

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 9 lutego 2012 r.

Nr posiedzenia: 17

Posiedzeniu przewodniczył: przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski.

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2010 r. (sygn. akt K 1/09) dotyczącego trwałego pozbawienia prawa wykonywania niektórych zawodów wskutek wymierzenia kary dyscyplinarnej.
 2. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r. (sygn. akt S 5/09) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.
 3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r. (sygn. akt K 13/07) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r. (sygn. akt K 11/10) dotyczącego ustawy – Kodeks karny.
 5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r. (sygn. akt K 41/07) dotyczącego ustawy – Prawo prasowe.

- W posiedzeniu uczestniczyli:
- senatorowie członkowie komisji: Witold Gintowt-Dziwiałowski, Tadeusz Kopeć, Andrzej Matusiewicz, Bohdan Paszkowski, Grażyna Sztark, Piotr Wach, Piotr Zientarski,
 - zaproszeni goście:
 - Helsińska Fundacja Praw Człowieka:
 - koordynator programu „Obserwatorium wolności mediów” Dominika Bychawska-Sieniawska,
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów:
 - starszy specjalista w Departamencie Spraw Parlamentarnych Kamila Michalak,
 - Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne: Katarzyna Konieczko.

Przebieg posiedzenia:

Ad 1. Ekspert ds. legislacji z senackiego biura legislacyjnego Katarzyna Konieczko omówiła wyrok z 18 października 2010 r. (sygn. akt K 1/09). W przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny badał obowiązek przynależności do samorządu zawodowego oraz sankcje dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu zawodów zaufania publicznego.

W swoim orzeczeniu trybunał wskazał, że dożywotni skutek sankcji wydalenia z samorządu zawodowego jest niezgodny z konstytucją (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zaskarżone przez rzecznika praw obywatelskich przepisy przyczyniają się do eliminacji z zawodów zaufania publicznego osób, które w przeszłości wykonywały je w sposób nienależyty, są więc przydatne w celu ochrony praw i wolności potencjalnych klientów tych osób w rozumieniu art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie spełniają jednak drugiego elementu zasady proporcjonalności, ponieważ są nadmiernie rygorystyczne. Powodują, że osoby wydalone z samorządów zawodowych nigdy – nawet po upływie wielu lat i całkowitym odstąpieniu od tych czynów, które spowodowały ich ukaranie, a także po naprawieniu ich skutków – nie mają szansy na rehabilitację i powrót do zawodu. Zdaniem trybunału, budzi to wątpliwości z punktu widzenia

godności tych osób. Ich godność w myśl art. 30 konstytucji jest nienaruszalna i powinna być szanowana przez władze publiczne. Jak wykazały w swoich opiniach samorządy zawodowe, taki sam dożywotni skutek ma bowiem usunięcie z korporacji zarówno z powodu niepłacenia składek, jak i popełnienia poważnego nadużycia w stosunku do zasad zawodowych kosztem zdrowia, życia, wolności lub majątku klientów.

W podobny sposób trybunał wypowiedział się odnośnie architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Za niezgodne z art. 65 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, uznał przepis, który przewiduje, że kara skreślenia z listy członków izby nie podlega zatarciu. W rezultacie ukarane osoby mogą wprawdzie pracować w zawodzie, lecz nie mogą wykonywać samodzielnych funkcji technicznych i projektowych. Wydane w stosunku do nich orzeczenie dyscyplinarne jest bezterminowe i stanowi stale aktualną przesłankę materialnoprawną do skreślenia z listy członków izby.

W celu wykonania orzeczenia Katarzyna Konieczko zaproponowała nowelizację następujących ustaw: o radcach prawnych, prawa o adwokaturze, o samorządzie pielęgniarzek i położnych, o rzecznikach patentowych oraz o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Projekt ustawy powinien zakładać (jako niezbędne minimum) zmianę tych przepisów, które dotyczą instytucji zatarcia kary czy – precyzyjniej – usunięcia wzmianki, zapisu lub adnotacji z akt osobowych lub odpowiedniego rejestru. Uchylić należy jednocześnie te sformułowania, które stanowią, że wzmianki (zapisy, adnotacje) odnoszące się do najsurowszej kary dyscyplinarnej nie podlegają usunięciu. Mimo że trybunał nie zakwestionował przepisów ustaw: o izbach aptekarskich, o diagnostyce laboratoryjnej oraz o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, legislatorka uznała za zasadne dodanie w tych aktach normatywnych postanowień odpowiadających dodawanym w pozostałych ustawach.

Przedstawione orzeczenie wywołało dyskusję, w której udział wzięli senatorowie: Piotr Zientarski, Witold Gintowt-Dziewałtowski, Andrzej Matusiewicz, Bohdan Paszkowski i Grażyna Sztark.

Poruszono m.in. kwestie dotyczące przyczyn usuwania z zawodu, sądownictwa dyscyplinarnego, konieczności poddania osób ubiegających się o wykonywanie zawodu ocenie pod względem zapewnienia rękami należytego wykonywania zawodu, a także posiadania nieskazitelnego charakteru. Zastanawiano się nad wprowadzeniem wymogu ponownego zdania egzaminu zawodowego lub odbycia odpowiedniego szkolenia. Rozważano także potrzebę jednakowego potraktowania wszystkich zawodów zaufania publicznego.

Przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski zgłosił wniosek o odroczenie prac nad ewentualną realizacją rozpatrywanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w celu lepszego przygotowania inicjatywy ustawodawczej uwzględniającej zgłoszone w toku dyskusji uwagi.

Konkluzja: Komisja odroczyła decyzję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2010 r. (sygn. akt K 1/09).

Ad 2. Przedstawicielka senackiego biura legislacyjnego Katarzyna Konieczko przedstawiła postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 sierpnia 2009 r. (sygn. akt S 5/09) dotyczące ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Jak wyjaśniła, trybunał zasygnalizował potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania, o których mowa w art. 401¹ k.p.c.

Trybunał wskazał, że postępowanie wywołane skargą o wznowienie postępowania nie w każdym wypadku musi spełniać wszelkie standardy wynikające z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 konstytucji. Niemniej sądowe gwarancje rozpoznania skargi o wznowienie powinny być adekwatne do celu zawartego w art. 190 ust. 4 konstytucji i gwarantować dwuinstancyjność postępowania.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, występuje ponadto konieczność wyraźnego dopuszczenia możliwości wznowienia postępowania w razie stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wynika to z art. 9 konstytucji stanowiącego, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W poprzedniej kadencji Senatu Komisja Ustawodawcza wniosła projekt ustawy nowelizującej k.p.c. (druk senacki nr 1257). Został on, pomimo sprzeciwu Ministerstwa Sprawiedliwości, uchwalony na ostatnim posiedzeniu Izby VII kadencji, 14 września 2011 r., a następnie przekazany do Sejmu. Prace nad inicjatywą zakończono w związku z zasadą dyskontynuacji. Przedstawicielka biura legislacyjnego przedstawiła nieco zmodyfikowany projekt, w którym zaproponowano wprowadzenie osobnej ścieżki dla rozpoznawania spraw, o których mowa w art. 401¹ k.p.c. Zapewnia on zarówno możliwość rozpoznania sprawy od początku, a więc przez sąd pierwszej instancji, jak i prawo do wywiedzenia apelacji bądź zażalenia. Uzasadnione jest również przyznanie Sądowi Najwyższemu możliwości wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego względem orzeczenia sądu drugiej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio sądowi najniższego szczebla, tzn. pierwszej instancji.

Ponadto w dodawanym art. 401² przesądza się, że stwierdzenie naruszenia postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności pozwala na wznowienie postępowania w trybie działu VI kodeksu, niezależnie od formy, jaką przybrało orzeczenie kończące postępowanie w sprawie. Wprowadzane zapisy wymagają ponadto odpowiednich zmian w przepisach odsyłających. Przedstawienie orzeczenia wywołało krótką dyskusję, w której udział wzięli senatorowie: Piotr Zientarski, Bohdan Paszkowski i Andrzej Matusiewicz. Przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie rozpatrzonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednomyślnie, 5 głosami za, przyjęła przedstawiony wniosek. Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad projektem ustawy upoważniono senatora Andrzeja Matusiewicza.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, realizującej postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 sierpnia 2009 r. (sygn. akt S 5/09).

Ad 3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2010 r. (sygn. akt K 13/07) dotyczący ustawy – Kodeks postępowania cywilnego omówiła ekspert ds. legislacji Katarzyna Konieczko. Jak wyjaśniła, trybunał orzekł o niezgodności art. 755 § 2 k.p.c. z art. 14 (ustanawiającym wolność prasy i innych środków społecznego przekazu) oraz z art. 54 ust. 1 (gwarantującym wolność wypowiedzi) w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji (zasadą proporcjonalności) przez to, że nie określa on ram czasowych na zabezpieczenie polegające na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem piętnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. 20 lutego 2012 r.

O niekonstytucyjności dyspozycji art. 755 § 2 k.p.c. przesądziła nie tyle sama dopuszczalność orzeczenia zakazu publikacji czy też obwarowanie go przesłanką ważnego interesu publicznego, lecz możliwość zbyt długiego utrzymywania się zabezpieczenia tego rodzaju.

W uzasadnieniu trybunał przyjął, że zasadne byłoby wprowadzenie czasowego ograniczenia stosowania zakazu publikacji poprzez wprowadzenie istotnych gwarancji prawnych szybkiego załatwiania spraw przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych, w których zastosowano to zabezpieczenie. Trybunał wskazał, że zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie przepisów k.p.c., aby wyeliminować przewlekłość postępowania.

Katarzyna Konieczko poinformowała, że w Sejmie poprzedniej kadencji przygotowano projekt ustawy wykonujący rozpatrywane orzeczenie. 16 września 2011 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która wprowadza mechanizm (upływ terminu, oddalenie kolejnego wniosku o udzielenie zabezpieczenia) usuwający niebezpieczeństwo nadmiernie przedłużającego się zakazu publikacji. Ustawa zacznie obowiązywać 3 maja 2012 r. i w związku z tym rozpatrywany wyrok nie wymaga już wykonania.

Przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania rozpatrzonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednomyślnie, 5 głosami za, przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja: Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2010 r. (sygn. akt K 13/07).

Ad 4. Ekspert ds. legislacji Katarzyna Konieczko przedstawiła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r. (sygn. akt K 11/10) dotyczący ustawy – Kodeks karny. W swoim orzeczeniu trybunał stwierdził, że art. 256 § 2 k.k., w zakresie w jakim przewiduje on kryminalizację produkowania, utrwalania, sprowadzania, nabywania, przechowywania, posiadania, prezentowania, przewożenia lub przesyłania w celu rozpowszechniania „druku, nagrania lub innego przedmiotu będących nośnikami symboliki totalitarnej”, nie spełnia kryteriów określoności, wymaganych dla przepisów karnych. Odpowiedzialności karnej nie może bowiem podlegać posługiwanie się przedmiotami, których znaczenie może być wieloznaczne. Kontrolowany zwrot nie zawiera zamkniętej listy symboli, którymi posłużenie się jest zabronione. Jest regulacją wieloznaczną i niewystarczająco określoną, tym samym niezgodną z art. 42 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 i art. 2 konstytucji.

Formuła rozstrzygnięcia, jaką posłużył się trybunał w tej sprawie, spowodowała wyeliminowanie z systemu prawa jednej z norm dekodowanych z art. 256 § 2 k.k. Nie można mówić ani o luce prawnej, ani też o potrzebie redakcyjnej naprawy przepisu, które wymagałyby podjęcia prac legislacyjnych.

Mając powyższe na uwadze, przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku

Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednomyślnie, 5 głosami, przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja: Komisja nie będzie wnosić o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r. (sygn. akt K 11/10).

Ad. 5. Ekspert ds. legislacji Katarzyna Konieczko przedstawiła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2010 r. (sygn. akt K 41/07) dotyczący ustawy – Prawo prasowe. Trybunał orzekł w nim, że nieokreślenie kryteriów pozwalających na rozróżnienie pojęć sprostowania i odpowiedzi, a także niesprecyzowanie tzw. przesłanek obligatoryjnej odmowy publikacji sprostowania prasowego jest niezgodne z konstytucją: z zasadą określoności przepisów prawnokarnych (art. 42 ust. 1) oraz z zasadą określoności przepisów prawa (art. 2).

Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, tj. 46 ust. 1 oraz art. 31 i art. 33 ust. 1 prawa prasowego o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku (14 czerwca 2012 r.), dlatego też konieczne jest niezwłoczne podjęcie działań przez ustawodawcę zmierzających do wykonania rozpatrywanego orzeczenia. W poprzedniej kadencji Sejmu przygotowano dwa sprzeczne ze sobą projekty, zmierzające do jego wykonania. Pierwszy, przygotowany przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego, zakładał odstąpienie od istniejącego dualizmu i pozostawienie sprostowania jako jedynej formy riposty odnoszącej się wyłącznie do faktów. Nadal miały być jednak utrzymane te same przesłanki obligatoryjnej odmowy publikacji, które zostały ocenione przez Trybunał Konstytucyjny jako nie dość precyzyjne. Drugi projekt, autorstwa posłów PiS (druk sejmowy nr 845), wprowadzał jednolity instrument w postaci odpowiedzi, która miała służyć reakcji na obie kategorie publikacji prasowych, czyli zarówno na wypowiedzi odnoszące się do sfery faktów, jak i na ingerujące w dobra osobiste. Projekt ten został odrzucony przez Sejm.

W opinii Katarzyny Konieczko, wykonanie rozpatrywanego orzeczenia nie będzie proste. Należy bowiem wybrać między modelem „romańskiej odpowiedzi”, stanowiącej reakcję na wszelkie wypowiedzi zarówno opisowe, jak i wartościujące, a „germańskim sprostowaniem”, które może odnosić się jedynie do stwierdzeń o faktach zawartych w publikacji prasowej. Należy określić przesłanki uzasadniające odmowę publikacji tekstu przekazanego redakcji, a także rozważyć zasadność utrzymywania sankcji karnej za uchylanie się od opublikowania sprostowania (względnie odpowiedzi) lub publikację tego typu wypowiedzi wbrew przepisom ustawy.

Zarówno przedstawione orzeczenie, jak i propozycja jego wykonania, wywołały burzliwą dyskusję, w której udział wzięli senatorowie: Piotr Zientarski, Witold Gintowt-Dziewałtowski, Bohdan Paszkowski i Piotr Wach.

Senatorowie spierali się co do kierunku dalszych prac legislacyjnych oraz możliwości pozostawienia dotychczasowego rozwiązania łączącego oba modele. Ostatecznie podjęli decyzję o możliwości odnoszenia się zarówno do faktów, jak i ocen zawartych w publikacji prasowej. Opowiedziano się za potrzebą pozostawienia sankcji karnej za odmowę publikacji sprostowania/odpowiedzi, uznając, że postępowanie cywilne nie gwarantuje wystarczającej ochrony dóbr osobistych.

W wyniku dyskusji przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie rozpatrzonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednomyślnie, 4 głosami za, przyjęła przedstawiony wniosek. Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad projektem ustawy upoważniono senatora Witolda Gintowt-Dziewałtowskiego.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo prasowe, realizującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2010 r. (sygn. akt K 41/07).

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingsową.