



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (20.)
w dniu 18 kwietnia 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Polscy przedsiębiorcy a wymiar sprawiedliwości.

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Marek Ziółkowski)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dzień dobry państwu.

Minęła godzina 14.00, chciałbym zatem otworzyć trzecie dzisiaj – w tym pięknym dniu 18 kwietnia – posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej.

Tym razem nie będzie to posiedzenie czysto legislacyjne, tylko takie posiedzenie, na którym chcielibyśmy się zastanowić nad problemem stosunku organów wymiaru sprawiedliwości oraz innych urzędów podatkowo-kontrolnych do polskich przedsiębiorców. Co można zrobić, żeby jednak ułatwić ich bytowanie? Bo, jak widzimy, czasami są pewne problemy...

Oczywiście chciałbym serdecznie powitać wszystkie osoby, które reprezentują różne instytucje. Witam serdecznie pana zastępcę rzecznika praw obywatelskich; witam przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości, rozumiem, że ze strony rządowej... Witam przedstawicieli Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej. To były chyba dwie osoby: pan Isański i jeszcze ktoś. To państwo, tak? I wiem na pewno, że są także osoby z „Lewiatana”. Kogo ja tu jeszcze mogę powitać... A, są przedstawiciele Stowarzyszenia Poszkodowanych Przedsiębiorców RP i pan Sławomir Górnicki z Prokuratury Generalnej – witam serdecznie.

Rozpoczynając, chciałbym przede wszystkim podziękować za pewne materiały, które otrzymaliśmy, zwłaszcza za materiały od dwóch konfederacji, to znaczy od „Lewiatana” i od Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej. Wszyscy senatorowie je otrzymali.

To posiedzenie odbywa się niejako z poduszczenia... To był pomysł pani profesor Lipowicz. Czy mógłbym zatem prosić pana rzecznika o zabranie głosu w tej sprawie?

Potem oczywiście będziemy prowadzili dyskusję, ale nie zgodnie z takim normalnym porządkiem, w jakim my ją prowadzimy, tylko to będzie taka wolna dyskusja. Panie Ignacy, gdyby ktoś chciał już teraz zapisywać się do głosu, to proszę przyjmować takie zgłoszenia.

Nie będę robił w tej chwili żadnego merytorycznego wstępu. Zakładam, że pan rzecznik to przedstawi, a potem będziemy dalej procedować. Proszę bardzo, oddaję panu głos...

Aha, jeszcze jedna uwaga. Chciałbym, żeby to posiedzenie nie trwało dłużej niż do godziny 17.00. Może być krótsze. Chcielibyśmy przeznaczyć na nie trzy godziny.

Oczywiście zobaczymy, jak to będzie wyglądało, bo mogą być różne sprawy...

Może jeszcze jedna uwaga wstępna. Oczywiście my w tej chwili... To jest pewien katalog kwestii, które można by ewentualnie naprawić. Chciałbym – i to prosba także do osób... To posiedzenie jest nagrywane, jest też transmisja. Chciałbym zwrócić uwagę – to nam dużo ułatwi – na jedną sprawę. Mianowicie chcielibyśmy, żeby ewentualnie były pewne przesłanki do propozycji legislacyjnych, niezależnie od tego, że – wiadomo – Senatowi trudniej jest zgłaszać pewne kwestie. Sądzę – jak zresztą za chwilę nam powie przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości – że to będzie zbieżne z tym, czego chcieliby pan minister Gowin i całe ministerstwo.

Proszę bardzo, oddaję głos panu rzecznikowi. I jakbym mógł prosić o zabranie potem głosu pana ministra jako przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości... Proszę bardzo.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Ryszard Czerniawski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, nazywam się Ryszard Czerniawski, jestem zastępcą pani profesor Ireny Lipowicz, która niestety nie mogła przyjść, za co przeprasza. Postaram się ją zastąpić.

Proszę państwa, muszę powiedzieć przy tym, że...

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Przepraszam, ja w takim razie proszę, żeby pan rzecznik się wstrzymał przez trzydzieści sekund. Robimy krótką przerwę techniczną.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Wszystkie miejsca są wolne, to może występować prawie jako okrągły stół...

(Rozmowy na sali)

W takim razie rozpoczynamy merytoryczne obrady.

Proszę bardzo, Panie Rzeczniku.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Ryszard Czerniawski:

Dziękuję bardzo.

Pozwolę sobie jeszcze raz się przedstawić: Ryszard Czerniawski. Jednocześnie chciałbym przeprosić za nieobecność pani profesor Ireny Lipowicz.

Proszę państwa, występuję w tej chwili jako zastępca rzecznika praw obywatelskich, ale przyznam się, że doznaję pewnej schizofrenii. W swojej praktyce zawodowej przez szesnaście lat byłem wiceprezesem giełdy, więc można powiedzieć, że byłem przedsiębiorcą i poznałem smak prawa także z drugiej strony, mianowicie funkcjonując jako członek zarządu instytucji prowadzącej działalność gospodarczą. Stąd być może to mi się będzie nakładać, chociaż postaram się występować jako zastępca rzecznika praw obywatelskich.

Proszę państwa, w kontekście usytuowania ustrojowego rzecznika praw obywatelskich istotne jest przede wszystkim – właśnie w kontekście funkcjonowania przedsiębiorców – jedno z podstawowych uprawnień konstytucyjnych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie prawo do poprawnej legislacji.

Proszę państwa, każdy przedsiębiorca chciałby funkcjonować w systemie prawnym, który jest stabilny, w którym przedsiębiorca nie jest zaskakiwany rozwiązaniami prawnymi i nie dochodzi do takiej sytuacji, w której nie ma sensu robić planów cztero-, pięcio-, sześćoletnich, bo nie wiadomo, co będzie za trzy, cztery lata. Chodzi o to, żeby te przepisy były jednoznaczne w swojej wymowie, żeby nie dochodziło do ustalania wytycznych, orzecznictwa Sądu Najwyższego, czyli przede wszystkim chodzi o to, żeby w praktyce była stosowana zasada określoności przepisów prawa.

Dotyczy to przede wszystkim przepisów prawa karnego. Jest art. 42 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Ale ten czyn musi być skonkretyzowany. Tymczasem w doktrynie prawa karnego... Skupię się na sferze karnej jako tej podstawowej, powiedzmy, mocno zagrażającej stabilności funkcjonowania czy stanowiącej istotę zagrożenia dla każdego przedsiębiorcy. W doktrynie prawa karnego często mamy do czynienia z pojęciem tak zwanej normy blankietowej albo normy kauczukowej, czyli przepisu prawnego, który przewiduje bardzo dużą liczbę stanów faktycznych, jest bardzo ogólny.

Takim przepisem był – bo już nie obowiązuje, ale to wcale nie oznacza, że jego skutki nie trwają, proszę państwa – art. 585 kodeksu spółek handlowych, który stanowił, że „kto, biorąc udział w tworzeniu spółki handlowej lub będąc członkiem jej zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej albo likwidatorem, działa na jej szkodę, podlega karze pozbawienia wolności do lat pięciu i grzywnie”. Proszę państwa, działanie na szkodę spółki to czyn ścigany z oskarżenia publicznego. Kto to ocenia? Akcjonariusze? Nie. W tym przypadku ocenia prokurator. Ten przepis na dobrą sprawę pochodził z XIX wieku. Gdybyśmy poszukali jego praprzodka, tobyśmy znaleźli niemiecką ustawę o spółkach akcyjnych z 1897 r. Przepis z tej ustawy niemal w dosłownym brzmieniu znalazł się w ustawie – Prawo o spółkach akcyjnych z 1928 r., a później, w zasadzie z niewielkimi zmianami, zagościł w kodeksie handlowym, w rozporządzeniu prezydenta z 1934 r. Przed wojną on mówił o tym, że „kto, wchodząc w skład władz spółki”... Trwał spór o to, kim jest władza. Czy rada nadzorcza to jest władza, czy nie? Przed wojną były spory w doktrynie. Ten przepis obowiązywał do 2000 r., kiedy wszedł w życie kodeks spółek

handlowych, który – praktycznie rzecz biorąc – też niczego nie zmienił, tylko podwyższył granice, bo wcześniej było zagrożenie karą do trzech lat pozbawienia wolności, potem do pięciu. Samo pojęcie „działanie na szkodę spółki”... Prawdę mówiąc, w czasach, kiedy funkcjonowałem jako członek zarządu, w zasadzie każde działanie mogło się gdzieś, kiedyś, w jakiejś sytuacji okazać działaniem na szkodę spółki. Na szczęście Sejm z Senatem uchylili ten przepis ustawą z 9 czerwca 2011 r. Dobrze się stało, że ten przepis został uchylony, przestał funkcjonować. Rzecz jednak w tym, że pozostały skutki tego przepisu i to właśnie dotyczy bezpośrednio praw obywatelskich.

Na podstawie tego uchylonego przepisu wcześniej zapadły wyroki skazujące. W tej chwili nie jest istotne, czy były one uzasadnione, czy nie. Do tego są powołane organy, władza sądownicza i jest tok instancyjny. W każdym razie został uchylony art. 585 k.s.h., on nie obowiązuje, ale jednocześnie znowelizowano art. 296 kodeksu karnego, dotyczący tak zwanego przestępstwa nadużycia zaufania. Już wcześniej często następowała kolizja tych norm, bo stany faktyczne mogły być objęte hipotezą zarówno jednej, jak i drugiej... O co chodzi, proszę państwa? Dlaczego ja chcę skoncentrować się na tej kwestii? Już w momencie uchwalania ustawy uchylającej przepis art. 585 w Trybunale Konstytucyjnym była skarga jednego przedsiębiorcy i rzecznik praw obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu dotyczącym tej skargi. Pan Jacek D. – pozwolicie państwo, że nie będę używał nazwiska – złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie przepisu art. 585 za sprzeczny z konstytucją, przede wszystkim z zasadą, o której mówiłem, prawa do dobrej legislacji. Trybunał Konstytucyjny jeszcze nie rozpatrzył tego wniosku. Chodzi o to, że nastąpiła sytuacja, o której w zasadzie w tej chwili można by powiedzieć, że jest dziwna. Zaskarżony przepis, jeszcze nierozpoznany, nie obowiązuje. Gdyby nie nastąpiła wówczas nowelizacja art. 296 kodeksu karnego, sprawa byłaby jasna. Ale część zachowań, które były penalizowane przez art. 585 kodeksu spółek handlowych, wprowadzono do art. 296 kodeksu karnego. Można powiedzieć, że część czynów określanych tak szerokim pojęciem jak „działanie na szkodę spółki” przestała być czynem karalnym, a część została. Dokładnie rzecz biorąc, po nowelizacji został zawężony zakres odpowiedzialności, mianowicie karalne jest nadużycie udzielonych uprawnień i niedopełnienie ciążącego obowiązku, jeżeli nastąpiło bezpośrednie niebezpieczeństwo wyrządzenia szkody majątkowej.

W tej chwili, proszę państwa, z punktu widzenia obywatela sytuacja wygląda tak... Już w przypadku pana Jacka D., chociaż on nie jest jedynym, który w tej sprawie... Sprawa jest rozpatrywana w Trybunale Konstytucyjnym. Przepis, na podstawie którego został skazany, uchylono, więc – logicznie rzecz biorąc – należałoby zastosować art. 4 §4 kodeksu karnego, mianowicie instytucję zatarcia skazania z mocy prawa. Ten przepis mówi: „jeżeli według nowej ustawy czyn objęty wyrokiem nie jest już zabroniony pod groźbą kary, skazanie ulega zatarciu z mocy prawa”. Problem w tym, że część zachowań, które wcześniej były zabronione na gruncie art. 585, nie jest zabroniona.

Proszę państwa, w tej sprawie rzecznik praw obywatelskich, pani profesor Lipowicz, pismem z 4 lipca zwróciła

się do ministra sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska wobec tego, czy po zmianach wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw będzie mieć zastosowanie instytucja zatarcia skazania z mocy prawa, określona w art. 4 §4 kodeksu karnego.

Minister sprawiedliwości 22 grudnia odpowiedział, że nie ma podstaw do przyjęcia, że uchylenie art. 585 przywołaną ustawą nowelizacyjną aktualizuje stan prawny nakazujący zastosowanie art. 4 §4. Dalej minister sprawiedliwości pisze o tym, że nie można zapominać, że uchylenie art. 585 k.s.h. było ściśle powiązane z nowelizacją art. 296, a zamiarem ustawodawcy nie było dokonanie pełnej depenalizacji zachowań określonych mianem działania na szkodę spółki, lecz taka modyfikacja znamion czynu zabronionego, która doprowadziłaby do wyeliminowania części takich zachowań. Proszę państwa, konkluzja jest taka, że faktycznie nie następowaloby zatarcie skazania z mocy prawa, niejako ex lege, ale w tej sprawie musiałyby wypowiadać się sądy, czyli sprawa wraca. To z kolei jest ograniczenie funkcjonowania instytucji zatarcia skazania.

Dlaczego w tej chwili tak ważne jest – mam nadzieję, że ono nastąpi –orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie? Ano dlatego, że dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uznające przepis art. 585 k.s.h. za sprzeczny z konstytucją mogłoby stanowić podstawę wznowienia postępowania.

Postawmy się w sytuacji tych osób. Popelnili czyn – to nie ulega wątpliwości – który był czynem karalnym, ale teraz już nie jest czynem karalnym. One jednak odbywają karę, nie ma podstaw do wznowienia postępowania, a w jednej chwili to, co zrobiły, przestało być karane. Brakuje przepisów o charakterze intertemporalnym. Dlaczego wziąłem właśnie ten przykład? Chodzi o skutki decyzji także w zakresie legislacyjnym, a one są najbardziej widoczne w sprawach z zakresu prawa karnego. W tej chwili jesteśmy związani terminami, które wyznacza Trybunał Konstytucyjny, czekamy na rozpoznanie tych spraw. Dopiero wtedy ci przedsiębiorcy – jeden, drugi i jeszcze inni – będą mieli podstawę do ubiegania się o wznowienie postępowania.

Stosując się do apelu pana przewodniczącego, nie chciałbym przedłużać za bardzo wystąpienia – bo ta sprawa wydaje się prosta: przepisu nie ma, ale co dalej – i chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, na którą napotykamy w praktyce rzecznika praw obywatelskich. Tu też chodzi o kwestie karne, co wcale nie wynika z tego, że – powiedzmy – z pięćdziesięciu tysięcy listów, które rocznie otrzymuje rzecznik, większość dotyczy spraw karnych, ale z tego, że ta kwestia ma znaczenie ogólne, chociaż może wydawać się mało istotna. Mianowicie chodzi o to, jak należy rozumieć pojęcie „szkoda” na gruncie prawa karnego. Zazwyczaj doktryna i orzecznictwo prawa karnego odwołują się do pojęcia szkody, definicji szkody w rozumieniu prawa cywilnego, czyli z jednej strony jest to faktycznie wyrządzona szkoda, a z drugiej strony są to utracone korzyści, czyli *lucrum cessans*. Jeśli prześledzimy orzecznictwo w sprawach karnych, pojęcie szkody... Znamię szkody jest jednym z najczęściej występujących w rozdziale XXXVI kodeksu karnego, dotyczącym przestępstw gospodarczych. To właśnie tam pojawia się ta szkoda. Proszę państwa,

w praktyce występują analizy odmian tego pojęcia: szkody w mieniu, szkody gospodarcze, szkody majątkowe. A czym jest szkoda w rozumieniu prawa karnego? Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest w tej kwestii absolutnie jednoznaczne. Z punktu widzenia – powiedzmy – mojego, przedsiębiorcy... Ja chciałbym wiedzieć, mieć wyraźnie określone to, co może być tą szkodą. Oczywiście w gospodarce, w procesach gospodarczych nie można wszystkiego tak jasno precyzować, jakby się chciało. Musi być luz interpretacyjny, norma musi mieć charakter abstrakcyjny, ale gdzieś musi być ta granica, proszę państwa.

I to były w zasadzie dwie podstawowe kwestie, które chciałem państwu przedstawić.

Sprawy z innych sfer są incydentalne, z innych zakresów – powiedzmy – stricte gospodarczych. Na przykład kwestia, która wynikła ostatnio, dotyczy tego, że rozporządzenie ministra infrastruktury uniemożliwia świadczenie usługi polegającej na wynajmowaniu takich długich samochodów do ślubu, bo musi spełniać określone warunki...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Dzisiaj bardzo długo o tym dyskutowaliśmy, jest ustawa...)

No to państwo wiedzą, że najlepiej będzie po staremu dorożkę albo malucha...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Mogę pana poinformować, że poprawki były dłuższe niż proponowana nowelizacja.)

Oczywiście. I właśnie o to chodzi. Proszę państwa, stąd – z punktu widzenia przedsiębiorcy – apel. Podstawową sprawą jest właśnie wykonywanie tej zasady dobrego prawa, prawa jasnego, zrozumiałego. To jest szalenie istotne przede wszystkim w sprawach karnych, bo w sprawach cywilnych, gospodarczych istnieje swoboda manewru, ale tutaj, niestety, jest to ograniczone. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym powiedzieć, że problem art. 585 k.s.h. zamienionego na art. 296 był jednym z podstawowych elementów opinii „Lewiatana”. Chciałbym, żeby „Lewiatan” potem do tego nawiązał, bo widać wyraźnie, że to jest coś, co bardzo – że tak powiem – dotyka przedsiębiorców. Zresztą chodzi jeszcze o pewne szczegółowe kwestie.

Chciałbym zaproponować taki porządek: teraz wypowiedziałby się pan minister – bo tutaj też są zamiary, które jakby idą po naszej myśli, zobaczymy, co z tego wyniknie – potem „Lewiatan” i Konfederacja Pracodawców Rzeczypospolitej... Tak? Od pana Malinowskiego...

(Głos z sali: Pracodawcy RP.)

Pracodawcy RP, właśnie.

Proszę bardzo, Panie Ministrze. I oczywiście proszę się odnieść do tego podstawowego punktu, bo widać wyraźnie, że to jest jedna z bardzo istotnych kwestii. Proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Grzegorz Wolejko:

Dziękuję bardzo. Grzegorz Wolejko, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Pan rzecznik rzeczywiście powiedział... Co do tego drugiego problemu – pozostawię kwestię art. 585, rozumiejąc, że o tym będziemy jeszcze dyskutować – co do pojęcia szkody, to niestety jest tak, że są pewne pojęcia w prawie, które po prostu muszą zostać wyinterpretowane, muszą zostać określone przez doktrynę i orzecznictwo. Rzecz jasna w prawie karnym bardzo istotne jest maksymalne dookreślenie pewnych pojęć i tak się dzieje w odniesieniu do wielkości czy innych zagadnień. Ale wydaje się, że ostatecznie nie da się za pomocą ustawy idealnie opisać na przykład tego, co jest szkodą, jak należy to rozumieć. Jest to problem, z którym borykają się i doktryna, i orzecznictwo...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Zwłaszcza gdyby to było niebezpieczeństwo powstania szkody czy narażenie, to wtedy tak...)

To jest zupełnie inna sprawa. Pan przewodniczący pod pewnym względem nawiązał do tego, o czym zamierzałem powiedzieć, a więc do perspektyw dotyczących kryminalizacji i penalizacji życia gospodarczego.

Analiza, którą przeprowadził minister sprawiedliwości, pokazała, że oprócz przestępstw określonych w przepisach karnych w kodeksie karnym jest szereg typów przestępstw, które znajdują się gdzie indziej, w innych ustawach, w szczególności związanych właśnie z życiem gospodarczym, z obrotem gospodarczym. Ten przegląd pozwolił na stwierdzenie, że niektóre z przestępstw, niektóre z tych typów czynów zabronionych... Należy się zastanowić, czy w ogóle konieczne jest utrzymywanie takich typów. Z pewnością można zastanowić się nad niektórymi przestępstwami, zaproponować zmniejszenie punitivności tych przepisów. Nie bez znaczenia jest też to, że przepisy karne znalazły się w ponad stu ustawach i, rzecz jasna, musiało dojść do systemowych niespójności tych przepisów z kodeksem karnym. W związku z tym przystąpiono do opracowywania projektu założeń do ustawy, która będzie się odnosiła właśnie do zmniejszenia karalności czy kryminalizacji w ustawach dotyczących przede wszystkim obrotu gospodarczego. Ostatecznie wytypowano sto jeden rodzajów przestępstw znajdujących się w dwudziestu siedmiu ustawach, z których najważniejsze to: kodeks karny – to jest oczywiste – a także kodeks spółek handlowych, ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawa o rachunkowości, ustawa – Prawo własności przemysłowej, ustawa – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawa o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, wreszcie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

W większości przypadków zmiana będzie polegać na uchyleniu przepisu karnego, a w niektórych przypadkach na modyfikacji zagrożenia ustawowego lub brzmienia przepisu. Z tym że uchylenie pozakodeksowego przepisu karnego może oznaczać, że dane zachowanie przestaje być zagrożone sankcją karną, ale mogą się zdarzyć także takie sytuacje, na przykład w odniesieniu do pozakodeksowych przepisów obejmujących tajemnice zawodowe, w których uchylenie przepisu szczególnego będzie jedynie oznaczało, że sprawca poniesie odpowiedzialność za ogólny typ przestępstwa stypizowany w kodeksie karnym. Jeszcze w innych przypadkach – w takich, w których uzna się, że

uzasadnione jest utrzymywanie sankcji ze względu na szkodliwość typu przestępstwa czy w ogóle czynu zabronionego – zostanie zaproponowane odejście od kryminalizacji typu karnej i przejście na delikt administracyjny. To też jest pewnego rodzaju złagodzenie czy uproszczenie odpowiedzialności. Skutkiem tego będzie przede wszystkim to, że osoba, która popełni taki delikt administracyjny, oczywiście zostanie ukarana w sposób administracyjny. Ale ta osoba nie zostanie – w przeciwieństwie do tego, o czym mówił pan rzecznik w przypadku art. 585 – wpisana do rejestru karnego, czyli po prostu nie będzie osobą karaną.

W tej chwili stan prac nad tym projektem jest taki: w połowie marca projekt został przesłany do uzgodnień międzyresortowych, a także do konsultacji społecznych. Termin na zgłoszenie uwag już upłynął, ale mimo to napływają ciągle dziesiątki uwag, w których są komentarze czy – można powiedzieć – ocena tych zaproponowanych rozwiązań, a także kolejne propozycje dotyczące pewnych zmian czy rozszerzenia zakresu projektu. Do tej pory zgłoszono łącznie dwieście pięćdziesiąt uwag i w tej chwili są one opracowywane, a także konsultowane z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Tak że taki jest obecnie stan rzeczy, jeżeli chodzi o ten właśnie projekt karny ściśle związany z obrotem gospodarczym i z życiem gospodarczym.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Teraz chciałbym prosić prokuraturę o krótkie przedstawienie informacji na temat liczby wszczętych postępowań. Myśmy dostali to pismo. Gdybym po prostu mógł prosić, bo to jest jakiś element... Jak to wygląda w tej chwili?

Proszę bardzo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowania Przygotowawczego w Prokuraturze Generalnej Sławomir Górnicki:

Jeszcze raz dzień dobry państwu. Sławomir Górnicki, zastępca dyrektora Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej.

Pozwoliliśmy sobie przygotować odpowiedź na pismo pana przewodniczącego dotyczące danych statystycznych w pewnej kategorii przestępstw, o które zostaliśmy zapytani. Chodziło o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu – myśmy potraktowali to ściśle jako przestępstwa z określonego rozdziału kodeksu karnego – oraz o przestępstwa z art. 286 kodeksu karnego.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, ogólnie rzecz biorąc.

Co do tych danych statystycznych, to jeśli chodzi o rozdział XXXVI, to liczba wszczętych postępowań... Dane dotyczą 2011 r., ponieważ komisja nie wskazała okresu. Przyjęliśmy jakiś okres reprezentatywny, więc ostatni rok, tym bardziej że...

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Gdyby ewentualnie jeszcze powiedział pan o trendach w liczbie wszczynanych postępowań.

(Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowania Przygotowawczego w Prokuraturze Generalnej Sławomir Górnicki: Na podstawie danych jednorocznych trudno mówić o trendach...)

Już nie tak dokładnie, ale jak to wygląda...

Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowania Przygotowawczego w Prokuraturze Generalnej Sławomir Górnicki:

Można powiedzieć, że sytuacja jest stabilna, że pozostaje to na mniej więcej tym samym poziomie. Nie ma takiej sytuacji, w której nagle następuje jakiś wyraźny wzrost opresywności organów ścigania. Można powiedzieć, że statystycznie sytuacja jest stabilna.

Przedstawię, jak ona wygląda. W roku 2011 odnotowano czternaście tysięcy dwadzieścia siedem postępowań z rozdziału XXXVI kodeksu karnego. Odmówiono wszczęcia postępowania przygotowawczego w czterech tysiącach spraw – jest to dość duża kategoria – w przypadku których prokurator uznał, że nie ma tam dla niego żadnego miejsca, że albo w ogóle nie ma do czynienia z przestępstwem, albo, mówiąc wprost, to nie jego rola w tym postępowaniu... Postępowanie umorzono w sześciu tysiącach siedemset siedemdziesięciu pięciu sprawach – jest to dość pokaźna liczba – w których już wszczęto postępowanie, czyli został spełniony warunek istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Niejednokrotnie spotykamy się z zarzutem ze strony organów, które inspirują tego rodzaju postępowania, a przecież one nie biorą się z powietrza. To nie jest tak, że prokurator chodzi i szuka przestępstwa, bo przecież w przypadku przestępstw gospodarczych tak nie jest. Wpływają zawiadomienia – często również od instytucji kontrolnych – uwiarygodnione odpowiednią dokumentacją. Następnie są one weryfikowane w procesie karnym i w wyniku tej weryfikacji nie dochodzi do takiej sytuacji, w której stawia się komuś zarzuty, kieruje się akt oskarżenia... Tak jak mówiłem, jest sześć tysięcy siedemset siedemdziesiąt pięć umorzonych postępowań.

Teraz to, co jest chyba najistotniejsze w całej tej historii, a mianowicie liczba spraw zakończonych prawomocnym wyrokiem uniewinniającym. Mieliśmy z tym pewien kłopot, ponieważ pytanie było nieprecyzyjne, a mieliśmy zbyt mało czasu na dokładne wyliczenie, ale to nie będzie miało istotnego znaczenia. Nie dam sobie głowy uciąć za to, czy sto czterdzieści dziewięć spraw to jest sto czterdzieści dziewięć osób. Po prostu było nieprecyzyjne pytanie i może być nieprecyzyjna odpowiedź, ale margines błędu nie powinien być duży. Nie jest to liczba osób, która by szokowała.

Chciałbym podkreślić, że kodeks postępowania karnego przewiduje takie rozstrzygnięcie jak uniewinnienie. Jest to jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w kodeksie postępowania karnego i nie powinno być czymś szokującym. Mamy jeszcze traumę sprzed lat dziewięćdziesiątych, kiedy zarzucano prokuraturze, że jest organem, który – mówiąc kolokwialnie – ukręca łeb postępowaniom, umarza nagminnie postępowania, nie oskarża sprawców przestępstw i zbyt mało spraw jest poddanych kontroli sądu. Dziś to się zmieniło, ale nie powoduje dramatycznej sytuacji, jeśli

chodzi o kwestie uniewinnienia. Wskaźnik uniewinnień w Polsce za ostatni rok jest jednym z najniższych w Europie i wynosi 1,5% osób uniewinnionych w stosunku do liczby oskarżonych. Gdybyśmy przywołali statystyki na przykład włoskie, to zobaczylibyśmy, że tam wynosi on kilkanaście procent. Tak że ten wskaźnik – można powiedzieć – niezasadnych aktów oskarżenia, bo wstępnie można przyjąć taką diagnozę... Ale powiadam: tylko wstępnie, dlatego że od momentu skierowania aktu oskarżenia do zakończenia przewodu sądowego niejednokrotnie wiele się zmienia. Sytuacja wynikająca z ustaleń postępowania przygotowawczego, szczególnie w sprawach gospodarczych, podlega modyfikacjom. Mamy bardzo wielu kooperantów w sprawach gospodarczych. Sprawy gospodarcze są trudne, nie oszukujemy się.

Tu chciałbym się odwołać do doświadczenia pana zastępcy rzecznika, który wie o tym, że żeby dotknąć jakiejś materii, to trzeba się z nią, delikatnie mówiąc, zetknąć. Sytuacja prokuratora nie jest komfortowa. Kiedyś Dostojewski napisał, że prawdą jest tylko to, co w danym momencie widzimy własnymi oczyma. Prokurator nie ma tego komfortu. Ba, nie może mieć. Nie może być takiej sytuacji, w której prokurator byłby świadkiem w sprawie. On odtwarza pewną rzeczywistość na podstawie wiedzy – można kolokwialnie powiedzieć – pomocników procesowych: biegłych rzeczoznawców, ludzi, którzy przygotowywali opracowania, wyniki kontroli. Okazuje się, że niejednokrotnie istnieją rozbieżności... Osoby, które posiadają analogiczne wykształcenie, podobne doświadczenie, odmiennie interpretują materię dotyczącą samych procesów gospodarczych.

Procesy gospodarcze są procesami złożonymi i – w mojej skromnej ocenie – im dalej od tych procesów gospodarczych będzie prawo karne, tym lepiej. Takie jest moje zdanie na ten temat. Ja nie uważam, żeby szeroka penalizacja powodowała właściwe skutki, to znaczy żeby ograniczała przestępczość. W jednym z materiałów – chociaż nie było czasu, jakoś zdążyłem je sobie przejrzeć – jest teza, że takie zdarzenia, takie przestępstwa były, są i będą. Rzeczywiście tak jest. Nam chodzi o to, żeby tych niewłaściwych rozstrzygnięć, które szkodzą interesom danej osoby, było jak najmniej.

To są uniewinnienia z rozdziału dotyczącego przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu. Jeśli chodzi o art. 286 kodeksu karnego, to tych uniewinnień jest więcej. Ich liczba to czterysta osiemdziesiąt sześć, ale postępowań karnych było wszczętych znacznie, znacznie więcej – ponad siedemdziesiąt cztery tysiące.

To jest zasadnicza kwestia, o którą zapytała komisja.

Ja zaś zadałem sobie potem pytanie o to, co się dzieje później. Są ludzie prawomocnie uniewinnieni, którzy odczuwają krzywdę, niezależnie od tego, czy tu była wina organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, czy też nastąpiła odmienna ocena dowodów, zmieniły się ustalenia dowodowe w toku postępowania sądowego. Zrobiliśmy pewne rozeznanie, jeśli chodzi o procesy odszkodowawcze, bo obecnie jest pewna możliwość, choć nie aż tak szeroka, dochodzenia odszkodowania po prawomocnym wyroku uniewinniającym. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w której mamy do czynienia z osobami tymczasowo aresztowanymi.

Wtedy jest możliwość ubiegania się o odszkodowanie, w określonych warunkach, przewidzianych przepisami prawa, za oczywiście niesłuszne tymczasowe aresztowanie. Odnotaliśmy dwa takie przypadki w roku 2011. Nie jest to liczba powalająca, odszkodowania nie były wielkie. Te tymczasowe aresztowania nie trwały długo, choć i takie się zdarzają, żeby była jasność. To były dwa odszkodowania w okręgu radomskim.

Oprócz tego wytoczono jeszcze dziesięć procesów, które aktualnie są w toku. Z ciekawostek mogę tylko dodać, że sprawa dotyczy nie tylko – można powiedzieć – przedsiębiorców w klasycznym rozumieniu tego słowa. W dwóch przypadkach osobami prawomocnie uniewinnionymi są komornicy sądowi, którym postawiono zarzuty związane z ich działalnością zawodową. Prawdopodobnie w następstwie skargi na działalność egzekucyjną komorników pojawiły się dalej idące roszczenia karne, komornicy stanęli przed sądem, zostali uniewinnieni i aktualnie domagają się rekompensaty.

Obecnie stan prawny jest taki, że można dochodzić tych roszczeń w przypadku oczywistego bezzasadnego tymczasowego aresztowania. One coraz częściej są zasądzone, jest jakaś – można powiedzieć – satysfakcja finansowa, oczywiście po czasie, ale jest. Problem dotyczy tego, czy można zasadnie dochodzić roszczeń w przypadku niesłusznego oskarżenia. Nie ma sformułowanej wprost takiej regulacji. Wiem, że trwają nad tym prace, w komisji kodyfikacyjnej toczą się dyskusje o tym, czy nie należałoby wprowadzić przepisu umożliwiającego wprost domaganie się odszkodowania za niezasadne oskarżenie. Nie oszukujmy się, nawet oskarżenie z zastosowaniem środków wolnościowych powoduje pewne perturbacje i w konsekwencji może być kłopotliwą sytuacją dla prowadzącego działalność gospodarczą. Stosowanie środków zapobiegawczych choćby takich jak na przykład niemożność opuszczania granic kraju wobec prowadzących działalność gospodarczą, która w tej chwili – można powiedzieć – nie zna granic, sprawia rzeczywisty kłopot. Chyba warto się nad tym poważnie zastanowić.

Chciałbym przy tym w imieniu urzędu, który reprezentuję, zastrzec, że moje rozważania mają wyłącznie teoretyczny charakter, albowiem zgodnie z obowiązującym aktualnie ustawodawstwem prokurator generalny nie ma inicjatywy ustawodawczej. Tak że my jesteśmy w tej chwili...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: My możemy przejąć inicjatywę.)

Oczywiście. Ja tylko chcę się usprawiedliwić, że my jesteśmy wykonawcą, aczkolwiek też nie do końca, jeśli chodzi o tę kwestię. W tej chwili bardzo modne jest określanie w mass mediach prokuratorów mianem śledczych. Mówi się o nas: śledczy, śledczy, śledczy. Nie do końca tak jest, Szanowni Państwo. Jedną z istotnych ról prokuratora jest rola oskarżyciela publicznego. Oczywiście w określonym zakresie my sami prowadzimy postępowania przygotowawcze, ale generalnie jest jeden główny organ policyjny o nazwie „Policja”, którego zadaniem jest wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców. Rola prokuratora generalnego jest trochę inna, a mianowicie prokurator generalny strzeże praworządności i czuwa nad ściganie przestępstw.

Jest jeszcze jeden element, który został wprowadzony do ustawy o prokuraturze w momencie, kiedy była ona oddzielana od urzędu ministra sprawiedliwości, a mianowicie prokurator został określony jako organ ochrony prawnej. I tu jest pewna tajemnica: co znaczy ów organ ochrony prawnej? Otóż trzeba sobie uświadomić i chciałbym to podkreślić, chociaż jestem karnistą trzydzieści lat zawodowo związanym ze sprawami karnymi, że prokuratura w coraz szerszym zakresie – i to wynika z zapisów ustawy – bierze udział również w innych postępowaniach, które nie są bez znaczenia, jeśli chodzi o sprawy gospodarcze. Chodzi mi o postępowania cywilne i postępowania administracyjne. Otóż prokurator może de facto przyłączyć się do każdego postępowania cywilnego, może zainicjować każde postępowanie cywilne – poza rozwodem, nie może rozwieść małżeństwa – może uczestniczyć w każdym postępowaniu administracyjnym. A sami państwo wiedzą – to wynika i z tych dokumentów, które zostały tu przedłożone – że niejednokrotnie postępowania w sprawach gospodarczych są inicjowane decyzjami organów administracyjnych, decyzjami podatkowymi na przykład, zapadającymi w procesie administracyjnym, w którym prokurator też mógłby wziąć udział, gdyby został zainspirowany przez właściwe osoby. Wiele spraw jest rozstrzyganych w procesie cywilnym, strony nie zgadzają się z tymi orzeczeniami. Prokurator mógłby też brać udział w takich postępowaniach. Tak że rola prokuratora jest znacznie większa niż kształtowana obecnie przez mass media, dlatego że zakres naszych zadań jest szerszy. Będziemy robić wszystko, żeby dążyć do tego, aby te zadania realizować.

Chciałbym podkreślić, że wbrew powszechnemu mniemaniu prokuratura nie ma nic przeciwko tej ogólnej tendencji – która wynika ze stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości – do liberalizacji, czyli ograniczania liczby penalizowanych zachowań w obrocie gospodarczym. Uważamy, że jest to właściwy kierunek. Są przestępstwa określane jako mala per se i mala prohibita, czyli takie, które są złe same w sobie, czyli zabójstwo, kradzież, i takie, które są zakazane, bo tak ustanowiło państwo. Są cła, podatki, są różne inne formy – że tak się wyrażę – restrykcyjnej działalności państwa. I myślę, że chyba jesteśmy lepiej odbierani wtedy, kiedy chronimy to, co jest najważniejsze, czyli ludzkie życie, zdrowie i mienie oczywiście też. W całej rozciągłości podpisujemy się pod tymi założeniami, które wynikają ze stanowiska pana ministra reprezentującego Ministerstwo Sprawiedliwości.

To tyle z mojej strony. Dziękuję państwu.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję, Panie Dyrektorze.

Wypowiedziały się trzy organy państwa i teraz chciałbym oddać głos drugiej stronie – przedsiębiorcom. Z tym że tak... Wszyscy państwo otrzymali materiały. Jeśli chodzi o „Lewiatana”, to jest to ten sam problem, o którym mówił pan rzecznik, i chciałbym zacząć od „Lewiatana”, potem Pracodawcy RP i w trzeciej kolejności oczywiście także Stowarzyszenie Poszkodowanych Przedsiębiorców RP. Proszę omówić krótko podstawowe elementy. Wydaje mi się, że możemy się trochę skoncentrować na tych dwóch artykułach: art. 296, który teraz zastąpi ten stary art. 585.

Proszę bardzo, przedstawiciel „Lewiatana”. Gdybym mógł prosić o wydobywanie tego, co uznajecie za najistotniejsze...

Potem jeszcze bardzo chętnie bym usłyszał od pana ministra jakieś przykłady tego, co wy chcecie częściowo zdepenalizować albo zamienić na delikty, bo to byłoby bardzo interesujące. Rozumiem, że potem także pan Stefanowicz... Ale na razie byłby taki porządek.

Proszę bardzo, „Lewiatan”.

Ekspert w Departamencie Prawnym w Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” Bartosz Wyżykowski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Bartosz Wyżykowski, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”.

Szanowni Państwo!

Na wstępie chciałbym podziękować za zaproszenie nas na to posiedzenie komisji i umożliwienie nam zaprezentowania opinii. Bardzo się cieszę, że przedstawiciel rzecznika praw obywatelskich rozpoczął wystąpienie od kwestii art. 296, ponieważ – tak jak pan przewodniczący zauważył – to była właściwie główna część naszej opinii przedstawionej komisji.

Nawiązując do wypowiedzi mego przedmówcy, zaczął od tego, że kiedy mówimy o tym, że w prawie karnym jest problem ze zdefiniowaniem „szkody”, z określeniem, czym jest szkoda – czy to jest szkoda majątkowa, czy szkoda w rozumieniu prawa cywilnego – to w przypadku art. 296 § 1a dochodzi jeszcze jeden problem. Otóż tutaj tak naprawę nie ma szkody, dlatego że – pamiętajmy – jest to przestępstwo tak zwanej niegospodarności bezszkodowej, czyli występuje tylko i wyłącznie, jak mówi przepis, spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody majątkowej. Ale żeby osoba podlegała karze pozbawienia wolności do lat trzech, ta szkoda nawet nie musi nastąpić. To po pierwsze.

Kto ocenia, czy takie spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa szkody rzeczywiście nastąpiło? Otóż oczywiście prokurator. Kiedy to ocenia? Po jakimś czasie, czyli na przykład po roku, po dwóch latach. Proszę zauważyć, że z perspektywy czasu, po roku, po dwóch latach, inaczej się ocenia pewne decyzje podjęte wówczas przez menadżera, bo zna się już kontekst i zna się sytuację ekonomiczną. Inaczej myśli menadżer w chwili, kiedy podejmuje decyzje, inaczej będzie rozumował prokurator dwa lata później. To po drugie.

Po trzecie, pamiętajmy, że prawo karne powinno być oparte na zasadzie ultima ratio, czyli penalizacji pewnych działań tylko wówczas, kiedy jest to rzeczywiście konieczne, i tylko wtedy, gdy inne środki – cywilne, administracyjne – nie są wystarczające do tego, żeby ochronić pewne dobro.

Art. 296 § 1a ma na celu ochronę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, w tym ochronę wierzycieli spółki. Menadżer ma nie podejmować takich decyzji, które będą szkodzić wierzycielom, akcjonariuszom, udziałowcom. Problem z tym przepisem jest taki, że tak naprawę postępowanie może zostać wszczęte, może się toczyć i może

dojść do skazania takiej osoby, mimo że nie została wyrządzona szkoda ani wierzycielom, ani spółce, ani akcjonariuszom, ani udziałowcom, nikomu. Istniało pewne obiektywne bądź subiektywne niebezpieczeństwo powstania takiej szkody, ale ona, po pierwsze, nie powstała, a po drugie – co więcej – działania podjęte przez menadżerów mogły być aprobowane przez udziałowców, akcjonariuszy, przez spółkę, przez wierzycieli.

Kolejna sprawa jest następująca: przepis ten w ogóle nie bierze pod uwagę działalności spółek w tak zwanych grupach spółek. To jest oczywiście szerszy problem, nie ma całościowej regulacji w kodeksie spółek handlowych. Często jest tak, że w przypadku większych przedsiębiorstw, które działają w grupie spółek, w holdingu, konkretne działania mogą być obiektywnie szkodliwe dla danej spółki, ale mogą przynieść zysk całej grupie spółek. Menadżerowie, na przykład spółki zależnej, ale też spółki dominującej, mogą mieć dylemat, czy podjąć decyzję leżącą w interesie całej grupy i wówczas narazić się na tę odpowiedzialność karną, czy też podjąć decyzję – a zgodnie z obowiązującym prawem muszą działać tylko i wyłącznie w interesie swojej spółki – w interesie tej spółki, której są członkami zarządu, i działać wówczas na swoją korzyść, ale nie działać w interesie całej grupy.

Kolejna kwestia to już właściwie kwestia czysto prawna. Chodzi o czynny żal. Kodeks karny w wielu miejscach przewiduje instytucję czynnego żalu. W sytuacji, kiedy sprawca przestępstwa niejako odstępuje od niego, nie następują skutki, kiedy naprawia wyrządzoną szkodę, nie podlega on karze. I w przypadku art. 296 co do zasady jest tak... § 5 mówi, że nie podlega karze, kto przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie naprawił w całości wyrządzoną szkodę. Na przykład menadżer spółki podjął niewłaściwą decyzję, wyrządził szkodę, następnie ją naprawił i nie podlega karze. Przy czym ten przepis nie odnosi się do § 1a, ponieważ w tej sytuacji nigdy nie wyrządzono szkody. To jest kolejna niekonsekwencja, można powiedzieć, że właściwie logiczna. Osoba, która wyrządzi szkodę, a następnie ją naprawi, nie podlega karze, ale osoba, która nigdy nie wyrządziła szkody, tylko spowodowała bezpośrednie niebezpieczeństwo jej wyrządzenia, nie może naprawić szkody, bo jej nie wyrządziła, w tym przypadku nie ma czynnego żalu i taka osoba może podlegać karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Oczywiście muszę dodać, że – z tego, co wiem – Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało rozwiązanie i dostaliśmy odpowiedź dotyczącą rozszerzenia czynnego żalu również na te przestępstwa i objmowałby on również je. Jednak jest to, po pierwsze, dopiero propozycja nowelizacji kodeksu karnego, a po drugie – w naszej ocenie – nadal absolutnie niewystarczający krok, jeżeli chodzi o ten przepis.

To była taka kwintesencja. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną sprawę, związaną z samorządami, chociaż to państwa bezpośrednio nie dotyczy. Chodzi o pojęcie ryzyka w działalności go-

spodarczej. Co znaczy „narażenie na niebezpieczeństwo”? Pewne decyzje gospodarcze mogą być przecież ryzykowne. Widać, że w przypadku prywatnej działalności gospodarczej też są z tym pewne problemy, przecież można być za to skazanym na karę do lat trzech. Ale jeszcze gorzej wygląda to z punktu widzenia decyzji gospodarczych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które z jednej strony mają kompetencję ogólną, mogą robić różne rzeczy, ale z drugiej strony, jak RIO chwyci je za gardło i powie, że tego nie wolno, tego nie wolno, bo to niebezpieczeństwo... Sytuacja wygląda jeszcze gorzej.

Wydaje mi się, że cały ten problem, zwłaszcza niebezpieczeństwa wyrządzenia szkody w powiązaniu z ryzykiem gospodarczym, byłyby niezwykle ważnym elementem a fortiori, jeżeli chodzi o samorządy.

Nie wiem, czy pan minister ewentualnie chciałby na to zareagować, ale wydaje mi się, że to jest ważna sprawa.

Widzimy, że te elementy... I rzecznik, i „Lewiatan” poszli w jednym kierunku. Bardzo nas to cieszy. Możemy się zastanowić nad...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

O, bardzo... Tym bardziej mnie to cieszy. Można powiedzieć, że prawie kongenialność. To był pierwszy element.

Teraz drugi. Jeżeli chodzi o Pracodawców RP, to ich opinia jest znacznie obszerniejsza, dotyczy kilku spraw. Prosiłbym o przedstawienie kwintesencji, a także o wybranie czegoś takiego, co ewentualnie mogłoby być dla nas pobudką do działania czy przesłanką do działania.

Proszę bardzo.

Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański:

Dziękuję bardzo.

Marek Isański, reprezentuję Pracodawców RP, jestem doradcą pana prezydenta Malinowskiego.

Chciałbym przedstawić temat – wydawałoby się – jakby troszkę z boku. Chciałbym pomówić o prawie podatkowym. Wydaje się, że w naturalny sposób prawo podatkowe powinno być obszarem zainteresowania zupełnie innych komisji. Rzeczywistość jest taka, że sprawami podatkowymi zajmuje się u nas Komisja Finansów Publicznych... Inicjatywę w zasadzie ma minister finansów, a tak naprawdę to jest prawo, to jest sprawiedliwość.

Wiele kwestii, o których tutaj była mowa, o których słyszeliśmy czy z ust pana rzecznika, czy z ust pana z prokuratury, dyrektora z Prokuratury Generalnej, dotyczących prawa do przyzwoitej legislacji, jest szalenie cennych. Punkt wyjścia problemów, jakie mają przedsiębiorcy...

Chciałbym przedstawić ogólną tezę, że polskiej gospodarki nie stać na kontynuowanie takiego bałaganu prawnego w zakresie podatków, takich krzywd – przedmówca mówił o tym, że nie ma szkody – takich szkód, które są wyrządzane przez liczej jakości prawo podatkowe. Przecież dla nikogo nie jest tajemnicą, że prawo podatkowe stanowione w Polsce daje możliwość dosłownie dowolnej, wielorakiej interpretacji, czyli można w zupełnie krańcowo różny sposób dokonać interpretacji niemalże każdego przepisu prawnego.

Najlepszym dowodem na tę okoliczność jest rosnąca z każdym rokiem liczba wniosków podatników, przedsiębiorców o dokonanie przez ministra indywidualnej interpretacji. Liczba tych interpretacji w zeszłym roku... to było ponad trzydzieści tysięcy wniosków. Przecież wydaje się oczywiste, że ten przepis o szalenie szlachetnym celu – art. 14, który dawał prawo do otrzymania interpretacji – powinien mieć zastosowanie w szczególnych sytuacjach, że normalny przedsiębiorca powinien wiedzieć, kiedy i jaki podatek ma zapłacić. A tu się okazuje, że dziesiątki tysięcy przedsiębiorców nie wiedzą.

Ale to nie wszystko. Problem z tymi samymi interpretacjami polega jeszcze na tym... Dlatego ten system został wynaturzony. Moim zdaniem warto powiedzieć parę słów na ten temat. Te informacje są powszechnie znane, ale przecież sam wniosek o udzielenie interpretacji jest skomplikowany, czyli nie każdy przedsiębiorca, który ma wątpliwości, jest w stanie skutecznie zwrócić się z prośbą o otrzymanie takiej interpretacji. To pierwsza sprawa.

Druga sprawa. Z tych danych statystycznych wynika, że ponad połowa interpretacji zaskarżonych przez przedsiębiorców – a dokładniej nawet ponad 60% – jest uchylana przez sądy administracyjne. Czyli nawet minister finansów w większości przypadków nie wie, jak ma zinterpretować przepis, którego poprawna interpretacja jest wymagana od przedsiębiorcy, który ma go zinterpretować tak, jak urzędnik skarbowy, który przyjdzie do niego na kontrolę. Przecież ta sytuacja naprawdę jest... No, takie zdanie jest dość absurdałne, ale to jest smutna rzeczywistość. Tu jakby wykazałem kwestię tego, że przepisy są niejednoznaczne i dają się interpretować w różny sposób.

Oczywiste jest, że organy podatkowe interpretują te przepisy tak, żeby wpływ do budżetu był jak największy, a przedsiębiorcy starają się zinterpretować te przepisy tak, jak im podpowiadają ich radcy prawni i racjonalność gospodarza. Kiedy te interpretacje są niejednakowe, na przedsiębiorców nakładane są dodatkowe podatki, które stanowią – jeżeli okażą się w końcu niezasadne – ewidentną szkodę wyrządzaną podatnikom, przedsiębiorcom, która jest tym większa, im dłużej trwa spór w celu wykazania, że organy podatkowe nie miały racji. A postępowania podatkowe trwają zbyt długo i postępowania sądowoadministracyjne – powiedzmy, że przechodzimy wprost do zakresu sprawiedliwości – też trwają strasznie długo i są bardzo uciążliwe i skomplikowane.

Teraz może taki konkret. Przejdźmy do konkretnego. Jest przepis art. 70 ordynacji podatkowej, który mówi, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem pięciu lat od jego powstania. To jest art. 70 § 1, a potem są przepisy, które mówią, że to wszystko nieprawda. Po co taki przepis? Napiszmy od razu, że zobowiązanie podatkowe nie przedawnia się nigdy, że to jest – mówię – zbrodnia przeciwko ludzkości. Po co okłamywać obywateli, mówić, że zobowiązanie podatkowe się przedawnia, skoro wystarczy założyć hipotekę, wszcząć egzekucję, wystarczy wszcząć sprawę karnoskarbową w sprawie i zobowiązanie już się nie przedawnia? I to jest konkret. To wszystko trzeba zmienić.

Nie może być tak, że w cywilizowanym kraju w środku Europy w XXI wieku nie ma pewności obrotu gospodarczego przez dwadzieścia czy przez sto lat, że postępowanie podatkowe może trwać więcej niż dwadzieścia lat. I przed-

siębiorca będzie w sporze... Wszyscy rozumiemy sytuację w postępowaniu cywilnym: jest wyrok, każą zapłacić i można dochodzić w nieskończoność... Ale jest wyrok, jest dług. A w tym przypadku państwo może gnębić swego obywatela, suwerena – bo suwerenem jest obywatel, a nie organ, o tym się najczęściej zapomina – i prowadzić postępowanie tak długo, jak chce. Można sobie wyobrazić nawet taką sytuację, w której przed pięcioletnim okresem przedawnienia organ podatkowy zakwestionuje każdą transakcję dokonaną przez podatnika, przez przedsiębiorcę i będzie z nim w tym sporze w nieskończoność. To jest kwestia art. 70 i przedawnienia. Ja, oczywiście, nie jestem zwolennikiem takiego rozwiązania, żeby uciekać z niepłaceniem podatków w przedawnienie, tylko stoję na stanowisku, że tak jak każdy czyn... że przedawnienie jest zdobyczą cywilizacyjną: państwo ma pięć lat – to jest naprawdę dużo czasu – na to, żeby ostatecznie ustalić zobowiązanie podatkowe ciążyące na przedsiębiorcy, i nie może tego robić w nieskończoność. I państwo nie może w nieskończoność prowadzić tego postępowania. Bodajże art. 125 mówi, że postępowanie podatkowe powinno być prowadzone szybko i możliwie najprostszymi środkami dowodowymi, po czym są przepisy art. 139 i 141, które mówią, że to nieprawda, że można przedłużać w nieskończoność, wiele razy. Iluzoryczne są przepisy dotyczące praw przedsiębiorcy związanych z bezczynnością czy z przewlekłością prowadzonych wobec niego postępowań, kiedy nie ma nawet elementarnej rzeczy: nie zdefiniowano pojęcia przewlekłości ani bezczynności... Bardzo cenne byłyby – jeśli można, to taka dygresja – informacje na ten temat, to znaczy, ile spraw w sądzie zakończyło się stwierdzeniem bezczynności organu podatkowego. To są ilości śladowe, to liczba bliska zera, bo to się nie opłaca podatnikowi, przedsiębiorcy.

Pan dyrektor z prokuratury mówił o tym, że tak mało jest spraw zakończonych uniewinnieniem. Ciekawe, ile spraw zakończyło się umorzeniem z powodu przedawnienia, bo właśnie to jest moim zdaniem główna przyczyna. Oczywiście zgaduję, bo tego nie ma w tekście, ale zgaduję, ponieważ mam doświadczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej, a również potwierdza to liczba tak zwanych spraw w toku. Pytam więc, czemu one się ciągną w nieskończoność? Zwłaszcza w takich prostych przypadkach. Czemu, skoro je wszczęto, to nie zakończono? Bo powinno być mniej więcej po równo: ile wszczęto, tyle zakończono, a tak się nie dzieje. I to wskazuje na to, że te sprawy są przez całe lata prowadzone, nie wiadomo... znaczy po to, żeby mniej było uniewinnień.

A jeśli chodzi o takie istotne sprawy, które też tutaj były sygnalizowane, a brak było rozwiązania, to sugerowałibyśmy jakąś dyskusję na temat tego, że jeżeli organ państwa doprowadzi do bankructwa przedsiębiorstwa, to powinien ponieść jakąś ustawową, obligatoryjną odpowiedzialność z tego tytułu. Żeby nie było jakichś uciążliwych procesów odszkodowawczych. Bo właśnie pan dyrektor mówił przed chwilą o tym, jak niewielu przedsiębiorców otrzymało odszkodowania: pięćset osób uniewinniono, a tylko dwie dostały odszkodowania. Przedsiębiorcy na pewno mają tak dosyć tego postępowania sądowego, że już nie chcą do żadnego sądu chodzić, nie chcą tych pieniędzy, bo wiedzą,

jak strasznie trudne jest postępowanie o odszkodowanie, ponieważ przepisy, zwłaszcza przepisy dotyczące prawa podatkowego, traktują przedsiębiorcę jak potencjalnego złodzieja. Brzydko to brzmi, ale to jest bardzo powszechna opinia, którą w zasadzie wszyscy potwierdzą. Tymczasem organy podatkowe czy organy państwa traktowane są jak prawie nieomyślne, tak, że ich urzędnicy się nie mylą. A jakiś błąd może się gdzieś zdarzyć, bo to jest przecież normalne życie, i oni mają prawo do błędu. Musi być jakiś mechanizm. Nie wystarczy mechanizm, który sprowadza się do tego, że jak będziemy jeździć ostrożnie, to będzie mniej wypadków. Żeby było mniej wypadków, to trzeba budować bezpieczniejsze samochody, bezpieczniejsze drogi, infrastrukturę, uświadamiać kierowcom zagrożenia, a i tak nigdy się ich nie wyeliminuje. Do wszystkiego świat wymyślił mechanizmy.

I chciałbym też podkreślić w imieniu pracodawców kwestię... Zwróćmy chociażby uwagę na kwestię odszkodowań i powołaną kilka lat temu Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa i popatrzmy na to, czy prokuratoria broni państwa, czy broni organów tego państwa, jakie jest jej umocowanie. Czy znają państwo przykłady takich działań, żeby prokuratoria szukała porozumienia, żeby szukała ugody z tym, kto wystąpił o jakieś słuszne odszkodowanie? Bo ja nie słyszałem. Chociażby wtedy, kiedy był spór wrocławskiej spółki JTT ze Skarbem Państwa o wielomilionowe odszkodowanie, to czy była próba ugodowego załatwienia sprawy? Jest „nie” i koniec, „przeciągajmy to w nieskończoność, może ich zmęczymy”, bo to jest największa „armata” i największa siła, jaką dysponuje państwo w stosunku do obywatela, że ma czas i środki. Dziękuję bardzo. (*Oklaski*)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Wszyscy państwo otrzymali ten materiał. Tu jest wiele takich szczegółowych propozycji, ja nawet miałbym potem prośbę o przygotowanie...

(*Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański: Bardzo proszę...*)

...takich konkretnych informacji, na przykład omawiających ten problem, jeżeli się zabezpiecza jakieś środki finansowe na poczet podatku, okazuje się, że potem...

(*Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański: Jeśli można, to jest...*)

...to się wycofuje...

(*Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański: ...bo ja mówię, jeśli...*)

No i właśnie takie szczegóły...

(*Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański: Panie Przewodniczący, jeśli można, bo to właśnie...*)

Ale to pan minister to... Nie omawiamy już tego, bo to jest wszystko pięknie czarno na białym napisane, ale sądzę, że jest kilka bardzo ważnych spraw...

(*Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański: Nie, ja bym od innej, jeśli można, Panie Przewodniczący...*)

Proszę bardzo.

Ekspert Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Marek Isański:

Minutkę na temat właśnie tego...

Mówiłem o mechanizmach, że one są niezbędne, bo mamy chociażby taki przepis art. 33 w ordynacji podatkowej, który pozwala organowi podatkowemu w zasadzie bez jakiegokolwiek kontroli dokonać zabezpieczenia na majątku podatnika i to zabezpieczenie może trwać bez końca. W ten sposób można, zgodnie z prawem, zniszczyć każdego podatnika. Żaden podatnik, żaden przedsiębiorca nie wytrzyma długo, gdy mu się odbierze wszystkie środki finansowe, jakimi dysponuje, zwłaszcza pieniądze. Bo gdyby to zabezpieczenie było czymś ograniczone, doprecyzowane, na jaki czas, albo że można tylko w określony... albo byłoby kontrolowane, to byłaby zupełnie inna sytuacja, a tu kontrola oczywiście jest, ale ona jest pozorna. Uwierźcie mi, państwo, ona jest pozorna, ponieważ dotyczy sfery proceduralnej: mogli, nie mogli, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zapłaci... Ale kontroli nie podlega w ogóle wysokość kwoty dokonanego zabezpieczenia. Ba, jak się potem okaże, że na przedsiębiorcy zobowiązanie nie ciążyło w takiej wysokości albo w ogóle, to...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: ...to się je zwraca bez odsetek.)

...to się w ogóle... Zwraca mu się tę kwotę bez odsetek, nie traktuje się tego jak nadpłatę, jak niesłusznie zabrane pieniądze od podatnika, ale co najważniejsze, nie wyciąga się z tego żadnego wniosku. To jest szalenie istotne, że nikt nie ocenia: no dobra, zabezpieczyli, wydali decyzję albo umorzyli postępowanie, zabezpieczenie upadło, decyzja o zabezpieczeniu upadła... i koniec, nikt się tym... Wszyscy dostali ordery i nikt się nie przejął. A gdyby wprowadzić chociażby takie proste rozwiązania, że zabezpieczenie może trwać nie dłużej niż... i koniec – tak jak było kiedyś, bo kiedyś tak było – i oczywiście musi być również przepis, że zabezpieczenie musi być traktowane jak nadpłata. I gdyby się okazało nietrafione, to organy podatkowe musiałyby to zwracać z oprocentowaniem, bo to organy podatkowe, dokonując zabezpieczenia, nie umieją wydać decyzji podatkowej, bo gdyby wydały decyzję podatkową i zabrały te pieniądze, a byłyby to nienależne pieniądze, toby wtedy zwracały to z odsetkami i wtedy w jakiś sposób szkoda byłaby naprawiana, a tak, w ten sposób można każdego przedsiębiorcę, jak się go tylko nie lubi, zniszczyć, zgodnie z prawem. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję.

W każdym razie chciałbym powtórzyć, że będziemy w kontakcie. Chciałbym potem usłyszeć propozycje konkretnych uregulowań, zresztą to pan minister jeszcze... i sądzę, że wcześniej czy później te wszystkie elementy znajdą w tej propozycji ministerstwa.

Chciałbym teraz prosić o krótką wypowiedź przedstawicieli Stowarzyszenia Poszkodowanych Przedsiębiorców RP, dostałem też od państwa materiał. Króciutko tylko...

Proszę bardzo.

Prezes Stowarzyszenia Poszkodowanych Przedsiębiorców RP Wojciech Zatorski:

Dzień dobry.

Wojciech Zatorski, prezes tego stowarzyszenia.

Bardzo dziękujemy za zaproszenie.

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Dzień dobry, Panie Prezesie.)

Dzień dobry, Panie Senatorze, dzień dobry państwu.

Chciałbym się tylko przywitać w imieniu naszej gromady. Przyszliśmy tu w pięć osób, a pozwoliliśmy sobie na brawa po wystąpieniu naszego poprzednika, ponieważ nas również „gniotą” pewne sprawy związane z prawodawstwem, a tak naprawdę z jego interpretacją czy też nawet reinterpretacją, tyle że nie chodzi nam o kwestie podatkowe, ale związane z ZUS. Pozwolę sobie oddać głos naszemu koledze, mecenasowi Wilkowi.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Panie Mecenasie, proszę bardzo.

Prawnik w Kancelarii Prawa Komputerowego reprezentujący Stowarzyszenie Poszkodowanych Przedsiębiorców RP Jacek Wilk:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Dzień dobry państwu.

Adwokat Jacek Wilk, kancelaria prawa podatkowego. Dzisiaj mam zaszczyt reprezentować stowarzyszenie przedsiębiorców poszkodowanych przez ZUS.

Proszę państwa, postaram się rzeczywiście wypowiedzieć bardzo krótko, nie chcąc państwa zanudzać tą historią, która dotknęła kilkadziesiąt, może nawet kilkaset tysięcy przedsiębiorców. Zaznaczę jedynie, że problem ten powstał na kanwie takiej, iż ZUS przez wiele, wiele lat w interpretacjach ogólnych, indywidualnych i różnych ogólnie dostępnych informacjach pozwalał przedsiębiorcom na wybór tytułu ubezpieczenia. Problem ten dotyczy zasadniczo osób, które wykonują działalność jako osoby fizyczne, i takie osoby w wielu przypadkach, można powiedzieć, w tysiącach przypadków najczęściej wybierały sobie ubezpieczenie z tytułu pracy nakładczej i płaciły w związku z tym dużo niższe składki niż składki z tytułu działalności gospodarczej. Jednak po kilku latach Zakład Ubezpieczeń Społecznych zmienił podejście i zaczął interpretować przepisy, oczywiście cały czas identyczne, w ten sposób, iż takie osoby nie mogły tak naprawdę korzystać z niższej podstawy, powinny się ubezpieczać z tytułu działalności gospodarczej wykonywanej indywidualnie i – uwaga – wstecznie, kilka lat do tyłu, naliczał zaległości, tak zwane zaległości, bo przecież tak naprawdę nie było żadnych zaległości, a sięgały one często kilkudziesięciu tysięcy złotych. Te zaległości cały czas są, jest z tym problem i ten problem dotyczy kilkudziesięciu albo nawet kilkaset tysięcy indywidualnych przedsiębiorców.

Temat, który poruszam, nie dotyczy bezpośrednio tego głównego nurtu, związanego z prawem karnym, ale podobnie jak mój szanowny przedmówca chciałem zwrócić państwa uwagę na ten problem, ponieważ jest on wyjątkowo dotkliwy. A w kontekście tematu dzisiejszego spotkania, którym są między innymi wady przepisów prawa i wynikająca z nich represyjność, chciałbym króciutko się zastanowić nad możliwymi źródłami tych wad.

Proszę państwa, posłużę się znowu tym konkretnym przypadkiem. Przygotowany został projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, bardzo kiepski, niestety. Tak naprawdę niczego nie rozwiązuje. O tym może za chwilę, bo chciałbym zasygnalizować taką ciekawostkę. Pewnego dnia zadzwonił do mnie ktoś ze stowarzyszenia i powiedział: „Panie Mecenasie, jakaś dziwna sprawa”. „Co się stało?” – pytam i słyszę, że kiedy wejdzie się na ten dokument i otworzy się miejsce, w którym figuruje imię i nazwisko autora, to okazuje się, że dziwnym przypadkiem odpowiadają one personaliom wysokiego urzędnika z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Proszę państwa, to może brzmi anegdotycznie, ale dotykamy bardzo istotnego problemu trójpodziału władzy. Gdybym państwa zapytał, czy w Polsce istnieje trójpodział władzy, to wszyscy państwo powiedzieliby, że tak. Niestety, nie jest to odpowiedź do końca uczciwa. Nie tylko rząd ma inicjatywę ustawodawczą, ale jak się okazuje, w wielu przypadkach – to jest ilustracja, ale jest wiele innych takich przypadków – autorami ustaw są po prostu urzędnicy, nieznanymi nawet z imienia i nazwiska, schowani gdzieś tam w zaciszach gabinetów ministerialnych itd., itd. Ktoś, nawet nie wiadomo kto, taki projekt przygotowuje, potem trafia on na posiedzenie Rady Ministrów, później przechodzi przez Sejm i często posłowie, mówię o tym, bo sami się do tego przyznają, nawet nie wiedzą, co uchwalają. W efekcie – może zbyt dosadnie, niemniej jednak trafnie to ujmuję – Polska jest krajem zarządzanym w dużej mierze za pomocą dekretów urzędniczych. I niestety, jak wynika z przykładu, który przedstawiłem wcześniej, tak się właśnie dzieje.

Proszę państwa, to jest bardzo ważny problem, dlatego że prawo tworzone przez urzędników jest zawsze dobre dla urzędników, a nie dla obywateli. I władza... po to wymyślono trójpodział władzy, żeby władze się nawzajem kontrolowały i powstrzymywały. To powstrzymywanie i ta kontrola dotyczą w szczególności władzy wykonawczej, która ma przepisy wykonywać, a nie wymyślać. Jeżeli w praktyce jest tak – a niestety tak się dzieje – że przepisy są przygotowywane przez urzędników, nawet nieznanymi często z imienia i nazwiska, to ta swawola władzy wykonawczej i urzędniczej narasta. Proszę państwa, nie dajmy się... Taka jest prawda.

Musimy się zastanowić nad tym, czy na gruncie obowiązującej konstytucji da się w ogóle wprowadzić jakieś zmiany, aby tę radosną twórczość prawodawczą urzędników ograniczyć. Bo jeżeli to się utrzyma, to niestety, przepisy będą niejasne, wieloznaczne itd., itd., gdyż to pozwala na większą swobodę działania urzędników, a także gwarantuje ich osobiste bezpieczeństwo, ponieważ zawsze

będą mogli powiedzieć: „No, miałem pole do interpretacji”. Nad tym problemem trzeba się zastanowić. Jest on szczególnie wyraźny w przypadku stowarzyszenia przedsiębiorców poszkodowanych przez ZUS, dlatego że, proszę państwa, jeszcze raz podkreślam, osobom fizycznym wydano kilkadziesiąt tysięcy różnych interpretacji, iż mogą ubezpieczać się w taki, inny sposób. Nagle ZUS zmienił zdanie, opierając się – uwaga – na rozporządzeniu z 1976 r. dotyczącym...

(*Głos z sali: 1975 r.*)

...przepraszam, z 1975 r., dotyczącym uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, a konkretnie wynagrodzenia z pracy nakładczej, które ma się nijak do obecnej rzeczywistości. I podpierając się tym rozporządzeniem, ZUS nalicza...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

...tak, wydał dziesiątki tysięcy decyzji, które skazują tak naprawdę na niebyt i katastrofę tysiące osób, bo nikt nie jest w stanie wyciągnąć nagle z portfela na przykład 50 tysięcy zł. Proszę państwa, to jest realny przykład, który, niestety, pokazuje, jak działa urzędnicza swawola.

Co do konkretnych wskazań, one oczywiście znajdują odzwierciedlenie, Panie Przewodniczący, w naszych uwagach do projektu ustawy, nad którym – mam nadzieję – prace zaczną się niedługo. Mieliśmy spotkanie ze wszystkimi klubami poselskimi i przedstawiliśmy nasze uwagi, więc miejmy nadzieję, że to przekuje się w konkretne propozycje, takie, które rzeczywiście problem rozwiążą, bo w obecnym kształcie ta ustawa tak naprawdę nie załatwia problemu tych najbardziej zainteresowanych, i miejmy nadzieję, że te prace potoczą się szybko.

Chciałbym jeszcze, jeśli pan przewodniczący pozwoli, oddać głos pani Czesławie Senik, która przedstawi państwu kilka szczegółów dotyczących tego problemu. Dziękuję.

Wiceprezes Stowarzyszenia Poszkodowanych Przedsiębiorców RP Czesława Senik:

Czesława Senik, reprezentuję całą grupę naszych przedsiębiorców, którzy liczą na naszą pomoc i działalność.

Ograniczę się tylko do faktów, to będą krótkie fakty. Biuletyn ZUS, magazyn informacyjny dla klienta Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli to jest magazyn nie tylko dla nas, przedsiębiorców, ale również dla każdego z państwa. Ten magazyn jest wydawany zgodnie z ustawą systemową ZUS, czyli musi być wydawany zgodnie z tą ustawą. Dociera do przedsiębiorców, do ludzi w każdym miejscu kraju, znaleźć go można nawet z tyłu na stolikach w niektórych kościołach. Ludzie czytają i według tych informacji postępują.

Dzisiaj sąd – bo brałam udział w sprawach sądowych, nie tylko swoich pracowników, ale również pozostałej grupy przedsiębiorców, zaliczyłam od pięciuset do sześciuset posiedzeń w ciągu roku kalendarzowego, moje życie ograniczyło się tylko i wyłącznie do sali sądowej – mówi tak, że nie jest związany z treścią tego biuletynu. Interpretacja ZUS, dawny oddział wojewódzki Warszawa, mówi wyraźnie w tym tekście, że nawet jeżeli pracownik zatrudniony

na umowę o pracę nakładczą nie zarobi nic, czyli zero, również podlega ubezpieczeniom z tego tytułu. Dzisiaj ZUS temu zaprzecza, kuriozalna sprawa. Pan Zbigniew K. pisze do ZUS o interpretację. ZUS odpowiada, że bez względu na otrzymywane wynagrodzenie może być ubezpieczony. Po kilku miesiącach ten pan staje przed sądem i co dostaje? Dostaje wyrok negatywny skazujący go na bardzo wysoką kwotę.

Dalej. Jak można... O, są sędziowie, którzy wydają wyroki zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ja wymienię nazwisko...

(*Głos z sali: Może nie.*)

No nie wiem, czy mam wymienić, czy nie.

(*Przewodniczący Marek Ziółkowski: Nomina sunt odiosa.*)

Wyrok pozytywny. Dzisiaj ten sędzia już nie bierze tych spraw, bo ciągle jest na chorobowym.

Co można sądzić o sędzinie, która najpierw wydaje wyrok pozytywny, a za jakiś czas w tej samej sprawie zaprzecza sobie samej? Kuriozalna sprawa. Decyzje ZUS w tej sprawie są wydawane na podstawie wyroków Sądu Najwyższego: wyroki na zamówienie. Wyrok zapada 9 stycznia 2008 r., ja akurat mam do dyspozycji cztery wyroki: sygnatury III UK 73/07, III UK 74/07, III UK 75/07, III UK 77/07. Wszystkie te sprawy zostały rozpatrzone negatywnie i to jest interpretacja, którą się posługuje ZUS, przy wydawaniu decyzji. Nie jest podstawą dla ZUS ustawa systemowa, s.u.s. ani oczywiście nadrzędny akt prawny – konstytucja, rozporządzenie Rady Ministrów czy też ustawa mówiąca o minimalnym wynagrodzeniu. Najciekawsze jest to, że ZUS zatrzymuje się tylko i wyłącznie na §3 tego rozporządzenia z 1975 r. Pytam więc, po co są w tym rozporządzeniu następne paragrafy, które regulują, jak pracodawca ma potraktować pracownika, gdy tenże pracownik na przykład nie wykona określonej ilości pracy? Niestety, ZUS jest wygodnie się zatrzymać na §3, bo to mu pozwala właśnie, w połączeniu z tymi wyrokami Sądu Najwyższego, wydać pracownikowi decyzję negatywną i jest to sankcjonowane. W zasadzie sankcjonowane przez sądy pierwszej i drugiej instancji. Kończy się to ostatecznie tym, że nasz przedsiębiorca polegnie na rynku prawnym. Jak ma się czuć przedsiębiorca, który nie dopuścił się żadnego wykroczenia z ustawy, ale toczą się wobec niego postępowania sądowe z finałem w postaci niekorzystnych wyroków? Konsekwencją wyroku jest obciążenie przedsiębiorcy dużymi kwotami, które musi zwrócić z tytułu hipotecznych zadłużeń, choć tak naprawdę ich nie ma, co skutkuje likwidacją firmy, całkowitą upadłością, nie tylko tej firmy, ale także rodziny, tragedią rodzinną w ostateczności. W jaki sposób przedsiębiorca ma się bronić przed takimi działaniami? Kto go obroni? Kto i w jaki sposób, i w jakiej wysokości pokryje szkodę, jakiej doznał przedsiębiorca? Odpowiedzialność urzędnika czy tylko urzędnika? No i ryzyko, jakie zostało tutaj określone przez kolegę: przedsiębiorca oprócz dużego ryzyka, które bierze na siebie w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, jest także narażony na ryzyko popełnienia, często nieświadomie, deliktu gospodarczego.

I na tym bym zakończyła.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa – pytam pana ministra, pana rzecznika – czy chcielibyście się panowie ewentualnie ustosunkować do tego, co usłyszeliście, czy... I oczywiście proszę także o pytania państwa senatorów.

Pan senator Michalski. Kto jeszcze, Państwo Senatorowie?

Senator Dobkowski.

Ale najpierw pytanie do pana ministra: czy chciałby pan coś powiedzieć w tym momencie, czy woli pan poczekać na głosy senatorów?

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Grzegorz Walejko: Nie, dziękuję. Zaczekam na pytania senatorów.*)

Dobrze.

To w takim razie senator Michalski i senator Dobkowski.

Proszę bardzo.

Senator Jan Michalski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

W zasadzie usłyszeliśmy pewnie tylko o wycinku problemów, z jakimi borykają się przedsiębiorcy prowadzący działalność, od tych najmniejszych do tych największych. Nie chciałbym się wypowiadać w kwestiach konsekwencji karnych, ale chciałbym powiedzieć, że chyba największe problemy dotyczą postępowania wobec instytucji administracji państwowej, urzędów skarbowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, co może częściowo nawet bez regulacji ustawowych rozwiązać ministerstwo sprawiedliwości – i tutaj ukłon w stronę pana ministra – zmianą pewnej praktyki. Bo nawet na podstawie swojego długoletniego doświadczenia mogę powiedzieć, że wojewódzkie sądy administracyjne, do których zwraca się przedsiębiorca po otrzymaniu niekorzystnych orzeczeń czy to Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czy to organów skarbowych – izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej czy inspektorów skarbowych – realizują w zasadzie interes Skarbu Państwa. Według mnie to jest właśnie grzechem pierworodnym, że nie ma równowagi między podmiotami stającymi przed wysokim sądem w tym postępowaniu administracyjnym. Często w sprawach, w których orzeka wojewódzki sąd administracyjny, stosuje się rozwiązania zastosowane przez inne organy, następuje przychylenie się do orzeczeń organów administracji. Ta nierówność podmiotów przed sądem – ja już nie mówię, że przed tymi organami – jest chyba piętą achillesową naszego prawodawstwa. Często, niestety, jest tak, że osoby, które orzekają w tych sprawach sądowych, nie mają doświadczenia związanego z praktyką gospodarczą, jest to dla nich materia nieznaną. Ja wiem, że na pewno się to zmienia i w ciągu tych dwudziestu lat sytuacja znacznie się poprawiła, także w samych organach skarbowych, w orzekaniu czy w interpretowaniu sytuacji gospodarczej. Ale myślę, że przynajmniej od organów sprawiedliwości powinniśmy oczekiwać równoważenia interesów administracji państwowej i – jak to tutaj pięknie powiedział przedstawiciel pracodawców – suwerenów, jakimi są przedsiębiorcy.

I myślę, że taką konkluzją chciałbym zakończyć, bo jest naprawdę wiele problemów, które powinniśmy brać pod uwagę w momencie stanowienia prawa, i to jest pewnie proces, który będzie trwał. Państwa uwagi pewnie pomogą albo we wprowadzaniu odpowiednich zmian, albo być może w tworzeniu dobrych ustaw dotyczących prawa gospodarczego. Zmniejszenie restrykcyjności prawa karnego wobec przedsiębiorców zapowiadane przez ministra Gowina to jest krok w dobrą stronę, ale chciałbym, żeby zwrócić uwagę także na postępowania administracyjne, bo niestety przedsiębiorców nie stać – potwierdzam to zdecydowanie – na oczekiwanie na wyroki kasacyjne; czasami jest to już inne spojrzenie, ale ono następuje po latach, kiedy już nie stać przedsiębiorcy nawet na wznowienie działalności w danym zakresie albo w ogóle na kontynuowanie procesu przed Sądem Najwyższym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Jako głosę mogę dodać, że to powiedzenie, iż sądy rozpatrują sprawę w interesie Skarbu Państwa, to tak krótkofalowo może być prawidłowe, ale gdy doprowadzi to do bankructwa przedsiębiorstwa, wzrostu bezrobocia i potem niepłacenia podatku przez to przedsiębiorstwo, a po pięciu latach okazuje się, że przedsiębiorca miał rację, to wszyscy na tym tracimy i Skarb Państwa też, więc tu musimy powiedzieć, że to jest także przykład działania w krótkiej perspektywie czasowej.

Pan senator Dobkowski. Proszę bardzo.

Czy pan mecenas Stefanowicz też chciałby zabrać głos? Tak mi się wydawało...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, ja wiem, ale chcę ustalić następnych mówców.

W takim razie senator, mecenas Pociąg będzie następny.

Proszę bardzo.

Senator Wiesław Dobkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ja chciałbym potwierdzić – może nie z własnego doświadczenia, ale przychodzą do mnie do biura senatorskiego ludzie i przedstawiają właśnie te sprawy, o których tu państwo mówili – że tak jest, i to nie tylko, jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa, ale również o osoby cywilne, jeżeli mają jakieś sprawy majątkowe. Była u mnie taka pani, której mąż przez wiele lat procesował się z ZUS i teraz ona przejęła po nim pałeczkę, bo ten pan w końcu z tej goryczy zmarł, miał zawał, i ona dalej miała spór z ZUS. Opowiadała, jakie są relacje w sądzie. Gdy ona jest stroną w sądzie i z drugiej strony jest ZUS, to po prostu sąd nawet nie słucha i nawet nie rozpatruje prawidłowości, tylko od razu z góry zakłada, że ZUS ma zawsze rację. Tak że to, co mówiła pani ze Stowarzyszenia Poszkodowanych Przedsiębiorców RP, że tam jest brany pod uwagę tylko art. 3, a inne nie, to można podsumować tak, że gdy obywatel staje naprzeciwko takich instytucji jak ZUS czy urząd skarbowy, jest z góry na straconej pozycji.

Ja się tak zastanawiam, co my możemy jako senatorowie, jako Senat zrobić w tej sprawie, bo sąd jest niezawisły, jest to trzeci organ konstytucyjny i w zasadzie po prostu

zachowuje się czasami tak, jakby był trochę ponad prawem, sam siebie osądza... Kiedyś pierwszy prezes Sądu Najwyższego, pan Adam Strzembosz, powiedział, że sąd sam się oczyści, sam tego dokona i wydaje mi się, że to był największy błąd, jaki został popełniony w tym okresie po PRL. Pozwolono, by sąd sam się oczyścił, a po prostu sam chyba nie da rady, ponieważ te korporacje sędziowskie czy w ogóle ten układ, który... W zasadzie nie ma żadnej kontroli: konstytucja sobie, oni sobie i chyba my, jako część organu ustawodawczego, powinniśmy zmienić konstytucję, żeby tę górę lodową ruszyć.

Tutaj może jest... bo my rozpatrujemy sprawy i zastanawiamy się, że może po prostu lepiej przygotować ustawy, może zmienić prawo, ale co z tego, że my ustawy zmienimy, gdy w zasadzie te ustawy potem w praktyce nie działają? No, to już jest pytanie do konstytucjonalistów i trzeba się zastanowić nad tym, żeby te sprawy poprawić, bo to jest w naszym wspólnym interesie, żeby przedsiębiorcy mogli normalnie działać. Przecież oni płacą podatki, my się z tego utrzymujemy, nawet my tutaj mamy diety w zasadzie też z podatków i z pracy przedsiębiorców. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan mecenas Pociąg. Proszę bardzo. Senator, senator mecenas.

Senator Aleksander Pociąg:

Szanowni Państwo!

Parę uwag do tego, co usłyszałem od pana prokuratora. Nie zgadzam się z tym, że nie dzieje się tak, iż prokurator chodzi za przedsiębiorcą, ponieważ w naszej historii – i myślę, że pan prokurator dobrze o tym wie – ostatnio było bardzo dużo takich spraw, gdzie prokuratorzy chodzili za przedsiębiorcami, że wymienię: Turczyński z Poczty Polskiej, Modrzejewski z Orłenu, Szeremietiew, afera zbożowa, afera paliwowa, można by było wyliczać w nieskończoność. Bardzo bym się kiedyś chciał dowiedzieć, czy prokuratura próbowała coś z tym zrobić, to znaczy rozliczyć prokuratorów, którzy absolutnie złamali tę podstawową zasadę mówiącą o tym, że prokurator stoi na straży praworządności, nie tylko ściga przestępstwa, że ma obowiązek również spojrzeć na te okoliczności – wzięc je pod uwagę – które przemawiają na korzyść przedsiębiorcy. Ja nie słyszałem, nawet po wypowiedzi pana prokuratora Wełny, żeby ktoś wszczął takie postępowania wewnętrzne, może się mylę. Chciałbym wiedzieć, co robi w tym zakresie Prokuratura Generalna. To po pierwsze.

Po drugie, polityka aresztowa.

Panie Prokuratorze, pewnie pan wie lepiej ode mnie, że powszechnie przedstawiana teza, że jest automatyzm żądania aresztu, to jest teza prawdziwa. Prokuratura – podpierając się de facto tylko i wyłącznie argumentem grożącej wysokiej kary, co jak wiemy, nie powinno mieć miejsca – bardzo często robi taki myk, coś tam czasem dorzuci, ale jest to tylko i wyłącznie zabieg higieniczny mający na celu umożliwienie złożenia takiego wniosku. Wielokrotnie rozmawiałem z prokuratorami poza salą i pytałem: „Chłopie, czemu to składasz?”. A oni mi odpowiadali: „No, muszę

to złożyć, ponieważ góra mnie rozlicza, że jeżeli mam taką sytuację, to muszę złożyć. A poza tym, drogi mecenasie, to przecież nie ja decyduję, sąd decyduje”. A sąd ma trzydzieści postępowań aresztowych i nawet nie rozcina sznurka. Dlaczego? A dlatego, że wierzy prokuratorowi na słowo, iż ten rzetelnie wnioskuje o areszt. To było bardzo często nadużywane również w sprawach gospodarczych, zwłaszcza w tych, w których można było ugrać jakąś sprawę polityczną.

Nie słyszałem, a bardzo bym kiedyś chciał usłyszeć, czy prokuratura wyciągnęła jakieś konsekwencje wobec prokuratorów w przypadku ewidentnego przekroczenia takiej, powiedziałbym, przyzwoitości korporacyjnej, bo nie chcę mówić, że tam było coś większego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

No, może pan mecenas Stefanowicz i potem jako następny przedstawiciel prokuratury.

Proszę bardzo.

Senior Partner w Kancelarii Juris Sp. z o.o. Jan Stefanowicz:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym zabrać głos...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Jeszcze proszę się przedstawić.)

Jan Stefanowicz.

Wypowiem się może nie tyle tradycyjnie, tylko jako uczestnik projektu badania wydolności strategicznej państwa i systemowego zarządzania pewnymi zasobami.

Otóż całe ustawodawstwo trzeba widzieć również jako zasób regulacyjny, którym normalnie się zarządza. W cywilizowanych krajach jest to zarządzanie procesowe ułożone według pewnych zasad i jak każdy zasób ma określony wpływ na wykorzystywanie innych zasobów i realizację tych funkcji, zadań społecznych, publicznych, które określa konstytucja. Otóż, proszę państwa, u nas w tej chwili zarządzanie tym zasobem regulacyjnym jest zupełnie „zdeastrowane”. Przede wszystkim nie istnieją żadne podstawowe instytucje, które są w innych krajach. Mamy namiastki, OSR, czyli oceny skutków regulacji, które pod naciskiem Unii niby wdrożyliśmy, ale w rzeczywistości w ogóle nie funkcjonują tak jak w innych krajach i są absolutnie dla pozorów. Nie ma następnej kontroli, nie ma też weryfikacji przez drugą izbę, bo powiedzmy sobie szczerze, Senat jest w dużej mierze ubezwłasnowolniony, o tyle nie jest tym weryfikatorem poprawności regulacyjnej, o ile choćby nie jest weryfikowana OSR ustawy między Sejmem a Senatem, bo wiemy dobrze, że ocena skutków regulacji projektu, który wchodzi do Sejmu, ma się nijak do regulacji, która wychodzi z Sejmu. Ta ustawa nie jest już poddawana ocenie skutków regulacji i Senat nie może spojrzeć na nią z punktu widzenia tych zmian, które dokonały się w izbie niższej w toku procedowania, a które często, jak wiemy, są chaotyczne i powstają pod wpływem różnych lobby czy różnych innych rozstrzygnięć nieformalnych, nieprzewidzianych procedurami. Wreszcie, nie

działają instytucje – ograniczę się do tych instytucji, o których państwo mówili, żeby nie robić zamieszania – choćby Prokuratoria Generalna, która też jest pewną patologią: nie jest to ani prokuratoria, która była przed wojną, ani prokuratoria, która działa w innych krajach, na przykład we Włoszech, bo proszę państwa, już na etapie tworzenia ustawy wyrwano jej zęby.

Nie wiem, czy państwo zdają sobie sprawę z tego, że przed wojną prokuratoria głównie zajmowała się – w takim zakresie, w jakim statio fisci nie może sam wobec siebie – właśnie ściganiem urzędników. Jak by to państwu przybliżyć? To wygląda mniej więcej w ten sposób: państwo jest najlepszym pracodawcą. Gdy się porówna spory przed sądami, choćby przeciwko pracownikom, dotyczące szkód wyrządzonych zakładowi pracy, to okazuje się, że nie ma lepszego pracodawcy niż państwo. Otóż pracownicy państwa nie wyrządzają żadnych szkód, nie dochodzi się naprawienia żadnej szkody, czyli państwo jako takie ma idealny staff pracowniczy. Oczywiście to jest nieprawda. Państwo po prostu samo nie będzie... Bo systemowa wada polega na tym, że jeżeli minister jako statio fisci miałby dochodzić naprawienia szkód od własnego dyrektora departamentu, któremu udzielił pełnomocnictwa, to znaczy od kogoś, kogo wybrał, to on nie jest tym zainteresowany. Dlatego w wielu krajach, także w Polsce przedwojennej, prokuratoria generalna dochodzi od urzędnika naprawienia szkód, które wyrządził Skarbowi Państwa, które wyrządził innym. Ten system kompletnie u nas nie działa, bo w ustawie wykreślono podstawowe funkcje i Prokuratoria Generalna nie może dochodzić za państwo naprawienia szkody od funkcjonariuszy Skarbu Państwa. W ogóle w kraju nie ma mechanizmów w tym zakresie. Więc skoro nie ma dyscyplinowania i państwo jest najlepszym pracodawcą, który nie dochodzi naprawienia szkody od swoich pracowników, to mamy tego efekty.

Mógłbym mówić o tego typu wadach systemowych, które powodują tę niewydolność strategiczną w zarządzaniu określonym zasobem państwa, jaką są regulacje, niemniej tak naprawdę zacząć trzeba od podstaw procesu legislacyjnego, od inicjatywy ustawodawczej i tego tak zwanego czyszczenia na wejściu: określenia, na ile dana regulacja jest potrzebna i czy z punktu widzenia skutków nie przyniesie więcej szkody niż pożytku.

Jeżeli by to zamienić na liczby, to proszę państwa... W normalnym kraju, jeżeli przepis jest wadliwy pod względem budowy hipotezy czy dyspozycji, gdy są niepełne, otwarte normy, to po prostu naprawia się przepis; u nas wydaje się interpretację. Jeżeli skala zjawiska jest taka, że rzeczywiście trzeba by wydać trzydzieści tysięcy interpretacji, to nikt nie zrobi trzydziestu tysięcy zmian ustaw. Zdeastrowanie ustawodawstwa zaszło już tak daleko, że zakres procesu czyszczącego musiałby być naprawdę olbrzymi, wobec tego złe przepisy sztukuje się kolejnymi wykładniami. Zamiast zmienić zły przepis, dorabia się wykładnię, co oczywiście powoduje dalsze złe funkcjonowanie samego systemu regulacyjnego, bo w miejsce prawa wchodzi interpretacje przygotowane w rzeczywistości przez władzę wykonawczą, a więc praktyka i stosowanie przepisu czy normy opiera się na tym, jak widzi je władza wykonawcza.

Wobec tego, że nie ma pewnych procedur, to znaczy nie ma zarządzania procesowego – u nas w ogóle nie istnieje zarządzanie procesem regulacyjnym i regulacjami jako takimi – to nie ma wbudowanych tych naturalnych mechanizmów poza, że tak powiem, intuicją, dobrą wolą uczestników tego procesu. Zacząć trzeba od tego, aby przywrócić pewne instytucje i aby rzeczywiście ocena skutków regulacji była oceną skutków. Organ wnoszący czy inicjator procesu legislacyjnego powinien przedstawiać prawdziwą ocenę skutków, a nie według druczku i punktów, tak jak to państwo macie, jak często widzę, wypełnione. Ma to być realna ocena skutków i skoro w izbie niższej zmieniono ustawę, to musi być też ocena skutków i ustawa idzie do Senatu już z oceną skutków, z informacją, jakie skutki będą miały te wprowadzone w izbie niższej zmiany. I wtedy z kolei Senat, izba wyższa, może sprawować tę swoją funkcję kontrolną w zakresie procesu legislacyjnego, czego aktualnie nie jest w stanie robić, bo po prostu nie może.

Więc od tej strony, od strony pewnych mechanizmów i unormowań związanych z procesem legislacyjnym, nie tych traktowanych formalnie czy raczej trzeba by powiedzieć pro forma, ale rzeczywiście jako mechanizmy, pewne procesy, w ramach których dokonuje się... W poprzedniej kadencji był projekt programu, miano na poziomie Senatu powołać zespół ekspercki, żeby przekazywać oceny skutków regulacji i ustawy do zbadania – wybrane tylko pilotażowo – w jaki sposób, na ile w ogóle te oceny skutków regulacji są aktualne w stosunku do tych ustaw, które opuściły Sejm i przekazywane są do izby wyższej, do Senatu, i żeby modelowo zbadać, w jaki sposób można korygować, jeżeli co innego jest w uzasadnieniu ustawy kierowanej do Sejmu i co innego w ocenie skutków regulacji, a inna ustawa przekazywana jest do przyklepania.

Pozwoliłem sobie nie omawiać jakichś case'ów czy konkretnych spraw, ale spojrzeć na te kwestie systemowo, bo tu się zło zaczyna i tej naprawy trzeba szukać, patrząc całościowo na ten proces stanowienia prawa jako proces legislacyjny. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję.

Oczywiście te uwagi dotyczyły nie tylko prawodawstwa dla przedsiębiorców, ale wszystkich aktów stanowionych, wszystkich norm prawnych ustanawianych przez naszych parlamentarzystów.

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowania Przygotawczego w Prokuraturze Generalnej Sławomir Górnicki:

Dziękuję za pytanie, Panie Senatorze. Odpowiem na nie w miarę moich skromnych możliwości. Reprezentuję dzisiaj pana prokuratora generalnego w wąskim zakresie dotyczącym naszego spotkania. Siłą rzeczy moja wiedza dotycząca pewnych innych historii jest znacznie uboższa niż wiedza samego prokuratora generalnego, ale dość długo pracuję w prokuraturze i o ile pamiętam pewne sprawy

tutaj podniesione... Sprawa pana Modrzejewskiego była na tyle głośna, że była cała komisja sejmowa, były pewne reperkusje, było inicjowane i toczyło się postępowanie karne. Jedno zakończyło się – na ile obydwaj śledzimy publikatory – skazaniem byłego szefa Urzędu Ochrony Państwa. To po pierwsze. Natomiast odnośnie...

(*Głos z sali:* Ja się zastanawiam nad kwestią prokuratury...)

...odnośnie do prokuratorów postępowanie również z całą pewnością się toczyło, to mogę powiedzieć odpowiedzialnie, ale zostało umorzone.

Inną sprawą jest to, czy my rzeczywiście... Na pewno tego typu sprawy nie są zamiatane pod dywan, ale rodzi się pytanie, czy istnieje właściwa polityka informacyjna, która pozwala na to, żeby w sytuacji, kiedy sprawa jest nagłośniona, tak jak sprawa Szeremietiewa, jakieś procedury zostały uruchomione. Z tym też mam kłopot, ponieważ ta sprawa była prowadzona w pionie przestępczości zorganizowanej, a ja reprezentuję drugi departament, więc siłą rzeczy ten przepływ informacji jest bardzo ograniczony, limitowany charakterem sprawy... ale nie była zamieciona pod dywan. Pewnym kłopotem jest to, o czym również dyskutuje się dość głośno, że postępowania dyscyplinarne dotyczące prokuratorów są postępowaniami niejawnymi. Rzeczywiście, jest to pewien problem. Jest większa otwartość środowiska sędziowskiego na to, żeby one stały się jawne, prokuratorskiego... Ja nie będę się wypowiadał w imieniu środowiska. Są pewne postępowania, jak każde inne, które mogą podlegać wyłączeniu, są to sprawy natury obyczajowej itd., choć są rzeczywiście też takie, w których przypadku ta polityka informacyjna nie jest właściwa. Nie jest jednak prawdą, że nie ma reakcji przełożonych na te negatywne zachowania. Z reguły, jeśli zawiadamiają o tym strony, jeśli one to inicjują, to te strony są informowane, natomiast co do innych osób, tak jak mówię, ten przepływ informacji jest być może ograniczony i stąd może ten niedosyt ze strony pana senatora. Zapewniam jednak, że te sprawy pozostają w sferze zainteresowań prokuratora generalnego.

Jeżeli ukazują się obecnie publikacje, to zawsze jest jakaś reakcja, która uruchamia właściwe służby w prokuraturze mające wyjaśnić, czy coś w tej sprawie robiono, a jeżeli tak, to jak to postępowanie się zakończyło, bo oczywiście nie zawsze te postępowania kończą się jakimś spektakularnym stwierdzeniem zawinienia prokuratora. Odpowiedzialnie mogę jednak powiedzieć: nie są zamiatane pod dywan. To tyle z mojej strony. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo.

Prawnik w Kancelarii Prawa Komputerowego reprezentujący Stowarzyszenie Poszkodowanych Przedsiębiorców RP Jacek Wilk:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja bardzo krótko. Chciałbym tylko zabrać głos w związku z wypowiedzią pana senatora, która jest moim zdaniem

niezwykle istotna, że sądy zajmują stanowisko korzystne dla Skarbu Państwa, co oczywiście dotyczy na przykład kwestii ZUS, o której była wcześniej mowa, to dotyczy kwestii podatkowych i to dotyczy również kwestii odszkodowawczych.

Pan senator zapytał, co zrobić, żeby w ramach obowiązującej konstytucji te sądy jakoś były oddzielone od Skarbu Państwa. Otóż ja powiem rzecz, która może się państwu wyda wręcz kontrowersyjna: moim zdaniem nie może być mowy o niezawisłości sądów, kiedy nie ma rozdziału finansowania sądów. Krótko mówiąc, dopóki sądy będą na garnuszku Skarbu Państwa, siłą rzeczy będzie to, że tak powiem, skrzywienie na rzecz Skarbu Państwa. Jedynym możliwym rozwiązaniem w ramach obowiązującej konstytucji jest taka zmieniana modelu finansowania sądów, żeby były całkowicie oddzielone i żeby to był osobny pion i budżet niemalże zadaniowy. Podam przykład: sędzia sędzi w sprawie ZUS, a od kogo taki sędzia dostanie emeryturę? Od państwa właśnie. Więc powtarzam: nie ma mowy o pełnej niezawisłości sądów, jeśli nie są one niezawisłe także finansowo, bo jak nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze. Myślę, że tak jak powiedziałem, można w ramach obowiązującej konstytucji przeprowadzić konsekwentny rozdział finansowania funkcjonowania sądów, szczególnie od władzy wykonawczej.

I jeszcze dosłownie jedno zdanie do tego, co powiedział pan senator Pociąg, bo to było niezwykle istotne. Rzeczywiście, sędziowie najczęściej działają w zaufaniu do tego, iż prokurator przeprowadził rzetelne postępowanie, co jest szczególnie widoczne na przykład na gruncie spraw karnoskarbowych. To są bardzo skomplikowane sprawy, trudne. Powiedzmy sobie szczerze: wielu sędziów nie do końca tę materię rozgryzło. Z mojego osobistego doświadczenia – a miałem sporo spraw karnoskarbowych – wynika, że właściwie zawsze punktem wyjścia dla sądu było to, co mówi prokurator, i niezwykle ciężko było przekonać sąd, że może być inaczej. I to jest rzeczywiście, Panie Senatorze, bardzo poważny problem i nad tym też trzeba by się zastanowić: jak zapewnić w takich specyficznych sprawach karnoskarbowych czy dotyczących ZUS taką fachowość sędziów, którzy te sprawy rozpoznają, by pozwolili sobie na ten komfort niezdawania się wyłącznie na to, co mają w akcie oskarżenia, ale by mogli odwołać się do swojej wiedzy i doświadczenia. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Pan rzecznik. Proszę bardzo.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Ryszard Czerniawski:

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący na samym początku posiedzenia apelował o uwagi inspirujące i w trakcie posiedzenia przyszedł mi do głowy pewien pomysł, on jest zupełnie nieociosany, być może błędny... Ale, proszę państwa, sprawy gospodarcze dotyczą tej sfery, która jest skomplikowana i coraz bardziej się komplikuje, z natury rzeczy sędzia czy

prokurator nie jest specjalistą, nawet jeżeli się szkoli; sam na giełdzie organizowałem szkolenia dla prokuratorów, dla sędziów, razem z Komisją Papierów Wartościowych, ale w taki sposób można poznać jedynie podstawowe zasady. Tak że rola biegłych w tych sprawach jest ogromna. Z biegłymi różnie bywa, w tej chwili są prowadzone prace legislacyjne i zachodzi też, już w zasadzie kończy się, proces wymiany pokoleń na rynku gospodarczym. Odchodzą w stan spoczynku osoby, które zaczynały dwadzieścia lat temu, gdy nastawał czas transformacji. Właśnie ostatnio czytałem wywiad z prezesem Banku Millennium, który jest takim ostatnim dinozaurem. No, ja w pewnym sensie też, bo kilkanaście lat byłem w zarządzie spółki Skarbu Państwa, co jest w ogóle ewenementem, i była cała nasza czwórka. Chodzi mi o wykorzystanie doświadczenia tych ludzi w różnych dziedzinach. Bo trzeba wiedzieć, jak naprawdę biznes funkcjonuje; mieć praktykę i doświadczenie. Czym innym jest sprawa formalnych regulacji, a czym innym sprawa faktycznych przepływów, zjawisk itd. I dlatego bez doświadczenia, bez znajomości spraw się nie obejdzie. Można być księgowym, ale ten księgowy nie funkcjonuje jako finansista, bo to jest zupełnie inne pojęcie.

I właśnie przyszedł mi do głowy taki pomysł, żeby skorzystać z mądrości, doświadczenia tych ludzi, którzy już wiedzą, jak to funkcjonuje, którzy odeszli z różnych miejsc, i wprowadzić – nie wiem, głośno myślę – kategorię superbiegłych. Na przykład mogłaby to być taka osoba, która przez dziesięć lat zajmowała się bankowością, przez dziesięć lat była w zarządzie banku albo co najmniej dziesięć lat była dyrektorem finansowym. Taka osoba miałaby odpowiednią wiedzę, a nie bez znaczenia byłaby też znajomość zdarzeń, okoliczności, uwarunkowań prawnych, realnych w określonym czasie, w tym czasie, kiedy nastąpił czyn, którego dotyczy zarzut, że jest czynem karalnym, bo na rynku gospodarczym sytuacja zmienia się błyskawicznie. Z mojego podwórka, bo jest mi najbliższe: na giełdzie rano może być tak, za dwie godziny – zupełnie inaczej. I trzeba zawsze patrzeć, jak to było kiedyś, bo mamy kontratyp, mamy wyłączenie odpowiedzialności karnej w przypadku ryzyka, uzasadnionego ryzyka, ponieważ wtedy nie zachodzi bezprawność czynu, tyle że to ryzyko trzeba oceniać nie według tego, co wiemy dzisiaj – bo w poniedziałek każdy wie, jakie trzeba było skreślić numery w totolotku w losowaniu niedzielnym – tylko w tamtych warunkach. I właśnie nie wiem – bo mówię, to gorący pomysł – jak to sformułować, ale tacy... Bo problemem jest właśnie to, że z natury sąd, prokurator nie są w stanie sięgnąć tak głęboko, muszą się oprzeć na biegłych, ale rzetelnych biegłych, którzy mają rzetelną praktyczną wiedzę popartą wieloletnim doświadczeniem. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, to ja chciałbym teraz...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, właśnie, bo zamierzałem w pewnym momencie podsumowania oddać głos panu ministrowi, ale to bardzo dobrze, to w takim razie w tym momencie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Grzegorz Walejko:

Tak po pierwsze, Panie Przewodniczący, pokazałbym kilka przykładów z tego projektu ograniczenia odpowiedzialności karnej w obrocie gospodarczym, ale to może później, teraz chciałbym się odnieść do kilku tez i wystąpień, jakie zostały wygłoszone.

Otóż w głosach panów senatorów pojawiła się teza, która sprowadza się do tego, że wygląda na to, iż należałoby zmienić pewną praktykę orzeczniczą sądów, i tutaj przede wszystkim mowa była o praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w sprawach, w których stroną jest przede wszystkim urząd skarbowy. Ja chcę zaznaczyć, że minister sprawiedliwości nie ma nadzoru nad sądownictwem administracyjnym, jest to odrębny pion sądownictwa, poza powszechnym, i minister sprawiedliwości nie ma takiego nadzoru, tam nadzór sprawuje prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, niemniej jednak minister sprawiedliwości uczestniczy w procesie legislacyjnym na szczeblu rządowym, a więc także w przypadku ustaw, które mają związek z postępowaniem administracyjnym. Można powiedzieć – to, co powiem, dotyczyć będzie również spraw z udziałem ZUS – że jeżeli okazuje się, iż ZUS czy urząd skarbowy wychodzą zwycięsko z tej potyczki sądowej, to można postawić też taką tezę, że być może jest tak, iż w niektórych sprawach mają najzwyczajniej w świecie rację, no chyba taką tezę też możemy postawić. Być może...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Być może, zapewne niekiedy się mylą, ale nie można...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Chodzi o większą symetrię pomiędzy tymi dwiema stronami.)

A to jest oczywiście także kwestia jakości obsługi prawnej czy pomocy prawnej osobom, które z drugiej strony mają właśnie urząd skarbowy albo Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Jeżeli chodzi o postępowanie administracyjne, to niewykluczone, że tutaj na wynik sprawy w wojewódzkim sądzie administracyjnym w pierwszej instancji ma wpływ model postępowania administracyjnego, nad którym się w tej chwili już dyskutuje, czy ten model jest rzeczywiście właściwy, czy spełnia swoje zadanie. Ponieważ sądy administracyjne orzekają przede wszystkim kasatoryjnie, to tutaj nie ma dogłębnego merytorycznego badania sprawy, jest to orzekanie o takim właśnie charakterze, co oczywiście bardzo mocno wpływa na możliwości korekty decyzji administracyjnych, więc zapewne także i z tego bierze się również większa skłonność do orzeczeń na korzyść urzędów, organów wydających decyzje.

Nie sądzę, aby zapewnienie całkowitej autonomii budżetowej dla sądownictwa i administracyjnego, i powszechnego mogło mieć jakiś związek z wydawaniem przez sędziów innych orzeczeń. Zapewniam – jestem też sędzią – orzekałem przez wiele lat i orzekałem, wprawdzie nie w sprawach administracyjnych ani nie w sprawach z ZUS, ale na przykład w sprawach dotyczących Skarbu Państwa odpowiedzialnego za czyny niedozwolone, i jakoś,

jak sądzę jest tak również u innych sędziów, nie myślałem, że skoro płaci mi Skarb Państwa, to jestem po jego stronie. Nie ma czegoś takiego, jak sądzę, w mentalności osób orzekających.

Zresztą, jeżeli chodzi o Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to przypomnę, że uposażenie sędziów w stanie spoczynku nie jest finansowane ze środków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tylko bezpośrednio z budżetu państwa, więc nawet nie ma takiego związku.

Tak że to tyle komentarza do tego, co zostało powiedziane.

Oczywiście, jeżeli chodzi o jakość procesu legislacyjnego, to każdy z uczestników procesu legislacyjnego ma sobie coś do zarzucenia, począwszy od autorów projektów, a skończywszy niestety także i na etapie parlamentarnym. Kwestia OSR jest bardzo istotna, one są z pewnością coraz lepsze z wyjątkiem być może testów regulacyjnych, ale faktem jest, że takie pojęcie jak OSR ex post nie funkcjonuje jeszcze w praktyce w naszej rzeczywistości, a tym bardziej ten OSR w tak zwanym międzyczasie legislacyjnym.

I teraz kilka przykładów dotyczących tych przepisów karnych, co do których minister sprawiedliwości proponuje ingerencje, pewne zmiany; oczywiście tylko tytułem przykładu, żeby zilustrować technikę wprowadzania tych zmian.

Na przykład proponowana jest zmiana w obrębie art. 306 kodeksu karnego. Jest to przepis, który mówi o karalności usuwania, podrabiania lub przerabiania znaków identyfikacyjnych – przestępstwo w obecnym stanie rzeczy zagrożone karą pozbawienia wolności do lat trzech. Propozycja jest taka, aby, po pierwsze, uczynić to przestępstwem kierunkowym: „Kto w celu wprowadzania do obrotu usuwa, podrabia”... itd., tu pojawia się zmiana znamion, i po drugie, proponuje się również zmniejszenie zagrożenia, ponieważ jest propozycja, aby była to kara pozbawienia wolności do lat dwóch, grzywna albo ograniczenie wolności, czyli tu następuje jak gdyby dwukierunkowa zmiana z pozostawieniem tego typu przestępstwa.

Z kolei przykład na całkowitą dekryminalizację: art. 586 kodeksu spółek handlowych. Jest to typ przestępstwa dotyczący członków zarządu albo likwidatorów. Chodzi o brak zgłoszenia wniosku o upadłość spółki handlowej mimo warunków do upadłości. Obecnie jest to przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku i tutaj jest propozycja uchylecia tego przepisu, a uzasadnienie jest takie, że istnieje szereg innych instrumentów, łącznie z odpowiedzialnością cywilną, możliwością orzeczenia zakazu prowadzenia działalności, więc to są wystarczające środki, aby państwo mogło piętnować tego rodzaju sytuacje.

Z kolei przykładem na zastąpienie przepisu karnego zagrożeniem deliktem administracyjnym jest obowiązek informacyjny z art. 597 kodeksu spółek handlowych. Tu jest jeszcze kilka takich przykładów, kiedy niedopełnienie obowiązku informacyjnego kryminalizowane jest w tej chwili w różnych ustawach, i proponuje się właśnie, szczególnie w przypadku obowiązków informacyjnych, przejście na delikty administracyjne.

To tyle tytułem przykładu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

No i właśnie panu ministrowi chciałem oddać głos z prośbą o podsumowanie. W każdym razie, jeżeli będą jeszcze jakieś głosy, to proszę bardzo.

A ja chciałbym powiedzieć króciutko o kilku kwestiach.

Poruszane były sprawy od bardzo ogólnych, takich jak podstawowy system regulacji stanowienia prawa, do bardzo konkretnych, jesteśmy tego świadomi.

Chciałbym serdecznie podziękować tym wszystkim, którzy przygotowali materiały. Te materiały wiszą już na internetowej stronie Senatu, Komisji Gospodarki Narodowej. Chciałbym prosić pana rzecznika, bo pan ustnie wygłosił to stanowisko, by pan też się powiesił na tej stronie, to znaczy chodzi o ten materiał...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, no więc właśnie, żeby to nie był żaden delikt. Chciałbym prosić te...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, dobrze, zależy mi na tym, bo chodzi o funkcję informacyjną, chcemy pokazać, że takie działania będą podejmowane.

Rozumiem, że większa część tego, o czym mówiliśmy, powinna się znaleźć w tym, co będzie przygotowywało ministerstwo. W szczególności chciałbym zwrócić uwagę na kilka kwestii, zarówno jeżeli chodzi o pracodawców, jak i te pierwsze dwa podstawowe punkty, to znaczy art. 585, 296, te podstawowe dwa elementy, także pojęcie „szkody” i te wszystkie przedawnienia. Myślę, że to będzie również takie ostrzeżenie w ramach podziału władzy: jeżeli wy się do tego nie zabieracie i coś zostanie jako pole nieuprawiane, to nasza komisja i komisja ustawodawcza mogłyby się pewnych spraw podjąć i chcielibyśmy się do tego zobowiązać. W związku z tym miałbym jeszcze jedną prośbę, skierowaną szczególnie do państwa reprezentujących różne organa przedsiębiorców, o propozycje konkretnych zmian. My oczywiście nie jesteśmy w stanie zmienić praktyki, na przykład tego, że przedsiębiorca i organ państwa są niesymetrycznie traktowani. Są pewne rzeczy, które do Senatu na pewno nie należą, i nawet jeżeliby należały, to nasz wpływ sprawczy na nie jest stosunkowo niewielki. Ale tam, gdzie moglibyśmy konkretne sprawy... W takim razie najpierw będziemy czekali, z olbrzymią przyjemnością, żeby zwłaszcza te osoby, które mają doświadczenie w wymiarze sprawiedliwości, Panie Mecenasie, przyjrzały

się temu, co będzie przygotowywać ministerstwo. W razie czego to uzupełnimy, ale czekamy także na pewne konkretne propozycje od państwa, bo w tej chwili jest taki duch depenalizacyjno-deregulacyjny, więc myślę, że należy z tego ducha zdecydowanie korzystać.

Pan chciałby jeszcze coś powiedzieć? To proszę bardzo.

**Prawnik
w Kancelarii Prawa Komputerowego
reprezentujący Stowarzyszenie
Poszkodowanych Przedsiębiorców RP
Jacek Wilk:**

Dosłownie jedno zdanie na temat konkretów, kwestii równości stron i biegłych, która została poruszona.

Panie Przewodniczący, otóż wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby pójście w stronę kontradiktoryjności, to znaczy, jeżeli akt oskarżenia dotyczy skomplikowanej sprawy karnoskarbowej i dołączona jest do niego opinia, to na równych prawach powinno się dopuszczać także opinię drugiej strony, czyli opinię prywatną, na przykład złożoną przez pełnomocnika, przez obrońcę oskarżonego. Dzięki temu mamy kontradiktoryjność, mamy dwie opinie. Jeżeli one są zgodne, no to wiadomo, a jeżeli nie, to na przykład sąd może wtedy dopuścić trzecią opinię, tak zwanego, jak to pan przewodniczący ujął, superbiegłego. Taka kontradiktoryjność i traktowanie na równych prawach tak zwanych opinii prywatnych, czyli dopuszczanych przez sąd na wniosek, z inicjatywy drugiej strony, najczęściej oskarżonego, to byłoby, wydaje się, rozwiązanie idące w dobrym kierunku. I to tyle à propos konkretów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

No, ostatecznie tak jak w tym przysłowiu: nie nos dla tabakiera, lecz tabakiera dla nosa, to jednak państwo jest raczej dla obywatela, nie na odwrót. Tym optymistycznym, potencjalnie przynajmniej, stwierdzeniem chciałbym zakończyć posiedzenie, serdecznie wszystkim państwu dziękując.

Ale jeszcze raz, oczekuję na *follow-up* – przepraszam, że powiedziałem po angielsku – tak żeby coś z tego wyniknęło.

Dziękuję bardzo. Do widzenia państwu.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 11)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii