



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji (28.)  
w dniu 16 maja 2012 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Informacja na temat stanu wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
2. Informacja o działalności Sądu Najwyższego w 2011 r. (druk senacki nr 100).
3. Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2011 r. (druk senacki nr 90).

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 05)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)*

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam wszystkich gości uczestniczących w posiedzeniu, witam panów senatorów, witam pana ambasadora Jakuba Wołosiewicza, witam pana ministra Grzegorza Wałęjkę, witam wszystkich pozostałych gości, przede wszystkim przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Przypomnę, że całe nasze posiedzenie jest transmitowane na żywo w internecie, tak jak wszystkie posiedzenia komisji senackich.

Pierwszy punkt naszego posiedzenia to informacja na temat stanu wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Krótkiego wprowadzenia dokona sekretarz naszej komisji, pani Joanna Granowska.

Proszę bardzo.

### **Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Joanna Granowska:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jestem sekretarzem komisji, ale mam też przyjemność uczestniczenia w pracach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o którym pan ambasador Wołosiewicz na pewno zaraz powie kilka słów. W związku z tym pan przewodniczący zlecił mi zadanie przygotowania materiałów, które stanowiłyby wprowadzenie do tematu i jednocześnie może zainspirowały państwa do dyskusji.

Przygotowując te informacje, próbowałam odpowiedzieć na trzy pytania: dlaczego parlament miałby się włączyć w kontrolę implementacji orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli tak, to w jaki sposób powinien się tym zająć, i które orzeczenia, tak na początek, mogłyby być przedmiotem dyskusji w komisji. Jak państwo wiecie, jest już wiele rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, które poruszają ten problem, problem niewykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w różnych krajach. Krótko mówiąc, zdaniem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady

Europy sprawa efektywnego wykonania tych orzeczeń to nie jest tylko sprawa rządów. Powinny się w to włączyć inne organy państwa, a to, że w tak wielu państwach są problemy z wykonaniem orzeczeń, może wynikać z tego, że brakuje efektywnych, skutecznych mechanizmów parlamentarnej kontroli nad ich wykonaniem.

Chciałabym zwrócić teraz państwa uwagę na dokument, który jest opisany jako załącznik nr 3 w przygotowanym przeze mnie materiale, to jest dokument Rady Europy pt. „Parlamenty narodowe: gwaranci praw człowieka w Europie”. Tam jest bardzo szerokie uzasadnienie tezy, o której przed chwilą wspomniałam, że parlamenty narodowe powinny się włączyć w ten proces, to po pierwsze, a po drugie, są tam podane przykłady dobrych praktyk, jak w niektórych państwach, w niektórych parlamentach poradzono sobie z tym problemem i jakie instrumenty, mechanizmy tam funkcjonują. Najczęściej wymienia się Wielką Brytanię i Holandię jako wzory państw, w których funkcjonują najlepsze, najbardziej skuteczne struktury kontroli wykonywania orzeczeń, ale podane są też przykłady innych państw. Nie jest możliwe pełne skopiowanie tych wzorów, ale można się przyjrzeć, jak to funkcjonuje, dlaczego to jest skuteczne. Z tej relacji Christosa Pourgouridesa wynika, że podstawą takiej działalności parlamentu jest domaganie się sprawozdania od rządu, corocznego sprawozdania, w którym zdaje się relację z tego, w jaki sposób są wykonywane wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w poszczególnych krajach. Z tej relacji wynika też, że oprócz sprawozdań parlamentarzysty mogą na przykład występować z pytaniami, z jakimiś postulatami, formułować opinie, prosić o odpowiedź w określonym czasie. Komisje także generalnie monitorują orzecznictwo trybunału i zgodność projektów aktów prawnych czy obowiązujących aktów prawnych z konwencją.

Na ostatnie pytanie, pytanie o to, które orzeczenia mogłyby na początek stanowić podstawę debaty w komisji, odpowiem tak. Ponieważ rząd jest jeszcze w trakcie przygotowywania sprawozdania, które pewno niebawem się pojawi, zwróciłam się z pytaniem do Departamentu Wykonywania Orzeczeń przy Komitecie Ministrów Rady Europy, próbując się dowiedzieć, jak to wygląda z tamtej strony, jakimi orzeczeniami oni są zainteresowani, które uważają za priorytetowe, jeśli chodzi o pracę parlamentarzystów. Proszę państwa, w mojej informacji przedstawiłam grupę orzeczeń, co do której rząd przedstawił raport, stwierdził, że podjęte zostały jakieś kroki, zostało zapłacone zadośćuczynienie, zmienione zostały jakieś akty prawne i często postuluje, żeby zamknąć sprawę, jako że pro-

blem został już niejako rozwiązany. Tymczasem Komitet Ministrów cały czas zastanawia się nad tym, czy problem nadal jest to aktualny, i oczekuje na opinie z organizacji pozarządowych czy też – zauważą to państwo – na przykład opinię rzecznika praw obywatelskich w niektórych sprawach. To jest jedna grupa spraw, która jest opisana prawie w całości w tym materiale. Departament Wykonywania Orzeczeń byłby zainteresowany jeszcze takimi grupami spraw, w których rząd zalega z dostarczeniem informacji, czy takimi, które są przez bardzo długi czas zawisłe przed Komitetem Ministrów.

Ogólnie pod nadzorem Komitetu Ministrów w tym momencie jest dziewięćset jeden wyroków przeciwko Polsce. Jest jeszcze pewna liczba ugód, których nadzorem zajmuje się Komitet Ministrów. Część wyroków to są wyroki pod tak zwanym specjalnym nadzorem, rozszerzonym nadzorem czy wzmocnionym nadzorem, *enhanced procedure*, i ogólnie można powiedzieć, że to są sprawy, w których albo pilnie trzeba podjąć pewne środki, albo ujawniły one istnienie jakichś problemów strukturalnych.

Oprócz tego skierowałam jeszcze pytanie – nawiasem mówiąc, Departament Wykonywania Orzeczeń był bardzo pomocny i od razu udzielił mi wszelkich informacji – o sprawy, które są jakoś szczególne dla Polski. Otrzymałam ciekawą odpowiedź, mianowicie taką, że sprawy, które były niedawno problemem, dotyczące przedłużających się okresów aresztowania, przedłużających się postępowań sądowych, są problemem w coraz mniejszym stopniu, bo rząd podjął szerokie środki, dostarcza bardzo solidne raporty i jest coraz mniej skarg z tego tytułu. Jednocześnie departament chciałby zwrócić państwa uwagę na orzeczenia trybunału, które dotyczyły wolności słowa, ponieważ istnieje obawa o to, że jest ich trochę za dużo, nie są to pojedyncze przypadki. Kolejną grupą orzeczeń, na które zgodnie z prośbą departamentu trzeba by zwrócić uwagę, są sprawy dotyczące postępowań przygotowawczych, gdzie często dochodzi do naruszenia art. 2 i 3 konwencji. To są poważne sprawy. Panie Przewodniczący, mam nadzieję, że na początek te informacje wystarczą.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, w naszym posiedzeniu bierze udział pani minister Polkowska, szef Kancelarii Senatu, którą witam serdecznie, pan profesor Rzepliński, prezes Trybunału Konstytucyjnego, i pan europoseł Janusz Wojciechowski, którego również witam na posiedzeniu naszej komisji.

Proszę państwa, materiał przygotowany przez naszą komisję miał na celu dokonanie krótkiego wprowadzenia w tę problematykę. Panowie senatorowie wcześniej otrzymali ten materiał, mogli się z nim zapoznać. Wszystkim państwu zapewne będzie on pomocny w tym, żeby przystąpić do wymiany poglądów w sprawie niezwykle doniosłej, w której – jak sądzimy – Senat może odegrać bardzo poważną rolę. Zanim jednak otworzę ogólną dyskusję, przede wszystkim z udziałem panów senatorów, chciałbym prosić, ażeby w imieniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych wypowiedział się pan ambasador Wołásiewicz i może także inne obecne tu osoby.

Bardzo proszę.

### **Dyrektor Departamentu do Spraw Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jakub Wołásiewicz:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący. Szanowni Państwo!

Zaszczycem jest dla mnie uczestnictwo w posiedzeniu tej komisji. Kończę już swoją karierę agenta rządowego, osoby odpowiedzialnej za postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a także za wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę. To jest taki moment, w którym mogę się z państwem podzielić moimi refleksjami z okresu około dziesięciu lat, kiedy to prowadziłem te sprawy.

Wszystkie te informacje, które przekazała pani sekretarz, są jak najbardziej prawidłowe, z tym że chciałbym zwrócić uwagę na jedną sprawę. Postępowania skargowe przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka są oczywiście ważne, dlatego że wynikają one ze skarg indywidualnych, które obywatele, a także rezydenci mieszkający w Polsce zgłaszają do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponad 95% wszystkich skarg indywidualnych, które trafiają do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jest uznawanych za niedopuszczalne z uwagi na różnego rodzaju uchybienia, przede wszystkim związane z procedurą, uchybienia formalne. Te sprawy, które zostają uznane za dopuszczalne, stają się przedmiotem postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, przed którym odpowiednio argumenty przedstawiają skarżący oraz rząd, w niektórych postępowaniach uczestniczą również organizacje pozarządowe.

Większość spraw, które są dopuszczalne, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje za naruszenia przez Polskę konwencji. W niektórych sprawach rząd wygrywa, ale to nie jest, proszę państwa, kwestia wyścigu, tego, kto jest w tych postępowaniach lepszy. Na ogół są to bardzo obiektywne orzeczenia. W Polsce ich odpowiednikiem są przede wszystkim orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy zarówno rząd, jak i skarżący w czasie postępowań skargowych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka przedstawiają te argumenty, które na gruncie konwencji mogą być uznane za istotne. W pewnym sensie można powiedzieć, że wszystkie strony w takich postępowaniach dążą do jednego, do obiektywnego wyjaśnienia stanu rzeczy, innymi słowy, do stwierdzenia, czy rzeczywiście w danym kraju, w tym przypadku w Polsce, dochodzi do naruszenia konwencji, czy też nie dochodzi.

Można powiedzieć, że liczba wyroków w sprawach przeciwko Polsce w ciągu ostatnich lat, a tak naprawdę szczególnie w ciągu ostatniego roku, zmniejszyła się. To dotyczy spraw nowych. Jednak państwo doskonale zdajecie sobie sprawę z tego – wielokrotnie pisały o tym organizacje pozarządowe – że poza zwykłymi wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka istnieje procedura zawierania ugód pomiędzy rządem a skarżącymi. Procedura ugód jest stosowana w pewnych grupach spraw, przede wszystkim w tak zwanych sprawach repetytywnych, gdzie był już

jeden wyrok, a czasem więcej wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i rząd ten wyrok wykonał, w sposób prawidłowy przygotował na przykład projekt zmian ustawodawczych, nową ustawę, a parlament ją zaakceptował. Innymi słowy można powiedzieć, że problem jest rozwiązany, czyli przyczyna naruszenia konwencji, ta przyczyna o charakterze systemowym bądź strukturalnym została zlikwidowana, została naprawiona. Tymczasem okazuje się, że po pewnym czasie takie czy podobne sprawy trafiają na wokandę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z jednej strony to oczywiście budzi podejrzenie o to, że w dalszym ciągu może istnieć ten problem systemowy, strukturalny, więc trzeba się tym sprawom przyjrzeć, a z drugiej strony istnieje niechęć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do pochylania się nad każdą sprawą repetytywną i ponownego wydawania wyroku. W tej sytuacji Europejski Trybunał Praw Człowieka zachęca strony, nie chodzi o to, że zachęca rząd, on zachęca obie strony postępowania do rozważenia możliwości zawarcia ugody w takiej sprawie, ugody, która oczywiście w części dotyczącej zadośćuczynienia odpowiadałaby pewnym standardom narzucanym przez wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Jeżeli skarżący, mimo propozycji zawarcia ugody, która notabene nie zawsze musi wychodzić bezpośrednio od rządu, niekiedy inicjatywę przejmuje sam Europejski Trybunał Praw Człowieka i proponuje stronom odpowiednią kwotę zadośćuczynienia, słusznego zadośćuczynienia, odmawia jej zawarcia, to rząd ma prawo do przedstawienia tak zwanej deklaracji jednostronnej, która w swoim założeniu ma zakończyć sprawę. W deklaracji jednostronnej na ogół jest powtórzona taka sama propozycja zadośćuczynienia, jaka znajduje się w propozycji ugodowej. W większości przypadków, gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka śledzi proces ugodowy i stwierdza, że stroną, która w pewnym sensie przeciwdziała temu procesowi, jest skarżący, Europejski Trybunał Praw Człowieka zatwierdza deklarację jednostronną. Jest to bardzo uproszczona forma postanowienia trybunału czy też wyroku trybunału.

Przejdę teraz do tej części, która jest moim zdaniem najważniejsza z punktu widzenia dzisiejszej debaty, do wykonywania wyroków. Proszę państwa, to, że w konkretnych państwach, zwłaszcza dużych, takich jak Polska, dochodzi do naruszeń europejskiej konwencji, to, że co roku jest około stu, stu kilkudziesięciu wyroków przeciwko Polsce, to jest rzecz, powiedziałbym, normalna w tym znaczeniu, że żadne państwo nie jest perfekcyjne, żaden sąd nie jest perfekcyjny, żaden sędzia nie jest perfekcyjny, a w związku z tym od czasu do czasu może dochodzić do naruszeń konwencji. Niekiedy sprawy są absolutnie precedensowe, to znaczy takie, które nigdzie wcześniej nie pojawiły się, ani w państwach, ani w samym Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Wówczas Europejski Trybunał Praw Człowieka swoim precedensowym wyrokiem narzuca pewien standard, który dotyczy nie tylko Polski, ale również innych krajów.

Teraz tak. Gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że liczba wyroków przeciwko Polsce zmniejsza się, ale jednocześnie zwiększa się liczba spraw powtarzalnych, repetytywnych, wydaje się oczywiste, że szczególne zainteresowanie

wszystkich władz państwowych, także parlamentu, powinno dotyczyć właśnie tych spraw w celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy przyczyną tych powtarzalnych skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest złe prawo, czy też zła praktyka jego wykonywania, innymi słowy, czy problem powtarzalności skarg można naprawić działaniami legislacyjnymi, czy też wystarczą pewne działania związane ze zmianą praktyki, a ponieważ w większości dotyczy to działań sądu, to czy sądy są w stanie zmienić praktykę.

Typowym przykładem spraw repetytywnych, tych, które cały czas napływają do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z Polski, są sprawy dotyczące przewlekłości czy też nadmiernej przewlekłości postępowań sądowych. Tak jak państwo wiecie, Polska była tak naprawdę pierwszym państwem, które po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kudła przeciwko Polsce stworzyło remedium, akt prawny, który w założeniu miał przeciwdziałać, przede wszystkim kontrolować działalność sądów i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dawać odpowiednie zadośćuczynienie skarżącym, niekoniecznie w formie finansowej. Ta nasza ustawa naprawdę w dalszym ciągu jest dla innych państw wzorem tego, jak rozwiązać ten problem, ale niestety corocznie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka trafia dwieście spraw i te sprawy są traktowane przez trybunał jako repetytywne. W tej sytuacji to państwo, czyli Polska, musi zdiagnozować sytuację, stwierdzić, czy konieczna jest ingerencja ustawodawcza, czyli konieczność zmiany prawa, czy też konieczne jest podjęcie pewnego działania, zmierzającego ku zmianie praktyki. Oczywiście najłatwiej jest zmienić praktykę, dlatego że zmiana praktyki nie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia dosyć długotrwałego procesu legislacyjnego. Pozostaje oczywiście odpowiedź na pytanie, czy w tej sytuacji możliwe jest tego rodzaju działanie.

Inne sprawy, które również należą do grupy spraw repetytywnych, czyli tych, które w dalszym ciągu trafiają do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć istnieje środek remedialny, to najogólniej mówiąc sprawy więzienne, dotyczące warunków w więzieniach, poczynając od największej grupy, czyli dotyczących przeludnienia w celach więziennych, kończąc na innych sprawach, dotyczących na przykład kwestii medycznych. Również w tych sprawach zostały wydane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka odpowiednie wyroki o charakterze pilotażowym.

Wielkim osiągnięciem Polski, jeżeli chodzi o wykonywanie wyroków, były dwie sprawy dotyczące problemów własnościowych, po pierwsze, kwestii mienia zabużańskiego, po drugie, kwestii czynszów regulowanych. Również te sprawy są uważane w Europie za rozwiązane modelowo. Zatrzymam się przy pierwszej z nich, przy sprawie mienia zabużańskiego.

Polska jako pierwszy kraj wprowadziła ograniczoną odpowiedzialność odszkodowawczą za te działania, które były związane z przyczyną powstania problemu zabużańskiego. Innymi słowy, osiągnięto rozwiązanie kompromisowe. Różne organizacje zabużańskie, niektóre partie polityczne proponowały, żeby wypłacać wszystkim Zabuzanom 100% odszkodowania, tymczasem ustalono, że będzie to 20%. Rozwiązanie to było kontestowane zarówno w środowiskach zabużańskich, jak i w parlamencie. Jednak

okazało się, że jest to rozwiązanie jak najbardziej prawidłowe. Inne państwa, na przykład Rumunia, także Albania, popełniły błąd, zgodziły się na stuprocentowe odszkodowania za utracone mienie, choć w nieco innych sytuacjach niż w przypadku mienia zabużańskiego. Spowodowało to olbrzymie problemy budżetowe. Chciałbym przypomnieć państwu, że zgodnie z konwencją europejską to państwo ma przygotować środek remedialny, który następnie będzie wykonywany. Zatem państwo ma swobodę wyboru środka, który przede wszystkim ma być efektywny. W tym przypadku rumuńskie, albańskie czy innego państwa ustawodawstwo okazało się nieefektywne, dlatego że budżety tych państw nie były w stanie zrealizować już nie obietnic politycznych, ale konkretnego prawa. Doprowadziło to do tego, że w tych państwach problemy z wykonywaniem wyroków są w tej chwili rzeczywiście bardzo trudne do rozwiązania, bo istnieje już prawo, prawo, które zostało uchwalone przez własny parlament na prośbę własnego rządu, a teraz okazuje się, że niestety nie można tego prawa wykonywać.

Inny przykład to sprawa czynszów regulowanych. System, który został tu zastosowany przez ustawodawcę był odmienny aniżeli w innych przypadkach, najogólniej sprawę ujmując, restytucji mienia. Innymi słowy, nie chodziło o wypłacenie konkretnej sumy pieniędzy jako odszkodowania każdej osobie, która chciała uzyskać z tego powodu owo odszkodowanie, wprowadzono pewien system motywacyjny. Chodziło o to, żeby nie wydawać pustego pieniądza na konsumpcję, lecz o to, żeby zrealizować jednocześnie pewien cel społeczny, dlatego że problem czynszów regulowanych to jest z jednej strony problem dochodów właścicieli, a z drugiej strony jest to problem społeczny i związek pomiędzy właścicielami a lokatorami musi być dla obu stron korzystny. W ustawie, która została uchwalona po sprawie Hutten-Czapskiej, został wprowadzony właśnie taki system. To było pewne *novum* w Radzie Europy, to, że po wyroku pilotażowym w sprawach dotyczących, najogólniej mówiąc, naruszenia art. 2 protokołu nr 1 do konwencji...

(*Głos z sali*: Nie, nie, art. 1.)

...art. 1, przepraszam, można zastosować system, który niekoniecznie będzie oznaczał wyłącznie wypłatę odszkodowań, jakich sobie życzą skarżący.

Tak jak powiedziałem, okazało się, że te dwie ustawy dotyczące naruszeń prawa własności były najlepszymi rozwiązaniami, jakie przyjęto w Europie i do tej pory tak naprawdę nie mamy problemów z ich wykonywaniem. Oczywiście to nie oznacza, że wszystkie problemy związane z restytucją mienia zostały w Polsce rozwiązane. One nie zostały rozwiązane w Polsce, w związku z tym nie są przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Tak naprawdę wykonywanie wyroków jest ważniejsze aniżeli sam proces skargowy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, dlatego że prawidłowe wykonanie wyroku w sposób obiektywny określa, czy w danym państwie rzeczywiście królują rządy prawa, czy są przestrzegane prawa człowieka i czy takie jest dążenie wszystkich władz tego państwa, czy też nie. W ramach Rady Europy są państwa, które notorycznie nie wykonują

wyroków, z różnych powodów, najczęściej politycznych, po prostu nie wykonują, bo nie. Te państwa oczywiście po jakimś czasie narażają się na różnego rodzaju dolegliwości. Europejska konwencja nie przewiduje sankcji za niewykonanie wyroków, ale to nie oznacza, że tych sankcji nie ma, dlatego że państwa Rady Europy, te, które wykonują wyroki i dążą do tego, żeby te wyroki były prawidłowo wykonywane, mają nieograniczoną paletę różnego rodzaju sankcji, które w stosunku do tych państw mogą być wprowadzane. W ciągu ostatnich kilku miesięcy obserwujemy tego rodzaju sankcje i tego rodzaju politykę.

Bardzo zależy mi na tym, żeby nie tylko rząd uczestniczył w procesie wykonywania wyroków. Mimo że w konwencji mówi się o tym, że to rząd jest odpowiedzialny za wykonanie wyroków, to trzeba wiedzieć, za co tak naprawdę jest odpowiedzialny rząd. Ano przede wszystkim za to, żeby wypłacić zadośćuczynienie, jeżeli zostało ono zasądzone. Ani razu w historii jeszcze się nie zdarzyło, żeby rząd polski nie wypłacił słusznego zadośćuczynienia lub odszkodowania bądź też wypłacił je z opóźnieniem, mam na myśli okres trzech miesięcy od uprawomocnienia się wyroku. Inaczej to wygląda, gdy chodzi o inne rodzaje środków, czyli na przykład konieczność zmiany prawa. Wtedy rząd jest zobowiązany do tego, aby przygotować odpowiednie projekty legislacji. Mówimy o całym rządzie, aczkolwiek oczywiście ten resort, który jest odpowiedzialny za daną problematykę, jest jednocześnie odpowiedzialny za przygotowanie projektu. Potem ten projekt trafia do parlamentu. I właśnie parlament ma ogromną rolę do spełnienia. To on musi sprawdzić, czy rząd nie pomylił się, analizując, diagnozując sytuację, diagnozując problem, i czy dany projekt legislacyjny rzeczywiście odpowiada na wszystkie sugestie, które płynęły tak z wyroku trybunału, jak i z odpowiednich zaleceń Komitetu Ministrów. To tak naprawdę jest rola parlamentu i wszystkich jego służb, łącznie ze służbami badającymi zasadność i prawidłowość procesu legislacyjnego. Tak że wbrew pozorom to nie jest coś zupełnie nowego, że parlament powinien wykonywać czy powinien uczestniczyć w procesie wykonywania wyroków. Parlament zawsze uczestniczył w tym procesie. Pozostaje tylko pytanie, jak bardzo państwo, a zwłaszcza przedstawiciele Polski, polskiego parlamentu w Zgromadzeniu Parlamentarnym, są w stanie przekazać tę wiedzę samemu zgromadzeniu oraz różnym organom, które tam działają.

Pani sekretarz przedstawiła proces corocznego raportowania przez Zgromadzenie Parlamentarne na temat sytuacji poszczególnych państw w kwestii wykonywania wyroków. To jest, a właściwie był coroczny raport, w którym za każdym razem Polska była prezentowana wśród pięciu państw mających problemy z wykonywaniem wyroków. Tymczasem tak naprawdę większość tych wyroków, właściwie wszystkie zostały w tym czasie wykonane. Problem polega na tym, że tenże Departament Wykonywania Wyroków przy Komitecie Ministrów Rady Europy ma znacznie większe zaległości aniżeli Europejski Trybunał Praw Człowieka, w związku z tym przywoływana liczba chyba ośmiuset niewykonanych wyroków tak naprawdę powinna zostać zredukowana do około kilkudziesięciu wyroków. Powinno tak być między innymi dlatego, że wśród tych ośmiuset

wyroków trzysta dotyczy tak naprawdę tego samego problemu, zatem trudno mówić, że trzysta wyroków w różnych sprawach to jest to samo, co trzysta wyroków w tej samej sprawie. To jest ten problem repetytywności problemów, które pojawiają się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Teraz tak. Od tego roku przed Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy rozpoczyna się zupełnie nowa procedura, wprowadzona między innymi z inicjatywy pana przewodniczącego Komisji Prawnej, która będzie polegała na pewnym dialogu pomiędzy Zgromadzeniem Parlamentarnym a przedstawicielami parlamentu narodowego. Zgromadzenie Parlamentarne będzie pytać dwóch, trzech przedstawicieli parlamentu, i Senatu, i Sejmu, o to, na jakim etapie jest wykonanie konkretnego wyroku w Polsce. Państwo, którzy będziecie prezentować stanowisko Senatowi, Sejmowi, parlamentowi, całemu państwu, musicie mieć obiektywną informację na temat wszystkich elementów związanych z procesem wykonywania wyroku.

Przygotowując się do tej nowej procedury, której właśnie państwo będziecie po raz pierwszy poddani, postanowiliśmy przygotować raport z wykonywania wyroków przez Polskę. Projekt tego raportu został już przygotowany i wkrótce zostanie poddany uzgodnieniom międzyresortowym. Chodzi o to, żeby stał się on przedmiotem refleksji nie tylko międzyresortowego zespołu, który od kilku lat działa na rzecz wykonywania wyroków, ale również całego rządu. Potem ten raport zostanie przekazany parlamentowi. Wprawdzie jeszcze nie ma żadnej podstawy prawnej do tego rodzaju działania, ale myślę, że to będzie bardzo dobra praktyka. Ja sobie po prostu nie wyobrażam sytuacji, w której państwo podczas posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie będziecie wyposażeni w obiektywne informacje. One są gromadzone nie tylko przez organy rządowe, dlatego że w pracach zespołu międzyresortowego uczestniczą również inne instytucje państwowe, ściśle związane z kwestią praw człowieka, mam na myśli rzecznika praw obywatelskich oraz Prokuraturę Generalną. W związku z tym w tym dokumencie zawarta będzie pełna wiedza, jaką posiadają organy państwowe na temat danej sprawy i sposobu wykonywania wyroku.

Nie chcąc przedłużać mojego wystąpienia, na zakończenie chciałbym państwa po prostu poprosić o wsparcie całego procesu wykonywania wyroków, o wsparcie nie tylko poprzez państwa bezpośredni udział w posiedzeniach międzyresortowego zespołu, ale również o pewne działania inspiracyjne. Ja uważam, że takie spotkanie, jak dzisiejsze, powinno być powtarzane, ono nie powinno być ograniczone do dyskusji na temat samego raportu rocznego. Być może mogłoby się ono odbywać w mniejszych grupach, ale częściej, żeby rzeczywiście można było zastanowić się nad tym, w jaki sposób można niektóre sprawy rozwiązać. Bo – tak jak powiedziałem – nie tylko rząd ma inicjatywę ustawodawczą, ma ją również parlament, w związku z tym nie ma żadnych problemów, żeby współdziałać w celu wykonania wyroku, zwłaszcza wyroku, który może być kontrowersyjny i musi uzyskać szersze zrozumienie aniżeli tylko zrozumienie, powiedzmy, koalicji rządowej czy jakiegoś bloku. Z tego względu niejako na podsumowanie mojej działalności jako agenta rządowego chciałbym się do

zwrócić państwa właśnie z apelem, żeby współuczestniczyć w tym procesie bardzo aktywnie również w przyszłości. Naprawdę państwa pomoc jest nieoceniona, nieocenione bywa również państwa wsparcie podczas postępowań skargowych.

Nie tak dawno odbyło się ogłoszenie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tak zwanej sprawie katyńskiej przeciwko Polsce. Rządowi było bardzo miło...

(*Głos z sali: Przeciwno Rosji.*)

Tak, przeciwko Rosji. A ja powiedziałem, że przeciwko Polsce? Przepraszam. Przeciwno Rosji.

Było miło z tego powodu, że był przedstawiciel parlamentu. To jest pewien rodzaj wsparcia, które jest konieczne. My nie chcemy działać jako coś wyizolowanego, jakiś departament w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, który pracuje in camera i tak naprawdę nie zawsze jest rozumiany w społeczeństwie, nie zawsze jest rozumiany przez polityków. Tak że ten apel chciałbym do wszystkich państwa wystosować, jednocześnie nadmienając, że również ściśle współpracujemy z organizacjami pozarządowymi, które są naszymi przeciwnikami procesowymi, ale nie w kwestii prewencji, prewencji przed kolejnymi, nowymi, ewentualnymi naruszeniami. W tych dziedzinach współdziałamy. Na każdym polu można znaleźć dodatkowe możliwości lepszego działania, lepszego współdziałania, lepszej pracy.

Marzy mi się taka sytuacja, że za kilka lat przeciwko Polsce będzie wydawanych kilka wyroków rocznie. Proszę państwa, to jest możliwe, naprawdę to jest możliwe, tylko jeszcze raz trzeba się zastanowić nad tymi powtarzalnymi sprawami, powtarzalnymi problemami. Jeżeli będziemy w stanie je rozwiązać, to naprawdę nie jest niemożliwe to, że rocznie będzie wydawanych zaledwie kilka wyroków przeciwko Polsce. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy pan minister chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Grzegorz Walejko:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący, za zaproszenie przedstawiciela ministra sprawiedliwości do udziału w posiedzeniu komisji także z tego powodu, że wśród spraw, o których mówił pan ambasador Wołásiewicz, jak się okazuje, obszar współpracy ministra sprawiedliwości z zespołem kierowanym przez pana ambasadora i obszar w ogóle zainteresowań ministra sprawiedliwości jest bardzo szeroki, gdyż ciągle wśród spraw będących przedmiotem prac Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które po selekcji wstępnej ostatecznie zawisają przed trybunałem, około 90% spraw to są sprawy, które dotyczą działania w obszarze szeroko pojmowanego wymiaru sprawiedliwości, szeroko pojmowanego, bo chodzi tu nie tylko o działanie sądów, ale także działanie prokuratury i sprawy więziennictwa.

Pan ambasador jako jeden ze sposobów naprawiania sytuacji, przestrzegania standardów konwencyjnych i standardów wynikających z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazał poprawianie praktyki. Słusznie zwrócił na to uwagę, ponieważ w pewnym momencie dochodzimy do takiego miejsca, że okazuje się, że mamy nienajgorsze rozwiązania legislacyjne, ale żeby one działały dobrze, to potrzebne jest praktyczne zastosowanie tych rozwiązań legislacyjnych na odpowiednim poziomie. Chodzi tu przede wszystkim o ustawę dotyczącą przewlekłości postępowań. Oczywiście możemy mówić o poprawianiu tej ustawy, bo praktyka stosowania tej ustawy wskazuje na pewne niedomagania, które zresztą są już przedmiotem szerokich opracowań teoretycznych, ale działania praktyczne są tu także bardzo istotne.

W związku z tym chciałbym wskazać na kilka działań ministra sprawiedliwości, który stara się prowadzić działania informacyjne, edukacyjne, skierowane przede wszystkim do pracowników wymiaru sprawiedliwości, do sędziów i prokuratorów, ale z tych działań ministra sprawiedliwości mogą korzystać także inne osoby, inne podmioty. Otóż obecnie minister sprawiedliwości prowadzi chyba najszerszą bazę orzeczeń przetłumaczonych na język polski, wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w szczególności w sprawach przeciwko Polsce. Jak wiemy, Europejski Trybunał Praw Człowieka publikuje orzeczenia w języku angielskim lub francuskim i te orzeczenia nie są automatycznie tłumaczone na język stron postępowania. Zatem aby była rzeczywista dostępność w poszczególnych krajach, powinny być one w jak najszerszym zakresie tłumaczone, tak by jak największa grupa zainteresowanych miała do nich dostęp. W tej chwili na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości dostępna jest baza orzeczeń przeciwko Polsce, ona jest bardzo szybko i na bieżąco uzupełniana. Na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości zamieszczane są również opracowania dotyczące standardów konwencyjnych, które wynikają z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wiedzą o tym sędziowie i prokuratorzy, i do tych baz, do tych informacji w każdej chwili mogą sięgnąć. Oprócz tłumaczonych orzeczeń, które pojawiają się dość szybko, ale tłumaczenie zajmuje pewien czas, w zakładce „aktualności” umieszczone są na bieżąco informacje o rozstrzygnięciach trybunału w sprawach polskich. Informacje te mają postać krótkich notatek i osoby zainteresowane niemal natychmiast mogą zapoznać się z tymi sprawami. Ponadto na stronie internetowej zamieszczane są opracowania, analizy dotyczące standardów w zakresie ochrony praw człowieka.

Oczywiście pewnej aktywności od zainteresowanych wymaga zapoznanie się z tymi orzeczeniami, z tymi tłumaczeniami, z tymi opracowaniami. W związku z tym minister sprawiedliwości na bieżąco informuje bezpośrednio zainteresowanych, mówię tu przede wszystkim o sądach, w których w związku z ich działalnością doszło do naruszenia przepisów konwencji i zostało to stwierdzone przez trybunał. Krótko mówiąc, informacja o takim orzeczeniu jest wysyłana do sądu, taka informacja jest także wysyłana do prezesów sądów bezpośrednio przełożonych po to, aby wykorzystać to w bieżącej działalności tych sądów. W związku z tym, że coraz większe znaczenie mają

naruszenia w sprawach, które są repetytywne, w tej chwili takie informacje są wysyłane nie tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia w drodze wyroku, ale także wtedy, kiedy sprawa przed trybunałem zostanie zakończona w drodze ugody albo w drodze deklaracji jednostronnej. W ubiegłym roku nakładem ministra sprawiedliwości zostało wydane opracowanie „Standardy ochrony praw człowieka w prawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”, tak zwany niezbędnik strasburski, i to opracowanie także zostało rozesełane do wszystkich sądów i prokuratur.

Kolejna sprawa to działalność szkoleniowa, która prowadzona jest w tej chwili przede wszystkim przez krajową Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Teraz w maju rozpoczęła się duża edycja szkoleń systemowych, dotyczących całości zagadnień wynikających zarówno z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ramach tego systemu szkoleń objętych zostanie szkoleniami około siedmiu tysięcy prokuratorów i sędziów zajmujących się rozstrzyganiem spraw. W naszym przekonaniu powinno to znacząco poprawić znajomość standardów, a to, rzecz jasna, będzie jednym ze środków, które doprowadzą do celu, o którym pan ambasador Wołásiewicz zechciał powiedzieć, czyli do znaczącego zmniejszenia liczby orzeczeń trybunału stwierdzających naruszenia standardów praw człowieka w Polsce. Jeżeli pan przewodniczący będzie widział potrzebę uzupełnienia informacji, to jestem do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z naszych gości chciałby zabrać głos, zanim poproszę, ażeby panowie senatorowie, członkowie komisji się wypowiedzieli?

Bardzo proszę.

### **Zastępca Prokuratora Generalnego Robert Hernand:**

Dziękuję.

Robert Hernand, zastępca prokuratora generalnego w imieniu prokuratora generalnego.

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Prokurator generalny dostrzega tę problematykę, którą poruszyli pan ambasador i pan minister, jako istotną. W ramach działalności Prokuratury Generalnej dokonuje się tłumaczeń orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, następnie te orzeczenia są przesyłane do poszczególnych prokuratorów apelacyjnych w celu ich rozpowszechnienia. Oprócz tego prokurator generalny podjął pewną inicjatywę, dosyć istotną, a mianowicie zorganizowania 7 listopada 2012 r. konferencji na temat przewlekłości tymczasowego aresztowania z udziałem przedstawicieli wszelkich środowisk prawniczych, w tym pana profesora Lecha Gardockiego, pana profesora Lecha Garlickiego. Będzie ono dotyczyło okresu tymczasowego aresztowania, przewlekłości w tym zakresie, gdyż – jak wszyscy wiemy – dotyczy to wprawdzie etapu postępowania sądowego, ale rola prokuratora w toku postępowania sądowego ma także



na celu to, żeby owej przewlekłości tymczasowego aresztowania po prostu nie było i ten środek zapobiegawczy...

(*Głos z sali:* Można prosić o włączenie mikrofonu? Tu nie słychać.)

(*Głos z sali:* Jest włączony, tak, jest.)

...był stosowany znacznie krócej.

Pan prokurator generalny w ramach środowisk prawniczych, dotyczy to adwokatów, przedstawicieli ministra sprawiedliwości... Nie chcę przedłużać omawiania tego wątku, ta konferencja została szczegółowo opracowana w Biurze Prokuratora Generalnego.

Proszę państwa, chciałbym powiedzieć, że prokurator generalny w zakresie przewlekłości postępowań przygotowawczych, dostrzegając ten problem już w 2010 r., posiłkując się także w pewnym sensie orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zdecydował się przeprowadzić lustrację tak zwanych spraw długotrwałych. Lustracja, która została zakończona w 2010 r., wykazała przewlekłość. Efektem lustracji są działania podjęte przez prokuratora generalnego, które przyniosły pozytywny efekt, mianowicie znacząco zmniejszyła się liczba tych spraw, mówię o danych na koniec 2011 r. Chodzi o działania prokuratora generalnego, które podejmuje on w zakresie przewlekłości postępowań przygotowawczych i okresu tymczasowego aresztowania.

Proszę państwa, spośród jednostkowych spraw, do których prokurator generalny przywiązuje szczególną wagę, chciałbym wskazać wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 lipca 2011 r. dotyczący prawa prasowego. Prokurator generalny, tak jak i rzecznik praw obywatelskich, wystosował w tym zakresie stosowne pismo do pana ministra kultury i dziedzictwa narodowego, pana ministra Bogdana Zdrojewskiego. Chodziło o nowelizację art. 45, 46 i 49 prawa prasowego. Jak państwo dobrze wiecie, w tym zakresie zapadały stosowne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, pierwsze orzeczenie jest z 29 sierpnia 2008 r. w zakresie instytucji autoryzacji, a drugie orzeczenie z 14 grudnia 2011 r. w zakresie sprostowania. W tych sprawach, które były rozpatrywane przed trybunałem, prokurator generalny, jeśli dobrze pamiętam, zajął stanowisko o niezgodności z konstytucją tych zapisów ustawowych, a – jak już wspominałem – 20 kwietnia wystosował pismo do pana ministra i 9 maja 2012 r. otrzymał odpowiedź z informacją o podjęciu stosownych działań przez rząd w tym zakresie.

Proszę państwa, podsumowując, powiem tak. Jeśli chodzi o działalność prokuratury, te orzeczenia są na bieżąco tłumaczone, przekazywane prokuraturom apelacyjnym, na 7 listopada planowana jest konferencja. Tak jak powiedział pan ambasador, przywiązujemy szczególną wagę do wykonania wyroków w zakresie sprawności postępowania przygotowawczego, przewlekłości postępowania oraz stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Panie Przewodniczący, na tym chciałbym zakończyć tę krótką wypowiedź. Jeżeli pan przewodniczący będzie miał pytania, służę swoją osobą. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Prokuratorze.  
Proszę bardzo.

### **Prawnik w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Piotr Kładoczny:**

Dzień dobry państwu.

Piotr Kładoczny, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Bardzo dziękuję panu przewodniczącemu i komisji za to, że możemy wziąć udział w tej dyskusji. Chcielibyśmy bardzo krótko, nie przedłużając i nie wykorzystując nadmiernie państwa czasu, przyłączyć się właściwie do postulatów i apelu pana ambasadora Wołásiewicza, ażeby Senat w postaci państwa komisji rzeczywiście pełnił rolę inspirującą, ale również stymulującą, jeżeli można tak powiedzieć, ponieważ nie chcę tu, broń Boże, negować zasług obu ministerstw w zakresie wykonywania wyroków. Niemniej gdyby Senat w postaci państwa komisji mógł to troszeczkę stymulować, byłoby dobrze, bo nie wszystkie wyroki, które zostały nam zakomunikowane do wykonania w ramach ogólnej konieczności poprawienia przepisów prawa, zostały wykonane. Pan ambasador oczywiście słusznie powiedział, że nie są tu również bez winy same organy Rady Europy, ale są też takie wyroki, które nie doczekały się jeszcze efektu po stronie rządowo-parlamentarnej.

Mam świadomość tego, jest to tu wyraźnie wskazane, że pani sekretarz przygotowała wybrane orzeczenia, zatem niektórych tu nie ma. Ja nie jestem przekonany, czy ich nie ma dlatego, że nie znalazły się w wyborze, czy po prostu to są wyroki w takich sprawach, jak na przykład Grzelak, Dzieciak czy Adamkiewicz, co do których zostało już coś zrobione, czy też takie, co do których ciągle czekamy na działania.

Pamiętając o tym, że swojego czasu Senat zajmował się niewykonywaniem, wykonywaniem czy zmianą prawa dotyczącą wyroków Trybunału Konstytucyjnego, bo w pewnym momencie podjął taką inicjatywę i zaangażował się w kwestię wykonania wyroków i wprowadzenia zmian postulowanych przez Trybunał Konstytucyjny, i to z dobrym efektem, chciałbym bardzo poprosić o zaangażowanie, poprzeć tę inicjatywę. Stymulacja czy swojego rodzaju patrzeć na to, w jaki sposób są wykonywane te wyroki, też jest istotne. Pani sekretarz wskazała, że z naszej strony, z polskiej strony został wykonany ruch w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce, jednocześnie wiemy, że prace trwają, a jak zakończą się prace dotyczące zmiany przepisów ustawy o zgromadzeniach też nie wiadomo, bo prace ciągle trwają. Tak że dobrze by było nie tylko inspirować, wskazywać, ale i troszeczkę patrzeć na to, co się tam dzieje, żeby ostateczny efekt był taki, abyśmy nie musieli do danej sprawy wracać po zmianie prawa i po kolejnym wyroku. Wiadomo, że zmiany w prawie wymagają czasu i zmiana prawa na takie, które nie jest wystarczająco dobre, byłaby dokonywana ze szkodą dla nas wszystkich i oczywiście także dla wizerunku Polski. Nie chcę przedłużać. Bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Przybył na posiedzenie pan poseł Ryszard Kalisz, którego witam.

A teraz udzielam głosu panu Januszowi Wojciechowskiemu, posłowi Rzeczypospolitej Polskiej do Parlamentu Europejskiego.

Bardzo proszę, Panie Pośle.

### **Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:**

Bardzo dziękuję, Panie Profesorze, Panie Przewodniczący.

Dziękuję za zaproszenie i za możliwość uczestnictwa w tej bardzo ciekawej debacie.

Bardzo krótko. Ja też chciałbym, żeby ten cel został osiągnięty, żeby Polska była jednym z liderów przestrzegania prawa, praworządności, żeby sprawy z Polski zanożone przed trybunał, a zwłaszcza słuszne skargi, można było liczyć na palcach rąk, ale chyba dalecy jesteśmy od tego stanu i chyba nie dzieje się nic takiego, co by nas do tego stanu zbliżało.

Ja zwróciłem uwagę na to, co trybunał wytyka Polsce jako powtarzające się nieprawidłowości, jedna sprawa to przewlekłość postępowań sądowych, to znamy, a druga sprawa to nadużywanie instytucji aresztu tymczasowego. To jest coś, nad czym potrzebna jest jakaś głębsza refleksja, nad tym, co się dzieje w Polsce, że przy takim systemie prawnym, jaki mamy obecnie... Ja pamiętam odległe czasy, kiedy to prokurator stosował tymczasowe aresztowanie, ale od wielu lat tymczasowe aresztowanie stosuje sąd, a więc procedura powinna nas zabezpieczać przed jakimiś pochopnymi, nieprawidłowymi zastosowaniami aresztu. Rzeczywistość jest jednak bardzo daleka od ideału.

Ciągle słyszymy o historiach tego typu, że aresztowano jakiegoś starszego mężczyznę za zabójstwo nieletniej, dziewczynki, siedział cztery miesiące, badania DNA wykluczyły jego sprawstwo, chociaż przyznał się do tego zarzutu. Okazało się, że sprawcą był ktoś inny. Ja już nie mówię o takich drastycznych przypadkach, jak ten sprzed kilku lat, kiedy to niewinny człowiek nie tylko został aresztowany, ale został skazany na piętnaście lat za zabójstwo dziecka, odsiedział cztery lata, a w tym czasie okazało się, że zabójcą jest inny sprawca, który zamordował jeszcze jedno dziecko, i dopiero przy okazji drugiego morderstwa wyszło to na jaw. Teraz też jest sprawa sprzed paru dni, prasa pisze o takiej historii, że aresztowany został człowiek kompletnie niepełnosprawny, noszony na noszach, jako szef gangu dokonującego jakichś wymuszeń, bo pomówił go świadek koronny. To już w ogóle wygląda na zanik, nie wiem, jakiegoś elementarnego krytycyzmu w ocenie materiału dowodowego ze strony prokuratury, a także niestety sądu, który stosuje areszty. Naprawdę potrzebna jest jakaś refleksja. Ja myślę, że posiedzenie komisji to najlepsze miejsce do tego, aby się nad tym poważnie zastanowić.

Ja swoje pytania kieruję do pana prokuratora generalnego i do pana ministra sprawiedliwości, choć wiem, że każdy z nich niewiele w tej sprawie może powiedzieć, dlatego że u nas w zasadzie nie istnieje system skarg na wymiar sprawiedliwości. Myślę, że każdy z państwa senatorów ma ten problem. Przychodzą ludzie z jakimiś skargami, dzieje się komuś krzywda, ale pisanie nawet interwencji poselskich, ja już nie mówię o skargach ludzi, to jest pisanie

na Berdyczów. Odpowiedź składa się z dwóch punktów: punkt pierwszy stanowi, że sąd zawsze ma rację, a punkt drugi, że jeśli sąd nie ma racji, to patrz punkt pierwszy. W takim systemie w sytuacji naszej bezsilności, nawet w tak ewidentnych, oczywistych sprawach, nie liczę na to, żeby mogło nastąpić zmniejszenie liczby przypadków choćby stosowania aresztu tymczasowego. Na podstawie tego materiału to chyba problem stosowania aresztów tymczasowych... Chodzi nie tylko o to, że są one stosowane przez długi czas, ale także o to, że czasem są one stosowane wbrew jakiegokolwiek racjonalnej ocenie dowodów, materiału dowodowego. Ja znam co najmniej kilka takich spraw, od których włos się jeży na głowie. Wystarczy się przyjrzeć, w jakich sprawach stosuje się areszty, a czasem dochodzi nawet do skazania. Sąd oczywiście zawsze ma rację.

Tak że sugerowałbym, żeby przedmiotem jakiejś pogłębianej analizy stało się to, jakie sprawy trafiają przed trybunał, dlaczego dochodzi do takich drastycznych naruszeń w przypadku stosowania aresztu tymczasowego, dlaczego postępowanie sądowe nie zabezpiecza nas przed nadużyciami. Sąd występuje chyba czasami bardziej w roli notariusza niż sędziego i przyjmuje to, co przyniesie prokurator. Naprawdę jest to poważny problem, Panie Przewodniczący. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Pan poseł Kalisz.

Proszę bardzo.

### **Poseł Ryszard Kalisz:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący, za zaproszenie.

Bardzo ważne jest to, żebyśmy razem, czyli Senat, pańska komisja, i Sejm prowadzili, zgodnie zresztą z rezolucją Rady Europy z ubiegłego roku, monitoring wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka podjęliśmy dezyderat, który ma nam umożliwić pełniejszy wgląd w to, co się dzieje w zakresie praw człowieka w Polsce. Przypomnę tylko, że w rządzie nie ma żadnego działu administracji rządowej, który zajmowałby się prawami człowieka. W kategoriach państwa są tylko nasze dwie komisje. Nie robi tego minister sprawiedliwości, nie ma tego w swoich kompetencjach, a powinien mieć. Podobnie jest z ochroną praworządności. Dlatego my zdecydowaliśmy się i wystosowaliśmy dezyderat do pana premiera, żeby informacja o zakresie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie była przygotowywana przez pana ambasadora Wołásiewicza, acz przede wszystkim była, żeby to nie była jego informacja czy ministra spraw zagranicznych, lecz informacja całego rządu. Wtedy te wszystkie kwestie, o których mówimy, będą musiały być tam ujęte. To po pierwsze. Po drugie, tego rodzaju komórka, jaką kieruje pan ambasador Wołásiewicz, będzie miała możliwość egzekucji informacji od innych resortów. Do tego również, jeżeli pan minister sprawiedliwości co roku wyraża opinię na temat corocznego sprawozdania pana prokuratora generalnego, to powinny być

tam ujęte te wszystkie kwestie, o których powiedział przed chwilą pan Janusz Wojciechowski. Prokurator generalny co roku składa prezesowi Rady Ministrów tego rodzaju informację o działalności prokuratury, a opiniuje tę informację minister sprawiedliwości. Chcę powiedzieć bardzo wyraźnie, że musimy otrzymywać również informacje ze strony samorządu terytorialnego, dlatego że tam się dzieje coraz gorzej i przestrzeganie praw człowieka na poziomie lokalnym moim zdaniem pozostawia wiele do życzenia. Dlatego będzie mógł w tym partycypować i być do tego zobligowany minister administracji i cyfryzacji.

Notabene, jeśli państwo pozwolicie, powiem o takiej sprawie. Wczoraj brałem udział w spotkaniu zorganizowanym przez Fundację im. Roberta Schumana i „Gazetę Stołeczną”. Byłem naprawdę zszokowany niefrasobliwością Urzędu m.st. Warszawy. Urząd m.st. Warszawy, stosując wprost dekret Bieruta z 1945 r., zwraca nieruchomości i nawet nie dopuszcza jako strony lokatorów, którzy w tych nieruchomościach mieszkają, od trzydziestu lat mają swoje mieszkania, które remontowali, wkładali pieniądze itd., itd. To wszystko dzieje się poza nimi. Wczoraj od pana wiceprezydenta Warszawy usłyszałem odpowiedź: jak to, przecież prawo tak stanowi. Ja pytam: jakie prawo? Dekret Bieruta. To się dzieje. Te procesy prywatyzacyjne – zapraszam wszystkich państwa do przeczytania dzisiejszej „Gazety Stołecznej” – nabrały w Warszawie olbrzymiego tempa. Dla mnie w demokratycznym państwie prawnym, państwie, które jest członkiem Rady Europy, to są rzeczy nie do pomyślenia. Oczywiście niedługo to się skończy skargami do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Jest jeszcze jedna sprawa, którą my, Panie Przewodniczący, powinniśmy podnieść. Wydaje mi się, że jest to niezbędne. Mianowicie zgłaszanie kandydatur na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odbywa się poza jakąkolwiek kontrolą parlamentu. Jak państwo wiecie, odbyło się posiedzenie komisji, na którym w dyskusji wyłoniono trzy kandydatury. Docierają do mnie informacje o pytaniach, które tam zadawano. Trudno mi powiedzieć, na ile te informacje są prawdziwe, bo oczywiście pochodzą one od osób, które nie zostały zaakceptowane. W każdym razie wydaje mi się, że to, co stało się swojego rodzaju uzusem, moim zdaniem, szczególnie w świetle rezolucji z roku 2011, nie może być utrzymane, i że pańska komisja, Panie Przewodniczący, i moja komisja sejmowa muszą mieć prawo opiniowania kandydatów na polskiego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wiadomo, że zgłoszenie jest domeną rządu, ale rząd podlega kontroli parlamentu. Praktyka, która jest w tej chwili, to, że my nic nie wiemy na temat tej procedury, jest moim zdaniem nie do utrzymania. Myślę, że ważne by było, abyśmy w tym zakresie zadziałali, zresztą ja już podjąłem działania, ale myślę, że bardzo ważne jest to, żebyśmy w tych sprawach funkcjonowali razem, dlatego że do tej pory to wszystko było przyjmowane na takiej zasadzie, że tak się dzieje, a wyraźnie widać, że gdy się tak dzieje, to mamy do czynienia z pewnymi błędami. Powinna być prowadzona kontrola parlamentarna tych wszystkich procesów, a niejako dzięki tej rezolucji mamy już możliwości żądać tego rodzaju postępowania od rządu. Dziękuję bardzo.

## Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.  
Proszę bardzo.

## Prawnik w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Michał Chylak:

Michał Chylak, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.  
Szanowni Państwo Senatorowie! Szanowni Goście!

Ja bym chciał zwrócić uwagę na orzeczenia bądź też grupy orzeczeń, których mi brakuje w tym materiale. Mianowicie nie ma w ogóle orzeczeń dotyczących spraw własnościowych. Pan ambasador powiedział o dwóch sprawach, Hutten-Czapska przeciwko Polsce, Broniowski przeciwko Polsce, które rzeczywiście zostały zakończone, można powiedzieć, w miarę w dobrym stylu. Jednak na stronach internetowych Komitetu Ministrów jest wskazana kolejna grupa orzeczeń, dotycząca procedur związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Są to takie sprawy, jak Rosiński przeciwko Polsce, Skrzyński przeciwko Polsce i Skibiński przeciwko Polsce. Chciałbym, żebyście państwo senatorowie w swoich pracach też na te orzeczenia zwrócili uwagę. Chodzi tu o problem nieruchomości zamrożonych przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przed wejściem w życie ustawy o planowaniu przestrzennym z 1994 r. Na to, że ten problem nadal nie jest załatwiony i te sprawy pojawiają się na wokandach sądów, całkiem niedawno zwracał uwagę rzecznik praw obywatelskich. To jest jedna grupa spraw.

Druga grupa spraw przed trybunałem, która pęcznieje, to są sprawy dotyczące przewlekłości postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Już nawet doktryna mówi o tak zwanym efekcie jo-jo w przypadku, gdy sprawy administracyjne toczą się po kilkanaście lat. Jedna instancja, druga instancja, potem decyzja jest uchylana, wraca do pierwszej instancji, potem idzie do sądu, sąd uchyla, znowu wraca do pierwszej instancji, potem znowu do sądu. Mamy w fundacji takie sprawy, w przypadku których zostało wydanych dziesięć decyzji, było sześć wyroków sądowych, sprawa nadal się ciągnie i końca nie widać. W takich sprawach, jak Trzaskalska przeciwko Polsce, Stevens przeciwko Polsce, Kamecki przeciwko Polsce, trybunał stwierdzał naruszenie art. 6 konwencji. Tych spraw przybywa. Grono sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego też zwróciło uwagę na ten problem. Wiem, że był przygotowywany projekt nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tak aby ten mankament jakoś zwalczyć.

Kolejna sprawa, na razie jednostkowa, ale na podstawie liczby podobnych spraw i skarg, jakie wpływają do fundacji, sądzę, że może się okazać, że będzie ich więcej, to wyrok z marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, gdzie też doszło do naruszenia art. 1 protokołu nr 1. Wydaje się, że bez daleko idących zmian legislacyjnych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie uda się usunąć problemu. Chciałbym przy okazji powiedzieć o tym, że mimo interwencji rzeczownika

praw obywatelskich z czerwca ubiegłego roku i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z grudnia ubiegłego roku do dzisiaj Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wytłumaczyło, w jaki sposób zamierza wykonać ten wyrok, zaś w odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich padło stwierdzenie, że nie wykona tego wyroku, bo trybunał w uzasadnieniu nie napisał, że trzeba go wykonać, zmieniając ustawę. Tak że to są te trzy kategorie spraw, na które chciałbym zwrócić uwagę. Dziękuję uprzejmie.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.  
Proszę.

### **Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Anna Błaszczak:**

Szanowni Państwo!  
Anna Błaszczak, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Nie chciałbym powtarzać tego, o czym tu już powiedziano, zwrócę tylko uwagę na jeden bardzo istotny problem, o którym wspominał pan ambasador Wołasiwicz, mianowicie na kwestie prewencji. Szanowni Państwo, jeżeli chcemy kwestie prewencji potraktować bardzo poważnie, to musimy zwrócić uwagę również na wyroki, które zapadają przed trybunałem strasburskim, nie przeciwko Polsce, ale przeciwko innym państwom, te, które równie dobrze mogłyby zapaść przeciwko Polsce, ponieważ w Polsce obowiązuje taki sam stan prawny.

Doskonałym przykładem takiej sprawy jest sprawa Kiss przeciwko Węgrom dotycząca praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Rzecznik praw obywatelskich od kilku lat zwraca uwagę na ten problem i wydaje się, że kwestią czasu jest to, że podobna sprawa trafi do trybunału strasburskiego. Dlatego chciałbym zwrócić państwa uwagę również na ten problem. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie chcieliby zabrać głos w tej sprawie?

Będziemy o tym jeszcze rozmawiać. Jeśli na razie nie, to ja jako senator pozwolę sobie pierwszy zabrać głos.

Proszę państwa, po pierwsze, Senat występuje w nowej roli, jak to już zostało powiedziane, w zakresie nadzoru wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka od momentu przyjęcia tej rezolucji Rady Europy z ubiegłego roku. W tym kontekście spadają na nas nowe obowiązki ale uzyskujemy także mocniejsze uprawnienie do tego, żeby interesować się prawami człowieka niezależnie od ogólnej kompetencji Senatu w tej dziedzinie. Wydaje się, że w związku z tym musimy się zastanowić nad jakąś koncepcją postępowania w tych sprawach w Senacie. Nie ulega wątpliwości, że konieczne będą okresowe posiedzenia poświęcone przeglądowi spraw, które powinny

być wykonywane przez Polskę po wyrokach wydanych przez trybunał. Uznaję za słuszną sugestię, że nie trzeba czekać na coroczne sprawozdanie w tej sprawie. Uważam, że powinniśmy co najmniej dwa razy do roku spotkać się na posiedzeniu pozwalającym ocenić przebieg realizacji tych wyroków.

Po drugie, powinniśmy prowadzić ciągłą obserwację wykonywania tych spraw, żeby w razie potrzeby, czy to w trybie petycji, czy w innym trybie, ogólniejszym, można było także interweniować nawet w jakichś pojedynczych sprawach, ale takich, które mają większe znaczenie i wymagają tego typu naszej interwencji.

Po trzecie, komisja może inicjować odpowiednie postępowanie dotyczące zmiany prawa. Słusznie bowiem zostało powiedziane, że bywa i tak, że przyczyną skargi do trybunału w Strasburgu jest nasz zły stan prawny, który wymaga korekty. Nasza komisja, Senat jest do tego upoważniony, ma kompetencje i może podejmować takie działania, występować z inicjatywą zmiany prawa, które może być przyczyną wyroków niekorzystnych dla Polski.

Wydaje się też, że na początku naszego postępowania powinniśmy rozważyć sugestię, którą przedstawił pan poseł Kalisz, ażeby dołączyć się do sejmowej inicjatywy skierowanej do rządu, iżby sprawa przestrzegania praw człowieka była co najmniej – niezależnie od tego, jakie rząd zechce podjąć działania typu organizacyjnego, strukturalnego – przedmiotem dorocznego sprawozdania. My nie mamy wpływu na to, jaką formę przybierze to sprawozdanie, to może być sprawozdanie prokuratora generalnego czy kompetentnego ministra, ale to powinno być sprawozdanie rządu, przedstawione w imieniu rządu. Ono powinno integrować także stan przestrzegania prawa, przestrzegania praw obywatela, praw człowieka, obejmować także sprawy w terenie, w stosunkach władzy samorządowej. Pan poseł Wojciechowski słusznie to zasygnalizował. Wszyscy na podstawie informacji z naszych biur moglibyśmy podać wiele przykładów, które wskazują na to, że daleko nam jest jeszcze do państwa prawa w tej dziedzinie i że to wszystko zasługuje na baczną uwagę. Sam rzecznik praw obywatelskich nie da rady reagować w odpowiednim czasie, w odpowiednim tempie na te wszystkie sprawy, które są tam zgłaszane, a które najczęściej są konsekwencją nierespektowania praw człowieka, tak najogólniej można powiedzieć. Myślę, że już dzisiaj możemy rozważyć tę propozycję, którą przedkładałam formalnie, ażeby nasza komisja podjęła stosowne działania, które mogłyby się zakończyć tym, że Senat wystąpi do rządu z dezyderatem, aby raz do roku było przedstawiane rządowe sprawozdanie dotyczące respektowania praw człowieka. Jeżeli połączymy te działania z działaniami sejmowymi, to możemy mieć nadzieję, że to się spotka z aprobatą rządu, w ten sposób nasza informacja o stanie tych spraw bardzo się rozszerzy i zyskamy dodatkowe możliwości działania.

Uważam również za potrzebne sformułowanie następnego dezyderatu, ponieważ rzeczywiście nie ma w tej materii konkretnych przepisów prawa, aby opiniowanie sędziów do trybunału, bo jest ono nie mniej ważne aniżeli opiniowanie ambasadorów, w którym bierzemy udział, Senat, odpowiednia komisja senacka bierze udział, stało się przedmiotem postępowania w Senacie, ponieważ

to są sprawy o niezwyklej doniosłości. Wiemy, że rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, chciałem powiedzieć, że rosnąca, ale na pewno znacząca, wymaga tego, żebyśmy mieli na uwadze to, kto tam w imieniu Polski czy ze strony Polski zajmuje miejsce i pełni mandat, który trwa dość długo. To jest nie bez znaczenia, bo przecież nasze doświadczenie w tej dziedzinie jest nie bez znaczenia w momencie wydawania wyroków.

Na koniec swojej krótkiej wypowiedzi, którą traktuję jako głos w dyskusji, chciałbym powiedzieć tak. Na podstawie mojej obserwacji jako osoby, która zawodowo znajduje się w orbicie tworzenia prawa i oddziaływania prawa od kilkudziesięciu lat, muszę z pewnym smutkiem powiedzieć, że w przypadku poważnej kategorii spraw – ja je przeglądałem, znam jeszcze inne sprawy, które nie zostały tu ujęte, ale to nie jest sprawozdanie, to jest przykładowy wybór pewnych spraw, więc proszę się nie dziwić, że nie znalazły się tam jakieś inne sprawy, powtarzam, to nie jest sprawozdanie rządowe – w tych dwóch najważniejszych typach spraw, dotyczących przewlekłości postępowania sądowego i nadmiernie częstego stosowania aresztów czy ich przedłużania, widać niestety niewydolność sądów w Polsce. To wszystko jest w rękach sądów, zatem jest to niewydolność sądowa. Z tego, jak słusznie zauważył pan poseł Wojciechowski, musimy wyprowadzić pewne wnioski o charakterze inicjatyw, które mogłyby coś w tej sprawie zmienić. Prawda jest dziś bowiem taka, że konstytucyjnie umocowany sektor władzy sądowej, jeden z trzech filarów państwa prawa, to jest jedyny sektor, który nie jest poddany żadnej odpowiedzialności, co nie oznacza, że nie powinniśmy zwracać uwagi na to, że właśnie na tym polu jest wiele do poprawienia, gdybyśmy chcieli być prymusami w dziedzinie przestrzegania praw człowieka, o czym mówił pan ambasador Wołásiewicz. Kwestia liczenia tych spraw to jest oczywiście kwestia pewnej dyskusji, także co do tego, co jest repetytywne, a co nie jest repetytywne. To, że coś jest repetytywne, może wcale nie oznaczać, że jest mniej ważne, może to być nawet gorsza sprawa, bo może oznaczać, że jest pewien upór albo opór materii i nie jesteśmy w stanie nic zrobić, żeby wyeliminować pewien rodzaj spraw.

W każdym razie musimy zdać sobie sprawę z tego, że poważna część spraw, które są przedmiotem skarg przede wszystkim do rzecznika praw obywatelskich u nas w kraju, które wpływają także, teraz już lawinowo, do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w Senacie, myślę, że do pana posła Kalisza również lawinowo wpływają sprawy, które można potraktować jako petycje i skargi na nierepektowanie praw człowieka, to są sprawy będące następstwem niewydolności administracji, niewydolności sądów, wtedy kiedy chodzi o postępowanie w sprawach ludzkich. Nasze procedury, jak widzimy, nie są dostatecznie efektywne, nie są dostatecznie skuteczne, żeby ich stosowanie zagwarantowało stosowne prawa, a to jest przecież istota rzeczy w państwie prawnym. Tyle chciałbym powiedzieć na wstępie naszej dyskusji.

Panowie Senatorowie, jeśli chcieliby państwo jeszcze zabrać głos, to proszę. Również wszyscy państwo, nasi goście mogą zabierać głos, jeśli zechcą. Zgodnie z planem mamy jeszcze trochę czasu na ten punkt porządku obrad.

Proszę bardzo.

## **Dyrektor Departamentu do Spraw Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jakub Wołásiewicz:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Chciałbym ustosunkować się do kilku kwestii, które zostały poruszone w czasie debaty. Zaczę od najważniejszej, od dezyderatu do władz rządowych odnoszącego się do przygotowania raportu dotyczącego przestrzegania w Polsce praw człowieka. Pan przewodniczący Kalisz ma absolutną rację, że w Polsce nie ma jednego organu rządowego, który zajmuje się tą problematyką. Można powiedzieć, że w zasadzie każde ministerstwo czy każdy organ rządowy w jakiejś części ma zapisane zajmowanie się kwestią przestrzegania praw człowieka, ale rzeczywiście, jeżeli chodzi o globalne ujęcie, to nie ma takiego organu. Również Ministerstwo Spraw Zagranicznych i mój departament zajmuje się tylko i wyłącznie procedurami strasburskimi i kwestią wykonywania wyroków.

Obawiam się jednak, że jeżeli przez rząd zostanie podjęte takie zadanie, czyli przygotowanie globalnego ujęcia, to może to trafić do nas, bo chyba jesteśmy tym organem, który najlepiej widzi, gdzie są problemy, gdzie są naruszenia. Tyle że z uwagi na ograniczenia personalne i inne po prostu nie będziemy w stanie przygotować tego prawidłowo. To, do czego zobowiązaliśmy się na ostatnim posiedzeniu sejmowej komisji i co przedstawiłem panu przewodniczącemu dzisiaj, to jest wycinek dotyczący Strasburga. Wbrew pozorom zawiera on bardzo dużo informacji, mimo że to jest pewien wąski wycinek. Jednak w pewnym sensie sygnalizuje on te wszystkie problemy, które powinny być przedmiotem dalszych rozważań. Pana przewodniczącego Kalisza nie było, ale ja w swoim wystąpieniu powiedziałem, że już jest przygotowany projekt sprawozdania rocznego. On będzie oczywiście przedmiotem dalszych prac. Oczekujemy też na wskazówkę co do tego, jaka będzie podstawa prawna rozpatrywania go przez parlament, czy to wymaga jakichś zmian ustawodawczych, czy też będzie się to odbywało na zasadzie wymiany poglądów, innymi słowy, dialogu, o który przynajmniej mnie chodzi, bardzo zależy mi na tym, żeby on istniał.

Odniosę się teraz do konkretnych spraw, które zostały poruszone w debacie. Samorządy. System strasburski wygląda tak, że skarga przeciwko samorządom jest niedopuszczalna. Za każdym razem, gdy dochodzi do jakiegoś problemu, na przykład złego stosowania prawa czy złej praktyki organów samorządowych, skarga powinna być przeciwko państwu, ale nie wszyscy skarżący o tym wiedzą i niestety błędnie kierują skargę przeciwko samorządom. To jest problem. My dokonaliśmy wielkiej reformy samorządowej, ale jako rząd prawdopodobnie zapomnieliśmy o tym, że rząd w dalszym ciągu ma pewne obowiązki, chociażby nadzorcze. Innymi słowy, jeżeli dzieje się coś złego w samorządach, to niestety nie jest tak, że nikt nie odpowiada. W ramach postępowań strasburskich odpowiada za to państwo, czyli rząd.

Jest kilka problemów, o których powiedział przedstawiciel fundacji helsińskiej, które są trudne do rozwiązania. Powiem od razu, zresztą państwo chyba o tym już wiecie, że niekiedy w ramach rządu pojawiają się duże różnice poglądów co do sposobu wykonania danego wyroku. Nie chodzi o to, że kwestionuje się celowość wykonania wyroku, że kwestionuje się fakt, że doszło do naruszenia, tylko ten taniec zaczyna się w momencie poszukiwania, który resort jest odpowiedzialny i który ma coś wykonać itd., itd. Nie chodzi tu o kwestie finansowe, bo za wszystko płaci Ministerstwo Spraw Zagranicznych, niezależnie od tego, który resort zrobił coś złego, ale o naprawianie, o znajdowanie przyczyn i podjęcie próby rozwiązania problemu, tak żeby nie pojawiały się kolejne kwestie.

Te sprawy, co do których, jak pan powiedział, podskórnie pan wyczuwa, że chyba tych wyroków jeszcze nie wykonaliśmy, to jest prawda, ale wynika to z tego, że są problemy z ustaleniem, kto za to odpowiada i jak daleko, że tak powiem, może pójść działanie, ingerencja w prawo albo w praktykę.

Myszę, że w takich sytuacjach właśnie poprzez przedstawicieli Senatu i Sejmu w zespole międzyresortowym mogą państwo pomóc rządowi. Państwo jesteście agentami Senatu i Sejmu w zespole, który obraduje nad wykonywaniem wyroków. Jeżeli widzicie, że jest problem, że trzy ministerstwa kluczają, nie chcą rozwiązać problemu, to jest moment, w którym państwo możecie wkroczyć i zaproponować może nie od razu rozwiązanie, ale przynajmniej rozmowę, okrągły stół, cokolwiek. Myszę, że w ten sposób można by było w przyszłości pewne problemy rozwiązywać dla dobra kraju, dla niwelowania problemów. To nie o to chodzi, że rząd musi mieć... Rząd jest odpowiedzialny i podejmuje decyzje w kwestii wykonywania wyroków, ale nie ma monopolu na dobre pomysły, na gotowe rozwiązania pewnych spraw. Przecież większość rozwiązań, które były dobre, większość projektów powstawała tutaj, w parlamencie, na Wiejskiej, w drodze poszukiwania konsensusu prowadzącego do przyjęcia najlepszego rozwiązania. To oczywiście można powtarzać.

Kwestia oceny kandydatów przez parlament. To nie jest idealna procedura, wszyscy zdają sobie z tego sprawę i to nie tylko w Polsce, bo wszystkie państwa mają w zasadzie podobne procedury. Teraz mówi się o tym, że ta procedura powinna być bardziej transparentna, ale są granice tej transparentności. Na przykład kwestia udziału sędziów wysokich trybunałów w procedurze wyłaniania kandydatów, czyli udziału w tym zespole. Ja wiem, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka miała pomysł, żeby byli to na przykład emerytowani sędziowie wyższych trybunałów, czyli tak naprawdę sędziowie w stanie spoczynku. Przeszkadza temu konstytucja, dlatego że oni w dalszym ciągu są sędziami i nie mogą wchodzić w te kompetencje, które są zarezerwowane dla innej władzy. To są pewne paradoksy, nad którymi trzeba się zastanawiać, trzeba się zastanawiać nad tym, jak je przezwyciężyć. Nie zmienia to faktu, że niewątpliwie kwestia opiniowania trzech kandydatów wybranych w ramach procedury, która aktualnie się zakończyła, w dalszym ciągu jest aktualna.

Ja prosiłem komisję parlamentu, żeby dać możliwość spotkania się trzech kandydatów z parlamentarzystami.

Dlaczego? Dlatego że w Zgromadzeniu Parlamentarnym o wyborze jednego sędziego spośród trzech kandydatów decydujecie państwo, decydują senatorowie i posłowie, którzy są w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Dlatego, tak jak powiedział pan przewodniczący Kalisz, konieczne jest takie spotkanie przed wyborami. Chodzi o to, żeby osoby, które będą głosowały w Zgromadzeniu Parlamentarnym, miały po prostu możliwość porozmawiania z trzema kandydatami. Mam nadzieję, że do tego spotkania dojdzie. Jesteśmy w stałym kontakcie z trzema kandydatami. Oni są gotowi spotkać się. Jedyną kwestią jest znalezienie terminu. Jest to pewien problem, dlatego że – z tego, co wiemy – to spotkanie musi się odbyć przed 13 czerwca, żeby ono miało pewien wpływ na decyzje. Okazuje się, że są kłopoty ze znalezieniem terminu, który byłby do zaakceptowania przez parlament, z kolei niektóre terminy są trudne do zaakceptowania przez tych trzech kandydatów, bo na przykład jeden z nich uczestniczy w przewodzie doktorskim, który jest zaplanowany akurat na ten dzień. Mimo wszystko w kalendarzu nadal jest około trzydziestu dni, z których można wybierać. Takie przesłuchanie, źle mówię, nie przesłuchanie, taka rozmowa jest szalenie istotna, co do tego nie ma wątpliwości, i powinna się ona odbyć, dlatego bardzo proszę, żeby ona się odbyła. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo, Panie Ambasadorze.

Jeżeli nikt z państwa już nie chce zabrać głosu, to chciałbym powiedzieć, że zakończymy tę część naszego posiedzenia takim wnioskiem, że podejmiemy działania zmierzające do przygotowania opinii prawnej co do tego, w jakim trybie moglibyśmy dalej poprowadzić sprawę dotyczącą ewentualnego sformułowania tych dwóch dezyderatów pod adresem rządu.

Jeszcze pan senator Paszkowski.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Panie Przewodniczący, przepraszam, ja przejrzałem materiały informacyjne i wysłuchałem również wystąpień przedstawicieli naszego rządu w szerokim tego słowa rozumieniu, władzy państwowej, i mam takie pytanie. Biorąc pod uwagę to, co zostało powiedziane, że za te różne naruszenia, tak to określimy, odpowiadają różne instytucje, które w myśl, powiedzmy, naszego prawa ustrojowego nie podlegają wprost rządowi, to można powiedzieć, że mamy problem z realizacją wyroków, tak mi się wydaje. Dla mnie sprawa nie zamyka się tym, że państwo wypłaci odszkodowanie. Gdy sprawa dotyczy chociażby orzeczeń sądu lekarskiego... Mnie interesuje to, co się dzieje dalej, jak te sprawy się toczą.

Z jednej strony jest tak, że – z tego, co rozumiem – jest odszkodowanie, może być podstawa, bo chyba wyroki mogą stanowić podstawę do wznowienia postępowań, niejako wzruszania postępowań, jeżeli jeszcze coś tam...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tylko w postępowaniu karnym.

Mnie na przykład nie satysfakcjonuje odpowiedź, że my szkolimy, że my upowszechniamy itd., itd. To są jed-

nostkowe sprawy. Być może skutki tych spraw chociażby w obszarze administracyjnym czy cywilnym na skutek orzeczenia wyroku są niejako do konwalidowania. Co w takiej sytuacji? Państwo zapłaciło odszkodowanie być może nie na skutek odpowiedzialności własnych funkcjonariuszy, jest ewentualnie możliwość zmiany prawa, na skutek innego rodzaju spraw może nastąpić chociażby zmiana wykładni prawa czy też orzekania, na przykład poprzez orzecznictwo sądowe, ale mnie nie satysfakcjonuje to instrumentarium, które istnieje, szczególnie w obszarach cywilnych, administracyjnych. Co jeszcze można tu zaproponować? Co można zaproponować, biorąc pod uwagę nasz system prawny, w którym z jednej strony są niezawisłe sądy, z drugiej strony jest niezależna prokuratura? Jest to system, powiedzmy, trochę nieprzystający w pewnych obszarach do tego, żeby coś zrealizować. Przecież wiele opisanych tu spraw nie dotyczy tego, że prawo jest źle skonstruowane, tylko tego, że jest ono źle stosowane, przykładem jest przewlekłość, że jest ono źle interpretowane, nie według tych założeń, które przyświecają Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Stąd moje pytanie: co jeszcze można w tym obszarze zrobić, żeby szczególnie w tych obszarach, o których wspominałem, cywilnym, administracyjnym, to poprawić?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Senatorze.

Niewątpliwie to jest pytanie, na które odpowiadać będziemy także podczas kolejnych posiedzeń, bo – tak jak już mówiłem – będziemy je organizować cyklicznie.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Proszę.

### **Prawnik w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Michał Chylak:**

Jeszcze ad vocem, Panie Senatorze.

Jeżeli chodzi o procedurę cywilną, to nie ma możliwości wznawiania postępowań, choć z konwencji to jasno nie wynika, dlatego że państwo ma podjąć środki adekwatnie i odpowiednie, ale konwencja nie mówi o tym, jakie to mają być środki. Jeżeli chodzi o procedurę administracyjną i karną, to rzeczywiście istnieje instrument w postaci wznowienia postępowania. Sąd Najwyższy w 2010 r. w grudniu podjął uchwałę, z której wynika, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego, te, które regulują przesłanki wznowienia postępowania, nie pozwalają na to, ażeby ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka był podstawą do wznowienia postępowania.

Od razu mogę powiedzieć, że jeżeli chodzi o doktrynę, to posypały się glosy krytyczne pod adresem tego orzeczenia. Wydaje się, że bez zmiany przepisów kodeksu postępowania cywilnego niczego tu nie wskóramy, ponieważ Sąd Najwyższy jest oporny, jeżeli chodzi o tę materię. Aczkolwiek uważam, że w drodze odpowiedniej interpretacji prokonstytucyjnej i prokonwencyjnej można by było wysnuć taki obowiązek proceduralny. Jeżeli jednak nie ma, że tak powiem, dobrej woli ze strony Sądu Najwyższego, to interwencja legislacyjna wydaje się niezbędna. Ja nie

mówię o tym, żeby w każdej sprawie cywilnej – one mają swoją specyfikę – wznawiać postępowanie, ale sąd powinien mieć taką możliwość. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Kalisz.

### **Poseł Ryszard Kalisz:**

Też ad vocem, bo pan senator poruszył niezwykle ważną kwestię, choć trochę się z panem senatorem nie zgadzam. Wszystkie organy władzy państwowej tworzą państwo i wszystkie organy władzy państwowej muszą wykonywać orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stroną konwencji jest przecież Rzeczpospolita Polska. Tyle że my jesteśmy ciągle zakładnikami – w tym kontekście powiem o tym bardzo krótko – pewnych rozwiązań, zakładnikami mentalnymi pewnych rozwiązań, które są i które naszym zdaniem są niewzruszalne.

Ja postuluję, aby stworzyć, nie naruszając zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, na przykład tego rodzaju grupę osób przy Krajowej Radzie Sądownictwa, można by te osoby nazywać wizytatorami, ale one już nigdy nie mogłyby wrócić do sądenia, mogłyby to być na przykład na pięć lat przed stanem spoczynku. Te osoby miałyby prawo, nie wzruszając wyroku, kontrolować merytoryczne przygotowanie sędziów. Dzisiaj naszym problemem w Polsce jest to, że sędziowie w pewnej części po prostu nie mają pojęcia ani o konwencji, ani o orzecznictwie ETPC, powiem więcej, nie mają pojęcia o wielu sprawach. Drodzy Państwo, gdy ja czasami oglądam wyroki, czasem już prawomocne, w konkretnych sprawach – mówił o tym Janusz Wojciechowski, też przecież wieloletni sędzia – to ja naprawdę zauważam obniżenie ich poziomu merytorycznego. Niestety, przypuszczałem, że tak będzie, bo jako szef kancelarii miałem przez wiele lat możliwość obserwowania nominacji sędziowskich i widziałem – przepraszam, że tak powiem – niektórych kandydatów, którzy zostawali sędziami, także z nimi rozmawiałem. Nie możemy przejść nad tym do porządku dziennego. Niezależność, niezawisłość – tak, ale post factum kontrola merytoryczności, żeby można było ocenić, czy dana osoba nadaje się na sędziego. Kolejna sprawa to zastraszanie strony. Ja dostaję mnóstwo listów, z których wynika, że sędzia wprowadza tego rodzaju atmosferę i tak się zachowuje w stosunku do oskarżonego czy nawet w procesie cywilnym w stosunku do stron, że zastrasza: „Siedzieć! Wstać! Nie odzywać się!” To jest już kwestia kultury osobistej. Musimy się tym zająć. To jedna sprawa.

I druga sprawa, nad którą bardzo intensywnie myślę, i to w kategoriach systemowych, bo ciągle w orzeczeniach wytyka nam to Strasburg. Moi Drodzy, jesteśmy przyzwyczajeni, szczególnie prokuratorzy są przyzwyczajeni do tego, że jest rzecz niewzruszona, mianowicie prokuratura w Polsce. Skoro jest zhierarchizowana, centralistyczna prokuratura, w której prokurator jest tylko uosobieniem prokuratury, podkreślam, uosobieniem, mówi o tym art. 1 obecnej ustawy, to zawsze tak ma być.

(Głos z sali: Tak.)

A mało kto pamięta, że to jest rok 1950, kwintesencja stalinizmu, a nawet przed 1950 r. w Polsce prokuratury były przy sądach i miały zupełnie inny charakter. My jako ustawodawcy musimy zdobyć się na odwagę intelektualną, również na podstawie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na podstawie doświadczeń. Jak zlikwidować areszty wydobywcze? Ja mam taką analizę. Można to zrobić bardzo prosto, wystarczy oddzielić wykonywanie czynności faktycznych od czynności prawnych. Jeżeli będzie tego rodzaju procedura, że postępowanie przygotowawcze niby prowadzi prokurator, ale tak naprawdę zleca wszystkie czynności Policji, i prokurator przesłuchuje sam, to dochodzi do związku emocjonalnego. On może powiedzieć: powiesz na kogoś, to wyjdiesz, nie powiesz, będziesz siedział. Przepraszam, ale czasami tak to się odbywa. Ja mam w tej sprawie wiele listów. A jeżeli czynności śledcze będzie prowadził policjant, a prokurator będzie tylko kontrolował to, co mu policjant dostarczy, czyli treść zeznań, i na tej podstawie będzie mógł wnieść wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania, to zostanie zlikwidowany element interakcji mentalnej, psychicznej i zlikwidujemy oczywiście areszty wydobywcze, bo będzie wzajemna kontrola. Moi Drodzy, my codziennie jesteśmy zasypywani sprawami, w których prokuratura oskarżyła, a po ośmiu, dziewięciu latach, po roku czy dwóch siedzenia osoba zostaje uniewinniona. W poniedziałek była kolejna sprawa, tym razem z Katowic, robiona od początku do końca i jeszcze znajdującą wielu obrońców.

Drodzy Państwo, ja w tej chwili mówię już jako poseł i adwokat. Jak my możemy mówić o przestrzeganiu praw człowieka, skoro w ramach jednej hierarchicznej, scentralizowanej prokuratury w stosunku do tego samego zdarzenia prokuratura ma jednego podejrzanego, któremu przedstawiła zarzut zabicia, i zupełnie niezwiązanych z tym jednym dwóch, którzy mają zarzuty podżegania i toczy się sprawa w sądzie? Mówię o sprawie zabójstwa Papąły. Albo – albo. I cóż ja słyszę? Jeden z prokuratorów mówi: a może to było połączone? Tak od razu, po prostu. Moi drodzy, prokurator, który tak mówi ni stąd, ni zowąd, naprawdę powinien zastanowić się nad wykonywaniem swojego zawodu. I tenże Bogucki, czy tenże „Słowik”, mafiosi o bardzo złej opinii, w sytuacji gdy prokuratura w Łodzi postawiła zarzut, powinni zostać uniewinnieni albo to postępowanie powinno zostać natychmiast umorzone. A jaką my mamy sytuację? Sąd odracza tylko z powodu niestawiennictwa świadka, a nie z tych powodów. Gdzie tu jest przestrzeganie praw człowieka? Ja o tym mówię, ale nic się nie dzieje. Prokuratura organizuje dzisiaj, bo chyba dzisiaj jest czwartek, spotkanie, pan prokurator Andrzej Seremet zbiera tych z Łodzi i tych, żeby sobie pogadali, a ci siedzą. Tak jak mówię, to są mafiosi, ale oni są ludźmi i ich również dotyczy przestrzeganie praw człowieka. Jeżeli my w ramach tak funkcjonującej prokuratury, my wszyscy, także parlamentarzyści, będziemy przymykali na to oczy, bo tak się dzieje... Jest jedno zdarzenie, jeden jest podejrzany, a drugi oskarżony. I co? I nic? Do tego są niejako różne stany faktyczne, ci zabili, bo kradli samochód, a ci zabili, bo mieli zlecenie. Prawda? To jest w ogóle... Moi Drodzy, jeśli państwo toleruje tego rodzaju sytuacje... Raz toleruje, później będzie precedens.

Dopóki my nie przygotowujemy generalnego rozwiązania, bardzo przejrzystego, które uniemożliwi tego rodzaju przypadki, dopóty będziemy tak sobie mówili, jedna sprawa do drugiej, druga sprawa do pierwszej, nie mamy możliwości itd. Ja już mówiłem o tym premierowi, mówiłem o tym prominentnym przedstawicielom Platformy, partii rządzącej, że po prostu nie ma na to zgody. Oni mówią: my nie mamy na to wpływu. A kto ma wpływ, jeśli nie większość? Tego rodzaju sytuacje, w których przyjmuje się, że facet, który tuż przed wyrokiem siedzi, więc niech siedzi, bo jest podejrzenie w innej sprawie... To po co zamknęli tego w tej drugiej sprawie, w tej łódzkiej? Drodzy Państwo, to studentów się uczy, że to jest niemożliwe. Przepraszam, że tak się...

Tak jak mówię, musimy znaleźć mechanizmy. Po pierwsze, w prokuraturze trzeba zupełnie zmienić myślenie, prokuratura musi wrócić albo musimy ustawić prokuratora jako działającego na zlecenie państwa, czyli obywateli. Chodzi o to, żeby nie było tak, że jest wszechwładna prokuratura, w której prokurator jest uosobieniem prokuratury. Po drugie, nie widzę żadnych przeszkód, żeby ex post kontrolować merytoryczne przygotowanie sędziów, bo to, co się czasem dzieje, i głupota niektórych wyroków naprawdę mnie przerażają, mówię to bardzo wyraźnie.

I trzecia sprawa. Tu dodam jedno zdanie. Założeniem reformy, o której dyskutowałem, również z prominentnymi przedstawicielami Platformy i pierwszym ministrem sprawiedliwości, profesorem Cwiakalskim, było to, że jeżeli rozdzielimy funkcję prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, to minister sprawiedliwości zajmie się również ochroną praw człowieka i ochroną praworządności. A kim tak naprawdę jest on dzisiaj? Administratorem sądownictwa, przygotowuje również ustawy. Jeżeli w kategoriach rządu – ja mówiłem o tym premierowi – nie zrozumie się, że to są niezwykle ważne elementy, praworządność oddzielona od prokuratury, od prokuratora... Nie może być tak, że to jest w jednym organie, bo oczywiście organ ten działa na swoją rzecz i nie chce mieć więcej pracy. Dopóki w rządzie nie stworzymy takiej sytuacji, że minister sprawiedliwości będzie miał wyraźne kompetencje związane z tymi dwoma elementami... Teraz zwracam się do pana ambasadora Wołásiewicza, który mówił, że on to będzie robił, bo tak naprawdę jest to jedyny departament w MSZ, który może się tym zająć. Nie. Moi Drodzy, od praw człowieka powinien być minister sprawiedliwości, od praworządności, czyli praworządnego i zgodnego z prawem działania organów władzy państwowej, powinien być minister sprawiedliwości, a nie, z całym szacunkiem, ambasador Wołásiewicz. Ambasador Wołásiewicz też, bo to jest wspólny człowiek, znam go wiele lat, bardzo kompetentny, ale on jest dyrektorem departamentu i to – szczerze mówiąc, przepraszam, Panie Ambasadorze – departamentu w MSZ traktowanego trochę jak piąte koło u wozu.

Panie Przewodniczący – mówię teraz do wszystkich obecnych – my się musimy tym zająć. To tak idzie siłą rozpędu już bardzo długo, a my znowu spotkamy się za rok czy za dwa, przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i wszystkich organizacji pozarządowych będą nam o tym mówili, mówili, mówili, a my powiemy: nic się nie da zrobić, bo to, bo tamto, bo siamto. Nie, naprawdę trzeba się za to wziąć. Ja, tak jak już powiedziałem, po przy-



gotowaniu tego dezyderatu bardzo naciskam, rozmawiam. Uważam, że propozycje, które zostaną tu dopracowane, powinniśmy po prostu wdrożyć. W przeciwnym razie narazimy się na naprawę duże kary ze strony ETPC. Nie może być tak, że będziemy płacić kary i uważać, że nic się nie stało. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Pan poseł Wojciechowski.

### **Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:**

Bardzo cieszę mnie te słowa pana posła, przewodniczącego Kalisza, choć trzeba by było przypomnieć, że dwa czy trzy lata temu ustawa o prokuraturze była gruntownie zmieniana, w ogóle cały model prokuratury był zmieniany z wyraźnym przesłaniem, żeby rząd i nie tylko rząd, nawet parlamentarzyści nie mieli żadnego wpływu na to, co ten organ robi, w tym na przestrzeganie praw człowieka. Ja nie miałem cienia wątpliwości co do tego, że bardzo szybko ci, którzy głosowali za tym rozwiązaniem, będą wprowadzenia tego rozwiązania żałować.

Doszło do pewnego paradoksu, mianowicie do tego, że – przy całym szacunku dla pana prokuratora generalnego i jego urzędu – ja jako poseł do Parlamentu Europejskiego, żeby móc zwrócić uwagę prokuraturze na jakieś drastyczne, dramatyczne skargi ludzi, musiałem pisać pisma jako obywatel na podstawie art. 63 konstytucji i chyba art. 228 kodeksu postępowania administracyjnego, bo jako poseł nie mogłem liczyć na odpowiedź. Notabene państwo senatorowie jesteście jedynymi, którzy mają formalny tytuł do uzyskiwania informacji od prokuratury w drodze oświadczeń, bo z jakichś przyczyn posłowie nie mają prawa składania interpelacji do prokuratury, prokurator generalny jest organem, do którego nie można składać interpelacji poselskich, a senatorowie mogą składać oświadczenia, na które Prokuratura Generalna odpowiada. No, w jakiejś mierze ten stan, z którym dzisiaj mamy do czynienia, był wpisany w logikę tego systemu.

Panie Przewodniczący, nie chcę otwierać dyskusji o modelu prokuratury, ale powiem o jednym konkretnym rozwiązaniu. Miałem o nim mówić w części dotyczącej Sądu Najwyższego, ale skoro ten temat się pojawił, to chcę o tym powiedzieć w tej chwili. Jakimś rozwiązaniem mogłoby być, myślę, że byłoby to dobre rozwiązanie, wprowadzenie czegoś, co dawniej nazywało się rewizją nadzwyczajną, dziś mogłoby się nazywać kasacją nadzwyczajną, dla organów, dla ministra sprawiedliwości, który dzisiaj nie ma żadnego prawa ingerencji w postępowania sądowe, żadnego. Dysponuje on dużym aparatem wizytacyjnym, ale z pracy tego aparatu nie może zrobić żadnego użytku, bo nie ma tytułu prawnego do podejmowania interwencji. A dlaczego minister sprawiedliwości miałby nie wnosić kasacji i to kasacji rozszerzonych? Dzisiaj jest to problem. Jeżeli sąd drugiej instancji nie zapomni na przykład podpisać wyroku, to w zasadzie nie można wnieść skutecznej kasacji. Musi być popełnione jakieś drastyczne nadużycie proceduralne.

Moim zdaniem organy uprawnione do wnoszenia kasacji w tym nadzwyczajnym trybie, a więc prokurator generalny, rzecznik praw obywatelskich, w pewnym zakresie rzecznik praw dziecka i minister sprawiedliwości, który powinien uzyskać takie uprawnienie, powinny mieć możliwość wnoszenia kasacji w szerokim zakresie, w takim zakresie, w jakim wnoszona jest apelacja. Byłoby to coś w rodzaju kasacji nadzwyczajnej. Wtedy można by było reagować w tych wszystkich przypadkach, w których doszło do naruszenia praw człowieka. Czasem wychodzi to na jaw po latach. Strona nie może z tego skorzystać, bo podstawy kasacji są bardzo wąskie. Naprawdę potrzebne jest dodatkowe sito czy dodatkowy instrument prawny, który pozwoliłby reagować na ewidentne, drastyczne przypadki krzywdy, tak jak mówił pan poseł Kalisz.

Proszę państwa, ja może powiem, choć chyba nie ma czasu, żeby o tym mówić, i nie miejsce na to, że dla mnie... Nie mam tu wątpliwości. Skazany na dożywocie niewinny człowiek w skandalicznym procesie, przeszło to przez wszystkie instancje, również przez Sąd Najwyższy, nie na zasadzie udowodnienia winy, tylko na zasadzie domniemania winy, wydedukowania winy z fusów, w sytuacji zignorowania dowodów czy poszlak wskazujących na innego sprawcę. Człowiek został skazany, siedzi osiem lat. Trudno mi spać przez tę sprawę, bo po prostu znam jej okoliczności. I nie można się doprosić nikogo, żeby się zajął tą sprawą. Prokurator generalny? Kasacja? Musiałby inaczej ocenić dowody. Sąd ocenił dowody, a sąd się nie myli, sędziowie się nie mylą. Może się mylić czterystu sześćdziesięciu posłów, stu senatorów, są zarzuty, że uchwalili bubel prawny, a sędziowie są nieomylni i ocenili. Chociaż krzywdę ludzką widać w sposób drastyczny, tragiczny, to nie ma instrumentu do reagowania.

To jest naprawdę potrzebne po to, żebyśmy w takich drastycznych sytuacjach mogli zwrócić się do ministra sprawiedliwości: ma pan aparat wizytacyjny, zbadał pan, niech będzie reakcja na tę sprawę. Tak jak wcześniej wspomniałem, nie istnieje system skarg i nie istnieje system odpowiedzialności, nie można się skutecznie poskarżyć, nawet gdy sąd krzyczy, wydziera się na ludzi, jest arogancki, co się zdarza, bo każda władza demoralizuje, a władza...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, tak.

...a władza absolutna demoralizuje absolutnie. Tymczasem władza sądowa staje się rodzajem władzy absolutnej, w tej chwili jest od niej większa tylko władza boska, bo to, co sąd może zrobić z człowiekiem... Żadna inna władza nie ma takich możliwości. Tu musi być więcej odpowiedzialności i więcej kontroli. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Pan senator.

Proszę.

### **Senator Józef Pinior:**

Wymiar sprawiedliwości w Polsce wygląda tak, jak wygląda. Ja dla porządku chcę jedynie wspomnieć o innej skandalicznej sprawie, z którą polski wymiar sprawiedli-

ści nie jest w stanie sobie poradzić. W tej chwili przewodnicząca Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, posłanka Hélène Flautre, ma spotkanie z prokuratorem generalnym Andrzejem Seremetem, dotyczące stanu śledztwa w sprawie ośrodków śledczych CIA na polskim terytorium. Sama nie chce o nich mówić, ale ta sprawa funkcjonuje w mediach. Jest to w tej chwili jedna z najbardziej szokujących i skandalicznych spraw dla całej właściwie opinii publicznej w Europie i Stanach Zjednoczonych, sprawa, z którą polski wymiar sprawiedliwości nie jest w stanie sobie poradzić, do tego stopnia, że to zaczyna kompromitować i wymiar sprawiedliwości w Polsce, i Polskę jako państwo.

Jest jeszcze jedna sprawa, o której chcę powiedzieć, bo myślę, że moglibyśmy tego typu różnych skandalicznych spraw wymienić znacznie więcej. Otóż taką dobrą praktyką parlamentarną w różnych parlamentach na całym świecie jest to, że parlament ogłasza co roku raport na temat przestrzegania praw człowieka. Taka dobra praktyka jest w parlamencie brytyjskim, w Kongresie Stanów Zjednoczonych czy w Parlamencie Europejskim. Ja nie wiem, Panie Przewodniczący, czy to nie jest pomysł, żeby Senat, jeśli nie cały parlament, to Senat pokusił się o próbę wydania takiego raportu w odniesieniu do Polski. Myślę, że tę praktykę parlamentarną warto przełożyć na polskie warunki. Być może to jest dobra inicjatywa i może dobrze by było, aby ona wyszła z Senatu, chodzi o opracowanie co roku takiego raportu dotyczącego wolności obywatelskich i praw człowieka.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Nasza debata jest dobrą ilustracją doniosłości spraw, o których mówimy. Są co najmniej trzy źródła, trzy rodzaje źródeł, z których może korzystać parlament, w tym oczywiście także Senat, wtedy kiedy zajmuje się sprawami przestrzegania praw człowieka. Naszym najbardziej obfitym źródłem są napływające do nas petycje, których mamy, jak powiedziałem, coraz więcej. Mamy też wykaz spraw i miejmy nadzieję, że będziemy mieli także jakiś raport wynikający ze sprawozdań rocznych rządu na temat tego, jak przestrzegane są prawa człowieka. Mamy także orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Każdym z tych trzech rodzajów źródeł nasza komisja może się zainteresować i może oczywiście opracować własne stanowisko, własne sprawozdanie dotyczące tego, jak są przestrzegane czy nie są przestrzegane prawa człowieka w Polsce. W tym raporcie możemy przede wszystkim napisać o tym, jak oceniamy przyczyny, dla których stan przestrzegania praw człowieka w Polsce nie jest zadowalający, różne bardzo ważne przyczyny, o których mówili tu zwłaszcza pan poseł Wojciechowski i pan poseł Kalisz, mające charakter systemowy, które wymagają bardzo poważnych zmian w systemie prawa, w statusie prawnym i w funkcjonowaniu organów wymiaru sprawiedliwości, bo nagromadziło się już wiele informacji i wiele faktów świadczących o tym, że takie zmiany są nieuniknione, są pilnie potrzebne. To są zmiany systemowe. Obserwacje poczynione w latach, które upłynęły od wejścia w życie

konstytucji, są jednoznaczne, wskazują na to, że pewne zmiany w tej dziedzinie są nieuchronne i konieczne. Senat, korzystając ze swoich uprawnień konstytucyjnych, mógłby odegrać tu odpowiednią rolę inicjującą. Dzisiejsze nasze posiedzenie jest pierwszą okazją do prowadzenia szerszej debaty nad problematyką praw człowieka. Na pewno odbędą się następne i związane z tym inicjatywy senackie.

Jeżeli państwo nie mają innych uwag, nie ma chętnych do przedstawienia innych wypowiedzi, to zamykam tę część posiedzenia naszej komisji i ogłaszam przerwę do godziny 13.30. Dziękuję wszystkim gościom, zwłaszcza dyskusantom, którzy bardzo ubogacili nasze spotkanie. Dziękuję państwu.

*(Przerwa w obradach)*

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Wznawiamy posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Pana posła Wojciechowskiego nie witam, bo już uczestniczył w pierwszej części naszego posiedzenia w sprawie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tej części mamy rozpatrzyć informację o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011.

Wobec tego proszę pana prezesa Dąbrowskiego o łaskawe przedstawienie tej informacji.

### **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Informacja o działalności Sądu Najwyższego w 2011 r. została dostarczona w wersji książkowej i elektronicznej. Z tego, co widzę, bo też to otrzymałem, jest już druk senacki zawierający tę informację, więc ograniczę się tylko do przedstawienia najważniejszych punktów i przeproszenia za to, że do wersji książkowej przedstawionej Senatowi zakradło się kilka błędów, ale zostały one poprawione i errata została przesłana.

Zacznę od danych statystycznych. Wynika z nich, że w ubiegłym roku odnotowano niewielki spadek liczby spraw wnoszonych do Sądu Najwyższego. W 2008 r. wpłynęło osiem tysięcy osiemset dziewięćdziesiąt spraw, w 2009 r. dziewięć tysięcy sto dwadzieścia dziewięć spraw, w 2010 r. dziesięć tysięcy dwieście dwadzieścia trzy sprawy, a w 2011 r. dziewięć tysięcy sześćset trzydzieści dwie sprawy, w tym sześć tysięcy trzysta trzydzieści dziewięć kasacji i skarg kasacyjnych, z czego dwa tysiące dziewięćset sześćdziesiąt dwie skargi w sprawach cywilnych, tysiąc sześćset sześćdziesiąt w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, tysiąc siedemset osiem w sprawach karnych i dziewięć w sprawach wojskowych. Wpłynęły również tysiąc czterysta siedemdziesiąt cztery zażalenia oraz przedstawiono do rozstrzygnięcia sto pięćdziesiąt osiem kwestii prawnych. Dobrze należy ocenić dane statystyczne dotyczące spraw załatwionych. Ogółem rozpatrzono dziewięć tysięcy dwieście sześćdziesiąt siedem spraw, w tym sześć tysięcy czterdzieści trzy skargi kasacyjne i kasacje oraz tysiąc czterysta pięćdziesiąt sześć zażaleń.

Analizując wyniki, warto je odnieść do liczby sędziów orzekających w Sądzie Najwyższym. Średnia liczba osadzonych stanowisk sędziowskich w 2011 r. wynosiła osiemdziesiąt pięć. Odnosząc ten wskaźnik do liczby spraw załatwionych, otrzymujemy wynik stu dziewięciu spraw przypadających na jednego sędziego. Przy uwzględnieniu urlopów i świąt sędziego na rozpoznanie jednej sprawy ma dwa dni. Jest to bardzo krótki czas, a większość spraw trafiających do Sądu Najwyższego cechuje znaczny stopień skomplikowania jurydycznego i ciężar gatunkowy. Nie oznacza to, że chcielibyśmy zwiększać liczbę sędziów Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy ma dziś elitarny charakter, wyznaczany nie tylko przez jego ustrojową pozycję, ale i wybitny skład osobowy. Mimo wielkiego obciążenia aktywność sędziów Sądu Najwyższego wykracza poza sferę jurydyczną. Niektórzy z sędziów są profesorami prawa na uniwersytetach i w wyższych szkołach prawniczych. Nasi sędziowie biorą udział w pracach Rady Legislacyjnej, Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego oraz uczestniczą w działalności Krajowej Rady Sądownictwa. Powiedziałbym, że sędziowie są największą wartością naszego sądu i elitarny charakter sędziów Sądu Najwyższego powinien zostać zachowany.

W roku 2011 Sąd Najwyższy zajmował się wieloma skomplikowanymi i istotnymi problemami prawnymi. Specyfika i szerokość materii spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy jest ogromna, zajmuje się on sprawami prawie ze wszystkich dziedzin prawa. Każda ze spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy miała także znaczący wymiar społeczny. Dodatkowa trudność, a zarazem wyzwanie, jakie napotyka dzisiejsze orzecznictwo, wiąże się z ekspansją prawa europejskiego. Sąd Najwyższy coraz częściej powołuje normy prawa europejskiego jako podstawę swoich orzeczeń.

Z zapadłych w ubiegłym roku rozstrzygnięć ze względu na rangę problemu, kontekst europejski oraz znaczenie dla praktyki sądowej należy wymienić uchwałę dotyczącą cywilnoprawnych skutków umieszczenia osoby pozbawionej wolności w celi o powierzchni mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> na osadzonego. Rozstrzygając wątpliwości przedstawione przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, skład siedmiu sędziów stwierdził, że umieszczenie osoby pozbawionej wolności w takiej celi może stanowić wystarczającą przesłankę stwierdzenia naruszenia jej dóbr osobistych. Zaznaczył jednak, że ocena żądań osadzonego wymaga w każdej konkretnej sprawie uwzględnienia całokształtu okoliczności oraz że podstawową przesłanką przyznania zadośćuczynienia jest doznanie krzywdy.

Bardzo istotną rolę z punktu widzenia interesów konsumentów w obrocie cywilnoprawnym oraz w kształtowaniu stosunków w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych odegra z pewnością uchwała rozstrzygająca zagadnienie prawne dotyczące zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela. Jego istota sprowadzała się do wątpliwości, czy odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pojazdów mechanicznych obejmuje celowe i ekonomicznie uzasadnione wydatki na najem pojazdu zastępczego. Na tak postawione pytanie Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi

twierdzącej, uznając jednocześnie, że odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu wydatków na najem pojazdu zastępczego nie jest uzależniona od niemożności korzystania przez poszkodowanego z komunikacji zbiorowej.

Na wniosek pierwszego prezesa Sądu Najwyższego została podjęta ważna uchwała, której źródłem były istotne kontrowersje, dotyczące czasowego zasięgu zastosowania art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego po jego uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. W ocenie pełnego składu Izby Cywilnej do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 §1 kodeksu postępowania administracyjnego stwierdzono po tym dniu, zastosowanie ma art. 160 k.p.a., a jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie konstytucji, to odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 §1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, *lucrum cessans*, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie konstytucji.

Na podejmowanie rozstrzygnięć Sądu Najwyższego miało wpływ prawo Unii Europejskiej. Sąd Najwyższy wyjaśniał wiele problemów procesowych związanych z jurysdykcją krajową w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Jako interesujące należy także wymienić orzeczenia wydawane na tle przepisów rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich z dnia 27 listopada 2003 r. o jurysdykcji oraz uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, a także konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, w których pojawiają się zagadnienia z dziedziny prawa rodzinnego i procesowego. Część orzeczeń dotyczyła istotnej problematyki zatrudniania polskich pracowników w Unii Europejskiej oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Sąd Najwyższy ustosunkował się również do wielu kwestii związanych ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania.

W orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego z punktu widzenia ochrony konstytucyjnej wolności komunikowania się ważnym zagadnieniem było wyjaśnienie na gruncie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, jakie dowody uzyskane w wyniku kontroli operacyjnej pozwalają na wszczęcie postępowania karnego lub mają znaczenie dla postępowania już toczącego się. Sąd Najwyższy w składzie powiększonym stwierdził, że dowodami uzyskanymi w wyniku kontroli operacyjnej zarządzanej postanowieniem sądu wydanym na podstawie przepisów ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, które pozwalają na wszczęcie postępowania karnego lub mają znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, są jedynie dowody dotyczące przestępstw określonych w art. 17 ust. 1 tej ustawy, wskazane w postanowieniu o zastosowaniu kontroli operacyjnej lub w postanowieniu o udzieleniu tak zwanej zgody następczej, a popełnionych wyłącznie przez osobę, której dotyczyła ta zgoda pierwotna lub zgoda następcza.

W orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego rozstrzygnięto również wiele zagadnień z zakresu prawa materialnego, w tym między innymi kwestię penalizacji posia-

dania środka odurzającego lub substancji psychotropowej. W uchwale I KZP 24/10 Sąd Najwyższy po dokonaniu analizy dotychczasowych rozbieżności w orzecznictwie stwierdził, że posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także władanie związane z jego użyciem lub zamiarem użycia. Nieuzasadnione są obawy o to, że z samego faktu stwierdzenia w organizmie określonej osoby obecności narkotyków wywieść należy na zasadzie automatyzmu, który miałby modyfikować reguły dowodzenia, fakt ich posiadania przez tę osobę. Nie jest czynem przestępnym znajdowanie się w stanie po użyciu środka odurzającego lub substancji psychotropowej, lecz ich posiadanie.

Na uwagę zasługują również uchwały dotyczące kwestii procesowych odnoszących się do zakresu działania reguły *ne peius*. Sąd Najwyższy sformułował tezę, zgodnie z którą art. 454 §2 kodeksu postępowania karnego zakazuje sądowi odwoławczemu orzeczenia surowszej kary pozbawienia wolności jedynie wówczas, gdy zmiana ustaleń faktycznych miałaby wpływ na zaostrzenie tej kary. Przy rozstrzygnięciu tego zagadnienia konieczne było znalezienie rozsądnej równowagi między względami gwarancyjnymi z jednej strony a koniecznością zapewnienia elementarnej funkcjonalności postępowania z drugiej strony. Za poglądem przyjętym w uchwale przemawia nie tylko potrzeba dążenia do osądzenia sprawy w rozsądnym terminie, ale także po prostu zdrowy rozsądek, który musi towarzyszyć orzecaniu. W uchwale tej Sąd Najwyższy wyjaśnił, jak powinna być rozumiana zasada dwuinstancyjności. Konstytucyjna gwarancja dwuinstancyjności nie oznacza, że w odniesieniu do każdego rozstrzygnięcia zawartego w orzeczeniu sądu odwoławczego, które zawiera w sobie element nowości, musi być otwarta droga kontroli instancyjnej. Taka kontrola instancyjna ma być otwarta jedynie w stosunku do orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a nie w drugiej. Odmienne rozumienie gwarancji dwuinstancyjności oznaczałoby, że jakkolwiek korekta, nawet najdrobniejsza, orzeczenia pierwszoinstancyjnego dokonana przez sąd odwoławczy nie byłaby dopuszczalna, nawet gdyby dotyczyło to orzeczenia wydanego na korzyść oskarżonego w zakresie złagodzenia kary.

Dla praktyki stosowania tymczasowego aresztowania ważna jest uchwała, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że orzekając na etapie postępowania przygotowawczego w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, sąd jest zobowiązany do oceny trafności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu. Obowiązkiem sądu jest zatem dokonanie oceny, czy przyjęta w postanowieniu o przedstawieniu zarzutów kwalifikacja prawna jest adekwatna do stanu faktycznego, wynikającego ze zgromadzonych dowodów. Uchwały te bez wątpienia mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

W orzecznictwie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, podobnie jak w latach poprzednich, zaobserwowano wzrost znaczenia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym odnoszących się do prawa emery-

talnego i rentowego. Wpływ na to miało ciągle przebudowywanie materialnego prawa zabezpieczenia społecznego, prowadzące także do komplikowania norm procesowych. Uchwały dotyczące tych zagadnień stanowiły największy odsetek wszystkich spraw, w których przedstawiono pytania prawne. Dla rozstrzygnięć z obszaru prawa pracy nadal znamienne i szczególnie ważne było stosowanie tak zwanego autonomicznego prawa pracy, w tym porozumień zbiorowych.

Dwóm uchwałom składów powiększonych nadano moc zasady prawnej. W pierwszej z nich, w uchwale I UZP 3/10, stwierdzono, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W drugiej uchwale, w uchwale o sygnaturze II UZP 6/11, przyjęto, że pracownik Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, niebędący radcą prawnym, nie może być pełnomocnikiem procesowym dyrektora tego zakładu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Istotne znaczenie miała także uchwała, w której dokonano interpretacji art. 2 ust. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej. Stwierdzono w niej, że okresy pobierania przez pracownika niezdolnego do pracy zasiłku chorobowego nie podlegają wliczeniu do sześciomiesięcznego okresu wymaganego do nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

W uchwale III PZP 6/11 rozstrzygnięto problem roszczeń przysługujących pracownikowi z tytułu wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę na czas określony, w której strony nie przewidziały dopuszczalności wcześniejszego jej rozwiązania za wypowiedzeniem. Uznano, że pracownikowi przysługują roszczenia z art. 59 w związku z art. 56 kodeksu pracy, czyli tak jak w przypadku rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z naruszeniem tych dwóch przepisów.

W ubiegłym roku Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych podjęła uchwałę w sprawie ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tymi wyborami wpłynęły siedemdziesiąt trzy protesty. W odniesieniu do dwudziestu protestów Sąd Najwyższy wydał opinię, że są one uzasadnione w całości lub w części, ale stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów. Protestów nieuzasadnionych wpłynęło dwadzieścia dziewięć, a najwięcej, bo sto siedem, pozostawiono bez rozpoznania, gdyż nie spełniały wymagań przewidzianych przez kodeks wyborczy.

W związku ze sprawami wyborczymi na szczególną uwagę zasługuje także postanowienie, w którym przyjęto, że wpis obywatela do wykazu osób udzielających poparcia utworzeniu komitetu wyborczego wyborców jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on obywatela oznaczonego numerem PESEL podanym w tym wykazie. Sąd Najwyższy nie podzielił opinii Państwowej Komisji Wyborczej, iż nieczytelne wpisanie danych osoby udzielającej poparcia uniemożliwia sprawdzenie, czy osoba ta

jest ujęta w rejestrze wyborców, a zatem czy jest do tego uprawniona.

Precedensowe znaczenie miały dwie sprawy, w których Sąd Najwyższy wobec zmiany prawa wyborczego po raz pierwszy rozpoznawał odwołania od postanowień marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła. Przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego była kwestia możliwości pełnienia funkcji posła przez prokuratora w stanie spoczynku. W ocenie Sądu Najwyższego jest to niedopuszczalne, a zakaz sprawowania przez prokuratora mandatu posła, wyrażony w art. 103 w ust. 2 konstytucji, dotyczy również prokuratora w stanie spoczynku. Niemniej nie ulega wątpliwości, że jest luka w prawie przez to, że nie jest przewidziana możliwość powrotu do stanu spoczynku po zakończeniu kadencji, co powoduje właściwie wyeliminowanie prokuratorów i sędziów w stanie spoczynku z możliwości kandydowania, gdyż wiąże się to z dożywotnią rezygnacją z dosyć jednak wysokiego uposażenia w stanie spoczynku.

Podsumowując, trzeba powiedzieć, że przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego świadczy dobitnie o dużej sile jego społecznego i ustrojowego oddziaływania w sferze praworządności i ochrony praw obywateli. Dzięki działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego eliminowane są rozbieżności w orzecznictwie sądów, co umacnia społeczne poczucie sprawiedliwości i sprzyja budowie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Do Sądu Najwyższego wpływają sprawy precedensowe oraz takie, których rozpoznanie może oddziaływać na rozwój prawa i jurysprudencji. Jest to zauważalne zwłaszcza w dziedzinach ustrojowych, społeczno-gospodarczych, a także w sferze praworządności oraz ochrony praw obywateli.

Znaczny stopień skomplikowania rozpoznawanych spraw i ich wielowątkowa materia wynikają nieraz ze złej jakości tworzonego prawa. Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach niejednokrotnie sygnalizuje błędy dostrzeżone w ustawach i potrzebę oraz kierunek zmiany. Eliminowanie niskiej jakości prawa powinno nastąpić przez jego rozważną i precyzyjną nowelizację z poszanowaniem podstawowych reguł techniki prawodawczej, stosowanie jednolitej terminologii oraz ograniczanie nadmiernej szczegółowości prawa. Ważna jest również dbałość o spójność zmienianych norm z dotychczasowymi przepisami.

Jeśli chodzi o najważniejsze kwestie wymagające zmian ustawodawczych, to należałoby zasygnalizować: zmianę przepisów o spółdzielniach, w szczególności mieszkaniowych; przywrócenie treści art. 939 §3 kodeksu postępowania cywilnego w celu umożliwienia zaskarżenia postanowień dotyczących zarządu i zarządcy zajętej nieruchomości; wprowadzenie grzywny w celu przeciwdziałania składaniu bezzasadnych wniosków o wyłączenie sędziego, będących nadużyciem praw procesowych; zmianę art. 24 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, konkretnie przez dodanie wyrazu „odpowiednie” w odniesieniu do stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego; zmianę ustawy o świadku koronnym, która w obecnym kształcie znacznie ogranicza, a w niektórych przypadkach pozbawia prawa do sądu osoby dochodzące od świadka koronnego roszczeń cywilnoprawnych; uchwalenie przepisów, które wyraźnie przewidywałyby, że pracow-

nik Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, niebędący radcą prawnym, może być pełnomocnikiem procesowym dyrektora tego zakładu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, i jednocześnie usuwałyby analogiczne wątpliwości dotyczące osób upoważnionych do reprezentowania innych organów rentowych w postępowaniu sądowym w tych sprawach.

Do zmian o charakterze ustrojowym sygnalizowanych przez Sąd Najwyższy należy zaliczyć wprowadzenie zasady, aby czynności przed Sądem Najwyższym mogła wykonywać tylko określona grupa profesjonalnych pełnomocników. Nie ulega wątpliwości, że przed Sądem Najwyższym wymagane jest świadczenie pomocy prawnej najwyższej kwalifikowanej jakości.

W kolejnych latach utrzymuje się znaczna liczba skarg kasacyjnych, których Sąd Najwyższy nie przyjął do rozpoznania lub które uznał za oczywiście bezzasadne w sprawach karnych. W Izbie Cywilnej w ubiegłym roku tysiąc osiemset trzysta skarg nie zostało przyjętych w ramach przedsądów, w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych były dziewięćset pięćdziesiąt dwie takie skargi, w Izbie Karnej tysiąc czterysta skarg uznano za oczywiście bezzasadne. Znaczna liczba skarg kasacyjnych, wnoszonych przez fachowych pełnomocników procesowych, jest niedopuszczalna, wadliwie uzasadniana lub sformułowana oraz zawiera wady formalne. Coraz częściej wnoszone są bardzo obszerne skargi kasacyjne, zawierające przypisy i długie cytaty z piśmiennictwa i orzecznictwa, w których zacierają się podstawowe walory środka zaskarżenia, jakimi są konkretność zarzutów i siła argumentów. Wnoszenie skarg oczywiście bezzasadnych, bez szans powodzenia, angażuje zbędnie nie tylko czas sędziów, ale przede wszystkim generuje znaczne koszty postępowania sądowego, ponoszone przez strony lub Skarb Państwa.

Do innych zmian ustrojowych sygnalizowanych przez Sąd Najwyższy należy zaliczyć przywrócenie zasady rozpoznawania przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w składach ławniczych. Wprowadzenie wyraźnej reguły, że rozpoznanie sprawy wbrew przepisom w składzie jednoosobowym lub ławniczym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, nie pociąga za sobą nieważności postępowania.

Kolejna sprawa to ustanowienie w przepisach ustrojowych dotyczących prokuratorów i sędziów zasady, że mandatu posła nie może sprawować także prokurator i sędzia, którzy przeszli w stan spoczynku. W razie zrzeczenia się stanu spoczynku prokurator i sędzia po zakończeniu mandatu powinni mieć możliwość odzyskania stanu spoczynku, którego się zrzekli.

Następna sprawa to wyrażenie w kodeksie wyborczym zasady, że w przypadkach, w których przewiduje się rozpoznanie określonych spraw przez Sąd Najwyższy, sprawy te rozpoznawane są przez trzyosobowe składy orzekające, chyba że kodeks wyborczy stanowi inaczej.

Kolejna sygnalizowana sprawa to wydłużenie wieku, w którym następuje obligatoryjne przejście w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego. Ostatnia zmiana, dokonana w ubiegłym tygodniu przez Sejm, dotycząca także ustawy o Sądzie Najwyższym, podwyższająca minimalny wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego, w którym moż-

na wystąpić z wnioskiem o przejście w stan spoczynku, z sześćdziesięciu pięciu do sześćdziesięciu siedmiu lat, w istocie nic nie wniesie, dlatego że niezwykle rzadko zdarzają się przypadki sędziów w wieku między sześćdziesiątym piątym a sześćdziesiątym siódmym rokiem życia przechodzących w stan spoczynku na podstawie tego przepisu. Nieliczne przypadki dotyczą tylko profesorów wyższych uczelni, którzy do siedemdziesiątego roku życia mogą być profesorami. Gdyby ten wiek obligatoryjnie został podwyższony do siedemdziesięciu pięciu lat, to niewątpliwie wpłynęłoby to na kwoty, które wypłacane są z tytułu stanu spoczynku. Poza tym widzę odchodzących siedemdziesięciolatków, którzy obecnie w większości są w bardzo dobrym stanie fizycznym i intelektualnym, i aż szkoda tych ludzi, aby przechodzili w stan spoczynku. Myślę, że to samo może dotyczyć profesorów wyższych uczelni, przynajmniej kierunków humanistycznych, bo może nieco inaczej to wygląda w przypadku nauk matematycznych czy przyrodniczych. Po prostu szkoda ludzi obowiązkowo wysyłać w stan spoczynku. Sytuacja profesora jest nieco łatwiejsza, choć nie wiem, dlaczego nie pozwala się siedemdziesięcioletnim profesorom pełnić funkcji rektorskich i dziekańskich, bo aż się prosi, żeby sprawowali je ludzie z doświadczeniem.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Konstytucja.)*

Konstytucja nie mówi o wieku.

*(Senator Jan Rulewski: Mówi o wieku emerytalnym.)*

Ale nie mówi o tym, że to ma być siedemdziesiąt lat.

*(Senator Jan Rulewski: Nie, mówi, że w odpowiednim wieku należy przechodzić...)*

Tak, to samo mówi w stosunku do sędziów. Tyle że myślę, że sędziowie Sądu Najwyższego z powodzeniem mogliby obligatoryjnie przechodzić, skoro wiek zasadniczy podwyższa się o dwa lata, powiedzmy, w wieku siedemdziesięciu dwóch lat, a przypuszczam, że i w wieku siedemdziesięciu pięciu lat. Niestety z ubolewaniem stwierdzam, że nie mogę prosić Senatu o wniesienie poprawki do ustawy sejmowej, bo ten przepis nie był zmieniany, więc wymagałoby to wniesienia odrębnej inicjatywy ustawodawczej, ale teraz to aż się prosi.

Z ważnych spraw dotyczących organizacji Sądu Najwyższego należy wymienić działania, które podjęto w 2011 r., umożliwiające od 1 lipca bieżącego roku powszechną publikację orzeczeń Sądu Najwyższego w internecie. Obecnie orzeczenia niepublikowane udostępniane są przez referat dostępu do informacji publicznej Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego na indywidualne wnioski osób zainteresowanych.

Na zakończenie, wracając do statystyk, chcę podkreślić, że średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w naszym sądzie wynosi w Izbie Cywilnej dziesięć miesięcy, w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych od sześciu do siedmiu miesięcy, w Izbie Karnej sześć miesięcy, a w Izbie Wojskowej półtora miesiąca od daty wpływu. Polski Sąd Najwyższy jest jednym z najbardziej sprawnie działających sądów najwyższych w Europie. Należy także podkreślić, że rozstrzyganie pytań prawnych odbywa się na bieżąco. W Izbie Karnej wszystkie skierowane pytania, w tym także kwestie najtrudniejsze, wymagające zaangażowania przy ich rozpoznaniu składów

powiększonych, zostały rozpoznane przed upływem pół roku od daty wpływu. W Izbie Cywilnej w 2011 r. podjęto aż siedemdziesiąt siedem uchwał, w tym dwanaście w składzie powiększonym. Dziękuję za uwagę.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Prezesie.

Otwieram teraz debatę, oczywiście w pierwszej kolejności z możliwością zadawania pytań.

Pan poseł Wojciechowski.

Proszę bardzo.

### **Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:**

Bardzo dziękuję,

Panie Profesorze! Panie Przewodniczący!

Poprosiłem pierwszy o głos, bo nie będę mógł zostać do końca, za co od razu chciałbym przeprosić. Żałuję, ale po prostu mam już następne, ustalone na dziś spotkania.

Bardzo się cieszę, że mogę wziąć udział w tym posiedzeniu. Cieszę się z obecności pana prezesa, pana pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, pana sędziego Stanisława Dąbrowskiego. Przy okazji taka refleksja. Dokładnie dwadzieścia dwa lata temu, bo 16 maja 1990 r., wówczas jako sędzia i zarazem członek Krajowej Rady Sądownictwa miałem zaszczyt uczestniczyć w wyborze pana sędziego do pierwszego składu Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej...

*(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski: Dziękuję panu posłowi za ten głos, za to, że był pan uprzejmy głosować...)*

Wielka satysfakcja, bo był to właściwie początek, może nie początek, ale z pewnością ważny moment znakomitej kariery osobistej pana sędziego, potem przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa i pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Dziękuję za sprawozdanie, bardzo rzeczowe, merytoryczne, pokazujące ogrom pracy, którą wykonał Sąd Najwyższy. Zastanowiło mnie to, że są tak dobre wyniki pracy Sądu Najwyższego, że rzeczywiście jest jednym ze sprawniej działających w Europie sądów najwyższych przy dużym obciążeniu, w sytuacji gdy sędzia ma przeciętnie dwa dni na rozpatrzenie sprawy. A przecież do Sądu Najwyższego bardzo często trafiają sprawy o dużym stopniu skomplikowania. To jest rzeczywiście duże obciążenie sędziów. Pierwsza moja refleksja dotyczy tego obciążenia. Pan prezes właściwie już o tym mówił, ale mnie się wydaje, że to jest zbyt duże obciążenie sędziów i mamy chyba zbyt szczupły Sąd Najwyższy w relacji do zadań, które zostały na niego nałożone. To się przekłada na konkretne problemy.

Ja w ramach swojej poselskiej działalności interwencyjnej stykam się z dziesiątkami, z setkami nawet spraw, które przechodzą przez sądy, niektóre z nich również przez Sąd Najwyższy. Muszę powiedzieć, że są wśród nich takie sprawy, które – tak przypuszczam – być może byłyby inaczej rozpoznane, gdyby Sąd Najwyższy miał na nie więcej czasu i więcej możliwości poczynienia głębokiej refleksji.

Nie chcę teraz mówić o szczegółowych sprawach, bo nie czas i miejsce na to. Dotyczy to głównie spraw karnych, niektóre rozstrzygnięcia mogłyby być inne.

Ja myślę – nie wiem, czy pan prezes się z tym zgodzi – że podstawy kasacji są zakreślone dość wąsko, musi się zdarzyć naprawdę jakaś bardzo poważna wpadka sądu drugiej instancji, którejs tam instancji, żeby doszło do skutecznego wniesienia kasacji i do uchylecia wyroku w tym trybie. Teraz w dyskusji ponowię mój wniosek, choć nie jest to wniosek w sensie formalnym, przypomnę postulat, który już zgłaszałem, że widoczna jest potrzeba wprowadzenia możliwości interwencji kasacyjnej w nadzwyczajnym trybie, czegoś na kształt rewizji nadzwyczajnej. Z panem sędzią zaczynaliśmy działalność sądowniczą w czasach, kiedy jeszcze były rewizje nadzwyczajne, o szerokim zakresie, w rewizji nadzwyczajnej można było podnieść to wszystko, co w każdej innej zwykłej rewizji. Dzisiaj możliwości kasacyjne są ściśle ograniczone, ściśle limitowane. Ja bardzo często, gdy idę na przykład z jakąś sprawą do rzecznika praw obywatelskich czy do prokuratora generalnego i proszę o wniesienie kasacji, o rozważenie wniesienia kasacji w jakiejś sprawie, z którą ktoś się do mnie zwrócił, słyszę w odpowiedzi, że nie ma na to szans. Może rzeczywiście można się zgodzić z tym, że ocena dowodów jest zła, czasem nawet skandalicznie zła, ale kasacja tego nie podważy. W związku z tym praktycznie nie ma możliwości podjęcia takiej interwencji.

Uważam, że wybrane czy wskazane dzisiaj organy państwa, czyli prokurator generalny, rzecznik praw obywatelskich, w pewnym zakresie rzecznik praw dziecka, a także organ, który kiedyś miał takie uprawnienia, ale je stracił, minister sprawiedliwości, powinny mieć możliwość wnoszenia kasacji w takim zakresie, jakiego zakresu dotyczy apelacja, czyli w pełnym zakresie, a nie tylko z przyczyn formalnych. Pozostawienie tego prawa w gestii tych organów nie spowodowałoby, tak to nazwę, zapchania Sądu Najwyższego niepotrzebnymi sprawami, a pozwoliłoby na interwencję wtedy, kiedy mamy do czynienia z takimi sytuacjami, o jakich mówiliśmy przy okazji omawiania poprzedniego punktu obrad. Gdy w postępowaniu sądowym dochodzi do jakiegoś poważnego naruszenia praw człowieka, do jakichś poważnych uchybień, to w moim głębokim przekonaniu powinna istnieć taka możliwość naprawy tego błędu, naprawy krzywdy. Mówię o tym na podstawie naprawdę sporej wiedzy, nie tylko własnego doświadczenia sędziowskiego, ono jest już odległe, ale tego, z czym przychodzą naprawdę setki ludzi, zresztą nie tylko do mnie, także do państwa senatorów, posłów wielu ludzi przychodzi z takimi problemami. To nie jest tak, że to są peniacze, ludzie, którzy wszędzie poszukują możliwości interwencji, bardzo często są to ludzie, którym rzeczywiście stała się krzywda, a nie ma sposobu, żeby w sprawie tej krzywdy skutecznie interweniować.

Druga refleksja. Pan prezes jako pierwszy prezes Sądu Najwyższego nie ma możliwości działania w tej sprawie, ale powiem o tym może ku refleksji jako członkowi Krajowej Rady Sądownictwa. Potrzebna jest jakaś pogłębiona refleksja nad możliwością wnoszenia skarg na sądy, nie środków odwoławczych, ale takich zwykłych skarg, wtedy kiedy sędzia zachowa się niewłaściwie na sali sądowej, kiedy coś niestosownego powie do stron czy w jakiś inny spo-

sób lekceważąco się zachowa, przerwie sobie rozprawę o godzinie 13.00, bo się gdzieś tam spieszy, i odeśle ludzi, bo mu się nie chce dalej przesłuchiwać. Są takie sytuacje. Ten tryb skarg, który obecnie funkcjonuje, to – powiedzmy sobie szczerze – tak naprawdę nie istnieje.

Dzisiaj odpowiedzi pisze się do ministra sprawiedliwości, bo do kogo można pisać. Krajowa Rada Sądownictwa sprawuje zwierzchni nadzór nad badaniem skarg na sędziów, ale nie ma instrumentów, przynajmniej nic nie wiem o tym, żeby prowadziła jakieś bezpośrednie badania takich skarg. Nie ma praktycznie systemu zapewniającego przynajmniej obiektywne zbadanie skarg. To się zwykle toczy takim trybem, że skarga czy nawet interwencja poselska trafia do ministra sprawiedliwości, minister sprawiedliwości przekazuje ją do sądu apelacyjnego, apelacyjny do okręgowego, okręgowy do rejonowego, a na końcu ten sąd rejonowy przedstawia własną wykładnię wszystkich zdarzeń, to wraca i zostaje przesłane do senatora czy do posła. Tak jak mówiłem, punkt pierwszy mówi o tym, że sąd zawsze ma rację, a punkt drugi o tym, że jeśli sąd nie ma racji, to patrz punkt pierwszy. Bardzo często przebiega to według tego schematu i nikt nie ponosi odpowiedzialności.

Mówiliśmy tu na przykład o nadużywaniu aresztu tymczasowego. Niekiedy są to drastyczne sytuacje. Niedawno prasa opisywała przypadek, zresztą jeszcze gdzieś tam trwa postępowanie, aresztowania człowieka, który jest kompletnie sparaliżowany i trzeba go było nieść na noszach. Człowiek, który po jakimś ciężkim wypadku od dwudziestu dwóch lat jeździ na wózku, został pomówiony przez świadka koronnego w jakiejś sprawie i po prostu został aresztowany, wbrew wszelkim zaleceniom lekarskim, bo lekarze wykluczali tu możliwość pobytu w areszcie. Tymczasem go zamknięto, siedział kilka miesięcy. Aresztował go sędzia, wnioskował prokurator, ale areszt zastosował sędzia. Jest pytanie, czy kiedykolwiek ktoś poniesie odpowiedzialność w tak drastycznych przypadkach. Ja nie jestem, broń Boże, za tym, jak najdalszy jestem od tego, żeby jakoś ścigać sędziów, niezawistość sędziowska jest rzeczą nienaruszalną, ale w tak karygodnych przypadkach, kiedy lekceważy się ludzi, wydaje się wyroki, może nie wyroki, w tym przypadku postanowienia wbrew jakimkolwiek logicznym regułom, to odpowiedzialność powinna być egzekwowana. Władza sędziowska jest dzisiaj tak wielka, tak wielka, że...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: ...dyscyplinarna.)*

Tak, dyscyplinarna, tyle że jest krótki okres i bardzo często to nie działa. Ja tu nie widzę takiego rozliczania. Dyscyplinarna stosowana jest wtedy, gdy gdzieś tam, nie wiem, zdarzył się jakiś incydent po alkoholu. Chociaż to akurat nie dotyczy sądu, tylko prokuratury.

Przy okazji powiem o takiej sprawie, jeden z senatorów dostał taką odpowiedź na swoje wystąpienie. Otóż gdzieś tam prokurator – zresztą prasa dużo o tym pisała – leżał kompletnie pijany na ulicy koło śmietnika, znaleziono go tam i zajęła się nim straż miejska. Okazało się, że prokurator, więc odwieziono go do domu. Był skandal na całe miasto. Skończyło się to udzieleniem upomnienia przez przełożonego i ten prokurator nadal pracuje, oskarża ludzi. Upomnienie od przełożonego. Upomnienie jest słuszne, bo gdy się śpi na śniegu, to się można przeziębic, ale nie było żadnego postępowania dyscyplinarnego.

Niestety jest skłonność do tolerowania różnego rodzaju złych zachowań. Nie mówię, że to jest jakiś wielki i masowy problem w prokuraturze czy w sądach, ale jest skłonność do pobłażania. Ja nie oczekuję tu zdecydowanych słów, może tylko refleksji pana prezesa, a nie jakiejś obszernej odpowiedzi. Niezależnie od tego sugeruję, żeby pan prezes jako członek Krajowej Rady Sądownictwa rozważył to, aby Krajowa Rada Sądownictwa też się nad tym zastanowiła. Skarg jest niestety bardzo dużo, a z odpowiedzi wynika, że one są prawie w stu procentach niesłuszne, bo to gwarantuje ten mechanizm, oparcie się tylko na tym, co zostało wyjaśnione w sądzie, nie ma możliwości obiektywnego przyjrzenia się niekiedy poważnym nieprawidłowościom.

Kończąc, chciałbym wyrazić głęboki szacunek dla pana prezesa, dla wszystkich sędziów Sądu Najwyższego. To jest wielka praca, której obrazem jest to sprawozdanie. Aha, chciałbym jeszcze podziękować za wniosek pana prezesa, który chyba w miarę szybko powinien zostać przekuty w rozwiązania legislacyjne. Ja akurat sprawę posłów pozbawionych mandatu znam, bo nawet występowałem jako pełnomocnik jednego z tych posłów. Trochę żałuję. Wydaje mi się, że z obecnych przepisów można było wyinterpretować możliwość łączenia tego z mandatem, ale nie chcę już wchodzić w szczegóły, tym bardziej że byłem zaangażowany w tę sprawę. Na pewno potrzebne i bardzo cenne w parlamencie byłoby doświadczenie sędziów, prokuratorów w stanie spoczynku. Zresztą pan prezes kiedyś, wtedy kiedy to było prawnie możliwe, łączył mandat posła wybranego do Sejmu z listy „Solidarności” 4 czerwca 1989 r. i nie wynikała z tego żadna szkoda, wręcz przeciwnie. Ale oczywiście w tej chwili mamy inny model konstytucyjny. Na pewno byli sędziowie, byli prokuratorzy, sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku bardzo by się przydali w polskim parlamencie, bo jest potrzebny przepływ informacji między praktyką sądową, salą sądową a stanowieniem prawa. Ten związek jest w tej chwili zbyt słaby. Tak że ja z pełnym przekonaniem – oczywiście nie jestem w polskim parlamencie, więc nie mogę w tym procesie uczestniczyć – gorąco popieram postulat, żeby stworzyć prawne możliwości uczestnictwa sędziów, prokuratorów w stanie spoczynku w pracach parlamentu. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Pośle.

Nie chcę przedłużać, bo jest już trochę późno, ale mimo to pozwolę sobie zapytać. Gdy pan mówi o odpowiedzialności sędziów przy okazji tych wszystkich nagannych wydarzeń, które tu pan ilustrował, to jaką odpowiedzialność ma pan na myśli.

### **Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:**

Ja nie mam gotowej recepty, ale przywołam przykład. Panie Profesorze, proszę państwa, swego czasu była taka sprawa, to się zdarzyło gdzieś na Pomorzu, sąd skazał niewinnego, jak się potem okazało, człowieka na piętnaście lat więzienia za zabójstwo dziecka. Ten niewinny czło-

wiek, który zresztą przyznał się do winy, cztery lata siedział w więzieniu. Po czterech latach prawdziwy zabójca zabił drugie dziecko i dopiero wtedy okazało się, że ten pierwszy siedział niewinnie. Oczywiście pomyłka sądowa może się zdarzyć, ale też chyba powinien... Tu nie może być żadnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, zresztą nie odpowiada się dyscyplinarnie za wyroki. Tymczasem jakiś rodzaj rozliczenia sędziów w takich sytuacjach powinien być stosowany. Ja w tym momencie nie mam gotowej recepty. Jeżeli jednak coś takiego się stało... Każda osoba pełniąca funkcję publiczną musi być jakoś rozliczana ze swoich karygodnych błędów. Myślę, że tam w samym orzekaniu musiały zostać popełnione poważne błędy. Ja sobie nie bardzo wyobrażam, żeby w takiej sytuacji niewinnego człowieka... Tak jak mówię, pomyłka może się zdarzyć, ale tam chyba nie chodziło o pomyłkę, lecz po prostu o brak rzetelności w orzekaniu.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Przepraszam, Panie Pośle...)*

Może jakaś ocena w Krajowej Radzie Sądownictwa, może jakaś komisja, bo powinien być jakiś sposób oceny skrajnych sytuacji. Nie możemy sobie pozwolić na zupełny brak zainteresowania takimi sytuacjami.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Pan zadaje trudne pytania.)*

Tak, to jest bardzo trudne pytanie.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Tak mówiąc między nami prawnikami, to moglibyśmy się czegoś przy okazji dowiedzieć.

Panowie Senatorowie, otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, pan senator Rulewski.

### **Senator Jan Rulewski:**

Nie wiem, czy to nazwać dyskusją, ale zasygnalizowałbym dwie, może trzy sprawy. Pierwsza jest jak najbardziej aktualna i dotyczy zakresu prawa pracy, a właściwie ubezpieczeń, mówię o emeryturach pomostowych. Mianowicie ustawodawca wskazał, że organy kontroli, w tym przypadku PIP, Państwowa Inspekcja Pracy, mogą składać skargi czy podejmować działania po stwierdzeniu naruszenia przepisów. Tymczasem kilka sądów, nie wszystkie, powiedziałbym, że jest tu pewien podział, uważa, że jeśli pracownik, który miał uprawnienie do emerytury pomostowej, przestał być pracownikiem, to już organ PIP, który ma dochodzić tego roszczenia, nie ma uprawnień, ponieważ ta osoba nie jest już pracownikiem, tylko osobą cywilną. Krótko mówiąc, sytuacja jest taka: pracownik, który pracował w szczególnych warunkach, uzyskał uprawnienia, nie otrzymał rekompensaty w postaci emerytury pomostowej i skarży się do Państwowej Inspekcji Pracy i przez niektóre sądy jest to oddalane, gdyż to nie podlega organowi kontroli, PIP, ponieważ pracownik już nie jest pracownikiem, jest tylko emerytem, a niektóre sądy uważają, że to są sprawy z zakresu prawa pracy. Dobrze by było się tą sprawą zająć, bo to szalenie ogranicza możliwości pracy organu kontrolnego, Państwowej Inspekcji Pracy, i moim zdaniem godzi w interesy pracownicze. To jest jedna sprawa.



Drugie zagadnienie zostało tu wspomniane, Panie Prezesie, jest to mianowicie przewlekłość postępowań. Zdarza się... Wprawdzie media narzekają, że tych skarg zgłoszonych i uznanych jest mało, ale ja to wiążę z pewnym doświadczeniem praktycznym, mianowicie z tym, że rzeczywiście sąd naruszył normy dotyczące okresu rozpatrywania, tych dwóch lat, i właściwej pracy, po czym sprawa okazała się przewlekła. Podosądny złożył skargę, uzyskał swoistą rekompensatę w postaci decyzji sądu okręgowego czy orzeczenia sądu okręgowego, ale sąd, na który się skarżył, w jakiś sposób usiłował zareagować na to w wyroku, w orzeczeniu. Moje pytanie jest następujące. Czy w przypadku, w którym taka skarga została złożona, zwłaszcza gdy została skutecznie rozpatrzona, obywatel, podosądny nie miałby prawa do zmiany składu sędziowskiego?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.  
Pan senator Paszkowski.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Panie Prezesie, ja mam pytania związane z wnioskami, które zostały sformułowane w informacji. W nawiązaniu do stwierdzenia, że kasacje są źle przygotowywane przez profesjonalnych pełnomocników, pojawił się postulat, żeby ograniczyć krąg tych profesjonalnych pełnomocników, którzy byłiby uprawnieni do składania kasacji. Rodzi się problem i ciekaw jestem, czy państwo macie jakieś propozycje co do tego, według jakiego kryterium należałoby kwalifikować pełnomocników jako dających większą rękojmię, gwarancję, że będą oni lepiej przygotowani. To jedno pytanie.

Drugie pytanie. Jest tu postulat uchwalenia nowych przepisów o spółdzielniach. Czy mógłby pan trochę rozwinąć ten temat w kontekście orzecznictwa? Z tego, co przeczytałem, wynika, że rozpatrywaliście państwo dużo spraw dotyczących spółdzielni, szczególnie spółdzielni mieszkaniowych, praw spółdzielczych, lokatorskich, własnościowych itd. Czy mógłby pan powiedzieć, w którym kierunku iść? Czy te przepisy są w tej chwili w takim stanie, że trudno je naprawiać poprzez orzecznictwo? Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Jeśli nie ma innych chętnych, to ja chciałbym sformułować dwa pytania. Pierwsze jest takie. Czy wystąpiły jakieś szczególne problemy w relacjach między Sądem Najwyższym a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości? Czy pan pierwszy prezes Sądu Najwyższego uważa, że w tej chwili nie ma żadnych większych problemów stwarzających trudności interpretacyjne czy takich spraw, które czyniłyby tę relację niejasną, a w związku z tym budziły trudności orzecznicze?

Drugie pytanie jest takie. Czy przy okazji sporządzania rocznego sprawozdania z działalności Sądu Najwyższego nie należałoby zawrzeć w tym sprawozdaniu rozdziału, który logicznie wydaje się dosyć uzasadniony, mianowicie

jakiejś oceny poziomu orzecznictwa sądów niższych? W gruncie rzeczy w pojedynczych sprawach w takim zakresie, na ile kasacja na to pozwala, Sąd Najwyższy dokonuje oceny prawidłowości orzeczenia sądu niższej instancji. Suma tych spostrzeżeń niewątpliwie daje podstawę do tego, żeby wyprowadzić jakieś ogólniejsze wnioski co do – ja nie waham się tego tak nazwać – poziomu orzecznictwa sądów niższych instancji, który w ocenie Sądu Najwyższego może być bardzo zadowalający, a może też w jakichś sprawach pod pewnymi względami być niepokojący. Tak jak rodzą się pewne spostrzeżenia i wnioski co do poprawy stanu prawa, o czym pan prezes wspomniał, tak mogą się nasunąć pewne wnioski dotyczące poziomu orzecznictwa sądów niższej instancji.

Jeżeli nie w tym sprawozdaniu, sam sobie zadaję takie pytanie, to gdzie i kto w państwie powinien dokonać takiej oceny. Czy tylko badacze naukowci, czy może biuro analiz, które w sądzie istnieje albo może istnieć i w celach naukowych, badawczych formułuje czy może formułować takie oceny? Przecież polityków, ale i zwykłych obywateli nie może nie interesować pytanie: jaki jest poziom orzecznictwa naszych sądów? Zadaję to pytanie nie tylko jako osoba, która od wielu lat zajmuje się prawem, ale także w ścisłym powiązaniu z punktem posiedzenia, który omawialiśmy wcześniej, mianowicie z tym, w ramach którego analizowaliśmy orzecznictwo czy konkretne wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których wskazywano na to, że są jakieś uchybienia w działalności sądów polskich, chociażby przewlekłość postępowania. Trudno sądom polskim zaliczyć na plus te przypadki – ja mówię o przypadkach, o zdarzeniu, nie mówię o jakiejś notorycznej praktyce – w których doszło do przewlekłości postępowania.

Czy pan prezes nie sądzi, że można by w tym sprawozdaniu, w tej informacji umieścić takie spostrzeżenia? Czy są jakieś przeszkody prawne, dla których tego się nie robi? A jeżeli ich nie ma, to czy nie powinno by się na przyszłość jakichś takich spostrzeżeń umieścić. Z punktu widzenia rozważań, które tu prowadzimy, one by miały niezwykłą doniosłość, bo Senat może sobie wyrobić jakieś zdanie w sprawie, o którą pytam, na podstawie tego bardzo szczegółowego sprawozdania, szczegółowej informacji, ale z tym na pewno byłoby to łatwiejsze. Poza tym, gdyby informacja zawierała taki punkt, można by powiedzieć, że byłaby ona pełniejsza.

Te dwa pytania pozwolę sobie dedykować. Proszę też o łaskawe odniesienie się do tych wypowiedzi, które tu miały miejsce, w takim zakresie, w jakim pan prezes uzna to za stosowne.

Proszę bardzo.

### **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski:**

Może zacznę od pytań pana profesora. Jeżeli chodzi o kwestię oceny sądów powszechnych przez Sąd Najwyższy, to jest to nie tyle pytanie, co pomysł pana profesora, zresztą bardzo interesujący. Na pierwszy rzut oka nasuwa mi się tylko jedna obawa, mianowicie taka, że może to być odczytane jako wykraczanie poza granice nadzoru judykacyjnego i wkroczenie w kompetencje ministra sprawiedliwości. Na

pewno nie chciałbym otwierać drogi do nowej konfrontacji z Ministerstwem Sprawiedliwości, ale porozmawiam z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości o tym, jak oni by to widzieli. Z tego, co rozumiem, pan profesor myśli tu nawet o szerszym ujęciu niż tylko poziom orzecznictwa w sensie jakości orzeczeń sądów drugiej instancji, bo także pod kątem efektywności działania sądów i sprawności postępowania, o której wszyscy wiemy, że jest jeszcze daleka od ideału. To jest bardzo ciekawy problem. Myślę, że jeżeli Ministerstwo Sprawiedliwości nie będzie miało nic przeciwko takiej współpracy, to w przyszłym roku będzie można pomyśleć o dokonaniu takiej oceny.

(Przewodniczący Michał Seweryński: Kto ma to zrobić, Panie Prezesie, jeśli nie Sąd Najwyższy?)

To jedna sprawa.

Druga to ewentualne problemy między Sądem Najwyższym a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. To jest sprawa, powiedziałbym, stosunków między sądami najwyższymi działającymi w Polsce, bo w Polsce jest więcej sądów najwyższych, Sąd Najwyższy nie jest jedyny. Są trzy krajowe sądy najwyższe i dwa europejskiej, te trzy krajowe to Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny, w istocie sąd najwyższy w sprawach administracyjnych, a dwa sądy europejskie to trybunał w Strasburgu i trybunał w Luksemburgu. Powiedziałbym, że najpoważniejsze rozbieżności, jakie się przytrafiały, to były rozbieżności między orzecznictwem Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek te napięcia wykazują tendencję malejącą.

Mnie się wydaje, że wszyscy sędziowie, nie tylko naszego Sądu Najwyższego, ale także Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, taka jest też pewnie tendencja w Strasburgu i w Luksemburgu, uważają, że należy wytyczać pewne granice. Wygląda to tak. Jeżeli chodzi o wykładnię ustaw, to Sąd Najwyższy ma ostatnie słowo, jeżeli chodzi o wykładnię ustaw dotyczących działalności administracji, to Naczelny Sąd Administracyjny, w odniesieniu do konstytucji Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do prawa europejskiego oczywiście trybunał w Luksemburgu. Aczkolwiek to nie zwalnia nas z obowiązku wykładni prawa europejskiego. Jeżeli jednak wiemy, że wykładnia została już dokonana przez trybunał luksemburski, to dbamy o to, żeby nasza wykładnia nie prowadziła do dysharmonii i rozbieżności. Wygląda to tak samo, gdy chodzi o trybunał w Strasburgu w zakresie konwencji praw człowieka. W tym zakresie trybunał w Strasburgu ma ostatnie słowo. Tak to należy traktować.

Faktem jest, że nasz sąd na razie nie kieruje pytań do Luksemburga, chociaż ma takie możliwości. Sprawy, które są rozpatrywane, daje się rozwiązać we własnym zakresie, nawet jeżeli wymagają wykładni prawa europejskiego, bo jest rzeczą sądu dokonywanie wykładni tego prawa. Gdyby jednak pojawiła się duża wątpliwość co do tego, jak prawo ostatecznie zostanie wyłożone przez trybunał w Luksemburgu, to niewątpliwie z takim pytaniem prejudycjalnym skład by wystąpił. Sytuacja jest podobna, jeżeli chodzi o trybunał w Strasburgu. Ja nie widzę rozbieżności w orzecznictwie naszego sądu i trybunału w Strasburgu. Gdyby takie rozbieżności się pojawiły, to – tak jak mówię – w przypadku sprawy dotyczącej wykładni naszego prawa,

prawa krajowego to jednak my jako Sąd Najwyższy jesteśmy suwerenem do wykładni tego prawa, jeżeli zaś chodzi o konwencję, to absolutnie nie możemy się wymądrzać i owinniśmy z pokorą przyjmować to, co powie trybunał. Tak to widzę.

Wiele problemów poruszył pan poseł Wojciechowski. Zaczę od ewentualnego wyposażenia ministra sprawiedliwości w możliwość składania kasacji nadzwyczajnej na wzór rewizji nadzwyczajnej. Obaj z panem posłem reprezentujemy już starsze pokolenie i pamiętamy rewizję nadzwyczajną, którą pewnie wspominamy z mieszanymi uczuciami, bo z jednej strony jeszcze w okresie PRL urzędnicy w Ministerstwie Sprawiedliwości, którzy byli wysoko kwalifikowanymi sędziami, przeważnie sędziami sądów wojewódzkich, dbali o poziom profesjonalny rewizji nadzwyczajnych, z drugiej strony, kiedy minister sprawiedliwości do 1990 r., a nawet dłużej, ale ja mówię o okresie PRL, składała te rewizje nadzwyczajne, to niewątpliwie nad tym składaniem rewizji nadzwyczajnych ciążyły, powiedziałbym, polityczne zdarzenia, które prowadziły do tego, że w niektórych sprawach składano rewizje nadzwyczajne, a w innych, bardzo podobnych, rewizji nadzwyczajnych nie składano. To był minus. Poza tym rewizję nadzwyczajną można było składać w terminie sześciu miesięcy, ale jeżeli naruszony był porządek prawny czy podstawowe zasady Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – już nie pamiętam, jakie było dokładne brzmienie tego przepisu – to w zasadzie można było ją złożyć w każdym czasie. W związku z tym podnoszono nie tylko w Polsce, ale i w literaturze europejskiej to, że w istocie w Polsce nie ma prawomocnych orzeczeń.

To jest kwestia dwóch wartości. Z jednej strony jest dążenie do tego, żeby wyrok był sprawiedliwy, do czego niewątpliwie trzeba dążyć. Jeśli wyrok jest niesprawiedliwy, to trzeba dążyć do jego korekty. Z drugiej strony niewątpliwą wartością jest pewność prawa, pewność, że jeżeli sąd prawomocnym wyrokiem wypowiedział się w jakiejś kwestii, to ma to walor stały i nie będzie podlegało zmianom.

Rzecz jest na pewno dyskusyjna, ale przy tej okazji chciałbym zauważyć, że bez względu na to, ile będzie możliwych instancji, to stuprocentowej pewności unikania pomyłek sądowych nie będzie. Człowiek nie jest Panem Bogiem i błędy zawsze mogą się zdarzyć, nawet gdy namnożymy instancji. Ja nie wiem, czy nasz system w tej chwili nie jest najrozsądniejszy. Standardem jest dwuinstancyjność, a orzecznictwo kasacyjne Sądu Najwyższego służy nie tyle poprawianiu błędnych orzeczeń, chociaż czasami także, ile ujednolicaniu orzecznictwa, służy temu, żeby nie było w Polsce jedenastu systemów prawnych ze względu na to, że jest jedenaście apelacji, czy czterdziestu sześciu systemów, bo jest czterdzieści sześć sądów okręgowych, które w pewnych sprawach są sądami drugiej instancji.

Ja widzę rolę Sądu Najwyższego przede wszystkim w zakresie ujednolicenia prawa, a jeśli weźmiemy to pod uwagę, to okaże się, że jest to też argument przemawiający przeciwko rozszerzaniu składu Sądu Najwyższego. Ja w swoim wystąpieniu powiedziałem, że chociaż Sąd Najwyższy jest zapracowany, to wcale nie chciałbym, żeby skład Sądu Najwyższego został powiększony. Mówiłem

o elitarnym charakterze Sądu Najwyższego, ale niezależnie od tego prawda jest też taka, że im liczniejszy skład Sądu Najwyższego, tym trudniej o jednolitość orzecznictwa w samym Sądzie Najwyższym. Sędziowie są niezawisli, podlegają tylko konstytucji i ustawom, a z tego wynika fakt, że niekoniecznie tak samo muszą wyklądać konstytucję i ustawy. Ten problem już istnieje w Sądzie Najwyższym. W Izbie Cywilnej jest trzydziestu sędziów, czyli w sumie dziesięć składów orzekających, i zdarzają się rozbieżności w wykładni pomiędzy składami i to niewynikające z tego, że jeden skład nie wie, co zrobił inny. Obecna komputeryzacja wyklucza takie sytuacje. Po prostu jeden skład może uważać – i czasami tak bywa – że drugi skład dokonał niewłaściwej wykładni i on dokona lepszej.

Im bardziej zwiększa się liczba sędziów Sądu Najwyższego, tym bardziej rośnie niebezpieczeństwo wystąpienia niejednolitości orzecznictwa w ramach samego Sądu Najwyższego. A niejednolitość orzecznictwa w ramach Sądu Najwyższego to jest rzecz bardzo zła, bo w sądach niższego szczebla budzi zamęt i prowadzi do pewnej anarchii prawnej, a możliwości ujednolicenia są ograniczone. Oczywiście ja jako pierwszy prezes, gdy stykam się z rozbieżnością orzecznictwa i uważam, że jest to rozbieżność istotna, to występuję z zagadnieniem prawnym do składu poszerzonego i ostatecznie ta rozbieżność jest usuwana, ale to trwa.

Nie ma już pana posła Rulewskiego, który podniósł nieznanne mi zagadnienie, mianowicie rozbieżności orzecznictwa co do uprawnień do emerytury pomostowej. Postaram się w tym zorientować. Do mnie nie dotarły sygnały o takiej rozbieżności. Jeżeli jest w tej sprawie rozbieżność orzecznictwa pomiędzy sądami i nie było ujednolicających orzeczeń Sądu Najwyższego, to też będzie można zająć się tą sprawą, ale przede wszystkim trzeba to sprawdzić.

W związku z tym generalnie nie chciałbym poszerzać składu Sądu Najwyższego. Jest jedna możliwość ułatwienia pracy Sądowi Najwyższemu. Oczywiście zależy to od parlamentu. Od dziesięciu lat obowiązuje ustawa o Sądzie Najwyższym z 2001 r. przewidująca, że każdy sędzia Sądu Najwyższego powinien mieć asystenta. Ale od dziesięciu lat jest to ideał, którego nie możemy osiągnąć, ponieważ co roku budżet Sądu Najwyższego nie pozwala na zatrudnienie odpowiedniej liczby asystentów, tak aby każdy sędzia miał asystenta. Robimy to w ten sposób, że sędziowie dzielą się asystentami. Gdyby sędzia mógł korzystać z pomocy asystenta, który przygotowywałby mu materiały, to byłaby to istotna pomoc. Jeżeli budżet w przyszłym roku pozwoli, to będę głęboko wdzięczny. Jeśli nawet nie będzie to osiemdziesięciu asystentów, a choćby sześćdziesięciu, to już będzie duży postęp.

Jeśli chodzi o skargi na sędziów, to problem jest bardzo trudny. Ja powiem, że do mnie też docierają sygnały, że pogarsza się, zwłaszcza wśród młodszego pokolenia sędziów, kultura prowadzenia rozpraw i kultura w zachowaniach w stosunku do ludzi, tak to trzeba powiedzieć. Tutaj nie są potrzebne specjalne rozwiązania prawne. Jeżeli sędzia dopuszcza się przestępstw, to odpowiada karnie. Wprawdzie jest chroniony immunitetem, ale ten immunitet jest immunitetem formalnym i jeżeli są dowody popełnienia przestępstwa, to oczywiście sąd dyscyplinarny zawsze

uchyla immunitet. Jeżeli jest to po prostu niekulturalne zachowanie w stosunku do osób uczestniczących w rozprawach, czy to stron, czy adwokatów, czy biegłych, czy innych osób, to jest postępowanie dyscyplinarne, któremu sędzia podlega w dwóch przypadkach, po pierwsze, gdy dopuści się przewinienia służbowego, po drugie, gdy naruży godność sędziego. Niewłaściwe zachowanie się w odniesieniu do stron czy ich pełnomocników jest zarówno przewinieniem służbowym, jak i naruszeniem godności sędziego. Problem tkwi nie w braku odpowiedzialności, tylko, powiedziałbym, w dowodach, zwłaszcza że często zdarzają się pomówienia.

Pan poseł wspomniał – ja też czytałem o tym w „Rzeczpospolitej” – o obecnie już oskarżonym, wcześniej tymczasowo aresztowanym, który jest sparaliżowany. Doszło do jego ekstradycji z Niemiec. Czytałem, że został pomówiony przez osobę, której podobno pożyczył większą sumę pieniędzy. Nie wiem, jak to było, bo znam to tylko z prasy. W kontekście przewinień sędziów chcę powiedzieć, że to też często opiera się na pomówieniach i jest kwestia wiarygodności.

Ja mam nadzieję, że bardzo oczyści atmosferę ogłoszone już przez ministra sprawiedliwości wprowadzenie rejestracji elektronicznej rozpraw sądowych. Myślę, że nagrywanie rozpraw sądowych ułatwi nie tylko pracę sądowi wyższej instancji, który będzie miał możliwość zweryfikowania protokołu, ale może też podwyższyć kulturę na sali sądowej i to nie tylko kulturę sędziów, ale także innych osób, bo powiedzmy sobie szczerze, że nieraz inne osoby występujące w sądzie też zachowują się mało kulturalnie, zresztą zawsze były ekscesy na salach sądowych. Tak że ja w tym widzę możliwości poprawienia sytuacji. Jednocześnie byłbym bardzo ostrożny, jeśli chodzi o propozycje wprowadzania instrumentów, które kreowałyby odpowiedzialność sędziego za wyrokowanie, a w istocie przekreślały niezawisłość sędziowską. Wtedy sąd przestałby być sądem. Najgorszą rzeczą, jaka mogłaby się zdarzyć, byłaby sytuacja, w której sędzia bałby się wydawać wyrok, bo podlegałby odpowiedzialności karnej, gdyby ktoś ocenił, że ten wyrok jest wadliwy, czy bałby się uniewinnić lub uznać winę oskarżonego. To właściwie w ogóle przekreślałoby sens istnienia sądu.

Cóż, ja już powiedziałem, że człowiek nie jest Panem Bogiem i omyłki się zdarzają. Myślę, że od sędziego można żądać przede wszystkim tego, żeby prowadził proces rzetelnie, rzetelnie i zgodnie z procedurą. A wadliwa ocena dowodów może się zdarzyć, może się też zdarzyć błąd wykładni prawa, nieraz nawet wytrawnych prawników ogarnia pewne zaślepienie. Dlatego są dwie instancje, chodzi o to, żeby można to było korygować, ale chyba do końca nie da się tego wyeliminować. Odpowiedzialności bym się bał.

Padła tu propozycja – chyba ze strony pana posła Rulewskiego – żeby przewlekłość postępowania była podstawą do wyłączenia składu sędziowskiego. W tej sytuacji trzeba by pewno zmienić ustawę. Zapewne byłaby taka możliwość i nie naruszałoby żadnych zasad przyjęcie, że stwierdzenie przewlekłości postępowania eliminuje dany skład, ale w obecnej sytuacji zbyt daleko idące byłoby twierdzenie, że każda przewlekłość postępowania oznacza brak bezstronności sędziego. Na gruncie obecnie obowią-

zującego prawa rzeczywiście trudno byłoby się domagać wyłączenia sędziego, chyba że w jakichś szczególnie drażliwych przypadkach.

Ja z ubolewaniem stwierdzam, na podstawie tego, co widzę w aktach, że rzeczywiście ze sprawnością postępowania w sądach, zwłaszcza pierwszej instancji, nie jest najlepiej, szczególnie w Warszawie. Doprawdy nie potrafię powiedzieć, dlaczego tak jest. Wydaje mi się, że na to składa się wiele przyczyn. Kiedyś, w czasach naszej młodości, inna była rola przewodniczących wydziałów w sądach, w sądach pierwszej instancji, którzy bardzo odciążali sędziów właściwie od wszystkiego poza sądem. Teraz ze względu na ochronę niezawisłości sędziowskiej przyjmuje się, że sędzia sprawozdawca powinien rozstrzygać o wszystkim w swojej sprawie, w związku z tym wszystko jest przekazywane do niego, przeważnie na niego czeka, a sędzia przewodniczący wydziału to jest tak bardziej dla ozdoby. Ja właściwie nie wiem, po co są teraz przewodniczący wydziałów w sądach, którzy są odciążeni od sądenia, jeżeli nie wydają jednoosobowych postanowień w sprawie, tak jak to bywało kiedyś, w okresie PRL.

Trzeba powiedzieć, że aczkolwiek z punktu widzenia, powiedziałbym, ideowego tamtego systemu nie można chwalić, był to system niewątpliwie ograniczający niezawisłość sędziowską, to sprawność postępowania była znacznie większa niż teraz. Ja w okresie PRL przez dwadzieścia lat byłem sędzią i nie wyobrażam sobie w tym czasie sprawy toczącej się kilka lat. Gdy sprawa toczyła się rok, to już trzeba było pisać sprawozdanie i przedstawiać je prezesowi sądu wojewódzkiego i Ministerstwu Sprawiedliwości. Naprawdę była kontrola nad szybkością postępowania, może zbyt ingerująca w sprawy orzekania, bo nawet oceniano, czy właściwie powoływano dowody, ale przynajmniej pod kontrolą było to, czy nie ma długich przerw między rozprawami.

Teraz, tak mi się wydaje, być może krzywdzę sędziów, ale z tego, co widzę w sprawach, które przychodzą do nas, do Sądu Najwyższego, to nieraz są wielomiesięczne przerwy w przypadku rozpoznawania spraw cywilnych i wszyscy starają się to traktować jako normalne, a zdecydowanie tak być nie powinno. Jeżeli wyznacza się kilka terminów co pół roku i po pięciu terminach, czyli po dwóch i pół roku, sprawa się kończy, to po pierwsze, mamy do czynienia z przewlekłością postępowania, a po drugie, przy okazji każdego kolejnego terminu wszyscy muszą się tej sprawy na nowo uczyć, bo się zapomina, więc i adwokaci, i sędziowie, wszyscy muszą się uczyć, a to do niczego dobrego nie prowadzi.

Ja doprawdy nie rozumiem, dlaczego odstąpiono od tego, co stosowano kiedyś – okres młodości zawsze wspomina się z pewną nostalgią, z sentymentem – bo kiedyś na porządku dziennym i zrozumiałe było to, że sędzia, odraczając sprawę, od razu wyznaczał termin rozprawy i to nie był jakiś odległy termin, tylko taki, który pozwalał poczcie na doręczenie zawiadomienia. Jeżeli został zgłoszony na rozprawie dodatkowy świadek i sąd widział potrzebę przesłuchania tego świadka, to nie odraczano sprawy na pół roku, ale na cztery tygodnie, tyle czasu, żeby świadek został zawiadomiony i drogą pocztową wróciło poświadczenie odbioru do sądu, żeby w razie niestawienia się świadka można było skontrolować, czy wezwanie dotarło, czy nie dotarło.

Wiem, że w małych miejscowościach sprawność postępowania nie jest najgorsza, ale w wielkich metropoliach, a szczególnie w Warszawie, wygląda to zupełnie inaczej. Niewykluczone też, mam takie niejasne podejrzenia, że pogorszyła się też jakość kadry urzędniczej w wielkich miastach, gdzie z sędziami konkurują inne zakłady pracy. W małych miejscowościach ta kadra jest stabilna, nie tylko sędziowska, ale też urzędnicza. Urzędnik, który pracuje przez wiele lat, wykonuje pewne czynności może nie w sposób automatyczny, ale bardzo sprawny, a nowy urzędnik może mieć trudności. To wszystko to są moje podejrzenia.

Sąd Najwyższy ma tylko nadzór judykacyjny, to oznacza, że my mamy kontrolować orzeczenia sądów drugiej instancji, ale nie sprawujemy nadzoru nad efektywnością postępowania w sądach pierwszej instancji. To należy do aparatu Ministerstwa Sprawiedliwości. Mogę się tylko domyślać, że są pewne możliwości dokonania usprawnień, ale moja ocena w tej materii z natury rzeczy musi być pobieżna i mało pewna co do tego, czy jest trafna. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Jeszcze panowie senatorowie.

Proszę bardzo, pan senator Mamątow, potem pan poseł.

### **Senator Robert Mamątow:**

Ja tylko chciałbym uzupełnić pytanie kolegi posła dotyczące dwóch prokuratorów, którzy zostali pozbawieni mandatu posła. Jak uniknąć takiej sytuacji, w której człowiek poddaje się procedurom demokratycznym, zostaje wybrany, zdaje sobie sprawę z tego, jakie są ograniczenia, a mimo wszystko zostaje wybrany, a później administracyjnie pozbawia się go mandatu? Jak uniknąć takich sytuacji?

### **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski:**

Trzeba podjąć decyzję, czy się chce być prokuratorem, czy się chce być politykiem. Ja tu się zgadzam z panem posłem Wojciechowskim co do tego, że z punktu widzenia społecznego pewno nie byłoby szkody, gdyby prokuratorzy w stanie spoczynku i sędziowie w stanie spoczynku mogli zasiadać w ławach poselskich czy senatorskich. Aczkolwiek to też mogłoby prowadzić do pewnych nadużyć, mianowicie wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku, z powoływaniem się na przykład na stan zdrowia i potem uprawiania działalności politycznej.

W moim przekonaniu rozwiązanie jest jedno. Jest przepis i w ustawie o Sądzie Najwyższym, i w ustawie o prokuraturze mówiący o tym, że jeżeli sędzia czy prokurator w stanie czynnym chce podjąć się innych obowiązków, nie tylko w Sejmie i w Senacie, bo może zostać ambasadorem, konsulem, rzecznikiem praw dziecka, był taki przypadek, to zrzeka się stanowiska, a po zakończeniu piastowanego mandatu może wrócić na poprzednie stanowisko. W takiej sytuacji Krajowa Rada Sądownictwa występuje do prezydenta, bez oceny tego kandydata, poza

jednym, musi on oczywiście zachować nieskazitelną charakter, nawet jeżeli nie ma wolnego stanowiska sędziowskiego. Analogiczny przepis można by wprowadzić zarówno w prawie o ustroju sądów powszechnych, jak i w prawie o prokuraturze, dotyczący sędziów w stanie spoczynku i prokuratorów w stanie spoczynku, ale to jest, powiedziałbym, kwestia woli politycznej parlamentu, czy chce takiej zmiany, czy też nie.

Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że nie ma takiej możliwości, a nie jest rolą prezesa Sądu Najwyższego recenzowanie wyroków, zresztą nie wiem, czy nie mogłoby to być potraktowane jako naruszenie niezawisłości sędziowskiej. Ze względu na autorytet prezesa byłby to jednak pewien nacisk, nawet poprzez ewentualną krytykę wyroku. Ja osobiście uważam, że ta sprawa była bardzo trudna i nie byłam pewny rozstrzygnięcia sądu – mówię o sprawie tych dwóch prokuratorów, którzy zostali posłami – do końca nie byłam pewny, jak sąd to rozstrzygnie. I oczywiście nie rozmawiałem z sędziami na ten temat tej sprawy, bo nie mogłem rozmawiać.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Jeszcze pan poseł Wojciechowski.  
Proszę bardzo.

### **Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:**

Jeszcze słowo w sprawie prokuratorów wybranych do Sejmu. Tam cały problem polegał na tym, czy gdy konstytucja mówi o prokuraturze, to ma na myśli również prokuratora w stanie spoczynku. Wtedy moja argumentacja szła w tym kierunku, że konstytucja nie mogła mówić o prokuraturze w stanie spoczynku, bo stanu spoczynku prokuratorów nie było wtedy, kiedy była uchwalana konstytucja, został on wprowadzony później, ale Sąd Najwyższy przyjął inny pogląd. Oczywiście można o tym dyskutować.

### **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski:**

Pytanie, czy prokurator w stanie spoczynku przestaje być prokuratorem. Oczywiście, tak, stan spoczynku prokuratorów wprowadzono później, ale oni wszyscy są prokuratorami. To jest kwestia ocenna, podobnie gdy chodzi o sędziów w stanie spoczynku. Z jednej strony sędziowie w stanie spoczynku nie mogą orzekać, ale z drugiej strony podlegają wielu rygorom, na przykład nie mogą być adwokatami, nie mogą prowadzić kancelarii. I dobrze. Wyobraźcie sobie państwo, co by się działo, gdyby sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku otworzył kancelarię adwokacką i jeszcze napisał, że jest sędzią Sądu Najwyższego w stanie spoczynku? To byłaby wręcz nieuczciwa konkurencja. Tak że uważam, że te rygory są bardzo pożyteczne ze społecznego punktu widzenia. Poza tym sędzia w stanie spoczynku podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, może być pozbawiony tego stanu spoczynku, może być ukarany naganą. Jest wiele takich elementów, które wskazują na pewien stosunek, też służbowy, między

sędzią w stanie spoczynku a sądem czy między prokuratorem a prokuratorem.

Ja się zgadzam, że to jest zagadnienie na bardzo długą dyskusję i prawdopodobnie strony mające odmienne stanowiska po dyskusji mogłyby pozostać przy tych stanowiskach. Rzecz w tym, że sędzia nie może powiedzieć, że może być wyrok taki albo taki, on musi wydać wyrok i przyjąć jednoznaczne stanowisko, rozciąć ten węzeł gordyjski, nawet jeżeli gdzieś tam w środku ma wątpliwości.

### **Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:**

Dziękuję bardzo.

Ja tylko jeszcze dodam pewien przykład. Zresztą nazwisko, które wymienię, jest pewnie panu prezesowi znane, to też jest jeden z sędziów, którzy w pierwszym składzie Krajowej Rady Sądownictwa wybierali pana do Sądu Najwyższego, chodzi mi o pana sędziego Andrzeja Krama, który jest w stanie spoczynku. Ja jako prezes Najwyższej Izby Kontroli poprosiłem go o współpracę w charakterze doradcy i on do tej pory jest tym doradcą jako sędzia w stanie spoczynku u prezesa Najwyższej Izby Kontroli, i mimo że ma osiemdziesiąt pięć lat, znakomicie służy swoim doświadczeniem sędziowskim tej instytucji. To jest przykład tego, jak sędzia w stanie spoczynku może być znakomicie przydatny i wykonywać ważną społecznie rolę.

Ale o czym innym chciałem mówić, chciałem nieco uzupełnić tę moją myśl, refleksję na temat rewizji nadzwyczajnych. Nie chodzi o to, żeby powracać do stanu, który był w PRL, bo pamiętamy, że wtedy nie było kasacji, była jedynie rewizja nadzwyczajna, uzależniona od dobrej czy złej woli ministra. Dzisiaj strony mają do dyspozycji kasację i nie chodzi o to, żeby cokolwiek likwidować. Ja to widzę w ten sposób – i moim zdaniem miałyby to pewien czy istotny sens – że można by na istniejącą kasację nałożyć kasację nadzwyczajną. Chodzi o to, żeby te cztery podmioty, a może także piąty, pan pierwszy prezes Sądu Najwyższego, który też miał kiedyś prawo do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych, mogły wnosić kasację nie tylko w tym wąskim gorsecie, który dotyczy stron. Wiadomo, że po to, aby nie nastąpił zalew takich spraw itd., podstawy kasacyjne muszą być wąsko zakreślone, ale nic by się złego nie stało, gdyby organy, które interweniują w nadzwyczajnych sytuacjach, miały szersze podstawy. Gdyby minister sprawiedliwości wniósł, nie wiem, trzydzieści, pięćdziesiąt, a nawet sto takich kasacji w ciągu roku, to nie przewróciłoby to systemu. W tej sytuacji na pewno nie byłoby więcej takich spraw.

Panie Prezesie, dzisiaj problemem jest pewna bezsilność. Ja już kilkakrotnie byłem w takich sytuacjach, że gdy apelowałem do prokuratora generalnego czy do rzecznika praw obywatelskich o wniesienie kasacji, to słyszałem odpowiedź: tak, rzeczywiście, to nie jest w porządku, ale my nie możemy, kasacja tego nie chwyci, za szeroko, nie mieści się. Jest tu pewna bezsilność wobec krzywdy, to jest najgorsza sytuacja. Proszę państwa, jest parę takich spraw, które mnie zakłócają sen, bo ja wiem o ludzkiej krzywdzie i nie jestem w stanie zareagować, nie jestem w stanie pomóc

człowiekowi, któremu ewidentnie stała się krzywda. Na tę krzywdę trzeba bezradnie, bezsilnie patrzeć.

Dlaczego ważny jest tu minister sprawiedliwości? Są obawy związane z tym, że to polityk. Nie wiem, myślę, że z jednej strony ryzyko jakiegoś politycznego wpływu na wymiar sprawiedliwości oczywiście istnieje, nie będę go bagatelizował, ale z drugiej strony potrzeba działania w wielu zwykłych ludzkich sprawach jest dużo większą wartością niż to ryzyko, moim zdaniem niewielkie ryzyko interwencji politycznej. Nie narusza to niezawisłości, nie burzy systemu, a daje możliwość interwencji w naprawę nadzwyczajnych przypadkach, w których powinno się reagować na ewidentną ludzką krzywdę. Tylko o to mi chodziło. Tak to widzę, myślę, że kasacja wnoszona przez organy szczególnie do tego uprawnione powinna być szersza niż w przypadku możliwości stron. Minister sprawiedliwości, który ma potężny aparat, może nie potężny, ale jest jedynym organem, który ma rzeczywisty aparat wizytacyjny...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

To powinno zostać wykorzystane.

*(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski: ...Sąd Najwyższy sobie poradzi. To jest kwestia decyzji politycznej, tak bym powiedział.)*

To jest ważna odpowiedź, którą chciałem usłyszeć.

Przepraszam państwa, ale ja się pożegnám. Bardzo dziękuję państwu, dziękuję panu przewodniczącemu, dziękuję również panu prezesowi. Kłaniam się.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Jeżeli nie ma innych pytań, to podziękujemy panu prezesowi, pierwszemu prezesowi Sądu Najwyższego za interesujące przedstawienie sprawozdania z działalności Sądu Najwyższego.

*(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski: Dziękuję bardzo.)*

Myślę, że panowie senatorowie zgodzą się z konkluzją, iż przyjmujemy do wiadomości to sprawozdanie.

Dziękuję bardzo, Panie Prezesie.

Zaraz przejdziemy do omawiania bardzo opóźnionego następnego punktu, czyli informacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

*(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski: Dziękuję bardzo. Do widzenia.)*

Dziękuję. Do widzenia.

Ogłaszam kilka minut przerwy.

*(Przerwa w obradach)*

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę państwa, wznawiamy posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam pana ministra Pawła Wojtunika i pana dyrektora Sławomira Śnieżkę, ponieważ przedmiotem naszego posiedzenia w tym punkcie jest omówienie informacji o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2011 r.

Panie Ministrze, bardzo proszę.

### **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Jako że materiał w postaci informacji o wynikach działalności CBA w 2011 r. został wcześniej przesłany i nie chciałem go odczytywać, żeby niepotrzebnie nie zabierać cennego czasu Wysokiej Komisji, pozwolę sobie skupić się jedynie na najważniejszych informacjach, kilku kluczowych informacjach i oddać się wraz z panem dyrektorem do dyspozycji Wysokiej Komisji, gdyby były szczegółowe pytania.

Główny przedmiot działalności CBA w ostatnim roku się nie zmienił, otrzymaliśmy dodatkowe uprawnienie i obowiązki wynikające z nowelizowanego prawa farmaceutycznego odnośnie do kontroli zamówień w tym obszarze. Koncentrowaliśmy się na zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń korupcyjnych oraz zagrożeń dla interesu ekonomicznego państwa. Prowadziliśmy również działalność związaną z tak zwaną tarczą antykorupcyjną, koncentrowaliśmy się na wybranych najważniejszych zamówieniach publicznych, procesach prywatyzacyjnych oraz realizacji programów rządowych, takich jak „Moje boisko – Orlik” czy „Radosna szkoła”.

Chciałbym powiedzieć, że mam już przyjemność trzeci raz sprawozdawać na temat wyników Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W odniesieniu do 2011 r. zauważyliśmy wzrost liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz przedstawionych zarzutów, znacząco zwiększyła się wartość zabezpieczonego mienia, o czym powiem za chwilę, znacznie wzrosła również liczba analiz przedkontrolnych oraz kontroli i to przy stałym budżecie oraz stałej liczbie zatrudnionych funkcjonariuszy i pracowników w sytuacji dosyć dużej aktywności profilaktyczno-prewencyjnej.

Jeżeli chodzi o sprawy operacyjne i procesowe, to w 2011 r. prowadziliśmy ich łącznie pięćset jedenaście, wszczętych zostało dwieście pięćdziesiąt sześć, zakończonych dwieście siedemdziesiąt siedem. W tym samym okresie sprawozdawczym prowadzonych było czterysta dziewięćnaście śledztw, z czego nowych postępowań było dwieście czterdzieści osiem. Jeżeli chodzi o zakres tematyczny, to większość tych spraw to sprawy dotyczące samorządu terytorialnego, w sumie 29%, w następnej kolejności sektora gospodarczego, tu jest 17%, organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, służby zdrowia, farmacji. W sprawozdaniu dostarczonym Wysokiej Komisji próbowaliśmy zaprezentować procentowo obszary zainteresowań Centralnego Biura Antykorupcyjnego, co wynika z przedmiotu prowadzonych postępowań przygotowawczych.

W 2011 r. dokonaliśmy zabezpieczenia mienia w wysokości ponad 50 milionów zł. Jest to bardzo znaczący wzrost w porównaniu do lat ubiegłych. To nie jest główny środek stosowany przez CBA, co wynika z uregulowań kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego. W latach ubiegłych te wysokości kształtowały się na poziomie 11,5 milionów, 12,9 miliona i 10,1 miliona, tak że tutaj jest pięciokrotny wzrost. Powiem, że ten wzrost wynika z zabezpieczeń dokonanych w sprawie działalności Komisji Majątkowej, gdzie zabezpieczyliśmy dość znaczącą część mienia przejętego naszym zdaniem w sposób nieuczciwy.

Łącznie przedstawiliśmy sześćset jeden osobom dwa tysiące sto trzydzieści jeden zarzutów i również odnotowujemy w tej kategorii wzrost w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Jeżeli chodzi o rodzaj środków zapobiegawczych, to w większości były to poręczenia majątkowe, sto trzydzieści dwa dozory policji, w stu dwudziestu przypadkach zakaz opuszczania kraju, w pięćdziesięciu ośmiu przypadkach tymczasowe aresztowanie, w trzydziestu ośmiu zawieszenie w czynnościach, a w dziewiętnastu przypadkach poręczenie społeczne. Chciałbym nadmienić, że środki zapobiegawcze – mamy w nich niewielki udział – są stosowane głównie na skutek decyzji prokuratury i sądu, które takie środki zarządzają.

Aktem oskarżenia, o co często pyta Wysoka Komisja, zakończono dziewięćdziesiąt dwa postępowania przygotowawcze. Stanowi to 45% wszystkich spraw procesowych kierowanych do prokuratury i sądu. Tu również odnotowujemy wzrost, bo w 2009 r. było to 38%, w 2010 r. – 41%, a teraz jest 45%. Często jesteśmy pytani o ten wynik jako miernik działalności biura. Progres świadczy o pozytywnej tendencji, chociaż nie można mówić o przełomie. Gdyby jednak ten postęp był bardzo radykalny, świadczyłoby to o pewnym zawirowaniu czy wprowadzaniu w błąd w sensie statystycznym.

Podam przykłady śledztw, nie opisując ich szczegółowo, w większości są to sprawy znane medialnie, po to, żeby również zaznaczyć, że biuro zwalcza przestępczość interdyscyplinarnie, w bardzo wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Jedną z najważniejszych spraw jest sprawa korupcji urzędników Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, także sprawa korupcji w związku z prywatyzacjami przedsiębiorstw PLL „Lot” SA i Stoen SA. Kolejne sprawy to nieprawidłowości w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, nieprawidłowości i przyjmowanie korzyści w związku z przetargami w Wojsku Polskim, przyjmowanie korzyści majątkowych przez funkcjonariuszy celnych na kilku przejściach granicznych w naszym kraju, przekroczenie uprawnień przez wójta gminy Kleszczów, podawanie nieprawdy i zatajanie prawdy w oświadczeniach o stanie majątkowym składanych przez różnych włodarzy samorządowych. Tych spraw również było kilka, może one w skali kraju nie są tak spektakularne, ale lokalnie są bardzo odczuwalne społecznie.

Drugim filarem działalności CBA jest działalność kontrolna. W tym zakresie również odnotowujemy postęp i ilościowy, i jakościowy w odniesieniu do lat ubiegłych. Zmieniliśmy metodykę typowania osób, które podlegają analizie przedkontrolnej prawidłowości i prawdziwości oświadczeń o stanie majątkowym, w związku z tym kontrole są bardziej ukierunkowane i bardziej efektywne. Dokonałmy kilku analiz systemowych ukierunkowanych na poszczególne kategorie społeczno-zawodowe. W 2011 r. poddawano takim analizom między innymi parlamentarzystów, komorników sądowych oraz pracowników lokalnych organizacji turystycznych. Analizy te skutkują później postępowaniami kontrolnymi. Odnotowujemy tu bardzo znaczący wzrost, ponieważ w 2011 r. wszczęliśmy sześćset osiemdziesiąt jeden analiz przedkontrolnych, a zakończyliśmy sześćset osiemnaście. Łącznie było tych

analiz osiemset sześćdziesiąt trzy. W większości były to analizy oświadczeń o stanie majątkowym, ale były też analizy decyzji gospodarczych. Szczegółowo jest to pokazane w materiale. W ramach analiz przedkontrolnych kierujemy również wytyczne, informacje czy wdrażamy postępowania przygotowawcze bez wszczynania kontroli. Jeżeli materiał jest oczywisty, to od razu skutkuje on bezpośrednimi działaniami CBA. W przypadku pozytywnej weryfikacji i wskazań do kontroli wdrażane są kontrole.

W 2011 r. prowadzono sto sześćdziesiąt pięć kontroli, w roku 2010 było ich dziewięćdziesiąt siedem. Do końca ubiegłego roku zakończonych zostało sto osiem kontroli. 87% kontroli prowadziliśmy w trybie doraźnym, co również nas cieszy, bo wskazuje na większą elastyczność, operatywność, jeżeli chodzi o reakcję na nieprawidłowości, o których informacje pojawiają się w mediach czy też uzyskujemy je ze źródeł otwartych. Tak jak w przypadku analiz przedkontrolnych, większość spraw, większość kontroli dotyczyła oświadczeń o stanie majątkowym oraz przestrzegania przepisów o ograniczeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. Były to dziewięćdziesiąt dwa postępowania kontrolne i w tym zakresie również odnotowaliśmy znaczący wzrost. Jeżeli Wysoka Komisja będzie zainteresowana, to jestem w stanie odnieść się statystycznie do odpowiednich danych z przeszłości.

Przykładowe postępowania kontrolne to kontrola dotycząca modernizacji Stadionu Miejskiego w Poznaniu, kontrola oświadczeń majątkowych składanych w związku ze sprawowaniem mandatu posła i funkcji ministra, kontrola dotycząca umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w ZUS, kontrola związana z nieprzebraniem przepisów ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez samorządowców i urzędników w województwie lubelskim czy też kontrola w Głównym Urzędzie Statystycznym. Przywołuję tu sprawy, które zostały już rozstrzygnięte decyzjami organów bądź wszczęto postępowania przygotowawcze.

Trzecim filarem działalności CBA jest działalność analityczno-informacyjna ukierunkowana na identyfikowanie nieprawidłowości oraz zagrożeń dla interesu ekonomicznego państwa. W ramach tej działalności o takich nieprawidłowościach powiadamy prezesa Rady Ministrów, w razie potrzeby również inne osoby pełniące kluczowe funkcje w państwie. Analitycy CBA przekazali premierowi dziewięć raportów specjalnych i cztery informacje sygnałowe. Z uwagi na niejawną charakter tych informacji nie mogę przytaczać ich tytułów, ale one dotyczyły różnych dziedzin, od drogownictwa, inwestycji drogowych po kwestie ustawodawcze. W dalszym ciągu skupialiśmy się na monitoringu przedsięwzięć rozdrobnionych, ale w skali kraju osiągających dosyć duże kwoty inwestycji. Były to programy „Moje boisko – Orlik 2012” oraz „Radosna szkoła”. Z naszej inicjatywy w 2011 r. włączyliśmy do tarczy antykorupcyjnej obszar wykorzystywania środków unijnych. Mamy podpisane w tym zakresie porozumienie z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Na bieżąco monitorujemy również kwestię wydatkowania środków unijnych, w szczególności w samorządzie.

Nie bez znaczenia pozostaje również kontakt z obywatelami. Mówiłem już o darmowej linii telefonicznej,

uruchomionej w CBA. Ze źródeł otwartych otrzymaliśmy siedem tysięcy sto siedemdziesiąt cztery sygnały o nieprawidłowościach. W czterystu czterdziestu jeden przypadkach w CBA wdrożono procedury związane z weryfikacją tych sygnałów, pogłębioną weryfikacją prawdopodobnych informacji o nieprawidłowościach. Do prokuratur skierowano bezpośrednio sto dziewięćdziesiąt osiem zgłoszeń, zaś w stu czterdziestu siedmiu przypadkach zainicjowaliśmy działania innych organów.

Czwartym głównym filarem naszej aktywności, to już ostatni z filarów głównych, jest działalność prewencyjna. Nie opisując zagadnień związanych z publikacjami, z konferencjami, działalnością naukowo-badawczą, chciałbym jedynie podkreślić, że w 2011 r. niezależnie od działań omówionych przeze mnie wcześniej prowadziliśmy pięćset szkoleń dla ponad dwustu instytucji. Łącznie wzięło w nich udział dwanaście tysięcy urzędników. Te szkolenia są w dalszym ciągu bardzo popularne, mamy bardzo dużo próśb, również od spółek Skarbu Państwa oraz od prywatnych podmiotów gospodarczych. Działalność szkoleniowo-dydaktyczną prowadziliśmy na podobnym poziomie. Rozszerzyliśmy zakres współpracy międzynarodowej o nowe państwa. Wynikiem tej współpracy było kilka spraw o charakterze międzynarodowym, realizowanych przez CBA w roku ubiegłym i w roku bieżącym.

Na zakończenie wystąpienia chciałbym powiedzieć o zagadnieniach organizacyjnych służby. Budżet CBA zaplanowany na rok 2011 to kwota 108 milionów 479 tysięcy 462 zł. W sprawozdaniu wykazujemy, że został on wykonany niemal w stu procentach, gdy zaokrąglimy, jest to 100%, a jest to kwota 108 milionów 474 tysięcy 252 zł. Największą część budżetu stanowią wynagrodzenia i wydatki pochodne, jednak było to mniej niż w budżecie w roku 2010. I tak w budżecie CBA 64% stanowią wynagrodzenia, uposażenia i pochodne tychże, 15% stanowią zakupy towarów i usług, pozostałe wydatki bieżące 10%, wydatki majątkowe 10% i resztę świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Podkreślę, że stan zatrudnienia na koniec 2011 r. to siedmiuset siedemdziesięciu dziewięciu funkcjonariuszy oraz siedemdziesięciu siedmiu pracowników. Łącznie, gdy zsumujemy liczby pracowników i funkcjonariuszy, zatrudnienie jest mniejsze w porównaniu z rokiem 2010 o trzy osoby. W 2011 r. służbę opuściło czterdziestu siedmiu funkcjonariuszy oraz jeden pracownik, a zatrudniliśmy trzydziestu dwóch funkcjonariuszy oraz siedemnastu pracowników. Staramy się ewolucyjnie zmieniać proporcję liczby pracowników cywilnych do liczby funkcjonariuszy, tak żeby funkcjonariusze, którzy do tej pory wykonywali czynności usługowe, obsługowe, logistyczne, zajęli się czynnościami merytorycznymi, a w to miejsce zatrudniamy pracowników cywilnych.

Realizowaliśmy trzysta osiemdziesiąt jeden szkoleń, w tym trzysta siedemdziesiąt jeden doskonalących, osiem specjalistycznych, dwa podstawowe. Łącznie szkolenia odbyło trzy tysiące dwustu pięćdziesięciu siedmiu funkcjonariuszy i pracowników, oczywiście taka liczba jest wynikiem przeliczenia sumy osób szkolonych w poszczególnych szkoleniach.

Jeżeli chodzi o sytuację lokalową, nie poprawiła się ona znacząco. Udało nam się pozyskać w trwały zarząd

budynek w Bydgoszcz pod kątem wnioskowanej również przez Wysoką Komisję nowej delegatury w tymże mieście. Główne trudności w funkcjonowaniu to zła sytuacja logistyczna. Staramy się ją ewolucyjnie poprawiać. W ubiegłym roku niestety utraciliśmy pozyskany wcześniej obiekt przy ulicy Królewskiej 27 w Warszawie, który miał być docelową siedzibą CBA. Utraciliśmy ten obiekt na skutek decyzji ministra skarbu państwa na rzecz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Mamy pewne rozwiązania alternatywne, nad którymi obecnie pracujemy. Prowadzimy, na ile nam pozwalają środki budżetowe, działania poprawiające funkcjonalność i stan dotychczasowych siedzib. Głównym ograniczeniem jest wysokość budżetu CBA, która od kilku lat nie ulega zmianie. Gdy nałożymy na to wzrastające koszty usług, wzrastające koszty stałe funkcjonowania CBA oraz potrzebę zwiększania funduszu płac w związku ze zwiększaniem się corocznie wysługi funkcjonariuszy, co skutkuje procentowym wzrostem tego budżetu, to okazuje się, że nie jest możliwe radykalne poprawienie sytuacji kadrowej czy sytuacji logistycznej CBA. Zadania realizujemy w podobnym jak w latach ubiegłych składzie personalnym. Nie chcę narzekać na sytuację, bo jestem świadom sytuacji kryzysowej i ograniczeń budżetowych. Jeżeli chodzi o wykonanie budżetu stagnacji, jakim był budżet CBA w roku ubiegłym, to uzyskaliśmy pozytywną rekomendację w tym zakresie Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję, Panie Przewodniczący. Oddaję się do dyspozycji Wysokiej Komisji.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Ministrze.  
Panowie senatorowie mają uwagi.  
Pan senator Mamątow.  
Proszę.  
(Brak nagrania)

### **Senator Robert Mamątow:**

Czy nie szkoda państwa działań idących w kierunku szkoleń? Myślę, że funkcjonariusze powinni się bardziej zajmować operacyjną robotą, zabezpieczeniem antykorupcyjnym niż szkoleniami. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.  
Proszę bardzo.

### **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik:**

Dziękuję bardzo.  
Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!  
Pozwolę sobie nie zgodzić się z panem senatorem i z jego tezą z kilku powodów. Zaczę od tego, że widzimy, że szkolenia są potrzebne. To nie jest pierwszy rok, w którym prowadzimy szkolenia antykorupcyjne. Widzimy olbrzymią zmianę jakościową w funkcjonowaniu nie tylko administracji centralnej, ale również samorządowej.



Jesteśmy zasypywani prośbami o realizację tych szkoleń. Wiem, że funkcjonuje taki stereotyp, że prowadzą je funkcjonariusze operacyjni oderwani od spraw operacyjnych, chodzą po szkołach i tak jak policjanci rozmawiają o narkotykach, tak oni mówią o korupcji. Jest to pewne uproszczenie w myśleniu i w obrazie tych szkoleń. Szkolenia te są prowadzone przez osoby, które na co dzień zajmują się miękkimi działami CBA. W centrali Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest gabinet szefa, który zatrudnia niespełna dwadzieścia osób. Tam znajduje się Wydział Komunikacji Społecznej, w którym pracuje sześć osób. Tam mamy takie osoby, które nigdy wcześniej nie pracowały operacyjnie, a zajmują się redakcją stron internetowych, działalnością naukową, publicystyczną, również kreowaniem wizerunku CBA. Głównie spośród tych osób wywodzą się osoby, które prowadzą szkolenia na poziomie centralnym. W delegaturach zaś są sekcje wsparcia i funkcjonariusze pionu kontrolnego, którzy realizują w terenie takie szkolenia kaskadowo, z reguły dla grup liczących od dwudziestu do pięćdziesięciu osób. W sumie daje to taką liczbę tych inicjatyw. W żadnym przypadku nie odbywa się to kosztem innej aktywności. W przeszłości biuro próbowało prowadzić tego typu działania, ale nie były one tak zorganizowane. W ramach tych działań przygotowaliśmy również podręcznik dla urzędników i podręcznik dla przedsiębiorców. Podręczniki te cieszą się olbrzymią popularnością. Podręcznik jest prosty w formie, prosty w treści, jest przygotowany jako swojego rodzaju bryk, podstawowe kompendium wiedzy antykorupcyjnej.

Nie zgodzę się z tezą pana senatora także z dwóch innych powodów. Po pierwsze, robimy to, bo nikt inny tego nie robi. Nie chciałbym teraz tego wątku rozwijać. Po drugie, usprawnia to również nasze działania w przyszłości, ponieważ poznajemy się, poznają się przedstawiciele CBA i osoby szkolone. My nie szkolimy przestępców ani potencjalnych przestępców urzędników, w związku z tym nie ma tu barier, a jednocześnie zauważamy, że świadomość prawna, także urzędników, jest żenująco niska, jeżeli chodzi o poziom wiedzy antykorupcyjnej. Jako przykład często przytaczamy pytanie jednego z urzędników: czy wzięcie koperty z pieniędzmi po załatwieniu sprawy też jest korupcją? Oczywiście, że jest, i my o tym mówimy. My chcemy działać również w ten sposób, zwalczać to tymi narzędziami. Mówimy o represji, o zwalczaniu, ale robimy to – jestem to w stanie udowodnić na podstawie danych statystycznych – szkolimy nie kosztem aktywności operacyjnej czy śledczej. Co więcej, podkreślam, że będziemy tę aktywność utrzymywać na dotychczasowym poziomie.

Redagujemy bardzo popularne serwisy antykorupcyjne. Jesteśmy o wiele mniejsi niż Policja, sto dwadzieścia czy sto trzydzieści razy, ale odnotowujemy niewiele mniejszą liczbę wejść na portale przez nas obsługiwane, a na pewno kilkakrotnie większą niż w przypadku stron ABW. Widzimy również taki pozytywny efekt naszej pracy, że przekłada się to na lepszą, wyższą ocenę funkcjonowania urzędników i nie są to tylko urzędnicy organów centralnych, ale urzędnicy innych instytucji i urzędnicy, funkcjonariusze innych służb, a także funkcjonariusze czy urzędnicy samorządowi.

Ja absolutnie gwarantuję, że tak jest. Pamiętam taki stereotyp, ktoś zarzucał mi w mediach, że agenci nie podejmują działań, nie robią operacji specjalnych, tylko szkolą. Szkolą ci, którzy powinni szkolić, którzy nigdy z tymi czynnościami nie mieli do czynienia.

Jeżeli chodzi o postępowania, to 2011 r. wszczęliśmy ich blisko dwieście pięćdziesiąt, w 2010 r. sto sześćdziesiąt dwa. Liczba spraw prowadzonych była większa, spraw zakończonych aktem oskarżenia też było więcej, podejrzanych o blisko stu więcej, zarzutów więcej o ponad 20%, środków zapobiegawczych czterysta jeden, a w poprzednim roku dwieście pięćdziesiąt pięć. W związku z tym trudno mi się zgodzić z tym, że CBA coś traci, prowadząc tę działalność. Uważamy, że jest ona niezbędna, tym bardziej że nikt inny jej nie realizuje.

(*Senator Robert Mamątow*: Tylko uzupełnienie.)

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę.

### **Senator Robert Mamątow:**

Mnie nie chodziło o to, że nie zajmujecie się innymi działaniami, tylko po prostu zastanawiałem się, czy nie szkoda tych ludzi. Ale rozumiem pana odpowiedź, tak, rozumiem.

### **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik:**

Panie Senatorze, proszę mi uwierzyć, że osoby, które się tym zajmują w całym CBA, zebralibyśmy przy jednym stole i zostałyby wolne miejsca.

(*Głos z sali*: Dwie osoby w centrali.)

W centrali są to na stałe dwie osoby i te osoby głównie tym się zajmują. Z reguły są to naukowcy, osoby, które były naukowcami, doktorzy, doktorzy habilitowani i robią to rewelacyjnie. Tak że my się z tymi szkoleniami nie narzucamy, my reagujemy jedynie na inicjatywę innych instytucji. Tak jak powiedziałem, obecnie dyskutujemy z konfederacją pracodawców Rzeczypospolitej i Business Centre Club. Powiem kolokwialnie, nie możemy się opędzić od zaproszeń i kolejnych inicjatyw.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę bardzo.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Ja mam takie pytanie, bo trochę mi brakuje w tym sprawozdaniu rozszerzenia pewnej oceny w kontekście zagrożeń korupcją. Tutaj państwo wspomina o działalności analityczno-informacyjnej, o raportach specjalnych, czterech informacjach sygnałnych, które były adresowane do osób pełniących kierownicze funkcje w państwie, wspomina tu się również o publikacjach, o mapie korupcji, gdzie są opisane najbardziej zagrożone obszary życia publicznego. To oczywiście poniekąd wynika także z informacji, które są tu zawarte.

Ja bym chciał pana ministra zapytać o największe zagrożenia, jakie państwo widzą, jeżeli chodzi o zachowania korupcyjne, gdzie są pewne mechanizmy ułatwiające korupcyjną atmosferę, gdzie są konieczne w najbliższym czasie pewne interwencje prawne, o czym pewnie wspominaliście państwo w tych raportach, i czy wasze postulaty są już wdrażane w życie, w kontekście doświadczeń, które wynikają również ze spraw, które tu pokrótce zostały zasygnalizowane jako wyniki waszych prac w 2011 r.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Zanim oddam głos panu ministrowi, chciałbym uzupełnić tę wypowiedź pana senatora Paszkowskiego. Mnie w tym sprawozdaniu brakuje, mówiąc innymi słowami samo, czegoś takiego, co można by nazwać wnioskami.

Niewątpliwie na podstawie rocznej działalności jakieś wnioski się nasuwają. Po pierwsze, wnioski co do tego, o czym mówił pan senator, gdzie pojawiają się największe zagrożenia korupcyjne czy przestępstwa korupcyjne. Jeżeli to się koncentruje w jakimś jednym obszarze, to nasuwa to pewne myśli, może także nasuwać pewne wnioski i propozycje. Jeżeli to jest tylko kwestia działań przestępczych, to jest spostrzeżenie o pewnej wartości, ale jeżeli to jest także kwestia niedoskonałego prawa, które nie jest dostatecznie solidne, żeby stanowić zaporę, to też jest dodatkowe spostrzeżenie, na podstawie którego można by formułować pewne wnioski dotyczące ulepszenia prawa. Krótko mówiąc, brakuje części zawierającej wnioski i części, która by zawierała pewne propozycje. Co należałoby zrobić, żeby poprawić stan respektowania prawa, zwalczanie i zapobieganie korupcyjnym zachowaniom? Taki jest cel tej służby, ona najlepiej widzi, gdzie się dzieje źle, dlaczego i co by można było zrobić, żeby ten stan poprawić. To mogą być wnioski dotyczące wzmocnienia potencjału kadrowego czy technicznego tej służby, ale mogą to być również wnioski dotyczące tego, o czym ostatnio mówili panowie, czyli podniesienia świadomości prawnej czy nawet pewnego zasobu wiedzy, który jest częścią wiedzy profesjonalnej, wiedzy o tym, jak się zachować w poszczególnych sytuacjach. Nie wszystko wynika ze złej woli, niektóre rzeczy wynikają po prostu z braku kompetencji, nieumiejętnego zachowania się. A może gdyby wspomniany stan prawa był w pewnych sprawach trochę lepszy, to ułatwiłby ściganie, a utrudniłby popełnianie przestępstw. To się w dziedzinie prawa robi zawsze.

Ja bym nawet chciał zgłosić taki wniosek pod adresem Centralnego Biura Antykorupcyjnego, żeby w następnym sprawozdaniu, w następnej informacji znalazł się taki punkt. On byłby cenny nie tylko dla parlamentu, nie tylko dla Senatu, myślę, że dla wszystkich, także dla rządu mógłby być cenny. Chociaż oczywiście być może jest tak, że CBA rządowi przedkłada swoją drogą własne spostrzeżenia i informacje, o których my nie musimy w tej chwili teraz mówić. To tyle tytułem uzupełnienia, żeby można było w jednym krótkim wystąpieniu na to odpowiedzieć. Dziękuję.

Proszę bardzo.

### **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W części podzielam ten pogląd, aczkolwiek formuła informacji ogranicza nasze możliwości. Przygotowując informację, my również dyskutujemy o tym, ile problemów czy wniosków w takiej informacji zawrzeć. Obawiam się, że my mamy dosyć długą listę wniosków i propozycji usprawniających zwalczanie korupcji w kraju i zmiany przepisów od przepisów ustawy o CBA poprzez zmianę przepisów czy doprecyzowanie pewnych rozwiązań związanych z oświadczeniami majątkowymi. Mamy również wiele uwag krytycznych. Obawiam się jednak o to, że gdybyśmy to zamieścili, to z informacji powstałby inny dokument niż informacja. Dlatego chcieliśmy uniknąć tego typu dywagacji w ramach tego dokumentu. My w sprawdzaniu niejawnym pewne wnioski, również o charakterze ogólnym, staraliśmy się zawrzeć. Ono jest kierowane do prezesa Rady Ministrów i sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Nie posiadamy inicjatywy ustawodawczej, w związku z tym trudno jest nam zgłaszać propozycje zmiany prawa.

Nie zmienia to faktu, że zgadzam się, że po lekturze może być odczuwalny brak tego typu wniosków. My ich mamy dosyć dużo. My mamy dosyć dużo wątpliwości co do obecnego systemu składania oświadczeń czy roli, jaką mają pełnić oświadczenia majątkowe. Sprowadza się to do tego, że zaczynamy mówić o sankcji karnej, a tak nie powinno być w przypadku podania nieprawdy w oświadczeniach majątkowych. Sankcja karna powoduje konieczność zawiadomiania przeze mnie prokuratury, a prokuratura sprawę umarza i wszystko kończy się jedynie skandalem, który może dotyczyć również panów senatorów, posłów. Z reguły oświadczenia wywołują sensację, bo dotyczą osób znanych. Mamy tu trochę poczucie wykonywania pracy syzyfowej. Mamy też wiele uwag co do charakteru innych przepisów czy innych obszarów, w których mogą powstawać mechanizmy korupcjogenne.

Chciałbym tu wspomnieć o tym, że skierowałem, wprowadzając w formie zastrzeżonej, pierwszy i ostatni raz raport specjalny również do marszałka Senatu w sprawie nieprawidłowości w kościelnej Komisji Majątkowej. Nie chcę tu ujawniać szczegółów, bo ten raport jest niejawnym przez listę osób czy spraw, które były kontrowersyjne i były przedmiotem zawiadomienia do prokuratury. Raport ten został również skierowany do prezydenta Rzeczypospolitej, prezesa Rady Ministrów, marszałka Sejmu i, jak powiedziałem, marszałka Senatu. My w tym raporcie opisujemy nie tylko stan faktyczny, ale potencjalne zagrożenia związane również z funkcjonowaniem pozostałych czterech komisji majątkowych i wskazujemy czynniki korupcjogenne. My tego typu dokumenty przekazujemy, choć one może rzadko trafiają do Wysokiej Izby, do Senatu.

W każdym razie chcę powiedzieć, że traktujemy tę informację... Jest ona sporządzona w formie zgodnej z wytycznymi prezesa Rady Ministrów, który zalecił nam taką formę tej informacji. Obawiam się tego, że tego typu analizy i wnioski zaburzyłyby kształt tej informacji. Możemy pokusić się o inny dokument tego rodzaju na potrzeby Wysokiej Komisji, bo mamy dosyć dużo uwag w zakresie prawotwórczym.

Przy okazji dodam, że my celowo przedstawiliśmy taki tort podzielony procentowo, bo można wyciągać wnioski co do zagrożeń, przewidywać zagrożenia już na podstawie tego tortu. Można wyciągnąć wniosek na przyszłość na podstawie skali spraw prowadzonych obecnie w odniesieniu do samorządu terytorialnego, bo 1/3 naszych aktywności skupia się samorządzie terytorialnym. Przewidujemy, że z uwagi na słabość instytucji lokalnych czy bliskie relacje instytucji lokalnych z samorządem terytorialnym i dużą dystrybucję środków finansowych, duże procesy inwestycyjne, także z wykorzystaniem środków unijnych, w najbliższym czasie tego typu zagrożenia będą występowały głównie na poziomie samorządu terytorialnego, od samorządu wojewódzkiego w dół. Stąd nasz pomysł, żeby objąć monitoringiem, zainteresowaniem, analizami kwestię wykorzystania funduszy unijnych w skali całego kraju, a one w większości są wykorzystywane przez samorządy terytorialne.

Oczywiście nie ma w tej informacji szczegółowych kwestii związanych z tarczą antykorupcyjną. Na skutek decyzji premiera zostałem przewodniczącym zespołu do spraw zwalczania korupcji, to jest taki podzespół w ramach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. W tym roku dokonaliśmy bardziej precyzyjnego podziału między nas, ABW i SKW obszarów zainteresowań tarczą antykorupcyjną. Widzimy zagrożenia, olbrzymie zagrożenia, dotyczy to również procesów bieżących, związane z informatyzacją państwa, czego przykładem jest sprawa chyba najgłośniejsza z realizowanych przez nas w ostatnim czasie. Widzimy potężne zagrożenia związane z nowymi rozwiązaniami dotyczącymi leków refundowanych. Staramy się przewidywać tego typu zagrożenia, ale obawiam się, że ich artykułowanie zaburzyłoby strukturę tej informacji.

Dokumenty takie jak mapa korupcji, próby zebrania tych danych są jedynie próbami, mniej lub bardziej udolnymi, ponieważ mamy dosyć duży problem z gromadzeniem danych. Korupcją zajmują się także inne instytucje w państwie i staramy się pracować nad coraz lepszą koordynacją. Z pewnością takie opracowanie wymagałoby dużego dokumentu, a nie chciałbym, Panie Przewodniczący, żeby wnioskiem głównym wypływającym z tego opracowania było to, że trzeba nas wzmocnić, rozbudować, wyposażyć, bo byłby to wniosek typowo roszczeniowy, a my jesteśmy świadomi wielu ograniczeń państwa.

Wracając jeszcze do kwestii strategicznych, chciałbym wspomnieć, że braliśmy aktywny udział i mieliśmy być koordynatorem wstrzymanego na razie projektu strategii antykorupcyjnej na rok 2013 i dalsze lata, na lata 2013–2017. CBA miało tu pełnić wiodącą rolę. Ten projekt, ta strategia antykorupcyjna niejako wyprzedzająco, wykorzystując nasze analizy i analizy innych służb, opisuje główne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa w tym obszarze. Z przyczyn mi nieznanych projekt na razie utknął w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Naszym zdaniem jest to również bardzo ważna i cenna inicjatywa, bo ten dokument, zakładając, że strategia nie będzie tylko dokumentem pisany i martwym, pozwala nam na bardzo aktywne działania w wielu obszarach naszego państwa.

Przepraszam, nie chcę, żeby ta odpowiedź była wymijająca, ale chciałbym uzasadnić, dlaczego to nie jest dokument analityczny. Część analiz kierowanych do premiera zawiera wnioski o zmianę sytuacji prawnej czy rozwiązań w konkretnych projektach. Jednym z takich wniosków jest na przykład zmiana przepisów prawa spółek handlowych, bo odkryliśmy, że w przypadku wykorzystywania funduszy unijnych w samorządzie bardzo często samorządowcy, którzy decydują o wykorzystaniu środków, jednocześnie pełnią inne funkcje związane z wykorzystaniem tych środków. Widzimy tu konflikt interesów. Jest to niedoregulowane i występowałam z wnioskami o zmianę przepisów w tym zakresie. Tak że chciałbym wskazać, że staramy się reagować analitycznie i wyprzedzająco. Nie chcę tu mówić o szczegółach, o tym, że przedmiotem tych raportów były choćby problemy inwestycyjne związane ze wstrzymaniem inwestycji ostatniego odcinka autostrady Warszawa – Konotopa itd. Głównym adresatem tych raportów z uwagi na taką, a nie inną konstrukcję ustawy o CBA, jest prezes Rady Ministrów. My nie możemy tego kierować do innych instytucji.

Jeżeli chodzi o zagrożenia, to reasumując, powiem, że mamy na uwadze wszystko to, co w kwestiach finansowych dzieje się na poziomie samorządów w odniesieniu do dużych kwotowo projektów, wszystkie projekty modernizacyjne, w tym w szczególności projekt informatyzacji państwa, o którym Wysoka Komisja pewnie wie też sporo z mediów, bo sprawa wniosku o wstrzymanie funduszy unijnych jest bardzo medialna, oczywiście korupcję w administracji na wszystkich poziomach. Widzimy tu pewne stałe tendencje. Można zaryzykować, że zagrożone są wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczo-politycznego z uwagi na to, że korupcja jest patologią wszechobecną i dotyczy w takim czy innym stopniu nas wszystkich.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Panie Ministrze, to, co pan teraz powiedział, to jest przykład tego bardzo cennego i brakującego uzupełnienia, dlatego że z tych konkluzji mogą wyrastać pewne inicjatywy, albo postulowane czy sugerowane przez pana ministra i jego urząd, albo takie, które senatorowie podejmą sami. W mojej uwadze nie chodziło o to, co przekracza nasze kompetencje, tylko o to, co jest w granicach tych kompetencji, na przykład wystąpienie z pewnymi inicjatywami, dotyczącymi zmiany prawa, poprawy prawa, bo my w inne sprawy nie możemy ingerować. Taka informacja, sprawozdanie z działalności to jest również podstawa do tego, żeby postawić pytanie: co należy zrobić, żeby było lepiej? A my w naszym zakresie musimy stawiać i stawiamy pytanie: co należałoby zrobić w dziedzinie ulepszenia prawa, żeby to sprzyjało osiągnięciu celu, w jakim wasza instytucja została powołana? W tym sensie brakowało pewnej konkluzji, której zarys był w pana wystąpieniu, za co dziękujemy.

Panowie Senatorowie, uważam, że możemy przyjąć informację do wiadomości. Proponuję taką konkluzję.

Dziękuję bardzo panu ministrowi i dziękuję panu dyrektorowi.

Na tym kończymy nasze posiedzenie. Dziękuję państwu.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii