



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (271.)
w dniu 7 listopada 2018 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w celu wprowadzenia do ustawy rozwiązań umożliwiających „punktowy” zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w danym budynku (P9-37/18).
2. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, w celu wprowadzenia możliwości rozwiązania zgromadzenia przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji (P9-39/18).
3. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, w celu podwyższenia kwoty świadczenia pieniężnego (P9-40/18).
4. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany treści preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (P9-43/18).
5. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 253 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego poprzez zastąpienie określenia „obywatel” określeniem „zainteresowany” (P9-49/18).
6. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, celem pozbawienia prawa do zachowku osób nie objętych dziedziczeniem testamentowym (P9-51/18).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Robert Mamątow)

Przewodniczący Robert Mamątow:

Serdecznie witam państwa na dwięście siedemdziesiątym pierwszym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Mamy dzisiaj do rozpatrzenia 6 petycji, wszystkie petycje są nowe, po raz pierwszy będą dzisiaj rozpatrywane.

Pierwsza petycja...

Zanim przedstawię tę petycję, chciałbym przywitać gości, bo są z nami na naszym posiedzeniu goście. Jest pan Mariusz Kubzdyl z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – witam serdecznie – oraz pani Bożena Bator, też z ministerstwa rodziny, i pani Anna Czaplńska, też z ministerstwa rodziny. Ponadto jest pan Dariusz Minkiewicz z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pan insp. Dariusz Dymiński z Komendy Głównej Policji, pani podinsp. Dorota Dąbrowska-Babor z Komendy Głównej Policji, pan Jacek Rybicki z Komendy Głównej Policji, pan Cezary Zaremba z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pan Piotr Witkowski z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pan Krzysztof Brzózka z Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, pani Dagmara Lebiecka z Ministerstwa Zdrowia, pan Maciej Klonowski z Ministerstwa Sprawiedliwości. Bardzo serdecznie witam też panią dyrektor Danutę Antoszkiewicz ze współpracownikami. Witam panów senatorów. Wszystkich serdecznie witam.

Proszę państwa, mamy do rozpatrzenia, tak jak powiedziałem, 6 petycji.

Pierwszy punkt to rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w celu wprowadzenia do ustawy rozwiązań umożliwiających „punktowy” zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w danym budynku – petycja P9-37/18.

Bardzo proszę Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji o przedstawienie tej petycji.

Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Maciej Kowalski:

Dzień dobry.

Maciej Kowalski, Dział Petycji i Korespondencji.

Jest to petycja zbiorowa, wniesiona przez Radę Miasta Krakowa. W ocenie wnioskodawców obowiązujące przepisy oraz ostatnio dokonane zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie są wystarczające. Nie są wystarczające z tego względu, że w dalszym ciągu dochodzi do zakłócania porządku dziennego i ciszy nocnej przez klientów sklepów z alkoholem. Autorzy petycji uważają, że wprowadzenie na początku roku do ustawy m.in. zapisów dotyczących maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie rozwiązuje problemu, a wyjściem z tej sytuacji może być tylko realna groźba odebrania możliwości sprzedaży napojów alkoholowych w danym miejscu.

Jeżeli chodzi o stan prawny, to zgodnie z konstytucją, z art. 22, ograniczenie wolności i działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Można powiedzieć, że takie właśnie ograniczenie występuje w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W niedawno zmienionym art. 12 ust. 1 została wprowadzona maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy lub miasta, odrębnie dla: poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno w miejscu sprzedaży, jak i poza nim. Ponadto ustawa przyznaje radzie gminy możliwość ustalenia w drodze uchwały ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych między godziną 22.00 a 6.00 rano. Ustawa zabrania sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oczywiście osobom do osiemnastego roku życia, sprzedaży napojów alkoholowych na kredyt bądź pod zastaw. W razie wątpliwości co do wieku osoby sprzedawca ma prawo wylegitymować taką osobę. Podnieść trzeba również, że sprzedaż napojów alkoholowych może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wójta, burmistrza bądź prezydenta. Zgodnie z art. 18 ust. 10 ustawy zezwolenie takie może być cofnięte, m.in. wtedy, gdy w okresie 6 miesięcy co najmniej dwukrotnie w miejscu sprzedaży lub w najbliższej okolicy dochodziło do zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży oraz gdy prowadzący ten punkt sprzedaży nie powiadamiał organów powołanych do ochrony porządku publicznego. Ważny z punktu widzenia przedmiotu petycji jest również art. 51 kodeksu wykroczeń, który daje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osób zakłócających porządek publiczny. Przepis ten stanowi, że ten, kto krzykiem,

hałasem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Należy również zwrócić uwagę na uregulowania, które są w kodeksie cywilnym, jest to art. 144, chodzi tutaj o immisję.

Chciałbym jeszcze tylko dodać informacje dodatkowe. Jeżeli chodzi o regulacje, jakie są stosowane w innych państwach, to są one różnie ustalone. Przykładowo od 1 stycznia 2018 r. na Litwie obowiązuje nowa ustawa antyalkoholowa, która ograniczyła dostęp do napojów alkoholowych. Zgodnie z tą ustawą wprowadzono całkowity zakaz reklamy napojów alkoholowych, zakazano ich sprzedaży na imprezach masowych oraz podniesiono granicę wieku zezwalającą na kupno alkoholu z 18 do 20 lat. Ograniczono również czas sprzedaży, tj. godziny sprzedaży.

Chciałbym również dodać, że przedstawiana petycja ma charakter jakby intencjonalny, nie precyzuje konkretnie... Rada miasta nie złożyła konkretnego wniosku, dlatego dział petycji i korespondencji wezwał radę miasta do uzupełnienia tej petycji poprzez wskazanie konkretnego wniosku. Jednakże do dnia dzisiejszego Rada Miasta Krakowa po prostu nie uzupełniła tego, tej petycji. To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamałow:

Do rozpatrywania tej petycji zaprosiliśmy przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chciałbym, żebyście się państwo ustosunkowali do tej petycji.

Może najpierw Ministerstwo Zdrowia.

Dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Krzysztof Brzózka:

Krzysztof Brzózka, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jestem w dość trudnej sytuacji. Z jednej strony jest oczywiste, że liczba punktów sprzedaży powinna ulec ograniczeniu, ponieważ zgodnie ze standardami, z wskazówkami Światowej Organizacji Zdrowia, jeden punkt sprzedaży powinien przypadać na jakieś 1 tysiąc, 1 tysiąc 500 mieszkańców. W Polsce wprawdzie ta liczba mieszkańców na jeden punkt sprzedaży się zmniejsza, ale też powiedzmy sobie, że w ciągu ostatnich 4 lat ta proporcja spadła – liczba mieszkańców wzrosła z 373 do 380 – wobec tego widać, że ten proces jest zupełnie w zastoju. Po drugie, chcę podkreślić, że liczbę punktów sprzedaży określają uchwały rad gmin, rad miast, a praktyka niestety jest taka, że zwykle – jest tak również w Krakowie – liczba punktów sprzedaży dozwolona uchwałą rady jest wyższa niż liczba rzeczywiście funkcjonujących punktów sprzedaży. To jest stała praktyka znakomitej większości z blisko 2 tysięcy 400 gmin.

Teraz przechodzę do tego konkretnego przypadku. Dlaczego mówię, że jestem w trudnej sytuacji? Pan prezydent Jacek Majchrowski... A to prezydenci dużych miast byli w zasadzie inicjatorami zmiany w ustawie, na którą to zmianę my czekaliśmy i szukaliśmy co do tego wsparcia, mianowicie chodziło o możliwość ograniczenia sprzedaży

alkoholu w punktach sprzedających alkohol do spożycia poza punktem sprzedaży. Chodziło tu o sklepy, głównie o sklepy 24-godzinne, a to z racji modelu spożywania alkoholu przez młodych ludzi w Polsce, czyli tzw. biforki, afterki – to sytuacje, gdy przed imprezą jest zakup alkoholu i wypicie go, potem jest udanie się na imprezę, a po imprezie jest jeszcze takie, powiedzmy sobie, dopicie... czy dobiecie, jak to niektórzy określają. A więc to jest sposób spożywania alkoholu wyjątkowo szkodliwy dla organizmu. W związku z tym podjęte zostały, przy współpracy z Unią Metropolii Polskich i ze Związkiem Miast Polskich, prace nad procedurą legislacyjną. Osobą wiodącą był pan poseł Szykowski vel Sęk, były radny Rady Miasta Poznania. Tak że procedowaliśmy projekt tej ustawy. Założenie było takie, że będzie wprowadzony w całym kraju generalny zakaz – wzorem innych państw, które rzeczywiście chcą rozwiązać problem nocnych burd pod sklepami. Czyli chcieliśmy wprowadzić zakaz generalny na terenie całego kraju. Jest to ważne nie tylko ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa i spokojnego życia mieszkańcom mającym to nieszczęście, że w ich okolicy pojawił się punkt sprzedaży, przy którym gromadzą się osoby zakłócające spokój, Jest tu też drugi istotny element, i to już z punktu widzenia czysto zdrowotnego, dotyczący funkcjonowania osób będących pod wpływem alkoholu. Mianowicie jest tak, że jeśli planuje się imprezę na trzeźwo, to zakup alkoholu jest mniejszy, kupuje się go mniejsze ilości niż wtedy, kiedy impreza się rozkręci, bo wtedy chce się pić więcej. W związku z tym ten projekt był ze wszech miar godny poparcia. Udało się go przeprowadzić nawet, o ile dobrze pamiętam, do momentu wejścia w tryby prawne. Był to projekt zakazujący generalnie sprzedaży alkoholu pomiędzy godziną 22.00 a 6.00 rano. Ale po procesie legislacyjnym ten projekt... Czyli ustawa wygląda tak, że, po pierwsze, to nie jest zakaz generalny, sprawę oddano do decyzji radom gmin, po drugie, rada gminy może zmienić godziny, czyli – co jest dość racjonalne – jeżeli były gdzieś punkty sprzedaży czynne np. do 23.00, jak np. supermarkety, hipermarkety, to te rady mogły zmienić godziny zamykania sklepów sprzedających alkohol na wynos, dostosować ten przedział do godzin obowiązujących w realnych warunkach.

I teraz, biorąc pod uwagę inicjatorów tego pomysłu, muszę powiedzieć, stwierdzić rzecz następującą. Po pierwsze, w mieście, które było do pewnego stopnia inicjatorem ustawy, nie wprowadzono generalnego zakazu sprzedaży alkoholu, wprowadzono go w jednej dzielnicy. Czyli ta sama rada miasta, która tutaj występuje o to, żeby zamykać punkty sprzedaży – czyli de facto dotyczyłoby to nie tylko przedsiębiorców, ale też budynki, miejsca sprzedaży, co jest w moim przekonaniu dość kuriozalne – uchwaliła zakaz sprzedaży tylko w jednej dzielnicy w Krakowie. Pierwsza dzielnica... To jest dzielnica pierwsza, czyli Stare Miasto. I to jest jak gdyby jeden aspekt. A drugi aspekt jest taki, że rada miasta podjęła tę uchwałę 12 września 2018 r., ale z czasem obowiązywania od 26 grudnia 2018 r., czyli ta uchwała jeszcze nie obowiązuje... to znaczy obowiązuje, ale nie weszła w życie. W związku z tym, delikatnie rzecz ujmując, Rada Miasta Krakowa nie ma żadnych doświadczeń z tym, jak funkcjonuje aktualna ustawa, z tym, w jaki sposób można rozwiązać problem nie tylko punktowo, ale

i generalnie w całym mieście, ale występuje o kolejną zmianę w ustawie, która... W moim przekonaniu jeśli ktoś ma ponieść konsekwencje za sprzedaż alkoholu – no, może nie za sprzedaż alkoholu, ale za burdy, za zakłócanie porządku w okolicy tego punktu sprzedaży alkoholu – to tym kimś na pewno jest przedsiębiorca, nie powinien to być sam obiekt.

Wracam do kwestii przedsiębiorcy. Tak jak było to tutaj przedstawione przez biuro senackie, są już restrykcje, które można zastosować w stosunku do sprzedających alkohol, do właścicieli punktów sprzedaży. Mianowicie w przypadku dwukrotnych zakłóceń w ciągu 6 miesięcy – co jest naprawdę bardzo restrykcyjnym określeniem – można administracyjnie cofnąć zezwolenie. Czyli nie trzeba prowadzić procedury karnej, a trzeba mieć 2 takie zdarzenia udokumentowane przez policję, przez straż miejską, może przez członków gminnej komisji, może przez radnych, jeśli chcieliby w takich sytuacjach interweniować, i wtedy taki punkt czy właściciel punktu sprzedaży traci zezwolenie na sprzedaż. Wobec tego uważam, że są już wystarczające narzędzia do tego, ażeby rozsądna rada miasta prowadziła rozsądną politykę związaną z dystrybucją alkoholu bez konieczności wchodzenia w materię ustawową.

To jest stanowisko, które dotyczyło podobnej petycji, zanim weszła w życie ustawa mówiąca o daniu samorządom możliwości zamknięcia wszystkich punktów sprzedaży. W roku 2014 ta petycja trafiła również do nas, trafiła do ministra zdrowia, i nasza opinia była taka, jaką przed chwilą przedstawiłem, jaką przed chwilą wygłosiłem. Przy czym warto pamiętać, że pomiędzy rokiem 2014 a 2018 weszła w życie postulowana przez Unię Metropolii Polskich ustawa pozwalająca radzie miasta generalnie zapobiec problemom związanym z funkcjonowaniem całonocnych punktów sprzedaży alkoholu.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy w sprawie petycji chciałby się wypowiedzieć przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji?

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Dariusz Minkiewicz:

Dziękuję państwu serdecznie.

Dariusz Minkiewicz, zastępca dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Tak jak wspominał tutaj pan dyrektor, nie możemy rozpatrywać tej petycji w oderwaniu od przepisów, które praktycznie zaczynają funkcjonować. Jak państwu wiadomo, ustawa weszła w życie z dniem 9 marca, a więc praktycznie minęło pół roku od czasu wejścia tych przepisów w życie, dlatego w ocenie MSWiA należałoby pozwolić na pełne zafunkcjonowanie tych przepisów w przestrzeni publicznej.

Ale rodzi się też pytanie, które tu już wybrzmiało, pytanie w kontekście tego, jaki jest sposób realizacji obowiązujących przepisów przez uprawnione organy. Gros kompetencji, jakie uzyskały odpowiednie organy samorządu, w ocenie MSWiA pozwala na podjęcie naprawdę skutecznych działań w kierunku eliminacji czy też ograniczenia problemu związanego z nadużywaniem czy też ze sprzedażą alkoholu. Jednak w swoim wystąpieniu chciałbym zasygnalizować takie elementy, które odnoszą się do tych właśnie obszarów, ale które, jeżeli chodzi o organy samorządów, w zdecydowanej mierze odwracają pozycję w kontekście podmiotów prowadzących dystrybucję napojów alkoholowych. Przede wszystkim chciałbym zwrócić uwagę na temat związany z uprawnieniami rad gmin lub miast dotyczącymi zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania alkoholu, napojów alkoholowych, a także na możliwości zasięgania w tym obszarze opinii tzw. jednostek pomocniczych, a mam tu na myśli sołectwa, rady dzielnic, rady osiedli, a więc głos tego społeczeństwa, które ma najlepsze rozeznanie, jeżeli chodzi o to, jakie jest zagrożenie i jaka jest sytuacja związana ze sprzedażą alkoholu w najbliższej okolicy.

W ocenie MSWiA, ale również Komendy Głównej Policji, po analizie przedstawionej petycji nie możemy odbiegać od treści bardzo zmienionego czy też doregulowanego art. 12, który w naszej ocenie pozwala przede wszystkim – i to jest duża rola – na odniesienie się do tego, co już zostało wskazane, a więc do wskazania maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc podawania i spożycia alkoholu oraz godzin sprzedaży, z uwzględnieniem, Szanowni Państwo, postanowień gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. To jest bardzo ważny obszar, który dotyka tego, co jest definiowane przez społeczeństwo, jeżeli chodzi o problemy nadużywania alkoholu. A przede wszystkim chciałbym zwrócić uwagę na uprawnienia, które wprowadzają możliwość ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu, napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. I tu chciałbym postawić też pytanie retoryczne: na ile i w jakim zakresie na poziomie całego kraju takie przepisy zostały już wprowadzone, w jakim zakresie takie uchwały zostały podjęte? Jest to też odpowiedź na tę petycję i propozycja sygnału, aby pozostać jednak przy obecnych regulacjach, dając im możliwość zafunkcjonowania w przestrzeni publicznej.

Kończąc, chciałbym podkreślić sprawę głosu czy też opinii mieszkańców, która naprawdę w chwili obecnej jest bardzo istotna w kontekście podejmowania decyzji co do przydzielenia pozwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Dziękuję ślicznie.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Nie.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, Panowie Senatorowie: kto z panów chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, pierwszy pan senator Jan Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Pierwszy raz w życiu nie chcę czy nie mogę się zgodzić z szefem, z panem Brzózka – z którym moglibyśmy zrobić, i robiliśmy, różne rzeczy wspólnie.

Zacznę od wniosku. Pan Brzózka, rozeznany w problemie, stwierdził m.in. to, że rada – miniona rada, bo to miniona rada – nie miała doświadczenia. I nastąpiła nowa rada. Skoro tamta nie była na tyle grzeczna, żeby przybliżyć istotę tego punktowego... to rzeczywiście słuszny staje się mój wniosek o to, żeby dzisiaj nie podejmować decyzji i zwrócić się do nowej rady – a mamy jeszcze czas, 3 miesiące – żeby zajęła stanowisko co do tego, czy podtrzymuje tę petycję. Dlaczego jednak nie chciałbym się zgodzić, nie czekając na rozstrzygnięcie w tej sprawie, zwłaszcza że każda rada może mieć inne stanowisko i jest kwestia, jak to później zapisać w ustawie? Otóż dlatego... Ja przypuszczam, że ten przepis ma charakter restrykcyjny. Otóż podejrzewam, że on mówi o tym, że jeśli na danej ulicy jest jedno miejsce, w którym można taki punkt sprzedaży prowadzić... Wtedy rada, mająca właśnie taki bat, powie, że ze względu na to, co tam się dzieje wokół, sprzedaży w tym punkcie nie będzie, czyli nie będzie jej na całej ulicy. I myślę, że do tego ta inicjatywa zmierza.

Ale myślę, że... W art. 1 ustawy jest zapisane, że nasze państwo, władze publiczne popierają inicjatywy społeczne na rzecz ograniczenia spożycia alkoholu i przestrzegania obyczajowości – a tu mamy do czynienia nie tylko ze spożyciem alkoholu, ale również z naruszeniem zasad obyczajnych w takim miejscu. I należy dowierzać radzie, czyli w końcu przedstawicielom lokalnej społeczności, w kwestii tych ich pragnień.

A na końcu chciałbym powiedzieć, że to wypływa z ogólnej tendencji, niezbyt rewolucyjnej, ale w tym środowisku niestety muszą to podkreślić, bo jednak te... Jak powiedział pan prezes Brzózka z agencji, to jednak wynika z tego, że nie umiemy sobie poradzić z problemem spożycia czy też obyczajnego zachowania po spożyciu, o czym świadczą świąteczne rajdy pijanych kierowców i ciągłe powtarzająca się liczba 1 tysiąca 400 złapanych przestępców i wykroczeń popełnionych po spożyciu...

Pragnę też zwrócić uwagę, że niestety moi koledzy, obecni tutaj, głosowali za ustawą o ograniczeniu handlu w niedzielę i wówczas odrzucili poprawkę, którą zgłosiłem, dotyczącą tego, by w święta i niedziele działalność handlowa w zakresie sprzedaży alkoholu była całkowicie wstrzymana, dlatego że można się... O ile sera czy mleka być może nie można zmagazynować na święta, to akurat wódkę można kupić wcześniej. I nie ma potrzeby, żebym oglądał – ale nie tylko ja – te gorszące widoki, gdy owszem, akcja dotycząca handlu jest wstrzymana, ale w święta, w tym narodowe i kościelne, tworzą się kolejki w punktach, które mogą prowadzić jednoosobową działalność gospodarczą. Dlatego upatruję w tym działaniu to ograniczenie, które odpowiada polskiej racji stanu i nie narusza art. 22 konstytucji, wg którego ograniczać działalność gospodarczą można, ale tylko wtedy, kiedy stoi za tym ważny interes gospodarczy i społeczny – a niewątpliwie ograniczanie spożycia alkoholu w Polsce jest takim ważnym interesem. Zatem podtrzymuję swój wniosek.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan marszałek Michał Seweryński.

Senator Michał Seweryński:

Nie wiem, czy ta sprawa nie była podniesiona podczas mojej krótkiej nieobecności, ale przypomnę, że w petycji wnosi się o to, żeby można było punktowo zamykać pewne miejsca sprzedaży alkoholu. Ale też, jeżeli dobrze usłyszałem w referacie biura, obecne przepisy na to pozwalają, tj. jeżeli gdzieś dwukrotnie było naruszenie porządku, to można taki jeden konkretny punkt zamknąć... Czy ja mógłbym poprosić o przypomnienie tego przepisu? To chyba kodeks wykroczeń... Prawda?

(*Senator Jan Rulewski: Nie...*)

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Pozwólm, by pan to przeczytał.

Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Maciej Kowalski:

Jest to art. 18 ustawy, ust. 10, który brzmi tak: „Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, organ zezwalający cofa w przypadku”... I tu jest dużo podpunktów... Może tylko ten jeden przeczytam, tak? To jest: „powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży, gdy prowadzący ten punkt nie powiadamia organów powołanych do ochrony porządku publicznego”.

Senator Michał Seweryński:

A więc, jeśli mogę, Panie Przewodniczący...

(*Przewodniczący Robert Mamątow: Proszę bardzo.*)

Chciałbym po prostu, żebyśmy się zastanowili, czy ten przepis nie wyczerpuje właściwie tej petycji. Może narzędzie już jest, tylko jest pytanie, czy jest ono...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby jeszcze zabrać głos? Nie.

Szanowni Państwo, Szanowni Panowie Senatorowie, w opinii ministerstwa spraw wewnętrznych... Pan przedstawił dokładnie to, o co pyta pan marszałek, tj. chodzi o to, że przepisy obecne wyczerpują tę petycję. I jeszcze mamy czas, żeby ta ustawa zadziałała, przynajmniej przez rok, bo na razie funkcjonuje pół roku. A więc składam wnioski o niepodejmowanie prac legislacyjnych nad tą petycją. Mamy w tej chwili... Czy są jeszcze jakieś inne wnioski? Nie. Jest wniosek pana senatora Jana Rulewskiego

o wstrzymanie się co do podjęcia decyzji i wystąpienie do Rady Miasta Krakowa o ewentualne uzupełnienie... Czy podtrzymuje ten... I jest mój wniosek, najdalej idący, o niepodejmowanie prac nad tą petycją. W związku z tym w pierwszej kolejności będzie poddany pod głosowanie mój wniosek – o niepodejmowanie prac nad tą petycją.

Kto z panów senatorów jest za tym wnioskiem? (5)

Kto jest przeciw? (1)

Kto się wstrzymał? (2)

Dziękuję bardzo. Komisja podjęła decyzję, że nie będzie podejmowała prac legislacyjnych nad petycją nr P9-37/18. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do następnej petycji. Czyli jest to punkt: rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, w celu wprowadzenia możliwości rozwiązania zgromadzenia przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji. To petycja P9-39/18.

Bardzo proszę o przedstawienie tej petycji.

Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Maciej Kowalski:

Jest to petycja zbiorowa wniesiona przez Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”. Autorzy petycji słusznie zauważają, że przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach uprawniające rozwiązanie zgromadzenia przyznają organowi gminy. W ocenie wnoszących petycję przedstawiciel gminy nie jest właściwą osobą do oceny przesłanek rozwiązania zgromadzenia, dlatego że jest to organ wybrany politycznie, co w konsekwencji wpływa na podejmowanie decyzji. Wnioskodawcy proponują nadanie nowego brzmienia art. 20 ust. 1 poprzez zastąpienie wyrażenia „przedstawiciel organu gminy” w tym przepisie wyrażeniem „funkcjonariusz kierujący działaniami Policji”. To oznaczałoby, że decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia będzie należała do funkcjonariusza Policji, który kierować będzie podczas takiego zgromadzenia działaniami Policji. Taka sama zmiana miałaby nastąpić w art. 25 ust. 1, który to przepis dotyczy zgromadzenia uproszczonego. W petycji podkreśla się, że przedstawiona zmiana koresponduje z art. 28 ust. 1 ustawy, gdzie o rozwiązaniu zgromadzenia spontanicznego decyduje właśnie nie funkcjonariusz publiczny, ale funkcjonariusz Policji. Ponadto autorzy petycji wnoszą o uchylenie z przedmiotowej ustawy art. 20 ust. 2 oraz art. 25 ust. 2, które obecnie stanowią, że funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w określonych przypadkach.

Jeżeli chodzi o stan prawny, to aktami prawa międzynarodowego gwarantującymi wolność zgromadzeń są między innymi Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, a także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ponadto wolność taką zapewnia również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o zgromadzeniach reguluje zasady i tryb organizowania, odbywania i rozwiązywania zgromadzeń. Wyróżnia się tzw. zgromadzenie zwykłe, zgromadzenia spontaniczne,

zgromadzenie cykliczne oraz zgromadzenia uproszczone. I tutaj zgodnie z art. 20 ust. 1, który właśnie chcą zmienić wnioskodawcy... Brzmi on tak: „Zgromadzenie zwykłe może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go”. Ponadto, jak już wcześniej wspomniałem, należy wskazać, że przepis ten w ust. 2 stanowi, że funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadkach wystąpienia przesłanek co do jego rozwiązania. Rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem dla uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie. Od decyzji takiej przysługuje oczywiście odwołanie do sądu okręgowego.

Jeżeli chodzi o zgromadzenia spontaniczne, to art. 28 ust. 1 stanowi, że zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, m.in. kiedy przebieg tego zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, kiedy jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych.

Trzeba też tutaj wspomnieć, że kodeks wykroczeń – chodzi o art. 52 §2 – określa czyny zabronione polegające na różnego rodzaju naruszeniach przepisów o zgromadzeniach.

Chcę dodać również pewną informację dodatkową dotyczącą tego, dlaczego akurat zgromadzenie spontaniczne ma być rozwiązywane czy jest rozwiązywane w chwili obecnej przez funkcjonariusza Policji. Wynika to również z uzasadnienia projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Otóż projektodawcy uznali to za najbardziej optymalne rozwiązanie, w którym funkcjonariuszowi kierującemu działaniami Policji przyznane będzie prawo do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Było to spowodowane tym, że z istoty zgromadzenia spontanicznego wynika, że nie jest możliwa obecność w czasie jego trwania przedstawiciela organu gminy oraz że może ono zostać zorganizowane w czasie, w którym wyznaczenie przez organy gminy swojego przedstawiciela będzie niemożliwe z uwagi na zakończenie pracy urzędu, czyli że minęły godziny pracy, i ze względu na związane z tym trudności z wyznaczeniem pracownika. Tylko Policja jest organem władzy publicznej zdolnym do natychmiastowej reakcji w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych ze zgromadzeniem spontanicznym. To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Do rozpatrywania tej petycji zaproszony był przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Prosiłbym o opinię państwa w sprawie tej petycji.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Porządku Publicznego
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji Dariusz Minkiewicz:**

Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo! Szanowni Goście!

Na wstępie powiem, że przyjęcie tej petycji, założeń zmiany przepisów obecnie obowiązujących, zrodzi daleko idące rozszerzenie uprawnień, jeżeli chodzi o Policję, ale też zrodzi pewne niedookreślone konsekwencje, jakie mogą później z tego wynikać.

Szanowni Państwo, obecnie w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z ustawą to organ gminy jest tym organem, który organizator zgromadzenia ma obowiązek zawiadomić, jeśli ma zamiar zorganizować zgromadzenie. Także temu organowi ustawodawca przyznał prawo związane z podjęciem i wydaniem decyzji o zakazie zgromadzenia, jeżeli zachodzą oczywiście określone przesłanki, o których była mowa w art. 14. W związku z powyższym zasadne wydaje się, iż to właśnie ten organ, pochodzący z wyborów i posiadający legitymację demokratyczną, powinien mieć prawo do rozwiązania zgromadzenia.

Szanowni Państwo, zupełnie innym elementem i wyjątkiem od tej ogólnie przyjętej zasady jest temat związany z tzw. zgromadzeniem spontanicznym, którego rozwiązanie może dokonywać funkcjonariusz kierujący działaniami Policji. Ale jeżeli chodzi o zgromadzenia spontaniczne, to one są w ogóle czymś innym, cechują się innym przebiegiem i inną jakością, jeżeli chodzi o ich istnienie w przestrzeni publicznej. Przede wszystkim nie mogą one być i nie są one zgłaszane organowi gminy, a co za tym idzie, organ ten nie może o pewnych sprawach wiedzieć, a tym samym nie może mieć możliwości oceny bezpieczeństwa, które dotyczy tego zgromadzenia, nie może dokonywać właściwej jego oceny. Tym samym działania policji i zachowanie policji podczas zabezpieczania zgromadzeń spontanicznych cechuje ciągłość nadzoru nad przebiegiem i zakresem przestrzegania prawa, bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Tego uprawnienia nie posiada organ gminy, tego uprawnienia nie posiada przedstawiciel gminy. I z racji tzw. elementu spontaniczności to uprawnienie zostało nadane policji.

Odnosząc się do projektu zaproponowanego w petycji, należy również wziąć pod uwagę brzmienie przepisów dotyczących samorządu gminnego. Do zadań gminy należą sprawy z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podmiotowy zapis potwierdza to, że na organie gminy ciąży główny obowiązek, jeżeli chodzi o oceny zagrożenia podczas zgromadzeń publicznych. Bardziej dobitnie wskazuje to czy też podkreśla również ustawa kompetencyjna, o Policji, w art. 3, w którym to mówi się, iż to wojewoda oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta stanowiący władzę publiczną, w ramach administracji ogólnej, oraz organy gminy, powiaty, samorządy województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku na zasadach określonych w ustawach. Wskazany przepis znajduje odniesienie właśnie w postaci prawa związanego z rozwiązywaniem zgromadzeń oraz co do przedstawiciela organu gminy.

Szanowni Państwo, należy również założyć, że w przypadku gdyby to Policja, zgodnie z intencją autorów petycji, jako organ zapewniający bezpieczeństwo rozwiązywała zgromadzenie, to któryś organ mógłby odwołać się od takiej decyzji, argumentując to np. tym, że decyzja podjęta przez podmiot zabezpieczający zgromadzenie i kierujący do tego siły i środki działa stronniczo, względnie podnosząc element istnienia tzw. swoistego, powiedziałbym, konfliktu interesów. Boję się tego – i chciałbym to bardzo podkreślić – że nadanie takich uprawnień Policji, w sytuacji kiedy policjanci dokonywaliby rozwiązań takich zgromadzeń, wiązałyby się też z możliwością podnoszenia w przestrzeni publicznej opinii o pewnym stopniu upolitycznienia działań Policji. I chciałbym tym właśnie sformułowaniem zakończyć swoje wystąpienie. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z gości zaproszonych jeszcze chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń.

Otwieram dyskusję.

Kto z panów senatorów chciałby zabrać głos w sprawie tej petycji?

Proszę bardzo, pan marszałek Michał Seweryński.

Senator Michał Seweryński:

Ja bym chciał najpierw zadać pytanie przedstawicielom służb policyjnych. Jak to właściwie się w tej chwili odbywa? Czy przedstawiciel gminy, na terenie której jest organizowana manifestacja, zgromadzenie, jest obecny na miejscu tej manifestacji i można z nim się bezpośrednio, natychmiast porozumieć, czy trzeba dzwonić do jego biura albo może udać się do niego? Mógłbym prosić o odpowiedź na temat tego, jak to jest? Bo nie pamiętam tych przepisów.

(Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Dariusz Minkiewicz: Odpowiedzi udzieli komisarz Dymiński.)

**Zastępca Dyrektora
Głównego Sztabu Policji
w Komendzie Głównej Policji
Dariusz Dymiński:**

Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo!

Panie Marszałku, odpowiadając na pana pytanie, powiem, że zgodnie z istniejącymi regulacjami prawnymi w sytuacji, kiedy istnieje podejrzenie czy możliwość zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, przedstawiciel gminy jest zobowiązany towarzyszyć temu zgromadzeniu i w jego trakcie przebywać w miejscu tego zgromadzenia. Praktyka, nasze doświadczenia są takie, że organy samorządu podchodzą rozsądnie i roztropnie do takich sytuacji. I o ile mamy sygnały – wynika to czy z doświadczeń gminy, czy z doświadczeń lat wcześniejszych, czy z opinii policji – że może dojść do jakichś zakłóceń, przedstawiciel gminy, organu samorządu zawsze na takim zgromadzeniu, w trakcie takiego zgromadzenia jest. Praktyką tych zgromadzeń wysokiego ryzyka jest też to,

że gdzieś bardzo blisko nich jest dowodzący działaniami policyjnymi. Tak że rozwiązanie prawne istniejące w ustawie o zgromadzeniach publicznych funkcjonuje dobrze.

Świadczyć na korzyść stanowiska, które oczywiście popieramy, a które przedstawiał pan dyrektor Minkiewicz, może też to, że tak naprawdę odsetek zgromadzeń czy liczba incydentów podczas zgromadzeń publicznych, liczba przestępstw i wykroczeń w stosunku do ogólnej liczby zgromadzeń zabezpieczanych przez policję jest niewielka. Tak że potrzeba interwencji przez policję jest naprawdę znikoma i stanowi promil. I to rozwiązanie dotyczące zgromadzeń spontanicznych jest...

(*Senator Michał Seweryński*: Na to nie patrzę, tego petycja nie dotyczy.)

Jasne.

Tak że w naszej ocenie to obecne rozwiązanie dobrze funkcjonuje, przedstawiciel organu gminy, jeżeli jest do tego zobowiązany i jest potrzebny, to jest gdzieś blisko tego zgromadzenia, jest w kontakcie z policją. To działa. Dziękuję.

Senator Michał Seweryński:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący, jeszcze chciałbym...

(*Przewodniczący Robert Mamątow*: Proszę bardzo.)

...dopowiedzieć – bo to mi było potrzebne do ogólnego wniosku... Widać, że ze względu na szybkość, potrzebę szybkości działania i porozumiewania się... Z doświadczeń policji wynika, iż to jest zagwarantowane, więc to nie jest tak, że trzeba gdzieś chodzić, dzwonić, jakieś podania zanosić. Kontakt bezpośredni i szybki jest możliwy – prawda? Bo co by przemawiało za tym, żeby to dowodzący siłami porządkowymi mógł sam podejmować decyzje o rozwiązaniu? To, by nie musiał chodzić z podaniem do jakiegoś przedstawiciela gminy i prosić go o to, żeby je rozpatrzył – prawda? – bo tu trzeba działać błyskawicznie. Ale przecież petycja tego nie dotyczy. Petycja dotyczy tego, że decyzja przedstawiciela gminy ma być upolityczniona. No ale jakim organem jest organ gminy? Jest organem wyłonionym w wyborach o charakterze politycznym. A manifestacje czy zgromadzenia często mają taki właśnie charakter, tak więc tego politycznego charakteru nie da się uniknąć. Jeżeli zatem ze względu na bezpieczeństwo takich zgromadzeń nie są zgłaszane jakiegokolwiek zastrzeżenia co do procedur, to uważam, że tę petycję należy pozostawić bez rozpoznania.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, pan senator Jan Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Ta petycja jest niespójna, gdyż rozstrzygnięcie o demonstracji, które zaczyna się od momentu jej zgłoszenia i wydelegowania pracownika, a także zorganizowania sił porządkowych, jeśli to jest konieczne, przebiega przed demonstracją i ma miejsce na poziomie władz... Czy politycznych? Nie wiem. Ustawa mówi, że organ gminy pochodzi z wyboru, Panie Marszałku, mieszkańców.

(*Senator Michał Seweryński*: Ale ten wybór jest polityczny czy nie?)

Może być, może być. Ale ustawa mówi, że to mieszkańcy wybierają, a nie obywatele. W wyborach parlamentarnych i eurowyborach to obywatele wybierają, a w tym przypadku wybierają mieszkańcy. Ponadto praktyka ostatnio wykazała, że w wielu miastach mieszkańcy demonstrowali inną wolę niż partie polityczne – i to jest słuszne, to jest nawet zgodne z moimi zapatrywaniami obywatelskimi. A zatem jest tu nieciągłość.

Gdyby rejestrowano manifestację w Policji, tobym jeszcze zrozumiał tę logikę... Jest tak: przygotowanie się do takiej demonstracji, jakkolwiek ona by była, wymaga pewnego nakładu intelektualnego i porządkowego, a być może nawet pieniędzy, żeby zabezpieczyć to, by ta demonstracja... Tymczasem tutaj sprawa sprowadzałaby się do indywidualnej decyzji jednego z funkcjonariuszy Policji, dajmy na to, że nawet apolitycznego, ale podchodzącego do sprawy subiektywnie. Pomijam już to, że każdy funkcjonariusz Policji też ma swoje poglądy i różnie odczuwa... I tu wchodzi w grę to, co na końcu powiedział przedstawiciel MSWiA, tj. że może to być traktowane tak, że oto siła porządkowa jest zarazem siłą polityczną, rozwiązując... A przecież nie o to chodzi! Nie o to chodzi, siła porządkowa nie jest siłą polityczną i nie powinna być siłą polityczną.

Drugie zagadnienie to konsekwencje. Załóżmy, że uznaję, że w dobrej woli rozwiązuje się demonstrację. Ale co robić potem, jeśli w ramach tej demonstracji miały miejsce różne historie wymagające ingerencji władz innych niż porządkowe, np. służby zdrowia, albo zaszła konieczność zamykania innych ulic? Obowiązki w tej mierze nałożone są na gminę, a nie na funkcjonariusza. Funkcjonariusz może – w którymś tam artykule nie wyklucza się tego – zgłaszać służbom, organom gmin... A takim organem nie jest tylko burmistrz czy prezydent, czy wójt... To znaczy jest, ale niekoniecznie on... Czyli funkcjonariusz może zgłaszać swoje uwagi i nie jest określona formuła, że musi to być na piśmie. Po prostu może zgłaszać.

Zarzut, że może wtedy nie być naczelnika, że może nie być przedstawiciela danej gminy, jest tak samo ważny jak ten, że może nie być funkcjonariusza, z różnych powodów – np. uczestniczy on, tak jak jest teraz, w akcji protestacyjnej. I wtedy jego rola, jak widać, też sprowadza się do niewykonywania obowiązków czy do wręcz demonstracyjnego udawania się na zwolnienia lekarskie – mówię „demonstracyjnego”, bo trudno wyobrazić sobie to, że wszyscy najlepiej przygotowani pod względem psychofizycznym przedstawiciele naszego społeczeństwa nagle zachorowali. Przecież epidemii nie ma, odra ich nie objęła.

A zatem oczywiście zgadzam się z wnioskiem pana marszałka, że tego rodzaju działania nie powinny mieć miejsca, czyli z wnioskiem, by odrzucić tę petycję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z panów senatorów?

Szanowni Państwo, Szanowni Panowie Senatorowie, autorzy petycji wprost wskazują, że chcą, by uprawnienie,

jakie dzisiaj ma samorząd do rozwiązywania zgromadzeń przeszło na Policję. Ja myślę, że wszyscy się tu zgodzimy, że to jest bardzo zły wybór. Mało tego, uważam, że to, iż to właśnie samorząd to robi, jest jednym z osiągnięć, jeśli chodzi o reformę samorządu. I to jest to, co nam się do tej pory bardzo dobrze udało.

Ja popieram wniosek panów senatorów o niepodejmowanie prac nad tą petycją. Ale przegłosujemy go formalnie.

Wniosek pana senatora Michała Seweryńskiego i pana senatora Jana Rulewskiego o niepodejmowanie prac nad tą petycją. Kto z panów senatorów jest za tym wnioskiem? (7)

Dziękuję bardzo. Jednogłośnie komisja podjęła decyzję o niepodejmowaniu prac legislacyjnych nad petycją nr P9-39/18.

Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie w tym punkcie.

Przechodzimy do petycji nr 3. Mamy teraz rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, w celu podwyższenia kwoty świadczenia pieniężnego. To petycja P9-40/18.

Do rozpatrywania tej petycji zaprosiliśmy przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Bardzo bym prosił o opinię do tej petycji.

Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Mariusz Kubzdyl:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Mariusz Kubzdyl, dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych.

Ja chciałbym tylko zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na 2 aspekty związane z tą petycją, która przewiduje podniesienie kwoty świadczenia pieniężnego za pracę przymusową. Otóż, po pierwsze, samo to świadczenie za pracę przymusową, jego maksymalna wysokość, wpisuje się w cały system świadczeń ubezpieczeń społecznych, także system dla kombatantów, jak też innych osób będących ofiarami szczególnych represji okresu wojennego i powojennego. Otóż w maksymalnej kwocie 215 zł, czyli w tym, ile w tej chwili wynosi maksymalna wysokość świadczenia za pracę przymusową, mamy również dodatek...

(Rozmowy na sali)

(Przewodniczący Robert Mamątow: Ale przepraszam, proszę o zachowanie ciszy, bo tu powstaje taki pogłos i nie rozumiemy... Bardzo proszę. Przepraszam.)

W tej samej wysokości jest dodatek kombatancki, który jest wypłacany osobom, które z bronią w rękę broniły niepodległości Rzeczypospolitej, walczyły z okupantem hitlerowskim i z zaborcą stalinowskim. Również w tej kwocie są maksymalne dodatki dla żołnierzy zasadniczej służby wojskowej zatrudnionych w batalionach budowlanych i w kopalniach uranu. Tak więc podniesienie tylko tego jednego świadczenia, dla osób, które były poddane represji w postaci pracy przymusowej na rzecz

okupantów, rozbijałoby ten system, łamałoby go. To jest pierwszy aspekt, który mi przychodzi na myśl w związku z tą petycją.

Drugim jest to, że chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na rozwiązania, które bądź weszły... tak naprawdę one za chwilę wejdą w życie albo planujemy, że wejdą one w życie. Otóż w lipcu tego roku uchwalono ustawę zmieniającą ustawę o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, i w tej ustawie pojawiają się nowe świadczenia, które będą dostępne od 1 listopada br., tak że już za chwilę. Otóż, po pierwsze, osoby te będą miały pierwszeństwo w dostępie do lekarza, do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Wprowadzamy dla nich również uprawnienie do pierwszeństwa do środowiskowej opieki społecznej, również do miejsc w domach pomocy społecznej. Pojawia się też rozwiązanie generalne, które pozwala samorządom na zwiększanie różnych świadczeń niepieniężnych, w postaci wszelkiego rodzaju ulg, które mogą być udostępniane osobom świadczącym pracę przymusową. To jest pierwsza zmiana, która, tak jak mówię, już pod koniec tego miesiąca będzie wchodziła w życie. A druga wiąże się z ustawą, która w tej chwili jest procedowana przez Sejm i która dotyczy szerokich zmian w szeroko rozumianym prawie kombatanckim. Przewiduje ona nowe uprawnienie, m.in. dla osób uprawnionych do świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej, a ma ono polegać na umożliwieniu skorzystania z jednorazowej pomocy finansowej, którą przyznawałby szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Tak więc gama takich uprawnień, które, bym powiedział, nie łamią, nie dokonują wyłomu w szeroko rozumianym systemie finansowym i w wysokości kwot świadczeń pieniężnych dla kombatantów i innych osób będących ofiarami represji okresu wojny i okresu powojennego, ulega w tej chwili poważnemu i zdecydowanemu rozszerzeniu. Dziękuję pięknie.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Kto z panów senatorów chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Bardzo proszę, pan marszałek.

Senator Michał Seweryński:

Nikt się nie zgłasza, wobec tego ja powiem, co myślę.

Po pierwsze, ustawa regulująca podobne kwestie, chociaż niekonkretnie to świadczenie pieniężne, ma zaledwie kilka miesięcy życia, więc należałoby chyba brać pod uwagę to, że takie szybkie zmiany nie są z punktu widzenia dobrej legislacji potrzebne. Wiadomo, że te świadczenia, które się tu proponuje, i tak są za niskie w stosunku do warunków życia, w jakich znajdują się te osoby, no ale wydaje się, że trzeba brać pod uwagę całokształt wszystkich świadczeń i ułatwień, które dajemy tym osobom. Myślę, że powinniśmy odłożyć rozpatrzenie tej sprawy co najmniej

do czasu, kiedy ta nowa, lipcowa ustawa, będzie miała za sobą chociaż rok obowiązywania. A więc byłbym za tym, żebyśmy w tej chwili nie podejmowali prac nad petycją.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby jeszcze głos zabrać? Nie widzę zgłoszeń.

Ja chciałbym zwrócić uwagę też na to, co pan z ministerstwa pracy powiedział, tzn. że dla osób, które są w trudnej sytuacji, będzie dodatek, będzie można wystąpić o dodatkowe środki. Nie znamy też kosztów wprowadzenia ustawy z postulowanym rozwiązaniem – podejrzewam, że byłby on bardzo duży, i nie wiem, czy budżet byłoby na to stać. Na dzień dzisiejszy myślę, że to, co robi Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jest naprawdę nakierowane na pomoc dla osób, które są w potrzebie, dla osób starszych. I myślę, że wniosek pana marszałka jest... Ja go poperę i wnoszę o niepodjęcie prac nad tą petycją.

Kto z panów senatorów jest za moim wnioskiem? (6)

Kto jest przeciw? (1)

Kto się wstrzymał? (0)

Komisja podjęła decyzję o niepodjęciu prac nad petycją nr P9-40/18.

Przechodzimy do petycji następnej, do petycji nr 4, tj. do rozpatrzenia petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany treści preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Bardzo proszę o przedstawienie tej petycji. Tylko bardzo bym prosił przedstawić to skrótowo, bo wszyscy wiemy, że jeśli petycja dotyczy zmian konstytucji, to my nie jesteśmy w tej sprawie władni. Oczywiście przekażemy to do pana prezydenta, ale... Bardzo proszę.

Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Wanda Wójtowicz:

Wanda Wójtowicz, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.

To jest petycja zbiorowa, dotyczy zmiany treści preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Autorem petycji jest wójt gminy Tuszów Narodowy, który postuluje wpisanie dekalogu jako preambuły konstytucji. Według autora petycji celem postulowanych zmian jest stworzenie prawa, które zabezpieczałoby wspólne dobro, jakim jest m.in. niepodległość państwa, rozwój gospodarczy, w tym rozwój rolnictwa wraz z zagwarantowaniem jego opłacalności, jak również wychowanie młodego pokolenia w duchu wartości chrześcijańskich.

Konstytucja to najważniejszy akt prawny, uznawana jest za najwyższe źródło prawa w państwie, a preambuła konstytucji to uroczysty wstęp do konstytucji i stanowi ona wyraz wartości i celów, którymi kierował się ustawodawca przy tworzeniu ustawy zasadniczej.

W lipcu bieżącego roku prezydent RP przekazał do Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum wraz z treścią pytań i z prośbą o wyra-

żenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. Senat 25 lipca podjął uchwałę, w której nie wyraził zgody na zarządzenie przez prezydenta ogólnokrajowego referendum w sprawie zmian Konstytucji RP. Prezydent podziękował wszystkim, którzy zaangażowali się w kampanię „Wspólnie o konstytucji”, zapewnił też, że praca ta będzie kontynuowana. Uchwała Senatu nie zamyka prezydentowi drogi dialogu z narodem w sprawie zmian Konstytucji RP. Trzeba też tutaj podkreślić, że w dyskusji, która była prowadzona nad zmianami konstytucji, nie odnoszono się do treści preambuły konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Kto z panów senatorów chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, pan senator Andrzej Mioduszewski.

Senator Andrzej Mioduszewski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja myślę, że tak jak do tej pory... Bo mieliśmy taką praktykę, że w sprawach konstytucji, zmian konstytucji, kierowaliśmy te wszystkie wnioski, petycje do Kancelarii Prezydenta RP, gdzie ciągle trwają prace. I myślę, że kiedyś tam to wszystko się zbierze i będzie wykorzystane.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, pan senator Jan Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Ja tylko w sprawie tej części, w której pan senator powiedział, że z jednej strony były niewykorzystane... Po pierwsze, to nie jest prawda, że dekalog jest wyrazem chrześcijaństwa. Jest wyrazem religii judeochrześcijańskiej, po drugie, praktycznie... Nie judeochrześcijańskiej, ale religii żydowskiej. Po drugie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Konkretnie Mojżesza przecież – prawda? Wtedy o chrześcijaństwie jeszcze nikt nawet nie myślał, nie mówił. A po drugie, w naszej konstytucji to wszystko, z wyjątkiem pierwszego przykazania, jest zawarte. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Proszę bardzo, pan senator Michał Seweryński.

Senator Michał Seweryński:

Ja bym chciał nawiązać do tego... Właściwie o dwóch kwestiach chciałbym powiedzieć. Wydaje się, że w dzisiejszej preambule wartości chrześcijańskie są uwzględnione w sposób ewidentny, a po drugie, chciałbym się odnieść do tego argumentu, którym się tu posługujemy, że te sprawy to nie jest nasza kompetencja. To jest kompetencja Senatu, Senat też może zainicjować zmianę konstytucji, a więc

samo odsyłanie tego do prezydenta nie jest dostatecznym rozwiązaniem. Jednakże my mamy prawo uznać, że ten wniosek jest niedostatecznie umocowany, żeby podjąć działania zmierzające do zmiany konstytucji. W związku z tym myślę sobie, że samo zamknięcie naszych rozważań może nie jest wystarczające. Może ewentualnie powinniśmy zastanowić się kiedyś nad tym – rozważając pewne ogólniejsze sprawy, jak te, o jakich mówiliśmy na poprzednim posiedzeniu, tj. w sprawie klauzuli sumienia – czy nie warto byłoby, żeby gdzieś w naszym Senacie jakaś komisja czy zespół gromadziły takie sygnały napływające od obywateli, dotyczące ewentualnych zmian konstytucji. Wtedy nasze doświadczenie, nasza wiedza na temat tego, co obywatele myślą o konstytucji, byłyby bogatsze, chodziłoby też o to, żeby tego nie zaprzepaszczać. Nie wiem, czy akurat powinno to być robione na poziomie komisji, ale może byśmy się tak zastanowili kiedyś nad tym, co robić z takimi wnioskami – bo one niewątpliwie będą napływać, w przyszłości także. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Pan marszałek podsunął bardzo dobrą myśl, żeby faktycznie to w jakiś sposób gromadzić w Senacie, bo w pewnym momencie kiedyś może nam to się przydać do jakiegoś szerszego opracowania. Oczywiście dla mnie nie ulega żadnej wątpliwości, że dekalog jest podstawą wszelkiego ładu. Ja z tym się zgadzam w 100%. Jeśli nasze społeczeństwo byłoby jednorodne, zdecydowanie bym był też za tym, żeby w preambule znalazł się dekalog. Dzisiaj też uważam, że mógłby tam się znaleźć. Tylko że społeczeństwo jest bardzo zróżnicowane i dlatego dzisiejsza preambuła jest moim zdaniem bardzo dobrym rozwiązaniem, powinna zadowalać wszystkich.

Wnoszę też, mimo wszystko, o przekazanie tej petycji do Kancelarii Prezydenta, bo pan prezydent dał nam już sygnał, że chciałby zmienić konstytucję, tylko że my jako Senat nie wyraziliśmy na to zgody. Ale czas szybko płynie, nie wiadomo, co będzie w następnych, kolejnych latach, jeśli chodzi o chęć zmiany konstytucji. Tak że proponuję przekazanie i niepodjęcie...

(Senator Michał Seweryński: Do wiadomości.)

Do wiadomości, tak jest.

Kto z panów senatorów jest za takim rozwiązaniem? (6)

Dziękuję bardzo. Jednogłośnie za.

Przechodzimy do następnej petycji, jest to petycja piąta: rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 253 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego poprzez zastąpienie określenia „obywatel” określeniem „zainteresowany”.

Bardzo proszę o przedstawienie petycji.

**Główny Specjalista
w Dziale Petycji i Korespondencji
w Biurze Analiz, Dokumentacji
i Korespondencji w Kancelarii Senatu
Monika Ruszczyk:**

Monika Ruszczyk.

Petycja jest petycją indywidualną, wniesioną przez pana Sebastiana Adamowicza. W ocenie autora petycji...

(Przewodniczący Robert Mamątow: Przepraszam, wejść w słowo. Czy to ten sam pan, który tak dużo petycji złożył?)

Tak.

(Przewodniczący Robert Mamątow: Rozumiem. Dziękuję.)

W ocenie autora petycji obowiązujące brzmienie art. 253 kodeksu postępowania administracyjnego nie umożliwia cudzoziemcom wnoszenia skarg i wniosków do organów władzy publicznej. Pan Adamowicz uznaje, że obecne brzmienie tego artykułu stoi w sprzeczności z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego, które regulują prawo do wnoszenia skarg lub wniosków przez każdego, w tym też cudzoziemca. Autor uznaje, że postulowane przez niego zmiany mają poprawić przejrzystość prawa, podnieść poziom ochrony prawnej w zakresie odrębnego postępowania administracyjnego, którym jest właśnie postępowanie skargowo-wnioskowe, co też z kolei ma wywołać pozytywne skutki społeczne.

Przechodząc do omówienia stanu prawnego, powiem, że oczywiście chodzi tu przede wszystkim o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 63 uznaje, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania tych petycji, wniosków i skarg określa odrębna ustawa. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 221 gwarantuje każdemu prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych, które realizowane jest na zasadach określonych przepisami właściwego działu. Jeżeli chodzi o art. 253 §1, to zgodnie z tym przepisem organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych zostały zobowiązane do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Ma to odbywać się przynajmniej raz w tygodniu. To tyle, jeżeli chodzi o stan prawny.

Chciałabym tylko zaznaczyć, że do Sejmu 10 września również wpłynęła petycja pana Adamowicza o tej samej treści. Komisja jeszcze nie zajmowała się rozpatrywaniem tej petycji. Do komisji sejmowej wpłynęła opinia Biura Analiz Sejmowych, która jest przychylna postulatowi tej petycji. W opinii BAS wskazano, że obecne brzmienie art. 253 §1, 2 i 5 kodeksu postępowania administracyjnego, które ograniczają prawo do składania wniosków i skarg wyłącznie do skarg i wniosków przedkładanych przez obywateli Rzeczypospolitej, stoi w sprzeczności właśnie z art. 63 konstytucji i jest niespójne również z brzmieniem art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Kto z panów senatorów chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń.

Szanowni Państwo, Szanowni Panowie Senatorowie, jak słyszeliśmy z informacji, jaką przedstawiła pani z biura analiz i dokumentacji, w Sejmie jest taka sama petycja i, jak zrozumiałem, jest pozytywna opinia biura legislacyjnego Sejmu. To tak jakby znaczy, że oni może podejmą pracę. Moim zdaniem są 2 rozwiązania: albo zawiesimy pracę na okres jakiegoś miesiąca, w którym to czasie Sejm ostatecznie podejmie decyzję, albo nie podejmiemy dzisiaj decyzji. Decyzja należy do nas.

Proszę, Panie Senatorze.

Senator Jan Rulewski:

Ja miałbym jedną wątpliwość – tu patrzę na pana marszałka. Otóż jest tu słowo „zainteresowany”, a „zainteresowany” jest szerszym pojęciem niż „obywatel”, bo przynajmniej w konstytucji określa się, kto jest obywatelem, i jest to pojęcie biologiczne. Pojęcie „zainteresowany” jest szersze, bo może obejmować obywateli innych państw bądź inne osoby zamieszkałe w Polsce...

(Senator Łukasz Mikołajczyk: Tak.)

...nie obywateli, ale osoby bez obywatelstwa, np. bezpaństwowców. Tak więc ta zmiana oczywiście zawęży. I czy jest opinia...

(Senator Łukasz Mikołajczyk: Jak to zawęży?)

No, zawęży, bo ogranicza to tylko do obywateli, gdyż chce się zamienić określenie...

(Senator Łukasz Mikołajczyk: Zamienia się pojęcie „obywatele” na „zainteresowani”, a więc rozszerza.)

Rozszerza? A, tak, przepraszam.

(Senator Łukasz Mikołajczyk: Czyli tu jest...)

Tak, tak, poprzez zastąpienie... Przepraszam, tak, rozszerza.

(Senator Łukasz Mikołajczyk: Rozszerza.)

I to jest zgodne... Rzeczywiście, przepraszam, odwrotnie odczytałem. Lusterko nie to, odwrotne założyłem.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Okej, nic nie szkodzi.

Ja przepraszam, ale są z nami przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Może byście panowie też się odnieśli do tej petycji, to trochę nam wyjaśni tę sprawę.

Proszę bardzo.

Naczelnik Wydziału Administracji Rządowej w Departamencie Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Cezary Zaremba:

Cezary Zaremba, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie popiera tej petycji. Naszym zdaniem zarówno przepisy konstytucji, cytowane tu przez Biuro Legislacyjne, jak i przepisy k.p.a. zapewniają każdemu prawo do składania

skarg i wniosków, przepis konstytucji jest tu najważniejszy. Należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że te przepisy k.p.a., gdy używane jest słowo „obywatel”, nie precyzują, obywatel jakiego państwa, używają tylko słowa „obywatel”. W praktyce też nie spotkaliśmy się z tym, żeby jakiemś obywatelowi obcego państwa, innego państwa odmówiono rozpatrzenia skargi z tego tytułu, że nie jest obywatelem Polski.

Chciałem jeszcze tutaj może zwrócić uwagę na to, kiedy k.p.a. był pisany. On był pisany w latach sześćdziesiątych, wtedy używano trochę innego słownictwa. Ja pamiętam czasy, gdy byłem w wojsku, i jak szedłem do wojska, to mówiło się „obywatelu poruczniku”, a jak wychodziłem, to mówiło się „panie poruczniku”. Tak że to słowo „obywatel” troszeczkę co innego znaczy niż słowa „obywatel Rzeczypospolitej Polskiej”.

A, może jeszcze jedno dodam: wprowadzone słowo „zainteresowany” mogłoby troszeczkę mylić się z pojęciem strony. Celem wnoszącego jest uproszczenie, ale skutkiem mogłoby być właśnie pewne skomplikowanie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów senatorów...

Pan marszałek.

Senator Michał Seweryński:

Ja popieram wniosek pana przewodniczącego, zgodny z naszą praktyką. Skoro takiego samego rodzaju sprawa zawisła w Sejmie, to jest tam krótsza droga do ustawy niż przez Senat, więc powinniśmy co najmniej zawiesić dalsze jej rozpatrywanie.

A jeśli chodzi o meritum, to wydaje mi się, że argumentacja jest słaba. Bo jeżeli wprost z konstytucji wynika prawo do składania skarg i wniosków, to ostatecznie nie jest ważne to, czy mnie ktoś przyjął w sprawie skargi i wniosku, tylko to, czy mam prawo procesowe do tego, by złożyć skargę, a następnie wnieść odwołanie, to zaś nie jest kwestionowane. No ale z ostrożności i skrupulatności może lepiej by było poprzeć wniosek pana przewodniczącego. Zobaczmy, jak się skończy postępowanie w tej sprawie w Sejmie.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Zbigniew Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja w zasadzie przed panem marszałkiem miałem coś do powiedzenia, a teraz poniekąd się wycofam. Aczkolwiek powiem, że co do zasady popieram ten wniosek, albowiem rzeczywiście sformułowanie „obywatel” zawęży krąg osób, które zgodnie z bodajże art. 235 k.p.a. mają prawo uczestniczyć w tym postępowaniu. No a przypomnę, że również różnego rodzaju akty prawa międzynarodowego nigdy

nie odnoszą się do obywatela, tylko odnoszą się zawsze do osoby, i chyba taka jest intencja postępowania skargowego. Warto by to doprecyzować. Pytanie tylko kiedy, bo żebyśmy znowu zbyt często tego k.p.a. nie zmieniali. Generalnie biorąc, jestem przeciwnikiem częstej zmiany ustaw, trzeba by to ewentualnie uwzględnić przy okazji jakiejś dodatkowej zmiany w przyszłości. Ale skoro Sejm już się tym zajmuje, to tak jak pan marszałek powiedział, a wcześniej pan przewodniczący, warto się zdać na to, co tam się będzie działo. Nasze działania dodatkowe są w tym momencie chyba zbędne. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

W takim razie zgłaszam wniosek o odłożenie prac nad tą petycją do końca roku. Po Nowym Roku wrócimy do tematu. Zobaczmy, co w Sejmie w tej sprawie się wydarzyło.

Jest ogólna zgoda? Jest, okej. Dziękuję bardzo.

Została nam ostatnia petycja.

Dziękuję panom.

Jest to rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, celem pozbawienia prawa do zachowku osób nie objętych dziedziczeniem testamentowym. To petycja P9-51/18.

Bardzo proszę o przedstawienie tej petycji.

Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Marzena Krysiak:

Marzena Krysiak, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.

Jest to petycja indywidualna, została wniesiona przez pana Stanisława Porowskiego. Autor petycji proponuje, aby pozbawić prawa do zachowku najbliższych krewnych zmarłego, którzy nie zostali objęci zapisem testamentowym. Proponuje on, aby w tym celu dodać do art. 991 kodeksu cywilnego nowy zapis, konkretnie §3, w następującym brzmieniu: „Osoby nie ujęte w testamencie nie mają prawa do zachowku, w tym szczególnym przypadku wola testatora jest ostateczna i nie podlega ona żadnym roszczeniom wobec spadkobiercy z tytułu prawa do zachowku”.

W opinii autora petycji obowiązujące przepisy dotyczące prawa do zachowku są nieprecyzyjne i błędne w zakresie ostatniej woli testatora co do osób, które nabywają po nim w spadku majątek. Jego zdaniem spadkobiercy muszą ponosić ciężar spłaty zachowku wobec osób najbliższych, które nie są ujęte w testamencie, i często te osoby stają przed decyzją sprzedaży odziedziczonego majątku lub zaciągnięcia kredytów, aby zapłacić ten zachówek. Zdaniem autora petycji obowiązkiem moralnym ustawodawcy jest uszanowanie i zaaprobowanie ostatniej woli testatora, a ewentualną odpowiedzialność finansową za spłatę zachowku powinien, jego zdaniem, ponosić Skarb Państwa.

Jeśli chodzi o obowiązujący stan prawny, to warto podkreślić, że art. 991 stanowi, że zstępny, małżonkowi oraz

rodzicom spadkodawcy, którzy byliby powołani do spadku z ustawy, przysługuje prawo do zachowku. I przyjmuje się jako zasadę, że wysokość tego przysługującego zachowku odpowiada połowie wartości udziału, który przypadłby przy dziedziczeniu ustawowym. Odstępstwo od tej zasady zostało przewidziane dla małoletnich zstępnych oraz osób trwale niezdolnych do pracy. Tym osobom przysługuje zachówek w wysokości 2/3 wartości udziału spadkowego. Trzeba też przywołać art. 991 §2, który daje spadkodawcy wybór co do sposobu zapewnienia uprawnionemu należnego mu zachowku. Spadkodawca może, po pierwsze, powołać uprawnionego do dziedziczenia po sobie, po drugie, ustanowić na jego rzecz zapis lub, po trzecie, dokonać na jego rzecz darowizny. W sytuacji, gdy uprawniony nie otrzymał należnego mu zachowku w żadnej z wymienionych postaci, przysługuje mu roszczenie o zapłatę sumy pieniężnej potrzebnej do pokrycia zachowku albo jego uzupełnienia.

W tym miejscu chciałabym też przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który 25 lipca 2013 r. rozpoznał połączone pytania prawne 2 sądów: Sądu Okręgowego w Warszawie i Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie. Te pytania dotyczyły zbadania konstytucyjności zachowku. Sądy zakwestionowały konstytucyjność rozwiązania polegającego na zagwarantowaniu najbliższemu spadkodawcy oznaczonej w pieniądzu i wymiernej ustawowo wartości udziału spadkowego, która przysługuje określonym podmiotom niezależnie od ich sytuacji majątkowej oraz od woli samego spadkodawcy.

Trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd wyrażony w wyroku z 31 stycznia 2001 r. i podkreślił w uzasadnieniu, że w odróżnieniu od prawa dziedziczenia konstytucja nie ustanawia gwarancji dla samej instytucji zachowku, w szczególności nie nakazuje jej wprowadzenia, a więc tym bardziej nie determinuje ani jej kształtu, ani kręgu osób uprawnionych. Zdaniem Trybunału skoro ustawodawca może, nie naruszając konstytucji, wyłączyć pewne prawa majątkowe spod mechanizmu dziedziczenia i wprowadzić ich szczególną sukcesję w razie śmierci osoby będącej ich podmiotem, to może modyfikować regulację zachowku. Co najważniejsze, w opinii Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie testamentu prawem do zachowku jest niezbędne ze względu na ochronę praw i wolności osób z kręgu najbliższej rodziny spadkodawcy, a prawo do zachowku nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa dziedziczenia. Trybunał podkreślił także, że sama instytucja zachowku jest głęboko zakorzeniona w tradycji polskiego prawa spadkowego uregulowanego po II wojnie światowej.

W tym miejscu chciałabym też poinformować, że w Sejmie obecnej kadencji prowadzone są prace nad tą samą petycją wniesioną właśnie przez pana Stanisława Porowskiego i petycja oczekuje na rozpatrzenie przez Komisję do Spraw Petycji od 3 października br. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Jest z nami pan z Ministerstwa Sprawiedliwości. Bardzo bym prosił o przedstawienie opinii do tej petycji.

**Główny Specjalista
w Wydziale Prawa Cywilnego
w Departamencie Legislacyjnym
Prawa Cywilnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Maciej Klonowski:**

Dzień dobry. Sędzia Maciej Klonowski, Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego.

Z uwagi na to, że wcześniej Senat nie zwracał się do nas o przygotowanie odpowiedzi, pozwolę sobie przedstawić nie oficjalne stanowisko ministra, ale wewnętrzne stanowisko departamentu.

W naszej ocenie ta petycja czy proponowany kształt przepisu tak naprawdę zawiera w sobie pewną wewnętrzną sprzeczność. Otóż z natury rzeczy zachówek stanowi swoisty surogat spadku, który przypadłby osobie właśnie pominiętej w drodze dziedziczenia testamentowego, tudzież osobie pominiętej, której prawo do dziedziczenia zostało ograniczone wskutek dyspozycji spadkodawcy dokonanych jeszcze za jego życia, np. w postaci przekazanych innym osobom darowizn. Tymczasem wnoszący petycję chciałby po prostu bez zmieniania dotychczasowego brzmienia przepisów o zachowku dodać, że to prawo byłoby zagwarantowane osobom nieujętych w testamencie. Tak naprawdę zapis ten podważa sam sens i istotę zachowku. Wobec tego uwzględnienie takiej petycji prowadziłoby do wewnętrznej sprzeczności przepisów kodeksu cywilnego w zakresie prawa do zachowku.

Jednocześnie, już abstrahując od tej strony czysto legislacyjnej, można tutaj jeszcze powiedzieć parę słów, parę uwag w kwestii czysto merytorycznej. Otóż istotą zachowku jest to, że jest on rozwiązaniem pozwalającym potencjalnym spadkobiercom na uniknięcie niekorzystnych skutków dowolności rozporządzeń dokonywanych przez samego spadkodawcę. Oczywiście pewną wartością, która jest w prawie cywilnym chroniona, jest sama swoboda testowania, jednak wartością przeciwstawną jest prawo spadkobierców do dziedziczenia, zwłaszcza że często ten majątek spadkowy jest, że tak powiem, w rodzinie czy w rodzie dłuższy czas, więc generalnie prawo do zachowku też jest jakąś wartością, która zapewnia pewną ciągłość pokoleniową dziedziczenia w rodzinie. Z drugiej strony, już z takiej czysto praktycznej perspektywy, też z mojej perspektywy sędziego z wieloletnim doświadczeniem orzecznictwem w sprawach cywilnych, widać, że często do sporządzenia testamentów dochodzi pod wpływem niektórych tylko członków rodziny, pod pewną presją psychiczną wywieraną na spadkodawcę, który nierzadko jest osobą schorowaną, w podeszłym wieku, i w ten sposób dochodzi do wykluczenia właśnie w drodze testamentu części osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego. Wobec tego ten zachówek niejako gwarantuje im ich prawa. Dlatego sama ta instytucja oczywiście nie była kwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny, a pani już raczyła przedstawić opinię w tym zakresie.

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę na to, że na samą regulację dotyczącą dziedziczenia też należy patrzeć w sposób kompleksowy. Oczywiście uzasadnienie petycji odnosi się do prawa właśnie testatora i jego swobody,

ale należy pamiętać, że przepisy kodeksu cywilnego już w obecnym kształcie przewidują i wydziedziczenie testamentowe, i możliwość uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia właśnie na skutek powództwa wytoczonego przez każdą osobę, która ma w tym interes prawny. Więc tak naprawdę wydaje się, że takie ingerencje w kodeks cywilny, w jego spójność systemową, jak sugeruje to wnoszący petycję, byłyby zbyt daleko idące.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, pan senator Zbigniew Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja się przychyliam do tego, co pan sędzia powiedział. Rzeczywiście jest to bardzo stara instytucja, która ma na celu zapewnienie pewnej części majątku osobom najbliższym i ma po prostu swoje racje głęboko moralne i oparte na pewnym doświadczeniu życiowym. No, wiemy, jak to czasami w życiu bywa. Często człowiek starszy może być omotany przez kogoś i doprowadzony pod wpływem różnych namów, nalegań do tego, że sporządzi testament, pozbedzie się całego majątku, więc rodzinie nic by nie przypadło. Temu właśnie, zapobieżeniu takiej sytuacji służy instytucja zachowku i ma to swój głęboki wydźwięk moralny i dużą tradycję w prawie polskim. Są inne systemy, w których zachówek nie istnieje, ale jest np. system rezerwy – to jest w prawie romańskim, we Francji – i w nim w ogóle pewna część majątku nie podlega dyspozycji testamentowej spadkodawcy, właśnie po to, żeby została zachowana dla rodziny. U nas wybrano inną drogę: można zadysponować całym majątkiem, ale osoba, która jest krewnym lub która by normalnie dziedziczyła wedle porządku ustawowego, ma prawo dochodzić zachowku, czyli równowartości połowy, względnie 3/4 tego, co by odziedziczyła, gdyby nie rozporządzenie, które ją tego pozbawia.

Oczywiście ja sobie zdaję sprawę z tego, że jest tam pewna argumentacja, która skłania do tego, by zastanowić się w przyszłości nad kwestią regulacji. Ona związana jest z tym, jak autor wskazuje, że często są sytuacje, że ten, kto odziedziczył, jeżeli jest zobowiązany do zapłaty zachowku... No, często są to tak ogromne sumy, że praktycznie biorąc nie jest w stanie tego spłacić inaczej niż przez pozbycie się tego odziedziczonego majątku. Ale trudno, to już są kwestie następcze i to zależy ad casum, od sytuacji poszczególnych osób. Dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z panów senatorów? Nie.

Po wysłuchaniu opinii Ministerstwa Sprawiedliwości i głosu pana senatora wnoszę o niepodjęcie prac nad tą petycją.

Kto z panów senatorów jest za tym wnioskiem? (6)

Jednogłośnie za. Dziękuję bardzo.

Wyczerpaliśmy porządek obrad dzisiejszego posiedzenia.

Dziękuję panom senatorom. Zapraszam na 20 listopada, dzień przed posiedzeniem Senatu będziemy mieli posie-

dzenie. Trochę tych petycji się uzbierało, dlatego musimy troszkę nadgonić i na następnym posiedzeniu też będą.

Dziękuję panu sędziemu.

Zamykam posiedzenie komisji w dniu dzisiejszym.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 27)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii