraju istnieje obowiązek chowania najbliższych zmarłych. Jeżeli pieniądze dostaje tylko ten, kto pozostawał na utrzymaniu zmarłego, to znaczy że odbieramy rodzicom prawo do uzyskania kompensaty na pogrzebanie dziecka. Odbieramy to prawo również wielu małżonkom i rodzicom, którzy nie mieszkali ze swoim dzieckiem, bo było już ono usamodzielnione. Rodzice mają obowiązek pochowania swojego dziecka, nawet jeśli nie było już ono na ich utrzymaniu. Wydaje się zatem, że ten przepis powinien zostać zmieniony.

Przechodzę do następnej kwestii, a mianowicie do art. 9. Otóż w dotychczasowym brzmieniu przepis ten nie różnił osoby uprawnionej, która żyje, i pokrzywdzonego, który zmarł. O tym, czy kompensata się należy, w przypadku osoby zmarłej decyduje adres tej właśnie osoby, a nie adres osoby uprawnionej. Jeżeli na przykład mamy do czynienia z cudzoziemcem, który w wyniku przestępstwa zginął na terenie Polski, to zobowiązane do wypłaty kompensaty jest państwo polskie, ponieważ to tu miało miejsce przestępstwo. No ale założmy, że dzieci tego cudzoziemca mieszkają we Francji. Z dotychczasowego brzmienia tego przepisu wynikało, że we wniosku należałoby wpisać adres osoby uprawnionej, czyli w tym przypadku adres dziecka mieszkającego we Francji. A przecież nie o to tutaj chodzi. Chodzi o ostatnie miejsce stałego pobytu osoby, która zmarła. W związku z tym w tekście tego przepisu – przynajmniej ja tak to rozumiem – te dwie sytuacje powinny zostać rozdzielone. W przypadku, gdy ofiara poniosła śmierć, wniosek o kompensatę powinien zawierać imię, nazwisko i ostatnie miejsce stałego pobytu tej właśnie osoby.

Jeżeli chodzi o ust. 3, to ponieważ rezygnujemy z tego, że osoba najbliższa musiała pozostawać na utrzymaniu osoby zmarłej, zmieniamy go w ten sposób, że do wniosku nie będzie trzeba dołączać dokumentów potwierdzających, że dana osoba pozostawała na utrzymaniu zmarłego. Wystarczą dokumenty potwierdzające fakt bycia osobą najbliższą.

Proszę państwa, to są trudne sprawy. Uważam, że te przepisy i tak trzeba będzie dopracować, bo jest tu jeszcze szereg problemów. Weźmy chociażby kwestię organu pomocniczego. Daleko idącej krytyce poddany został fakt, że organem pomocniczym jest prokurator okręgowy. Jeżeli dana osoba, nawet mająca polskie obywatelstwo, została pokrzywdzona wskutek przestępstwa popełnionego na terytorium Polski, to postępowanie przygotowawcze w tej sprawie poprowadzi prokurator rejonowy, ale żeby dowiedzieć się o przysługującej kompensacie, osoba ta powinna udać się do prokuratora okręgowego, bo to prokurator okręgowy ma obowiązek poinformowania o przysługujących jej uprawnieniach, dostarczenia formularzy itd. No, przecież taki pokrzywdzony nie ma żadnego kontaktu z prokuratorem okręgowym, a prokurator okręgowy nie ma żadnego kontaktu z tymi wszystkimi ofiarami pojedynczych przestępstw, w sprawie których toczą się postępowania przygotowawcze.

I dlatego proponuję, żeby w przypadku tych postępowań, które prowadzą prokuratorzy rejonowi, to oni byli organem pomocniczym dla osób, które stały się ofiarami przestępstwa na terytorium RP. Jeżeli zaś polski obywatel zostałby ofiarą przestępstwa za granicą, to dla niego organem pomocniczym powinien być prokurator okręgowy. Oczywiście najpierw miałby on zapewniony organ pomocniczy za granicą, czyli tam, gdzie popełniono przestępstwo, na przykład w Niemczech. Jakiś niemiecki prokurator rejonowy powinien wstępnie poinformować naszego obywatela, że gdy wróci do kraju, będzie mógł żądać od Niemiec kompensaty. Rzeczywiście wydaje się, że międzynarodowe kontakty prokuratora okręgowego będą... Powiem tak: wydaje mi się, że prokurator rejonowy ma zbyt dużo na głowie, żeby zajmować się jeszcze sprawami

międzynarodowymi, transgranicznymi. Proponuję więc, żeby w wypadku kompensat zagranicznych wzięli to na siebie prokuratorzy okręgowi.

Jest tylko kwestia, jak to zapisać w ustawie, żeby było wiadomo, o który organ pomocniczy chodzi, i żeby to wszystko się nie mieszało. Obecnie te przepisy napisane są w taki sposób, że trudno je uporządkować, i dlatego prosiłabym o... Wiem, że w Ministerstwie Sprawiedliwości pracują osoby bardzo kompetentne i że zmiany w tym zakresie są już projektowane, z tym że nie jest jeszcze znany termin ukończenia prac nad założeniami. W związku z tym zwracam się do państwa z naprawdą gorącą prośbą o udzielenie nam pomocy w napisaniu bardzo dobrego projektu. Dzięki temu mógłby on ujrzeć światło dzienne zdecydowanie szybciej. Przecież i panom senatorom, i Biuru Legislacyjnemu chodzi tylko o to, żeby wspólnie coś zbudować.

Następna kwestia to uchylene art. 11, w którym jest mowa o zakazie kasacji. Chodzi o to, że kiedy wprowadzimy odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego, kasacja stanie się dopuszczalna.

Proszę państwa, kolejny artykuł związany jest z wypłatą odszkodowania, ale bardzo ważna sprawa dotyczy też umorzenia postępowania karnego. Nie wprowadziłam tutaj zmiany, która była postulowana przez rzecznika praw obywatelskich, mimo że ta kwestia bardzo leży mi na sercu. Mianowicie chodzi o podstawy do odmowy przyznania kompensaty. Obecna ustawa wskazuje tutaj na przyczyny odmowy prowadzenia postępowania karnego wypunktowane w art. 17 kodeksu postępowania karnego. Oczywiście jest to bardzo krytykowane rozwiązanie, ponieważ dyrektywa nie wskazuje tego rodzaju kryteriów odmowy przyznania kompensaty. Kto ma do niej prawo, określa art. 5 ustawy, w którym nie ma mowy o tym, że przyznanie kompensaty zależy od faktu skazania czy wykrycia przestępcy. Art. 7, w którym wymienia się konkretne przyczyny odmowy wypłacenia kompensaty, pozostaje więc w sprzeczności z art. 5, który mówi, że przyznając kompensatę, nie oglądamy się na to, co dzieje się ze sprawcą, i że nie jest dla nas ważne, czy został on ukarany. Ten przepis jest sprzeczny również z dyrektywą, dlatego można powiedzieć, że najprostszym rozwiązaniem byłoby po prostu wykreślenie art. 7. Wspomniana wcześniej konwencja jeszcze nas nie wiąże, ale o ile dobrze się orientuję, Ministerstwo Sprawiedliwości będzie dążyło do tego, żeby nasz kraj jednak ją ratyfikował. Mam na myśli tę konwencję dotyczącą kompensacji. W art. 8 stanowi ona, że... Nie chciałabym, żeby to wyglądało nieskromnie, ale mam ten tekst tylko po angielsku. W ogóle nie mogłam znaleźć tłumaczenia, ani u siebie, ani w internecie, w związku z czym dotarłam tylko do tekstu anglojęzycznego. Art. 8 tej konwencji ustanawia warunki ograniczenia kompensaty bądź odmowy jej przyznania. Jest to możliwe w takim przypadku, kiedy poszkodowany przyczynił się do poniesionej szkody, na przykład uczestniczył w bójce, której sam był winien. Chodzi więc o sytuację, kiedy ktoś popełnił przestępstwo, a potem jeszcze wystąpił o kompensatę. I takie przypadki się zdarzają. Tak więc wydaje się, że w takim przypadku, kiedy poszkodowany przyczynił się do poniesionej szkody albo sam brał udział w przestępstwie, powinniśmy odmówić kompensaty. To samo odnosi się do sytuacji, kiedy oso-

ba wnioskująca o zadośćuczynienie przynależy do grupy przestępczej albo do związku mającego na celu popełnienie przestępstwa, a także kiedy przyznanie kompensaty byłoby sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości lub porządkiem publicznym. Myślę nawet, że ta ostatnia klauzula mogłaby być wystarczająca, bo w przypadku przyczynienia się do poniesionej szkody albo przynależności do grupy przestępczej sąd najpierw musiałby skazać taką osobę. W związku z tym może lepiej po prostu napisać, że kompensata się nie należy, jeśli jej przyznanie byłoby sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości lub z porządkiem publicznym. Dla sądu byłoby wtedy oczywiste, że jeżeli ktoś został skazany albo brał udział w bójce, a potem mówi, że złamali mu rękę, to żadne zadośćuczynienie się nie należy. No ale to jest kwestia do dyskusji. Z jednej strony w tej konwencji wskazane są pewne kryteria, ale z drugiej strony oficjalnie nie jest jeszcze ona dla nas wiążąca. W samej dyrektywie z kolei nie ma żadnych kryteriów, tak że te przesłanki dotyczące umorzenia postępowania, które na nasz użytek zamieszczono w art. 7, są niestety sprzeczne z dyrektywą.

Ostatnia kwestia dotyczy... A nie, to już wszystko, co zamierzałam powiedzieć. Nie widzę tylko tego przepisu dotyczącego członków rodziny, to znaczy osób najbliższych. A, jest, dobrze. Już myślałam, że zapomniałam to wpisać. Chodziło mi o definicję osoby najbliższej bez tego zastrzeżenia, że musi ona pozostawać na utrzymaniu ofiary. To wszystko, proszę państwa. Dziękuję serdecznie.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję pani za ten szczegółowy referat.

Widzimy, że sprawa wykroczyła poza początkowy postulat Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, ale są powody ku temu, żeby potraktować ją kompleksowo. Ten projekt zawiera wiele szczegółowych przepisów, tak więc proponowałbym, żebyśmy poważnie rozważyli sugestie pani legislator. Najpierw musimy się z nimi dokładnie zapoznać. Jeden referat to trochę za mało, żeby można było wyrobić sobie zdanie na ten temat.

Ja na przykład mam wątpliwości co do tych kwot minimum i maksimum. Wyobrażam sobie, że w wielu przypadkach ofiara przestępstwa nie będzie mogła uzyskać adekwatnego odszkodowania za szkody wyrządzone przez sprawcę, ponieważ mogą być one znacznie większe aniżeli 12 tysięcy zł. Kwota minimalna na poziomie 200 zł też wydaje mi się dosyć problematyczna, no ale nie będziemy teraz o tym dyskutować.

Jak rozumiem, ministerstwo nie miało jeszcze okazji przejrzeć tego projektu, więc nawet nie ośmielam się prosić pana ministra o zabranie głosu w dyskusji. Najpierw trzeba mieć ten tekst przed oczami i dobrze go przemyśleć. Podobnie jest w przypadku Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Myślę, że państwo też potrzebują czasu do namysłu.

Potem spotkamy się na kolejnym posiedzeniu i poddamy pod głosowanie, czy za podstawę do dalszego postępowania przyjmiemy ten właśnie projekt w zaprezentowanej formie, czy też może zmodyfikujemy jego treść. Czy panowie senatorowie akceptują taki tryb postępowania?

(*Głosy z sali:* Tak.)

Nie będę poddawał tego pod głosowanie, ponieważ widzę, że nie ma sprzeciwu. Wydaje się, że tak będzie rozsądnie. Musimy się nad tym dobrze zastanowić, bo z tą sprawą wiąże się z znacznie więcej przepisów i problemów, niż myśleliśmy.

Osobom, które nie mają do czynienia z tą częścią naszego porządku prawnego, ta ustawa może wydawać się czymś niezwykłym i rzeczywiście jest ona dość nowatorska. Jest to próba udzielenia przez państwo pomocy osobom pokrzywdzonym wskutek przestępstwa. Takie osoby właściwie zostają pokrzywdzone podwójnie. Po pierwsze, stają się ofiarami przestępstwa, a po drugie, ponoszą konkretne szkody, które często są nie do naprawienia. Sprawca przestępstwa zwykle nie ma i nigdy nie będzie miał żadnego majątku, a różne inne mechanizmy kompensacyjne i pomocowe nie obejmują w pełni wszystkich strat, jakie może ponieść ofiara.

Panowie Senatorowie, jeżeli popierają panowie zgłoszoną przeze mnie propozycję, to nie będziemy już dzisiaj dyskutowali o szczegółach. Głosowanie odbędzie się na następnym posiedzeniu, wobec czego proszę zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich o to, by wcześniej przesłać do Biura Legislacyjnego uwagi w tej sprawie. Panów senatorów również prosiłbym o przesłanie swoich uwag wcześniej. Biuro Legislacyjne zrobi zestawienie tych zastrzeżeń i zobaczymy, co jeszcze budzi wątpliwości i wymaga dyskusji. A być może tych spornych spraw będzie tak niewiele, że będziemy mogli od razu przejść do głosowania nad tym projektem ustawy.

Jeżeli ta propozycja nie budzi zastrzeżeń, to zamykam dyskusję nad punktem czwartym naszego porządku obrad.

Dziękuję wszystkim, którzy uczestniczyli w tym posiedzeniu, przede wszystkim pani mecenas. To był kawał dobrej roboty legislacyjnej.

Chciałbym też przypomnieć panom senatorom, że jutro mamy dwa posiedzenia, o godzinie 8.15 i o 9.00. Zapraszam do sali nr 217.

(*Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Jeszcze wybór sprawozdawcy.*)

Tak, musimy jeszcze wyznaczyć sprawozdawcę w sprawie projektu nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby się zgłosić?

Jeżeli nie ma chętnych, to proszę wpisać mnie. Taka jest rola przewodniczącego.

Dziękuję wszystkim i zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 22)



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii