



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (183.)
w dniu 29 maja 2014 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Informacji o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013” (druk senacki nr 640).
2. Rozpatrzenie „Informacji na temat działalności Policji, określonej w art. 19 ust. 1–21 ustawy o Policji, w tym informacji i danych, o których mowa w art. 20 ust. 3 tej ustawy – za 2013 rok” (druk senacki nr 639).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam panów senatorów, witam panią prezes, pierwszą prezes Sądu Najwyższego profesor Małgorzatę Gersdorf, i pana dyrektora Krzysztofa Ślebzaka.

Ponieważ jest to nasze pierwsze spotkanie po nominacji pani prezes przez pana prezydenta na to wysokie i zaszczytne stanowisko, w imieniu całej komisji pozwalam sobie złożyć pani prezes gratulacje. I niezwłocznie udzielam głosu w celu przedłożenia informacji, skrótu informacji, bo mamy wydrukowany dokument, na temat działalności Sądu Najwyższego w roku 2013.

Proszę bardzo.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf:

Panie Przewodniczący! Szanowni Panowie!

Chciałabym najpierw dowiedzieć się, ile mam czasu.

(Przewodniczący Michał Seweryński: Tyle, ile trzeba, ale o 12.00...)

(Senator Bohdan Paszkowski: O 13.00.)

(Przewodniczący Michał Seweryński: O 13.00 będzie komendant główny Policji, wobec tego powinniśmy skończyć za pięć...)

Dziękuję bardzo.

Składam takie sprawozdanie, taką informację o działalności Sądu Najwyższego po raz pierwszy, więc proszę mi wybaczyć, jeżeli zrobię to nie dość profesjonalnie. Poza tym jest to informacja składana nie za okres mojej działalności, tylko za okres działalności świętej pamięci Stanisława Dąbrowskiego, ale byłam w tym czasie sędzią Sądu Najwyższego, więc mniej więcej orientuję się, co działo się w Sądzie Najwyższym.

Pierwsza kwestia, którą chciałabym podkreślić, to nieznaczny wzrost liczby spraw, które wpłynęły do Sądu Najwyższego. Ten wzrost jest zauważalny, ale bardzo nie obciąża sędziów i nie powoduje jakichś opóźnień czy zmiany czasu rozstrzygnięcia od wpłynięcia sprawy do podjęcia, ferowania judykatu przez Sąd Najwyższy. Wpływały głównie skargi kasacyjne, kasacje i zażalenia, ale przedstawiane są też kwestie prawne. I tych kwestii prawnych jest więcej

niż w zeszłym roku. Świadczy to o tym, że prawo jest niezbyt doskonałe, albo o tym, że ludzie są niezadowoleni z dotychczasowego orzecznictwa czy że występuje rozbieżność w orzecznictwie sądów na terenie kraju – nie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, tylko na terenie kraju. Poza tym są różnego rodzaju sprawy, apelacje od sądów wojskowych, sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, a także sprawy dyscyplinarne, które rozstrzyga Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy rozstrzygnął i rozpoznał dziesięć tysięcy trzysta osiemdziesiąt siedem spraw, czyli wpłynęło więcej spraw niż sąd rozpatrzył.

W okresie sprawozdawczym nie zmniejszyła się zaległość, która zawsze powstaje, co wynika też ze wzrostu liczby skarg kasacyjnych i pytań prawnych – to wydłuża okres orzekania w tych sprawach.

W tym okresie Sąd Najwyższy dokonywał też wykładni przepisów obowiązującego prawa z uwzględnieniem standardów międzynarodowych, także unijnych, orzecznictwa ETS i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Konieczność taka pojawia się coraz częściej w różnych sprawach, bowiem problemy występujące... gdzie nie jest możliwe nieuwzględnienie porządku prawnego obowiązującego także w świetle standardów międzynarodowych.

Teraz chciałabym pokrótce omówić konkretne zagadnienia dotyczące konkretnych izb, ale zrobię to bardzo skrótowo, ponieważ wszystko jest bardzo szczegółowo omówione w naszym sprawozdaniu za 2013 r.

Pierwsze rozstrzygnięcie Izby Cywilnej to kontrowersyjne rozstrzygnięcie dotyczące możliwości posługiwania się przez ministra sprawiedliwości przy delegowaniu sędziów do tych innych sądów w związku z likwidacją sądów także wiceministrami. Sąd Najwyższy odwołał się w tym judykacie do kryterium legalności i stwierdził, że przewidziane w przepisach uprawnienie ministra przysługuje tylko i wyłącznie temu ministrowi. Jak wiadomo w tym roku zostało to skorygowane przez uchwałę pełnego składu izby, ale sprawozdaje się za rok 2013.

Bardzo ważną uchwałą Izby Cywilnej była uchwała dotycząca przepisu art. 433 kodeksu cywilnego. Ona świadczy o pewnym nowym spojrzeniu na przepisy klasycznej instytucji. Otóż strony procesu uznawały, że na przykład art. 433 dotyczący wylania, odpowiedzialności za wylanie przez okno, wyrzucenie jakichś przedmiotów może mieć współcześnie zastosowanie do sytuacji zalania mieszkania znajdującego się na niższej... Sąd Najwyższy przyjął tradycyjną interpretację, że przepis ten nie dotyczy takich sytuacji.

Drugie orzeczenie Izby Cywilnej, które jest bardzo ważne... Uchwała składu siedmiu sędziów dotyczy współwłasności i możliwości pobierania pożytków z tej współwłasności przez współwłaściciela, który nie dzierży danej nieruchomości. Sąd Najwyższy uznał, że ma on prawo do wynagrodzenia za korzystanie przez innych współwłaścicieli z tej nieruchomości. To jest dość ważna uchwała dla obrotu gospodarczego.

Dla notariuszy i postępowania wieczystoksięgowego bardzo istotne znaczenie ma uchwała, która mówi o tym, że nie jest możliwe tworzenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, gdy spółdzielnia nie dzierży, nie ma własności ani nawet użytkowania wieczystego gruntu, na którym posadowiony jest budynek. To zresztą powoduje, że nasz wniosek na przyszłość... Stawia się taki wniosek *de lege referenda*, żeby ta sprawa została uregulowana, bo to jest niepokojące zjawisko – kreowane są spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu w budynkach posadowionych nie na własnym ani nawet nie na użytkowanym gruncie.

Później mieliśmy jeszcze uchwałę dotyczącą przedawnienia roszczeń z wypadku komunikacyjnego, kiedy ta odpowiedzialność istnieje, ale nie ma osoby odpowiedzialnej, bo nie ustalono tożsamości kierującego pojazdem. Sąd Najwyższy uznał, że przedawnienie następuje tu na podstawie art. 442¹ §2 kodeksu cywilnego, czyli w dwadzieścia lat od przestępstwa.

Szanowni Państwo, chciałabym teraz zaprezentować, dorobek orzecznicy izby pracy, która jest mi najbliższa, najbardziej orientuję się w tych sprawach. Pierwsze orzeczenie, które, jak uważam, ma kapitalne znaczenie dla administrowania państwem, to jest orzeczenie dotyczące likwidowania sądów garnizonowych i możliwości stosowania lub nie transferu pracowników sytuacjach... Czyli art. 23¹ kodeksu pracy. To może dotyczyć także innych sytuacji i reorganizacji... Nasz ustawodawca nie wprowadził wyłączenia z art. 23¹ takiej sytuacji, chociaż prawo unijne na to zezwala. Sąd Najwyższy dokonał tu wykładni, która także... W składzie powiększonym była pewna rozbieżność, co zresztą nie jest dobre w orzecznictwie. Sąd Najwyższy przyjął, że zniesienie jednostki organizacyjnej wykonującej zadania z zakresu administracji publicznej i przekazanie zadań innej jednostce, która ma własne zasoby kadrowe, nie stanowi, że tak powiem, przejścia zakładu na innego prawodawcę w rozumieniu art. 23¹ kodeksu pracy. To jest przepis, który robi dużą karierę, jeśli chodzi o stosunek pracy, więc jest to warte podkreślenia.

Następnie – uważam, że jest to bardzo praktycznie zagadnienie – jest uchwała składu siedmiu sędziów, która stanowi, że odszkodowanie nie podlega takiej ochronie jak wynagrodzenie za pracę. Uchwała ta dotyczyła odszkodowania wypłaconego na podstawie art. 55 §1¹ k.p., ale myślę, że ona może mieć także szersze znaczenie.

Kolejna uchwała, w której usunięto rozbieżności orzecznicze, to jest uchwała dotycząca Karty nauczyciela i sytuacji korzystania przez nauczyciela z urlopu dla poratowania zdrowia. Orzecznictwo szło w dwóch kierunkach: jedno orzeczenie mówiło o tym, że nauczyciel podlega ochronie i nie można rozwiązać stosunku pracy, a drugie – że można. Uchwała powiększonego składu uznała, że można rozwiązać stosunek pracy w tym okresie.

Odbywanie zasadniczej służby wojskowej na podstawie ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL. Uznano, że ten okres odbywania zasadniczej służby wojskowej jest zaliczany do stażu pracy wymaganego do wcześniejszej emerytury. Taka jest uchwała Sądu Najwyższego, choć były rozbieżności w tym zakresie w poszczególnych judykatach.

Przechodząc do orzecznictwa Izby Karnej, z którym trudno będzie mi polemizować, chciałabym powiedzieć, że były tu bardzo różne zagadnienia. Jeśli chodzi o znamiona występku uporczywego niewpłacania podatku w terminie, to Sąd Najwyższy stwierdził, że na zaistnienie znamienia uporczywego niewpłacania podatku w terminie będącego warunkiem odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe może wskazywać i cykliczność zachowania, i jednorazowe długotrwałe niezapłacenie tego podatku.

Było orzeczenie, które dotyczyło styku kodeksu karnego i kodeksu karnego skarbowego. Ten styk jest bardzo ważny. W uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że reguły wyłączenia wielości ocen mają zastosowanie jedynie w przypadku zbiegu przepisów, a nie zbiegu czynów zabronionych.

Z inicjatywy rzecznika praw obywatelskich powiększony skład Sądu Najwyższego rozwiązał kwestię znamion przestępstwa nadużywania uprawnień przez funkcjonariusza publicznego.

Dwie uchwały dotyczyły tak zwanego prania brudnych pieniędzy, a jedna – biegłego seksuologa i możliwości powołania go do udziału w wydaniu opinii o stanie zdrowia... Sąd Najwyższy uznał, że ani w postępowaniu przygotowawczym, ani w trakcie postępowania sądowego o udział lekarza seksuologa nie musi składać wniosku biegły lekarz psychiatra. To są najważniejsze orzeczenia wszystkich trzech izb.

Chciałabym zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy kierował wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego. Ostatnie z nich, jeszcze nierozstrzygnięte, skierowane z inicjatywy pierwszego prezesa dotyczy zbadania zgodności z konstytucją przepisów o dostępie do informacji publicznej. Wniosek ten został wywołany licznymi wątpliwościami związanymi ze zrozumieniem pojęcia „informacja publiczna” w kontekście działalności sądów w Polsce i w zakresie obowiązku udostępniania w trybie przedmiotowej ustawy. Tyle, jeżeli chodzi o najważniejsze judykaty.

Teraz chciałabym powiedzieć dwa słowa o organizacji pracy sądu, który cały czas... Zadaniem pierwszego prezesa i Biura Studiów i Analiz jest upowszechnianie orzecznictwa Sądu Najwyższego. Staramy się, żeby to upowszechnianie było jak najszersze. Prowadzimy i doskonalimy działalność publikacyjną, uruchamiamy i ulepszamy bazę internetową orzeczeń sądu oraz mamy referat do spraw dostępu do informacji publicznej, który na żądanie obywateli przedstawia te informacje.

Działalność Sądu Najwyższego w zakresie upowszechniania judykatów opiera się także na konferencjach naukowych. Realizujemy ideę corocznych konferencji Sądu Najwyższego, Trybunału i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które organizują asystenci tych sądów. To jest bardzo chwalebna inicjatywa asystentów i biur studiów istniejących w tych sądach. Bardzo ciekawa konferencja „Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty

– praktyka” odbyła się w naszym sądzie. Poddano na niej analizie orzecznictwo trzech sądów. Były też oczywiście wspólne konferencje Sądu Najwyższego, Izby Cywilnej i innych sądów zagranicznych, ale nie będą państwa zanudzać wymianianiem tych wszystkich konferencji.

Chciałabym podkreślić, że sędziowie nie tylko są zaangażowani w orzekanie, choć to jest ich główny cel, zadanie i temu się poświęcają, ale często publikują opracowania dotyczące orzecznictwa Sądu Najwyższego, dzięki czemu popularyzują... Prowadzą działalność dydaktyczną i uczestniczą w różnych gremiach kodyfikacyjnych.

Jeżeli chodzi o wnioski, jakie chcielibyśmy przedstawić, to chciałabym podkreślić, że zwiększenie liczby kasacji i skarg kasacyjnych nie wpłynęło w istotny sposób na wydłużenia okresu ich rozpoznawania. Mieścimy się w standardach międzynarodowych i w standardach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej. Zawdzięczamy to sprawności i efektywności działania sędziów Sądu Najwyższego, asystentów i pracowników Biura Studiów i Analiz, co chciałabym bardzo podkreślić, ponieważ opracowania tworzone przez to biuro są na bardzo wysokim poziomie merytorycznym. Można się z nimi zapoznać w odrębnych periodykach, które wydajemy.

Widać wyraźnie wzrost liczby zagadnień prawnych przedstawianych Sądowi Najwyższemu do rozpoznania. Te zagadnienia prawne stawia pierwszy prezes Sądu Najwyższego, rzecznik ubezpieczonych i rzecznik praw obywatelskich. Zagadnienia stawiane przez te gremia są na bardzo wysokim poziomie i zmierzają do ujednoczenia orzecznictwa. Wskazują też na rangę, rolę tych organów w ujednoczaniu...

Bardzo dużo jest wniosków, o czym już mówiłam, które są stawiane przez sądy powszechne. One wynikają z niejednorodności orzecznictwa sądów powszechnych na terenie obwodu, w którym orzeka dany sędzia. ...Pozostawiają wiele do życzenia, jeżeli chodzi o sprawność i profesjonalizację; te zagadnienia często są mało formalne.

Chciałabym podkreślić, że bardzo dużą rolę w sprawności orzeczniczej odgrywa instytucja przedsądu. To jest pierwsze sito dla tych wniosków, które są niezasadne, pierwszy odpór. Pozostają sprawy, które są naprawdę bardzo istotnie, bardzo trudne do rozstrzygnięcia. Zwykle skargi kasacyjne czy kasacje są aprobowane przez skład orzekający. Jedno jest niepokojące: te skargi kasacyjne są sporządzane w sposób bardzo obfity, obszerny. Oczywiście internet, środki elektroniczne bardzo pomagają w... Łatwiej jest to napisać, bo wszystko można skopiować i wkleić. Można to wszystko bardzo elegancko sformułować, powołać się na wcześniejsze orzecznictwo i doktrynę, ale jest tego za dużo i później mamy trudności z, kolokwialnie mówiąc, odsianiem tego, co jest przedmiotem danej skargi, co jest problemem, od tego, co jest tylko przepisaniem dotychczasowych poglądów. W ocenie Sądu Najwyższego zjawisko to nie sprzyja profesjonalizacji obrotu prawnego, z którym mamy do czynienia. Często długość i obszerność skarg wynika z tego, że są one pisane na życzenie klienta, a klient jest zadowolony, kiedy ma dobrą i rozbudowaną dysertację naukową. To podejście utrudnia nasze zadanie, ale trudno, nie mamy na to wpływu.

Z perspektywy działania Sądu Najwyższego zbyt duża liczba zmian legislacyjnych, modyfikacji prawa nie jest słuszna, ale to nie jest nowy postulat. Szczególnie męczące są zmiany w k.p.c., które bez przerwy wprowadzamy, i tok ich procedowania.

W związku z konkretnymi rozstrzygnięciami, które zapadły w tych wszystkich izbach, chciałabym podnieść wnioski *de lege ferenda*, które naszym zdaniem zasługują na to, żeby Wysoka Izba się nad nimi pochyliła. Po pierwsze, uregulowanie stanu gruntów spółdzielni. To jest konieczne, bo mamy, że tak powiem, niedowład państwa w tym zakresie.

Po drugie, niejednoznaczna regulacja kwalifikacji sankcji wadliwej uchwały wspólników spółki z o.o. i spółki akcyjnej. Ten problem był już... Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że samą interpretacją tu już niewiele da się zrobić, więc należałoby to rekodyfikować.

Dalej są sprawy związane ze stosunkami pracy. One są bardzo istotne dla ludzi pracy, więc należałoby czym prędzej zmienić uregulowania w tym zakresie. Obecnie bardzo aktualna jest problematyka czasu pracy i wynagrodzenia za pracę i dyżury lekarzy. Tych spraw jest bardzo dużo. W tej chwili postawione pytanie prawne, bo niestety wykształciła się mała rozbieżność w orzecznictwie – jedno orzeczenie jest takie, a drugie inne... A może nawet tego drugiego nie ma, tylko od razu jest pytanie: jak należy rozumieć korelację między czasem pracy lekarza i czasem dyżuru. Wiemy nawet z doniesień prasowych, że jest to bardzo ważne dla ZOZ.

Postulat, który już w zeszłym roku był stawiany, dotyczy zmiany kodeksu wyborczego w zakresie możliwości wniesienia odwołania od odmowy wydania przez PKW zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 §3 kodeksu wyborczego. To jest teraz bardzo aktualne, ale będzie też aktualne za dwa lata, więc z naszej perspektywy dobrze by było, żeby to zostało zmienione.

Możliwość wprowadzenia zażalenia na orzeczenie sądu drugiej instancji i zaznaczenie tego w art. 394 §1¹, to jest przekazanie sprawy do organu rentowego... Chodzi o to, żeby mogło być też zażalenie na orzeczenie sądu drugiej instancji.

Chciałabym podkreślić, że istnieje konieczność zastanowienia się, pochylenia się nad sprawą kosztów sądowych. Koszty sądowe są nieuregulowane od wielu lat, ten problem pojawia się nawet w periodykach prawniczych. Ja ze swej perspektywy mogę powiedzieć bardzo wyraźnie, że jest konieczność uregulowania tej sprawy dla sporów ze stosunku pracy, bo te koszty są naprawdę bardzo małe. To jest 60 zł w niektórych sprawach. To jest fikcja, że pomoc prawna będzie kosztowała 60 zł w sprawie, która trwa dwa, trzy lata, więc ta kwestia wymaga rozpatrzenia. Zdaję sobie sprawę z tego, że z różnych punktów widzenia różnie jest to widziane, ale w tej chwili premiuujemy osoby, które przegrały spór, bo małe koszty... A ten, kto wygrał spór, powinien dostać zwrot tych kosztów. Ale oczywiście medialnie może to różnie wyglądać. Z naszej perspektywy to są bardzo niskie koszty.

Jeszcze jeden postulat, który nie będzie przeze mnie ostro... Pełnomocnicy procesowi do wnoszenia skarg kasacyjnych. To by bardzo ułatwiło Sądowi Najwyższemu

rozstrzyganie, bo skargi byłyby profesjonalne. Ale to jest kwestia decyzji samorządów adwokackich i radcowskich. Czy oni się na to zdecydują? Myślę, że nie, ale byłyby dobrze...

(*Senator Aleksander Pociąg*: Przepraszam, jaki jest ten postulat?)

Żeby rozważyć kwestię stworzenia grupy pełnomocników do wnoszenia kasacji. To już było i w zeszłym roku, i wcześniej stawiane przez prezesa Dąbrowskiego, ale miękko. I ja to nadal stawiam miękko, bo zdaję sobie sprawę z tego, że właściwie to nie jest nasza sprawa, tylko tych adwokatów i radców prawnych. Ale ułatwiłoby i przyspieszyłoby rozstrzyganie spraw, gdyby skargi kasacyjne były profesjonalnie napisane. One są różnie napisane, niektóre są piękne, niektóre są takie, że trzeba dopiero wyłowić, o co tak naprawdę chodzi skarżącemu.

Chciałabym powiedzieć, że publikacje orzeczeń są na bardzo dobrym poziomie; w moim mniemaniu ich poziom merytoryczny jest wysoki. Publikacje są dokonywane przez Sąd Najwyższy w taki sposób, że sędziowie formułują ostateczną wersję do publikacji, nadają tytuł, pokazują, jakie są linie orzecznicze albo jakie są ewentualnie rozbieżności.

W tym okresie sprawozdawczym zmodernizowaliśmy serwis internetowy, ale o tym już mówiłam i nie chciałabym więcej zabierać czasu.

Uważam, że przedstawione informacje pozwalają postawić wniosek, że wyniki pracy Sądu Najwyższego są dobre i że trzeba pozytywnie ocenić pracę sędziów i wszystkich pracowników pracujących na rzecz ferowania orzeczeń Sądu Najwyższego, oraz optymistyczną prognozę co do realizacji zadań w przyszłości. Stale się modernizujemy i jesteśmy przygotowani do rozstrzygnięcia spraw. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Pani Prezes.

Panowie Senatorowie, otwieram dyskusję.

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Po pierwsze, chciałbym dowiedzieć się więcej na temat kwestii rozpatrywanej również przez Sąd Najwyższy, a dotyczącej zniesienia sądów rejonowych. Bo w sumie to Sąd Najwyższy... W uchwale Izby Cywilnej napisano, że to jednak minister powinien podpisywać decyzje związane z przenoszeniem sędziów, ale uznano jednocześnie, że uchwała wywołuje skutki wyłącznie na przyszłość. Mogę to odczytywać jako swego rodzaju oportunistyczny, żeby nie spowodować jakiegoś wielkiego zamieszania. Stąd też chciałbym poznać przesłanki, którymi się państwo kierowali, jeżeli chodzi o drugą część tego rozstrzygnięcia, czyli że to tylko wywołuje na przyszłość... Skąd to wynikało?

Po drugie, chciałbym zapytać o... Zadaniem Sądu Najwyższego, co jest określone w ustawie, jest zapewnienie, w ramach nadzoru, zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, między innymi poprzez rozpoznawanie kasacji itd. Pojawiają się postulaty, jeżeli chodzi o podmioty instytucjonalne upraw-

nione do wnoszenia kasacji, że na przykład minister sprawiedliwości również powinien mieć w tym zakresie możliwość... Szczególnie w momentach, kiedy zapadają czy też są upubliczniane jakieś kontrowersyjne wyroki. I później jest takie oczekiwanie wobec władzy wykonawczej, że podejmie jakąś inicjatywę w tym zakresie. W związku z tym moje pytanie jest takie: czy widzicie państwo, że jest jakiś problem, jeżeli chodzi o krąg podmiotów, szczególnie krąg instytucji regionalnych, podmiotów instytucjonalnych? Bo są określone podstawy kasacyjne, prawda? Moje pytanie zmierza do tego, czy z państwa praktyki, działań w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, zgodności z prawem... Czy nie pojawiają się takie postulaty, żeby to trochę rozszerzyć? Czy w tej chwili stan jest modelowy i dobrze się sprawdza?

Kolejne pytanie. Uchwały, które podejmujecie państwo w pełnym składzie, w rozszerzonym składzie, mają walor zasad prawnych...

(*Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf*: Mało jest takich.)

Skoro mało, to chciałbym, żebyście państwo przybliżyli nam, czym się kierujecie, uznając te zasady prawne. Jakich obszarów i jakich zagadnień... Jak oceniacie wpływ na sądownictwo rozstrzygnięcia danej kwestii jako zasady prawnej?

I jeszcze – to będzie ostatnie pytanie w tej turze – chciałbym zapytać, jak państwo oceniacie to, że Sąd Najwyższy również jest tą najwyższą instancją, która rozpatruje różnego rodzaju sprawy dyscyplinarne. U nas w Senacie był pewnego rodzaju spór w tym zakresie, przynajmniej jeżeli chodzi o pewne podmioty, których to dotyczyło. W tej chwili w zasadzie zwyciężyła taka koncepcja, że od orzeczeń sądów dyscyplinarnych jest podstawa kasacyjna. I duża część z nich, nie wiem czy wszystkie, idą jako do ostatniej instancji do Sądu Najwyższego. Nie ukrywam, że na poprzednim posiedzeniu uchwaliliśmy, przynajmniej jeżeli chodzi o te różne zawody medyczne, powrót do naszej wcześniejszej koncepcji, która w Sejmie nie zyskała aprobaty. Chodzi o to, żeby odejść od podstawy kasacyjnej i jednak wnosić o to, żeby była tu podstawa apelacyjna. Jest pięć czy sześć ustaw związanych z zawodami medycznymi. I żeby to rozpatrywały sądy powszechne, bo chyba, że tak powiem, poziom okręgowy jest zastrzeżony. Jak państwo oceniacie dotychczasową praktykę i czy ewentualnie podzielacie opinię przedstawioną w inicjatywie senackiej?

Przewodniczący Michał Seweryński:

Czy są inne głosy? Nie. Wobec tego udzielił głosu sobie i poruszę dwie sprawy.

Pierwsza jest taka, że trudno nie zwrócić uwagi na to, że chyba po raz pierwszy od czasu, kiedy ja mam kontakt z tymi sprawami, jest tak rozwinięta sprawa postulatów *de lege ferenda*. Pamiętam, że ze świętej pamięci poprzednikiem pani prezes prowadziliśmy tu polemikę w tej sprawie, bo zawsze wydawało mi się, że jest za mało tego typu wypowiedzi w rocznych informacjach o działalności Sądu Najwyższego. Bo przecież chyba nikt, żadna inna instytucja w państwie poza Sądem Najwyższym... Sąd Najwyższy ma szczególnie pole do poczynienia obserwacji w zakresie man-

kamentów systemu prawnego w państwie, nie ma bowiem lepszej drogi do tego, żeby dokonać oceny prawidłowości pewnych przepisów albo stwierdzić istnienie luk w prawie, niż kiedy się to ocenia poprzez pryzmat procesu sądowego, a zwłaszcza takiego, który trafia do najwyższej instancji, bo został już przefiltrowany w niższych instancjach. Chcę powiedzieć, myślę, że pani prezes przyjmie to z zadowoleniem, że ten wykaz spraw, które zostały zgłoszone jako postulaty *de lege ferenda*, na pewno będzie skrupulatnie przez komisję przejrzany, ponieważ ma ona, jak wiadomo, możliwość wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, co robi przez cały czas trwania tej kadencji.

Być może któraś z tych spraw, które uznamy za szczególnie pilne i ważne, zostanie dołączona do porządku naszych obrad, do programu naszych prac w komisji. Uważam, że jest to najbardziej wartościowa część tego sprawozdania. W żadnym innym dokumencie o tym charakterze, który corocznie tu jest prezentowany – może jeszcze informacją rzecznika praw obywatelskich – nie ma tyle materiału i tylu propozycji dotyczących poprawy stanu prawnego jak właśnie w tym sprawozdaniu, którego można oczekiwać od pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Powiedziawszy to, co zasługuje na uznanie i na aprobatę, muszę – to jest druga sprawa – zwrócić uwagę na to, na co zawsze zwracaliśmy uwagę w tej komisji, ilekroć prezes Sądu Najwyższego składał informację o działalności Sądu Najwyższego. Sprawa jest trudna i delikatna, ale chodzi o to, że może nie tylko ja i nie tylko członkowie naszej komisji, ale również opinia publiczna, która jest bezpośrednio informowana, bo zawsze jest bezpośrednia transmisja internetowa z posiedzenia komisji... Jesteśmy zainteresowani tym, żeby usłyszeć z ust przedstawiciela jakiegoś wysokiego urzędu ocenę stanu praworządności w państwie. To nie jest to samo, co powiedzenie o tym, jak orzekają sądy w poszczególnych sprawach, to nie jest tylko tyle, żeby dążyć do jakiegoś ujednoczenia, o czym mówi ustawa, i ujednoczenia orzecznictwa w podobnych sprawach. Tu chodzi o stan praworządności, stan wymiaru sprawiedliwości, tak by to należało powiedzieć. Bo właściwie przez pryzmat tak sformułowanego pytania społeczeństwo ocenia stan wymiaru sprawiedliwości w państwie. I jak tak się na to spojrzy, to przypominają się rozliczne krytyczne uwagi dotyczące stanu wymiaru sprawiedliwości.

My mamy szczególnie wgląd czy szczególne źródła, z których płyną takie wypowiedzi dotyczące stanu wymiaru sprawiedliwości w kraju, nie bazujemy tylko na tym, co się w mediach na ten temat pisze i mówi, bo nadzorujemy wykonywanie przez rząd wyroków Trybunału Praw Człowieka z Strasburgu. Są to głównie takie orzeczenia, które wskazują na uchybienia w wymiarze sprawiedliwości jak na przykład przewlekłość postępowania sądowego, nieuzasadniona przewlekłość aresztu tymczasowego i wiele innych spraw. Tak że mamy to źródło i oczywiście nurtuje nas sprawa tych uchybień, tego niedostatku, tych licznych przykładów świadczących o tym, że wymiar sprawiedliwości w naszym kraju nie funkcjonuje bez zarzutu – może to jest za łagodnie powiedziane.

I teraz rzecz polega na tym, podnosiliśmy to również w poprzednich latach przy okazji takich spotkań, że rozumiemy, iż rola Sądu Najwyższego jest konstytucyjnie

ograniczona do tego, żeby wypowiadał się w sposób przewidziany w procedurze, w przepisach prawa... Kiedy Sąd Najwyższy może się wypowiedzieć i w jaki sposób może się wypowiedzieć, mówiąc najogólniej. Ale rodzą się u obywateli, nie tylko u nas, takie pytania... My ich reprezentujemy, więc mamy prawo i obowiązek powtórzyć te pytania. Czy Sąd Najwyższy nie może się wypowiedzieć na przykład na temat tego – nie tylko przy okazji rozpatrywania konkretnych spraw – czy rzeczywiście jest tak, że sądy działają opieszale? Czy nie może zareagować na to, że... Czy nie może przynajmniej zauważyć, chociażby właśnie w ramach tej rocznej informacji, tych wszystkich przypadków, w których po kilka, ba, kilkanaście razy i to przez wiele lat ta sama sprawa krąży pomiędzy różnymi instancjami, a obywatel nie może się doczekać wymiaru sprawiedliwości? Czy Sąd Najwyższy może powiedzieć tak: póki ta sprawa do nas nie trafi, to nie mamy prawa się wypowiadać, my jej nie widzimy? A jeżeli już taka sprawa trafi do Sądu Najwyższego i sąd ją widzi, to czy może jakoś zareagować albo przynajmniej zauważyć i powiedzieć, że jednym z niedostatków naszego wymiaru sprawiedliwości jest, mówiąc delikatnie, niefrasobliwość sądów, które pozwalają sobie na wielokrotne przekazywanie sprawy z wyższej instancji do niższej i, jak powiadam, to trwa latami całymi. Mamy na ten temat wiadomości z pierwszej ręki od ludzi, którzy przychodzą do naszych biur i opowiadają o tym wszystkim.

Ogólnie powiedziałbym tak: czy jest taka możliwość, że doczekamy się tego, że w kolejnej informacji pierwszego prezesa Sądu Najwyższego znajdzie się nie tylko rozdział o postulatach *de lege ferenda*, ale też jakieś ogólne uwagi o stanie wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju? Bo kto to ma zrobić, jeżeli nie Sąd Najwyższy? Minister sprawiedliwości też może powiedzieć, że jemu konstytucyjnie nie wolno nie tylko ingerować w orzeczenia sędziów, ale nawet... Stąd pytanie: czy wolno mu wyrażać jakieś opinie o stanie wymiaru sprawiedliwości w kraju? Wydaje się, że premier rządu w swoim sprawozdaniu miałby prawo, a może nawet i obowiązek dokonać takiej oceny. Kiedy pytamy o zdanie Krajową Radę Sądownictwa, to spotykamy podobny tok rozumowania: nie leży to w kompetencjach ani konstytucyjnych, ani ustawowych tej rady. Tak że powstaje pytanie: czy o stanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce można mówić tylko na uniwersytetach, tylko przy okazji konferencji naukowych albo w ramach jakichś wypowiedzi publicystycznych? Czy w tym zakresie najwyższa instancja sądowa ma ręce skrupowane, usta zamknięte i całkowicie nie może nic zrobić? Czy może ograniczyć się co najwyżej do tego, żeby zrobić jakąś konferencję sądową, może niekoniecznie naukową, ale taką, która nie ma nic wspólnego z postępowaniem instancyjnym, z orzekaniem? Coś w rodzaju, jak to się kiedyś nazywało, narady sędziowskiej.

Wiemy, że jest jedno zaczepienie, że są tak zwani kursorzy, którzy dokonują w sądach przeglądu spraw i mogą wyrazić swoją ocenę, czy jakiś sędzia nie popełnia błędów, czy popełnia błędy. Jest pytanie: co z tego następnie wynika, czy jakiś raport w tej sprawie trafia do prezesa Sądu Najwyższego, a jeżeli nie, to czy trafia do ministra? To jest pytanie, które ja sobie zadaję od początku, od kiedy zaczęliśmy się tymi sprawami zajmować: kto i gdzie może

dokonać oceny stanu wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju w sposób zgodny z prawem, bez narażenia się na zarzut naruszania konstytucji? Czy to jest kompetencja tylko dziennikarzy, publicystów, bo to poważniejsze sprawy, którzy z natury rzeczy mogą pisać o wszystkim? Czy w naszym systemie ustroju państwowego nie ma takiego mechanizmu, w ramach którego taka ocena byłaby dokonywana? Czy pozostaje tylko sala parlamentu, w której takiej oceny można by dokonywać?

Pani prezes zapewne będzie jeszcze występowała przed całą Izbą, być może jakieś wypowiedzi... To moje długie, bo trudne do sformułowania pytanie, a właściwie bardziej uwaga, komentarz... Chodzi o to, żebyśmy mogli się do tego jakoś przygotować. Powiem szczerze, że od dawna niepokoi mnie to, że taka ważna sprawa jest poruszana właściwie tylko wtedy, kiedy dochodzi do rażących, jak wczoraj dowiedzieliśmy się z telewizji, przypadków braku wymiaru sprawiedliwości albo rażących przypadków rozbieżności w orzeczeniach czy wątpliwości co do orzeczenia. Kiedy takie sytuacje są nagłaśniane przez media, to wtedy trochę zaczyna się o tym mówić. Ale czy to wystarczy? Czy to mają być tylko, nazwijmy to, takie igrzyska dla publicystów, czy my nie powinniśmy gdzieś dokonywać jakieś ogólniejszej oceny? Jak się okaże, że można to robić tylko w salach seminaryjnych, to uznam, że to trochę za mało. To właściwie jest moja podstawowa uwaga na tle tego sprawozdania.

Inna sprawa, która mnie bardzo zajmowała i z zainteresowaniem czekałem na orzeczenie, dotyczyła delegowania sekretarza stanu, ale pan senator Paszkowski już ją poruszył.

Jeżeli panowie senatorowie nie mają jakichś uzupełniających wypowiedzi, to udzielię głosu pani prezes, a potem, gdyby się jeszcze zdarzyło... Może o coś dopytam.

Proszę bardzo.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf:

Dziękuję bardzo.

Będę odpowiadała, na ile umiem, po kolei na zadane pytania, czyli panu przewodniczącemu odpowiem na końcu, co nie jest eleganckie. Pytania pana senatora Paszkowskiego były bardziej konkretne, więc łatwiej mi się do nich ustosunkować.

Zagadnienie prawne dotyczące delegowania sędziów na podstawie rozporządzeń ministra sprawiedliwości. Panowie z pewnością wiedzą, że były dwa orzeczenia – Izby Karnej i Izby Cywilnej – które były ze sobą, tak bym to ładnie powiedziała, niesynchronizowane. Wobec tego Sąd Najwyższy w pełnym składzie stał przed problemem pogodzenia tych racji co do sfery judykacyjnej, które były prezentowane i w jednym, i w drugim przypadku. Na pewno nie bez znaczenia były skutki, jakie wywołało to przeniesienie, szczególnie w sprawach karnych. Orzekanie przez tych sędziów w sprawach karnych... Uchwała pełnego składu niewątpliwie jest wynikiem takiej koncepcji.

Podmioty skargi i przedmiot skargi kasacyjnej w sprawach cywilnych. Podmioty moim zdaniem są wystarczające... Podmioty, które są uprawnione do składania skarg ka-

sacyjnych, rzadko z tymi skargami kasacyjnymi występują. Mają wydłużone terminy, co, jak myślę, jest wystarczające dla ochrony praw obywateli.

Jeżeli chodzi o rozszerzenie przedmiotu skargi, uczyńnię jej w ten sposób bardziej dostępną, to byłabym temu przeciwna, ponieważ skarga kasacyjna nie ma być trzecim tokiem instancji. To ma być orzekanie *pro publico bono*, w interesie państwa, wymiaru sprawiedliwości, tłumaczenie przepisów. Ograniczenie podstaw skargi kasacyjnej jest dobre, ale społeczeństwo nie jest w pełni uświadomione. Ludzie piszą te skargi, później piszą o swoim niezadowoleniu z powodu nieprzyjęcia... Oceniają je jako trzecią instancję: dlaczego sąd nie przyjął, jestem pokrzywdzony tym orzeczeniem. Każdy uważa, jak przegra sprawę, że jest pokrzywdzony, to jest rzecz naturalna, ale mając skargę kasacyjną, uważają, też że każdy powinien mieć to trzecie rozstrzygnięcie. Tu jest ta rola przedsądu, o której mówiłam. Wydaje mi się, że nie możemy doprowadzić do tego, żeby tych instancji było zbyt dużo, zresztą standardy międzynarodowe tego nie wymagają. I tak jest lepiej, niż było, bo jest jeszcze możliwość orzeczenia przez Sąd Najwyższy.

Zasady prawne. Sąd Najwyższy przyjął sobie taką niepisaną regułę, że jako zasady prawne... raczej kwestie procesowe, a nie inne. Jeżeli chodzi o uchwały powiększonych składów, to one wiążą Sąd Najwyższy, a nie inne sądy, ale niewątpliwie mają znaczenie dla całego wymiaru sprawiedliwości, bo jednak pokazują, co Sąd Najwyższy uważa w danych kontrowersyjnych, trudnych sprawach. I jak jest taka uchwała, to ona niewątpliwie wpływa później na procedowanie sądów niższych instancji, które liczą się i z merytorycznym... i z powagą Sądu Najwyższego.

Sprawy dyscyplinarne lekarzy i personelu medycznego nie będą w Sądzie Najwyższym...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nam to na pewno nie będzie przeszkadzało. Jest bardzo dużo spraw dyscyplinarnych i nie wszystkie muszą znaleźć zakończenie w Sądzie Najwyższym. Ale społeczeństwo ma zaufanie do tego sądu, więc trzeba rozważyć tę kwestię, czy dla społeczeństwa wystarczające będzie odwołanie do sądów niższych instancji i to z terenu. Bo problemem jest to... Ja uważam, że sąd nie powinien być za blisko obywatela, to znaczy, z tego terenu... Sędziowie z danego terenu, którzy rozstrzygają, bezwiednie... Oni siłą rzeczy są związani z tym terenem i z ludźmi, którzy tam mieszkają. Więc z jednej strony mówimy, że dobrze, żeby obywatel miał sąd blisko, żeby nie musiał daleko jechać, ale z drugiej strony rodzi to różnego rodzaju podejrzenia o powiązania, w tym nawet sąsiedzkie.

To chyba wszystkie takie konkretne sprawy, które pan senator był uprzejmy poruszyć. Tyle zapisałam w każdym razie.

(Senator Bohdan Paszkowski: Zasadnicze.)

Zasadnicze. Dziękuję bardzo za spolegliwość.

Bardzo dziękuję panu przewodniczącemu za... Cieszę się, że wnioski *de lege ferenda* się spodobały.

(Przewodniczący Michał Seweryński: Ale mało jest...)

To są te najważniejsze, Panie Przewodniczący. My nie możemy zarzucać parlamentu... Nie możemy mówić, że trzeba wszystko pozmieniać, bo będziemy niewiarygodni. To są rzeczy, w przypadku których dosyć szybko potrzebne

są zmiany. Ale już sobie w nowym składzie roboczym ustaliliśmy, że będziemy w trakcie roku przesyłać do Senatu sprawy pilnie wymagające modyfikacji, żeby Wysoki Senat miał możliwość wglądu, zobaczenia, co jeszcze można by poprawić.

Jeżeli chodzi o stan praworządności państwa czy stan wymiaru sprawiedliwości, to w kompetencjach Sądu Najwyższego nie leży... Nie mamy możliwości przeprowadzenia takiej analizy. Pierwszy prezes Sądu Najwyższego mógłby spotkać się z zarzutem, że wykracza poza swoje kompetencje, dokonując jakiejś bardzo uogólnionej oceny stanu wymiaru sprawiedliwości.

Jednostki wizytujące czy wydziały wizytujące ma minister sprawiedliwości, sądy mają wizytatorów, ale wizytuje się konkretne sprawy na wniosek jakichś pententów. Generalne oceny często robi Instytut Wymiaru Sprawiedliwości działający przy ministrze sprawiedliwości, który bada akta. Jemu można zlecić wybiórcze zbadanie akt na konkretny temat, ale żebyśmy my mogli poddać ocenie to, jak działał sąd w konkretnej sprawie, co później przełoży się na... Musi taka sprawa do nas trafić, bo my nie mamy instytutu, który mógłby prowadzić badania w tym zakresie. Funkcje nadzoru w ustawie ograniczono do nadzoru judykacyjnego, a nie innego. Rozstrzyganie skarg kasacyjnych... Trzeba by wtedy jakoś to zmodyfikować.

Jeżeli sprawa trafia do Sądu Najwyższego, to w wielu uzasadnieniach wytyka się, że sąd za długo... że nie potrzebnie przekazał itd. Skargi na przewlekłość, z których wynika... Stworzyliśmy doktrynę regulującą to, kiedy możemy uznawać, że zachodzi przewlekłość. W grę wchodzi liczba spraw, które dany sąd ma do rozpatrzenia. Często orzekamy o przewlekłości i oczywiście możemy zawrzeć w sprawozdaniu, że z naszych akt wynika to i to. Będziemy to robić, mogą obiecać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Czy panowie senatorowie...

Pan senator Paszkowski, proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Chciałbym dopytać o jedną kwestię. W art. 5 ustawy o Sądzie Najwyższym jest unormowana taka kompetencja, że pierwszy prezes Sądu Najwyższego przedstawia właściwym organom uwagę o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Czy były takie wystąpienia chociażby w tym roku sprawozdawczym? Czy w poprzednich latach korzystano...

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf:

W zeszłym roku nie było.

(*Senator Bohdan Paszkowski:* A przypomina sobie pani prezes takie interwencje?)

Przepraszam, dopiero trzy tygodnie jestem prezesem, więc...

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Rozumiem, ale sędzią pani jest...)

Sędzią jestem, ale w mojej izbie nie było takich wystąpień... Wcześniej też nie było.

(*Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego Krzysztof Ślebzak:* Nie było.)

Pan dyrektor też mówi, że wcześniej nie było.

Czy można udzielić głosu panu dyrektorowi, bo...

Przewodniczący Michał Seweryński:

Proszę bardzo.

Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego Krzysztof Ślebzak:

Szanowni Państwo!

Z tego względu, że Biuro Studiów i Analiz podlega bezpośrednio pierwszemu prezesowi Sądu Najwyższego, a dyrektorem tego biura od 2006 r. jestem ja... Można powiedzieć, że z tej kompetencji pierwszy prezes korzystał wyłącznie incydentalnie, przy okazji swoich osobistych wystąpień. Sformalizowane wystąpienia dotyczące zauważonych uchybień... Ograniczało się to do jego wypowiedzi w ramach sprawozdania o działalności Sądu Najwyższego. Jak zauważył pan przewodniczący, w tym roku po raz pierwszy... W ubiegłym roku była wzmianka o postulatach *de lege ferenda*. Między innymi wskutek głosów panów senatorów oraz osób, do których to sprawozdanie było składane, pierwszy prezes Sądu Najwyższego zdecydował się na rozbudowywanie wątków związanych z ewentualnymi zmianami prawa i zauważonymi nieprawidłowościami.

Jak wspomniała pani prezes, ogranicza to się wyłącznie do kwestii niezbędnych, ponieważ częste zmiany prawa nie służą stabilności obrotu prawnego w Polsce, a więc w takim zakresie, w jakim ta stabilność jest osiągnięta poprzez ujednoczenie orzecznictwa i działalność orzeczniczą... Sąd Najwyższy bądź składy orzekające w poszczególnych sprawach nie zawsze decydowały się na takie orzeczenia sygnalizujące, a więc tam, gdzie w uzasadnieniu możemy przeczytać, że istniała potrzeba zmiany prawa... Te, które zostały wskazane, zostały uznane przez skład orzekający Sądu Najwyższego, za faktycznie wymagające pilnej interwencji, ponieważ możliwości wykładnicze zostały niejako wyczerpane i dalsza próba ujednoczania orzecznictwa bądź wykształcenia pewnej praktyki stosowania prawa przez Sąd Najwyższy się zakończyła. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Czy pan senator jeszcze chciałby uzupełnić wypowiedź?

Senator Bohdan Paszkowski:

Zadam jeszcze jedno pytanie dotyczące kwestii... Pani prezes powiedziała, że sąd się wypowiada poprzez działalność edukacyjną, czyli rozstrzyganie spraw, które napłyną w różnej formie, poczynając od kasacji, a ja bym chciał zapytać, czy widzi pani taką praktykę... W różnych periodykach wypowiadają się sędziowie Sądu Najwyższego, chociażby reagując na różnego rodzaju zawilości prawne, które już funkcjonują w obrocie prawnym. Czy to wynika bezpośrednio z ustawy, z tego, że jest ona, że tak powiem, nie za bardzo czytelna, czy z orzecznictwa sądu powszechnego? Czy widzi pani wpływ tej działalności publikacyjnej na orzecznictwo sądów powszechnych? Bo to by była wyprzedzająca działalność już samych sędziów i działalność sądu, choć pewnie później, jeżeli sprawy napłyną, ona będzie miała jakieś odzwierciedlenie również w orzecznictwie.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Proszę o krótką odpowiedź.

**Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Małgorzata Gersdorf:**

Z takimi wypowiedziami sędziów, z tym, żeby mówili o swoich poglądach na temat obowiązującego prawa... To raczej dotyczy sędziów profesorów. Nie uważałabym za prawidłowe, gdyby mówili o zapadłych już orzeczeniach Sądu Najwyższego, ale swoje koncepcje mają prawo prezentować. Czy one będą miały bezpośredni związek z orzeczeniami sądów niższych instancji? Tego nie jestem pewna. Nie zauważyłam bezpośredniej relacji w tym zakresie, że skoro dany profesor, sędzia Sądu Najwyższego tak mówi, to znaczy, że ta linia orzecznicza jest właśnie... Sądy niższych instancji często piszą tak: znamy to i tamto, wiemy, co powiedział Sąd Najwyższy, co powiedział jeden i drugi profesor, ale uważamy inaczej. Nie ma wcale takiej uwagi do wypowiedzi profesorów, czyli doktryny. Nawet orzecznictwo Sądu Najwyższego nie zawsze... Niebezpieczna jest rozbieżność w orzecznictwie – sądy niższych instancji kierują się swoją oceną, ponieważ są zdezorientowane. Chciałabym doprowadzić do tego, żeby tych rozbieżności było jak najmniej albo żeby one były likwidowane w załączku przez odpowiedzi na pytania prawne. To jest niewłaściwe, żeby tak było w obrocie prawnym.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa...

(Senator Bohdan Paszkowski: Ja jeszcze...)

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Jeszcze zapytam o... Sędziowie są również aktywni w zakresie działalności szkoleniowej. Jak w kontekście tego, co powiedziała pani przed chwilą, patrzy pani na te

zagadnienia? Czy sędziowie Sądu Najwyższego są bardziej aktywni na tym polu? Czy w zakresie omawiania orzecznictwa Sądu Najwyższego są aktywni, czy też odnoszą się do tych zagadnień, których omówienia życzy sobie na przykład organizator.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Bardzo proszę o krótką odpowiedź.

**Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Małgorzata Gersdorf:**

Mam nadzieję, że nie ma takiej sytuacji, o jakiej pan senator powiedział, że udzielają porad prawnych. Bo to do tego zmierzało. Większość sędziów ma zgodę prezesa na szkolenia dotyczące... Chodzi o sędziów w szkole sędziowskiej. Tam większość sędziów omawia zapadłe orzecznictwo Sądu Najwyższego. Mogą i w innych gremiach występować, ale raczej omawiając trendy orzecznictwa, a nie udzielając tych porad prawnych. Tego bym nie aprobowała, tak bym powiedziała.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf: Czy pan dyrektor może wtrącić jedno słowo?)

Jedno słowo.

**Dyrektor
Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego
Krzysztof Ślebzak:**

Chciałabym poruszyć jedną kwestię dotyczącą działalności szkoleniowej sędziów. Sąd Najwyższy w ubiegłym roku w osobie pierwszego prezesa podjął ściślejszą współpracę z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury. Współpraca z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury będzie wspierana i kontynuowana przez obecną pierwszą prezes Sądu Najwyższego, bo jest wyraźne oczekiwanie od sędziów sądów powszechnych, żeby sędziowie Sądu Najwyższego brali udział w tych szkoleniach.

Co do szkoleń organizowanych przez tak zwanych prywatnych organizatorów, do czego sprowadzało się pytanie... Pani prezes na to pytanie udzieliła odpowiedzi, jeśli chodzi o uczestnictwo. Nie wiem, czy to leży w kompetencjach pani pierwszej prezes. Nie wiem, czy w ogóle dochodzi do takich przypadków, żeby na zlecenie prywatnego organizatora...

(Przewodniczący Michał Seweryński: Panie Dyrektorze, jeśli coś jest nieprawdą, to proszę nie mówić.)

Przepraszam bardzo. To pytanie...

(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf: Jestem za krótko, żeby wiedziała, czy chodzi o radców prawnych i adwokatów. Prawdopodobnie dla całych izb mogły być takie...)

(Przewodniczący Michał Seweryński: Tak, rozumiem.)

Dziękuję. Nie wypowiadam się, jeśli chodzi o kwestie, o których nie...

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Pociąg, proszę.

Senator Aleksander Pociąg:

Co do tych szkoleń dla adwokatów i radców prawnych... Oczywiście takie szkolenia są. I bardzo dobrze, że są. Obserwując te wymiany doświadczeń i przybliżanie pewnych tematów od strony sędziów, uważam, że to jest fantastyczny pomysł. Nie widziałem w tym nigdy nic złego, a wręcz zawsze w samych superlatywach mówiło się o poziomie tych szkoleń.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Panowie Senatorowie, myślę, że możemy zmierzać do konkluzji, którą chciałbym sformułować w taki sposób: przyjmujemy, bo się nad nią nie głosuje, informację pierwszego prezesa Sądu Najwyższego w sprawie działalności Sądu Najwyższego w roku 2013.

Jedna drobna uwaga: art. 5, o którym wspomniał pan senator Paszkowski, ustawy o Sądzie Najwyższym mógłby być szerzej wykorzystywany przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, nie tylko w zakresie sformułowania wniosków *de lege ferenda*. On jest tak sformułowany, że można w tym zawrzeć szersze wypowiedzi.

Dруга uwaga jest taka, że kolejne już spotkanie z pierwszym prezesem Sądu Najwyższego skłania mnie do przypuszczenia, że jeżeli uda się... Podzielę się głośno tym pomysłem: może byśmy zrobili w Senacie taką konferencję, zwłaszcza że kilka kolejnych lat w tej kadencji skłania do... Mam na myśli konferencję dyskusyjną, polityczną konferencję albo państwową, w tym sensie, że nie naukową i nie sądową, powiedzmy, parlamentarną konferencję o stanie praworządności państwa z udziałem zainteresowanych osób, podmiotów, organizacji. Komisja, która praworządność ma w nazwie, chyba może być inicjatorem takiego spotkania. Myślę, że byłoby to interesujące nie tylko dla parlamentarzystów, ale także dla sędziów i dla wszystkich, którym sprawy wymiaru sprawiedliwości w państwie są bliskie, dla których są ważne.

Jeżeli nie ma innych spraw, to zamykam ten punkt.
Bardzo dziękuję pani prezes, panu dyrektorowi.
(Przerwa w obradach)

Senator Aleksander Pociąg:

Panie Przewodniczący, zanim przyjdą goście, chciałbym pomiędzy wypowiedzi pana przewodniczącego i pana senatora Paszkowskiego... Dla mnie obrazowaniem tego, o czym panowie mówiliście, jest protest dwóch ojców, który od miesiąca odbywa się przed gmachem parlamentu. Moim zdaniem, jeżeli chodzi o egzekwowanie prawa do widzeń z dziećmi, sytuacja dramatyczna. Zastanawiam się, czy przypadkiem nie moglibyśmy na koniec poświęcić chwili na to, żeby się nad tym tematem zastanowić.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Panowie Senatorowie, przechodzimy do drugiego punktu porządku posiedzenia senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, który jest poświęcony rozpatrzeniu informacji o działalności Policji w roku 2013 w zakresie zgodnym z ustawą o...

Witam pana nadinspektora Marka Działoszyńskiego, komendanta głównego Policji, który jest upoważniony przez ministra spraw wewnętrznych do przedstawienia tej informacji w imieniu rządu. Witam także towarzyszące mu osoby.

I od razu udzielam panu generałowi głosu. Bardzo proszę o podsumowanie tekstu, który mamy wydrukowany, i przedstawienie punktów, które pan uważa za najbardziej istotne, a potem będzie dyskusja.

Proszę bardzo.

**Komendant Główny Policji
Marek Działoszyński:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Panowie Senatorowie!

W imieniu ministra spraw wewnętrznych mam przyjemność przedstawić państwu informację o działalności Policji w zakresie kontroli operacyjnych i wdrażania wniosków Policji do sądów o udostępnienie tajemnicy ubezpieczeniowej i bankowej za rok 2013. Chcę poinformować, że organy Policji uprawnione do składania wniosków o kontrolę operacyjną... Komendant główny i komendanci wojewódzcy wnosili o te kontrole sześć tysięcy osiemset czternaście razy. Tyle złożono wniosków i żądań o zastosowanie kontroli operacyjnej. W roku 2010 było tych kontroli osiem tysięcy trzysta trzydzieści dziewięć, w 2011 – siedem tysięcy trzysta siedemdziesiąt, a w 2012 – pięć tysięcy dziewięćset dziewięćdziesiąt pięć.

W omawianym okresie dwudziestu dziewięciu wnioskom nie nadano dalszego biegu ze względu na ustanie przyczyn stosowania kontroli operacyjnej. Były to bardzo różne przyczyny od prozaicznych, że po prostu ktoś zmienił albo przestał użytkować określony aparat, po takie, że go komuś przekazał i inne. Spośród zarejestrowanych wniosków dwieście czterdzieści pięć nie uzyskało zgody na zarządzanie kontroli operacyjnej. W roku 2010 zgody nie uzyskano dwieście osiemdziesiąt pięć razy, w 2011 – pięćset sześćdziesiąt trzy, a w 2012 – dwieście trzydzieści dziesięć. W roku 2013 w dwustu dwudziestu siedmiu przypadkach nie uzyskano zgody prokuratora generalnego, a w osiemnastu – sądów okręgowych.

Ogółem w 2013 r. zarządzono sześć tysięcy pięćset czterdzieści kontroli operacyjnych. W roku 2010 zarządzono osiem tysięcy pięćdziesiąt trzy kontrole, w 2011 – sześć tysięcy osiemset siedem, a w 2012 – pięć tysięcy siedemset dwadzieścia cztery. W roku 2013 w trybie zwykłym zarządzono cztery tysiące dziewięćset dwadzieścia siedem takich kontroli, a w trybie niecierpiącym zwłoki – dziewięćset trzydzieści dwie kontrole.

Zgodnie z art. 19 ust. 8 ustawy o Policji kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, ale sąd okręgowy może, na pisemny wniosek komendanta

głównego lub komendantów wojewódzkich złożony po uzyskaniu pisemnych zgód właściwego prokuratora, na okres nie dłuższy niż kolejne trzy miesiące, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej. Oczywiście jeśli nie ustały przyczyny tej kontroli. Także na mocy art. 19 ust. 9 ustawy o Policji w uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawiają się nowe okoliczności, istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, sąd okręgowy na pisemny wniosek komendanta głównego złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej przez czas oznaczony również po upływie tych okresów, o których powiedziałem poprzednio.

W 2013 r. dokonano przedłużeń kontroli w sześciuset osiemdziesięciu jeden przypadkach. W 2010 r. było sześćset dziewięćdziesiąt sześć takich przypadków, w 2011 – pięćset sześćdziesiąt pięć, a w 2012 – czterysta dziewięćdziesiąt siedem. W 2013 r. sześćset siedemdziesiąt dwa przedłużenia zostały dokonane w trybie określonym w art. 19 ust. 8, a dziewięć w trybie określonym w art. 19 ust. 9.

Chcę państwa poinformować, że w 2013 r. Policja odnotowała milion sześćdziesiąt trzy tysiące siedemset trzy przestępstwa. W 2010 r. odnotowanych przestępstw było milion sto trzydzieści osiem tysięcy, w 2011 – milion sto pięćdziesiąt dziewięć tysięcy, a w 2012 – milion sto dziewięćdziesiąt tysięcy. Jak sięgam pamięcią, to w 2002 r. było ich milion czterysta sześćdziesiąt tysięcy, w związku z tym można zaryzykować tezę, że przez te jedenaście lat liczba przestępstw na terenie Polski spadła o blisko 30%.

Policja ustaliła w roku 2013 czterysta trzydzieści osiem tysięcy sześćset sześćdziesiąt dwóch podejrzanych. W roku 2010 ustalono pięćset szesnaście tysięcy podejrzanych, w 2011 – blisko pięćset dwadzieścia dwa tysiące i w 2012 – pięćset tysięcy pięćset trzydziestu dziewięciu.

W 2013 r. zarządzonych zostało sześć tysięcy pięćset czterdzieści kontroli operacyjnych, co w mojej ocenie potwierdza, że kontrola operacyjna jest stosowana w przypadku najpoważniejszych przestępstw i sporadycznie tam, gdzie inne czynności, inne działania... Nie są w stanie należycie zebrać dowodów, zabezpieczyć ich, zapobiec przestępstwu, a inne możliwości są wyczerpane. To tyle, jeśli chodzi o kontrole operacyjne wdrażane na podstawie art. 19 ustawy o Policji.

Teraz przejdę do informacji o działalności określonej w art. 20 ust. 3 ustawy o Policji, czyli do pozyskiwania za zgodą sądu tajemnicy bankowej i tajemnicy ubezpieczeniowej. Zgodnie z tym artykułem, jeśli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom określonym w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, który wymienia katalog przestępstw, do których można kierować wnioski w przypadku zaistnienia lub podejrzenia zaistnienia... W przypadku wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów, policja może korzystać z informacji dotyczących umów ubezpieczenia, a w szczególności z przetwarzanych przez zakłady ubezpieczeń danych podmiotów, w tym osób, które zawarły umowę ubezpieczenia, a także przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową.

Powyższe informacje i dane udostępnia się na podstawie postanowienia wydanego na pisemny wniosek komendanta głównego albo komendantów wojewódzkich przez sąd okręgowy właściwy miejscowo ze względu na siedzibę organu składającego wniosek.

Po rozpatrzeniu wniosku sąd, w drodze postanowienia, wyraża zgodę na udostępnienie informacji i danych wskazanego podmiotu, określając ich rodzaj, zakres, podmiot zobowiązany do ich udostępnienia oraz organ Policji uprawniony do zwrócenia się o przekazanie informacji i danych albo odmawia udzielenia zgody na udzielenie informacji i danych. Na postanowienie sądu w powyższych sprawach organowi Policji wnoszącemu o wydanie postanowienia zażalenie nie przysługuje.

W 2013 r. Policja, na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy o Policji wносиła o ujawnienie tajemnicy ubezpieczeniowej lub bankowej w osiemset trzydziestu sześciu przypadkach. Dla porównania: w 2010 r. takich przypadków było osiemset pięćdziesiąt jeden, w 2011 – dziewięćset sześćdziesiąt pięć, w 2012 – tysiąc czterysta sześćdziesiąt jeden. W 2013 r. sąd w siedmuset dwudziestu jeden przypadkach wydał postanowienie o udzieleniu Policji informacji stanowiących tajemnicę bankową, a w pięćdziesięciu sześciu przypadkach wyraził zgodę na udostępnienie informacji stanowiących tajemnicę ubezpieczeniową. Sądy nie wydały żadnego postanowienia o odmowie udzielenia informacji stanowiącej tajemnicę bankową. W 2010 r. takich odmów były cztery, w 2011 – jedna, w 2012 – dziesięć, a w przypadku tajemnicy ubezpieczeniowej w 2012 r. – dwie. W pięćdziesięciu dziewięciu przypadkach sądy wydały postanowienia o zawieszeniu obowiązku informowania podmiotu zainteresowanego na podstawie art. 20 ust. 11 ustawy o Policji. Dla porównania: w 2010 r. takich postanowień sądy wydały szesnaście, w 2011 – trzydzieści pięć, a w 2012 – czterdzieści jeden.

Panie Przewodniczący, melduję, że skończyłem.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.
Najpierw pan senator Paszkowski, a potem pan senator Pocij.
Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Panie Komendancie, mam takie pytanie: czy jest w Policji jakiś akt wewnętrzny regulujący tryb i zasady występowania z takimi wnioskami. Pytam to w kontekście... Mogę na podstawie tej informacji zapytać o metodologię: czy te sześć tysięcy osiemset czternaście wniosków i zarządzeń stosowania kontroli operacyjnej mam czytać to jako podmiotowe... Innymi słowy: czy przeciwko takiej liczbie osób... Może „przeciwko” to jest za dużo powiedziane. Czy w stosunku do takiej liczby osób występowano z wnioskami, czy też, jeżeli ktoś ma kilka aparatów – aparat stacjonarny, dwie, trzy komórki... Czy, że tak powiem, bierzecie to łącznie w jednym wniosku, czy jest odrębny wniosek do każdej... To jest istotne do ustalenia tej całej liczby...

Pytam również o pewną praktykę, bo oczywiście można tak określić procedurę wewnętrzną w Policji, że już sam sposób składania wniosków będzie wmontowany w system kontroli wewnętrznej. Bo, jak rozumiem, ktoś prowadzi daną sprawę, występuje do swojego przełożonego, ten przełożony akceptuje itd. Stąd moje pytanie o procedurę.

Ale zadam jeszcze konkretniejsze pytanie. Występuje tu komendant Policji lub komendant wojewódzki Policji. Czy w ramach praktyki policyjnej należy to rozumieć dosłownie, że na szczeblu centralnym pan komendant, ewentualnie upoważnieni zastępcy czy upoważniony zastępca, który ma kompetencje w tym zakresie, podpisuje te wnioski, czy też jest to sędowane poprzez system upoważnień na jakieś niższe szczeble? I to samo pytanie dotyczy komendantów wojewódzkich. Jak to wygląda? Na tym na razie skończę.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pan senator Pociąg.

Senator Aleksander Pociąg:

Odnosząc się do optymistycznej uwagi pana komendanta, że pomiędzy 2002 r. a dzisiaj zmniejszyła się liczba przestępstw, chciałbym wzmocnić to, co pan komendant powiedział. Mimo ciężkiej pracy parlamentu, który w odniesieniu do wielu różnych zachowań zmieniał z wykroczeń na przestępstwa... To oczywiście musiało powodować wzrost, dodatkowe liczby... To jest statystyka: jeżeli gdzieś zabierzemy, to nagle pojawi się więcej... Przez chwilę pijani kierownicy... Posiadanie narkotyków, które wcześniej nie było przestępstwem.

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Jeżeli pan przewodniczący pozwoli...)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Proszę.

Senator Bohdan Paszkowski:

Miałem na końcu jeszcze jedno pytanie, ale mi w trakcie zadawania tych poprzednich wypadło. Uwzględniając to, że było więcej odmów na szczeblu prokuratora generalnego niż sądu okręgowego, czy mógłby pan przybliżyć proporcje... Skąd częściej płyną te wnioski od komendanta głównego, czyli od pana i pana zastępców, czy też od okręgowych... Pytam o proporcje, nie musi pan wykraczać daleko poza informację. I czym to jest uzasadnione? Czy podległe panu jednostki więcej mają takich spraw, gdzie to jest uzasadnione itd.? Czy pan komendant mógł zaspokoić moją... Mam intuicję, ale nie mam wiedzy, stąd moje pytanie.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pan senator Mamątow.

Senator Robert Mamątow:

Krótkie pytanie. Chciałbym spytać... Z analizy liczby przestępstw wynika, że wykrywalność u panów spada. A jeśli nie, to cały czas oscyluje w granicach 50%. Chciałbym, żebyście panowie się do tego odnieśli. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Jeszcze ja dołożę swoje pytanie, a potem poprosimy pana komendanta o odpowiedź. Najpierw *ad vocem* wypowiedzi pana senatora Pociąga. Proces w drugą stronę zaobserwowaliśmy w tym roku, bo została podniesiona granica wartości szkody przy ocenianiu, gdzie jest przestępstwo, a gdzie jest wykroczenie. Teraz czyny na szkodę poniżej 400 zł nie będą traktowane jako przestępstwa, ale mówię to tylko tak na marginesie.

Moje generalne pytanie jest... Ono wymaga jakiegoś takiego syntetycznego spojrzenia, ale, jak myślę, warto na tym posiedzeniu takie pytanie postawić. Jak Policja, ustami pana komendanta, mogłaby ocenić zależność pomiędzy stanem prawa regulującego działalność operacyjną Policji a skutecznością tego typu działalności. Innymi słowy: czy można by postawić taką hipotezę, że gdyby zmienić, ulepszyć stan prawny, to zniknęłyby jakieś przeszkody, które Policja widzi, w należyтым wykorzystywaniu działalności operacyjnej? Jeszcze inaczej mówiąc: czy Policja uważa, że obecny stan prawa regulującego działalność operacyjną ma takie wady, których usunięcie mogłoby spowodować, że ten typ działalności, ta metoda pracy, mogłaby być bardziej efektywna?

Zadaje pytanie nie tylko dlatego, że istnieje oczywisty związek pomiędzy tym, na co prawo pozwala, a tym, co Policja może robić w tej dziedzinie, ale także dlatego, że mam na uwadze to, jak szybko na przestrzeni ostatnich lat dokonuje się zmiana... Chodzi o rodzaj przestępczości, o nasilenie się pewnego rodzaju przestępczości ze względu na procesy transformacyjne, które zachodzą w naszym kraju ze względu na to, że po 2004 r. weszliśmy do Unii Europejskiej. Potem traktat z Schengen spowodował, że nastąpiła ogromna liberalizacja ruchu granicznego, co oczywiście ułatwia także działalność przestępczą. Ze względu na to, jak bardzo zmieniają się metody działania przestępców... Do tego stopnia, że dowiadujemy się – publicystyka na to zwraca uwagę – że dzisiaj większe szkody państwu i społeczeństwu mogą wyrządzić przestępcy w białych kołnierzykach aniżeli jakieś prymitywne grupy przestępcze. Interesy państwa są bardziej narażone przez te nowe formy przestępczości.

I wreszcie ostatnia uwaga, choć może ona powinna pojawić się na samym początku, która skłania mnie do postawienia pytania o... Czy w obliczu nowych możliwości technicznych, jakie dają techniki informacyjne, to, co nazywamy cyberprzestępczością... Czy to jest tak, że w stosunku do tych nowych możliwości, które świat przestępczy ma do wykorzystania... Czy te środki objęte ogólnym określeniem „działalność operacyjna” są współmierne do... Nad tym powinniśmy się w tej chwili zastanowić. Jest to dobra okazja, żeby wymienić poglądy w tej sprawie.

Bardzo proszę.

Komendant Główny Policji Marek Działoszyński:

Będę odpowiadał w kolejności. Czy prowadzimy kontrole operacyjne podmiotowo, czy inaczej? Robimy to inaczej, to znaczy, czasami właśnie jedna osoba, która posługuje się wieloma urządzeniami, będzie podmiotem wielu kontroli. Czyli wnosimy o kontrole na konkretny numer bądź e-mail, bądź inny środek techniczny, którym osoba podejrzewana się posługuje, a który chcielibyśmy podsłuchiwać, monitorować. Stąd słuszna jest pana uwaga, że liczba kontroli operacyjnych nie odpowiada liczbie osób później podejrzanych. Liczba podejrzanych może być znacząco mniejsza niż liczba osób, w stosunku do których będziemy te kontrole wdrażali.

Jeśli chodzi o regulacje wewnętrzne, to istnieją takie regulacje wewnętrzne określające sposób procedowania. Ta wewnętrzna regulacja prawna wskazuje, jak ma być sporządzony wniosek i jaką drogą ma on trafić do organu, który podpisuje i kieruje go dalej do innych organów, czyli do prokuratury, a następnie do sądu. Tam też jest uregulowana kwestia niszczenia materiałów. To jest bardzo istotna kwestia w sytuacji, kiedy nie pozyskamy informacji mogących stanowić podstawę do udostępniania ich dalej do procesu karnego. Ten tryb jest także bardzo precyzyjnie wskazany: jak należy niszczyć, kto odpowiada za zniszczenie, jak sporządza się protokół itd. To jest następstwo rozporządzenia, które te sprawy uregulowało.

Kolejne pytanie: kto występuje do organów prokuratury i sądu? Jest tu bardzo wąskie grono podmiotów. Jeśli chodzi o kontrolę operacyjną, to jest tylko komendant główny lub jego upoważnieni zastępcy. Przypomnę, że pracujemy całą dobę, bez świąt, niedziel itd., więc żeby zapewnić ciągłość funkcjonowania takie upoważnienia są niezbędne, ale nie ma już dalszych delegacji, czyli jedynie komendant główny i zastępcy komendanta głównego. Podobna sytuacja występuje na szczeblu komend wojewódzkich: komendant wojewódzki i jego zastępcy, niżej nikt. Oczywiście na wniosku podpisuje się naczelnik wydziału, który kieruje jeszcze... Z jego wydziału jest kierowany ten wniosek. Bądź komenda powiatowa w przypadku komendy wojewódzkiej.

Myślę, że naturalną konsekwencją jest to... Nie mam teraz precyzyjnych danych, ale oczywiście one są do ustalenia i możemy je udostępnić, ile jest wniosków kierowanych od komendanta głównego, a ile od komendantów wojewódzkich. Oczywiście przeważają te od komendantów wojewódzkich. Chociaż przypomnę, że komendantowi głównemu bezpośrednio podlega Centralne Biuro Śledcze jako biuro wykonawcze, a także Biuro Spraw Wewnętrznych. Te dwa biura... Ich komórki terenowe znajdują się na obszarze całego kraju, ale wnioski o kontrole operacyjne są przez nie kierowane do warszawskiego sądu okręgowego za pośrednictwem prokuratora generalnego, czyli one nie składają wniosków w komendach wojewódzkich i na szczeblu prokuratur i sądów okręgowych.

Nie wiem, czy wyczerpałem, czy jeszcze o coś pan pytał.

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Wszystkie wyczerpane. Dziękuję bardzo.)

Bardzo proszę.

Jeśli chodzi o pytanie pana senatora Pocięja, to spadek wykrywalności...

(*Senator Aleksander Pocięj:* Przepraszam, Panie Komendancie, to pan senator Mamątow o to pytał.)

Pan mówił o pewnym przesunięciu ciężaru, jeśli chodzi o wykroczenia. Ta sytuacja ciągle jest dynamiczna. To znaczy, rzeczywiście podniesiono progę stanowiącego granicę między przestępstwem a wykroczeniem – poza tym są jeszcze czyny przepołowione – a jednocześnie wprowadzono ściganie z urzędu takich czynów jak zgwałcenia... To wszystko powoduje, że w określonych obszarach dynamika ma prawo się zwiększać. Ale to chyba słusznie, bo to jest wola ustawodawcy, żeby skupiać uwagę organów ścigania na określonych kategoriach przestępstw. Rozumiemy to w ten sposób. A odnosząc się, że tak powiem, do globalu, widzimy, że w przypadku ogólnej liczby przestępstw wykrywalność od 2002 r. wzrosła z poziomu 55% do poziomu 67%. Oczywiście dysponujemy danymi szczegółowymi.

Chcę przypomnieć, że od pewnego czasu, a na pewno od kiedy ja miałem przyjemność objąć urząd komendanta głównego policji, wykrywalność jest tylko jednym z mierników ocennych pracy Policji. My bardziej skupiamy się na ocenach społecznych, którym się poddajemy, na badaniach opinii publicznej. Twarde dane powinny nam służyć do budowania strategii – im bardziej są rzetelne, im bardziej rzeczywiste, tym bardziej realnie pozwalają nam budować te strategie. Czyli odeszliśmy od pokazywania efektywności i pracy Policji tylko na bazie wykrywalności, Panie Senatorze. Mogę odnieść się do kilku kategorii, które mam w pamięci, bo jesteśmy krótko po dużej rocznej odprawie w Szczytnie ze wszystkimi komendantami miejskimi, powiatowymi i wojewódzkimi. Przygotowując się do tej odprawy, zrobiłem dziesięcioletnią retrospekcję i chcę powiedzieć, że na przykład w takiej kategorii jak zabójstwa w ciągu jedenastu lat zesłaliśmy w Polsce z poziomu tysiąca stu osiemdziesięciu siedmiu zabójstw do poziomu pięciuset osiemdziesięciu siedmiu.

Jeśli mówimy o kradzieżach samochodów, to w tym samym okresie – chcę wyraźnie powiedzieć, że to jest także zasługa wielu moich poprzedników – z poziomu pięćdziesięciu czterech tysięcy kradzieży samochodów w roku 2002 zesłaliśmy do poziomu niecałych piętnastu i pół tysiąca w ubiegłym roku. To są bardzo wymierne... Oczywiście spadek dynamiki jest bardzo pożądanym przypadkiem przestępczości kryminalnej. Stawiamy na zapobieganie i efektywne zwalczanie tej przestępczości, ale jednocześnie – pan przewodniczący o tym mówił, a ja za chwilę się do tego odniosę – wzmagamy swoją efektywność w zakresie ujawniania takich kategorii przestępstw jak przestępstwa narkotykowe, przestępstwa gospodarcze, cyberprzestępczość, przemoc w rodzinie czy w ogóle przestępstwa przemocowe.

(*Senator Robert Mamątow:* Jedno zdanie, można?)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Proszę.

Senator Robert Mamątow:

Pozwoliłem sobie przytoczyć te cyfry... Przeliczyłem to, co jest w państwa sprawozdaniu. To wszystko jest w granicach 50%. Najlepiej wypadł rok 2013, gdzie było 53%. A w sumie, jak tak przeanalizujemy poprzednie lata, to wszystko jest w granicach 50%. To nie jest zarzut, tylko po prostu nie widać tego ruchu do przodu, a pan mówi, że jest. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Proszę kontynuować.

**Komendant Główny Policji
Marek Działoszyński:**

Panie Senatorze, te dane we wszystkich kategoriach są dostępne na stronie internetowej komendy głównej, więc można je sobie spokojnie przeanalizować i ocenić.

Przechodząc do pytań pana przewodniczącego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...Ale bardzo rozbudowane. To bardzo ciekawe pytanie, Panie Przewodniczący, bo prowokuje mnie do bardzo szerokiej wypowiedzi. Pozwolę sobie, oczywiście jak najbardziej skrótowo... Rzeczywiście od dłuższego czasu zastanawiamy się i to nie tylko w Policji, ale także w MSW i w instytucjach, z którymi współpracujemy... Wspólnie z prokuraturą i sądami zastanawiamy się nad tym, czy dzisiejsze regulacje prawne dotyczące pracy operacyjnej Policji są adekwatne do czasu, w którym funkcjonujemy.

Chcę powiedzieć, że w mojej ocenie nadeszła pora na to, by popracować nad ustawą o czynnościach operacyjnych. Rozproszenie różnych służb, różnych instytucji dotyczących pracy operacyjnej w różnych ustawach, a jednocześnie zawarcie regulacji w aktach niższego rzędu niż ustawy, na przykład w instrukcjach o pracy operacyjnej, rodzi różnego rodzaju perturbacje na styku współpracy policji polskiej i policji europejskich. My oczywiście działamy całkowicie legalnie, nie ma żadnych wątpliwości w tym zakresie, aczkolwiek, jak myślę, kilka tych obszarów, na które był pan łaskawy zwrócić uwagę, między innymi właśnie przestępczość białych kołnierzyków, a szczególnie cyberprzestępczość, która budzi bardzo wiele emocji, także emocji społecznych... Przypomnę, że próby jakiegoś regulowania tego obszaru skończyły się protestami. Pamiętamy ACTA, tak? To cyberprzestępczość... Obecnie można w sieci pełnić całe spectrum przestępstw – od przestępstw bankowych, finansowych po handel przedmiotami, rzeczami, które są zabronione.

Rozpoznawanie tej cyberprzestępczości, rozpoznawanie zagrożeń, identyfikowanie sprawców napotyka oczywiście na różnego rodzaju przeszkody. Zacieśniamy w związku z tym współpracę z różnymi instytucjami na świecie, które zajmują się... Dzisiaj mamy do czynienia ze swego rodzaju globalizacją tych działań. Serwery internetowe, które są pośrednikami w przekazywaniu informacji, często znajdują się poza granicami kraju, w związku z tym tylko dzięki dobrej współpracy z policjami europejskimi, z Interpolem, z Europolami, a także ze Stanami Zjednoczonymi, które

mają wiodące umiejętności w tym obszarze, możemy zwalczać, możemy efektywnie zapobiegać wielu dotkliwym przestępstwom.

Przypomnę kaskadowe informacje o podłożeniach ładunków wybuchowych, które w ubiegłym roku docierały do kilkudziesięciu instytucji w naszym kraju, a różne działania ewakuacyjne powodowały swego rodzaju chaos. Dzisiaj jesteśmy trochę dalej, podnieśliśmy poziom swojej wiedzy, ale też wprowadziliśmy regulacje, które pozwalają przekazywać podmiotom zaatakowanym taką informacją rekomendacje Wydziału do Zwalczenia Aktów Terroru Centralnego Biura Śledczego, które podlega Komendzie Głównej Policji. Myślę, że tego typu działania znacząco uporządkowały ten obszar, co jednak powinno skłaniać nas do dyskusji o tym, w jakim stopniu kompromis między... W jakim stopniu prawo jednostki do wolności funkcjonowania w internecie powinno być ograniczane, by dawać organom ścigania możliwość bycia skutecznymi w sytuacji łamania prawa.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie mają inne jeszcze uwagi?

Pan senator Pinior, proszę bardzo.

Senator Józef Pinior:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Mam krótką uwagę. Pan minister mówił – tak to odebrałem, Panie Ministrze – o zaniepokojeniu organizacji broniących praw człowieka potencjalnymi możliwościami inwigilacji przy okazji walki z przestępczością. To nie jest tak, że organizacje zajmujące się prawami człowieka chcą osłabić skuteczność prowadzonej przez instytucje państwowe walki z przestępczością. Bo tak to odebrałem, że to przeszkadza. Chodzi o to, żeby to robić mądrze, to znaczy, żeby to robić na gruncie rządów prawa, nie łamiąc infrastruktury liberalnej, nie łamiąc całego dorobku ostatnich dwustu lat w zakresie ochrony praw jednostki, także ochrony prawa do prywatności. Przecież to też jest prawo. Z innej epoki... Otwieranie prywatnej korespondencji w dawnych czasach, kiedy nie było e-maili, na pewno było skuteczną formą walki z ewentualną przestępczością, niemniej w niektórych sytuacjach było to po prostu niedozwolone, było naruszeniem prywatności. Podaję ten przykład z innej epoki w tym sensie.

Nie jest tak, że służby na całym świecie tego chcą. W państwach demokratycznych oczywiście tego nie chcą, ale przy okazji... I możemy obudzić się w państwie demokratycznym w sytuacji, w której służby faktycznie będą miały prawo do monitorowania naszej sfery prywatnej, nie tylko przestępców. Bo przecież droga pomiędzy podejrzeniem, zarzutem i oskarżeniem jest bardzo długa, wyboista, skomplikowana.

To, co pan minister powiedział o współpracy z zagranicznymi instytucjami, szczególnie z USA, to się oczywiście chwali. To jest ważne choćby ze względu na możliwości techniczne i doświadczenie instytucji amerykańskich, jednak, jak wiemy z debaty międzynarodowej, tam naruszenie

prywatności jest przedmiotem wielkiej debaty publicznej, wielkiej debaty w Kongresie amerykańskim. Już nie chcę wspominać o raporcie Senatu amerykańskiego w tej sprawie. Tam jest to przedmiotem kontrowersji ze względu na to, że możliwości techniczne, które obecnie posiadają instytucje takie jak NSA, i brak skutecznej ochrony sądowej... Mimo że tam jest specjalny sąd administracyjny, który został powołany do kontroli decyzji NSA w zakresie ingerencji w prywatną korespondencję e-maile, działalność w internecie, to jednak wiemy, że w amerykańskim środowisku prawniczym, także wśród sędziów, toczy się ostra debata na temat tego, czy ten sąd to jest sąd. W tym sądzie obrona, czyli ten, którego prawo do prywatności ma być naruszone, właściwie nie ma prawa do przedstawienia swojej argumentacji, więc prawnicy argumentują, że to jest nie tyle sąd, ile organ administracyjny. Są decyzje sędziów federalnych: jedni uważają, że było naruszenie prawa, a inni uważają, że nie było naruszenia prawa. Ta sytuacja jest bardzo skomplikowana.

Mówię tylko o tym, że powoływanie się na przykład amerykański... Nie wiem, czy on jest akurat dobrym przykładem z punktu widzenia naszej konstytucji i naszych standardów dotyczących rządów prawa i gwarantowania praw obywatelskich i praw człowieka. Tyle tytułem refleksji. Pozwoliłem sobie uzupełnić wypowiedź pana...

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.
Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Trochę mnie pan komendant zainspirował do pytania. Chodzi o ten obszar, nazwijmy to, transgraniczny. Czy te wnioski, które są tu ujęte, te różne liczby, które są podawane w tej informacji, dotyczą li tylko operatorów krajowych, czy mamy tu też element transgraniczny? Rozumiem, że ktoś z jednym aparatem może poruszać się po całym świecie itd., ale wtedy występujemy do operatora polskiego. Jak państwo rozwiązujecie problem transgraniczny? Jak ustalacie rozmówców, którzy nie są rejestrowani u naszych operatorów? Czy to się odbywa w ramach międzynarodowej współpracy policyjnej, czy są jakieś inne formuły, czy przez operatorów, ponieważ część sieci ma udziały kapitału zagranicznego?

I drugie pytanie: czy w tym okresie sprawozdawczym w związku z tą tematyką, z uzyskiwaniem tych różnego rodzaju informacji miał pan potrzebę... Czy była konieczność wszczynania w stosunku do funkcjonariuszy jakichś postępowań dyscyplinarnych czy dalej idących w związku z tymi sprawami, ze składaniem wniosków?

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.
Proszę o krótką odpowiedź.

Komendant Główny Policji Marek Działoszyński:

Panie Senatorze, jeśli chodzi o transgraniczność, to ograniczamy nasze działania do obszaru Polski. Jeśli potrzebujemy informacji spoza tego obszaru, to wchodzimy we współpracę. I w zależności od tego, z jakim obszarem mamy do czynienia, albo jest to umowa bilateralna, bo takie też zawieramy, albo możemy pozyskiwać takie informacje za pośrednictwem Europolu, Interpolu. Jeśli będą to informacje o pewnej wrażliwości, o której tu właśnie mówimy, to będzie musiała zostać udzielona pomoc prawna za pośrednictwem prokuratury. Są jeszcze tak zwane międzynarodowe zespoły do prowadzenia spraw o charakterze międzynarodowym. Współpracujemy wtedy z prokuraturami z krajów, na których terenie działamy.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.
(Wypowiedź poza mikrofonem)

Komendant Główny Policji Marek Działoszyński:

Nie. Chcę bardzo wyraźnie powiedzieć, Szanowni Państwo, że kontrola, jaka dotyczy kontroli operacyjnych, jest tak wieloinstancyjna i wieloinstytucjonalna... Najpierw jest kontrola wewnętrzna, która powoduje, iż materiały stanowiące podstawę są szczytywane przez kierownika komórki organizacyjnej, on musi zatwierdzić to swoim podpisem na wniosku do komendanta czy do organu występującego dalej. Później jest to weryfikowane na poziomie dyrektora biura bądź naczelnika wydziału, który przedkłada to komendantowi głównemu. Po drodze mamy jeszcze prokuraturę i tam też, zanim podpisze prokurator generalny, są prokuratorzy, którzy specjalizują się w kontrolach operacyjnych, oceniają, analizują materiały. Tak że bardzo trudno o jakieś nadużycia. Potem sąd...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

One dalej trafiają. Jeśli nie stanowią podstawy do wdrożenia postępowania karnego, to są niszczone – są wskazane terminy. Tych materiałów już nie ma, po prostu nie istnieją. Jest protokół ze zniszczenia, które jest przeprowadzane komisyjnie, w związku z tym znowu nie ma... Praktyka prawdopodobnie mogłaby wymyślić i taką sytuację, w której coś tam można by było zrobić, ale nie ma takich postępowań. Uważam, że to bardzo efektywnie działa, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Jesteśmy w tym zakresie kontrolowani także przez NIK – wnioski płynące z kontroli NIK nie zawierały takich uwag, które skłaniałyby nas czy nakazywałyby nam wdrożenie postępowań.

Bardzo żałuję, że pan senator wyszedł, bo chciałbym tylko w jednym zdaniu odnieść się do... Nie miałem na myśli jakiejś metodologii, którą w Stanach być może przyjęto i teraz trwa dyskusja na ten temat. Bardziej miałem na myśli rozwój technologiczny, z którego chcemy i powinniśmy korzystać, także w zakresie doskonalenia naszych fachowców. Nasz system nie daje takich możliwości, o jakich pan senator był łaskaw powiedzieć.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, nasza debata jest niezwykle ważna i interesująca, bo rozmawiamy o równowadze dwóch dóbr. Jedno dobro to jest nasza prywatność, to jest nasze prawo do godności osobistej, a także do tego, żeby nie być nękanymi, kiedy prowadzimy swoje prywatne działania, a drugie dobro to bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo państwa. I zawsze jest to kwestia odpowiedniego wyważenia skali ochrony i skali tych środków, które muszą być udostępnione służbom odpowiedzialnym za tę ochronę i za bezpieczeństwo państwa, stąd nasze pytania i dociekanie, czy Policja jest dostatecznie wyposażona i prawnie, i materialnie, żeby spełniać swoje zadania, zwłaszcza że

pojawiają się nowe zagrożenia i nowe środki, które ma do dyspozycji przestępca.

Odnotaliśmy również sugestie pana komendanta co do ewentualnej ustawy jednolitej o czynnościach operacyjnych. Mnie ta sugestia wydaje się bardzo interesująca, bo im więcej rozproszenia przepisów, tym łatwiej dokonać różnych wyłomów w ograniczeniach, zwłaszcza jeżeli schodzimy na niski szczebel regulacji, na poziom instrukcji. Do listy spraw, które mamy wpisane w obszar ewentualnych inicjatyw ustawodawczych naszej komisji, dopiszemy również i tę sugestię, bo ona jest bardzo cenna i na pewno wymaga rozważenia.

Zamykam posiedzenie komisji.

Dziękuję wszystkim za uczestnictwo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 55)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii