



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (10.)
w dniu 10 stycznia 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09) dotyczącego ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2011 r. (sygn. akt K 25/09) dotyczącego ustawy – Prawo prasowe.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r. (sygn. akt SK 39/09) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania karnego.
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2011 r. (sygn. akt SK 13/08) dotyczącego dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym.
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2011 r. (sygn. akt P 7/09) dotyczącego ustawy – Prawo bankowe.
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2011 r. (sygn. akt P 1/10) dotyczącego ustawy o funduszach inwestycyjnych.
7. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 45/02) dotyczącego ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.
8. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r. (sygn. akt S 4/10) dotyczącego ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.
9. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2011 r. (sygn. akt P 36/10) dotyczącego ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 45)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozpoczynamy posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Mamy bardzo napięty grafik – dziewięć punktów – dlatego nie traćmy czasu.

Pierwszy punkt to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Przypominam, że jest to projekt, któremu już w poprzedniej kadencji zdecydowaliśmy się nadać bieg legislacyjny, ale z uwagi na brak kontynuacji Sejm nie zdążył tego przyjąć.

Bardzo proszę panią mecenas Katarzynę Konieczko o krótkie przedstawienie orzeczenia.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Dziękuję bardzo.

Orzeczeniem z dnia 18 listopada 2010 r. Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów art. 218 §1 kodeksu karnego oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jak również art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Jeśli chodzi o przepisy poddane kontroli Trybunału, to pierwszy z nich, art. 218 §1 stanowi, że „kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch”.

Z kolei art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, którą w informacji określam jako ustawę systemową, stanowi, że „w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, zakład – czyli Zakład Ubezpieczeń Społecznych – może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek”. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w ustawie.

Zgodnie zaś z art. 98 ust. 1 pkt 1 odpowiedzialności za popełnienie czynu określanego jako wykroczenie podlega ten, „kto, jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie”. Osoba taka podlega karze grzywny do 5 tysięcy zł. Takiej samej karze, zgodnie z ust. 2, podlega ten, „kto dopuszcza się czynów określonych w ust. 1 przy opłacaniu składek lub dokonywaniu wpłat z innych tytułów, do których poboru obowiązany jest Zakład”.

Przytoczone przepisy, po pierwsze, ustanawiają sankcje karne – bądź to za popełnienie czynu będącego przestępstwem bądź czynu będącego wykroczeniem – po drugie, ustanawiają sankcję finansową określaną jako dodatkowa opłata, którą zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wymierza ZUS.

Wobec tych przepisów postawiono zarzut naruszenia zakazu podwójnego karania, wywodzącego się z art. 2 konstytucji, a ponadto wyraźnie wyrażonego w przepisach prawa międzynarodowego, to jest w art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Trybunał zauważył, oceniając przepisy poddane jego kognicji, że zasada *ne bis in idem*, czyli unikania podwójnego karania, dotyczy zarówno sankcji o charakterze karnym, jak i sankcji administracyjnych, będących de facto sankcjami represyjnymi i mającymi ten sam skutek co sankcje prawa karnego.

Trybunał przeanalizował art. 24 ust. 1 ustawy systemowej i doszedł do wniosku, że w istocie opłata dodatkowa, o której mówi ten przepis, ma charakter tego typu sankcji i jednocześnie jej wymierzenie możliwe jest w odniesieniu do tych płatników, którzy z mocy ustawy karnej czy też ustawy o systemie ubezpieczeń podlegają odpowiedzialności zarówno karnej, jak i za popełnienie wykroczenia. Jak stwierdził Trybunał, dodatkowa opłata stanowi „sui generis sankcję za niewykonanie bądź też nienależyte wykonanie obowiązku opłacenia składek. Jej zastosowanie ma sens wówczas, gdy – przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności – można przewidywać, że spełni ona lub może spełnić założony dyscyplinujący cel. To zaś zależy od przyczyn nieopłacania składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości”. Wobec tego, zdaniem Trybunału, przy wymierzaniu tejże sankcji konieczne jest branie pod uwagę winy płatnika, czyli w istocie tego, dlaczego nie dopełnił obowiązku opłacania składek. To zaś, według Trybunału jest immanentnym składnikiem sankcji karnych, które wywodzone są z art. 218

§1 kodeksu karnego oraz art. 90 ust. 1 i ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zdaniem Trybunału możliwość przewidziana w tych ustawach, czyli w kodeksie karnym i w ustawie systemowej, narusza zakaz podwójnego karania, a tym samym przesądza o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Trybunał odroczył wejście w życie wyroku do dnia 31 maja 2012 r. Od razu chcę zaznaczyć, że w informacji znajduje się błędna data; jest 1 maja, a chodzi o datę 31 maja 2012 r. Niemniej wobec takiego a nie innego sformułowania sentencji powinny być niezwłocznie rozpoczęte prace legislacyjne, bowiem z dniem właśnie 31 maja zostanie usunięty z systemu art. 24 ust. 1, co będzie skutkowało tym, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie będzie mógł wymierzać dodatkowej opłaty.

Tymczasem Trybunał w uzasadnieniu zauważył, że ustawodawca, podejmując prace legislacyjne, powinien zapewnić ZUS możliwość prowadzenia takiej polityki, aby płacenie składek w należytym wysokości było zagwarantowane. Jednocześnie Trybunał zwrócił ustawodawcy uwagę na to, że nasila się tendencja polegająca na obwarowywaniu określonych obowiązków z jednej strony sankcjami karnymi, a z drugiej strony sankcjami o charakterze administracyjnym. I z całokształtu wyводу, jaki Trybunał zaprezentował, można wnosić, że tego typu politykę ustawodawcy ocenia on negatywnie.

Jeśli chodzi o propozycję wykonania wyroku, to proponujemy ponowne wystąpienie z projektem, z jakim Senat poprzedniej kadencji już występował, a mianowicie znówelizowanie art. 24 ust. 1 poprzez dodanie w nim zastrzeżenia, zgodnie z którym osoby fizyczne – bo, co ważne, Trybunał ten zakaz podwójnego karania odnosi przede wszystkim do osób fizycznych – nie będą za ten sam czyn ponosić odpowiedzialności karnej i opłaty dodatkowej; będzie im wymierzana tylko jedna z tych sankcji. Wydaje się, że to rozwiązanie jest o tyle zasadne, że zostało ono już przez ustawodawcę zastosowane w odniesieniu do innej ustawy, a mianowicie ustawy o podatku od towarów i usług, w związku z innym orzeczeniem Trybunału. Zatem tutaj wprowadzamy podobne zastrzeżenie i wydaje się, że ono będzie w pełni realizować zalecenia Trybunału, żeby ustawodawca zadbał również o to, aby Zakład Ubezpieczeń Społecznych dysponował takim dyscyplinującym instrumentem, jakim jest dodatkowa opłata; chodzi o zapewnienie opłacania składek przez wszystkich płatników.

Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Na jakim etapie zakończyła się praca w Sejmie nad tym projektem? Czy był już po pierwszym czytaniu?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

O ile pamiętam, Komisja Polityki Społecznej i Rodziny nie odbyła w tej sprawie żadnego posiedzenia, projekt został jedynie skierowany do tejże komisji do pierwszego czytania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

A na plenarnym posiedzeniu nie było pierwszego czytania? Ach, to jest z kodeksu, rozumiem... nie musi być, bo jest zmiana kodeksu karnego.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale chodzi o kodeks karny oraz ustawę o...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: My nie zmieniamy tutaj kodeksu karnego ani też tego przepisu ustawy systemowej...)

Rozumiem. Nie ma potrzeby kierowania tego na posiedzenie plenarne.

Otwieram dyskusję.

Uważam, że projekt jak najbardziej nadaje się do skierowania do pana marszałka w celu rozpoczęcia ścieżki legislacyjnej zgodnie z regulaminem.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Dziękuję bardzo.

Chciałbym przypomnieć, że w poprzedniej kadencji roli sprawozdawcy podjęła się pani senator Grażyna Sztark. Czy pani senator konsekwentnie chce przyjąć obowiązki sprawozdawcy? Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktu drugiego naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2011 r. dotyczącego ustawy – Prawo prasowe.

Bardzo proszę panią mecenas Katarzynę Konieczko o przedstawienie orzeczenia.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Wyrok z 18 lipca 2011 r. stwierdza, iż art. 13 ust. 3 prawa prasowego w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny zarówno z art. 45 ust. 1 konstytucji, jak i z art. 77 ust. 2 konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi element regulacji dotyczącej zachowania prasy w sytuacji, gdy toczy się postępowanie karne. Przede wszystkim w takim wypadku prasa powinna się powstrzymać od formułowania opinii co do rozstrzygnięcia, jakie zapadnie w postępowaniu sądowym, dopóki nie zostanie wydane orzeczenie przez sąd pierwszej instancji. Z kolei ust. 2 prawa prasowego stanowi, że „nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych oraz wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę”. Z kolei ust. 3, którym zajmował się Trybunał, wprowadza wyjątek w tym zakresie. Mianowicie zarówno prokurator, jak i sąd może zezwolić na publikację danych osobowych i wizerunku osób, ale tylko w odniesieniu do tych, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. Tym samym świadkowie, pokrzywdzeni lub poszkodowani mogą wyłącznie oso-

biście zgodzić się na publikację danych ich dotyczących. Istotą sprawy, którą zajął się Trybunał, było to, że decyzja prokuratora podejmowana w trybie art. 13 ust. 3 prawa prasowego nie podlega zaskarżeniu. Trybunał doszedł do wniosku, że choć przepis ten nie stanowi wprost, jakiego typu orzeczenie wydaje prokurator, to w sytuacji, gdyby miało być to zarówno postanowienie, jak i zarządzenie, osoba dotknięta tymże postanowieniem czy zarządzeniem nie jest w stanie poddać go kontroli sądu ze względu na treść przepisów kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którymi zaskarżeniu podlegają wyłącznie te postanowienia i ewentualnie zarządzenia, które zamykają drogę do wydania wyroku, dotyczą środków zabezpieczających bądź też tych, które zostały wyraźnie w ustawie wskazane.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postanowienie prokuratora w kwestii ujawnienia danych osobowych bądź wizerunku dotyczy bardzo istotnej sfery życia osoby podejrzanej i w związku z tym powinno być podejmowane ze szczególną rozważą. Zdaniem Trybunału czasami upublicznienie takich danych może mieć zdecydowanie bardziej negatywny skutek, aniżeli samo podanie wyroku do publicznej wiadomości, bowiem podejrzany korzysta z domniemania niewinności, tymczasem publikacja w prasie niejednokrotnie stawia go w pozycji zdecydowanie gorszej i ma taki efekt, który później, w razie uniewinnienia, trudno jest cofnąć. Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 47 konstytucji życie prywatne, rodzinne, cześć i dobre imię podlegają ochronie prawnej. W konsekwencji, zdaniem Trybunału, dobra te są objęte również gwarancją płynącą z art. 77 ust. 2 konstytucji, który przewiduje, że „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Jest to prawo do sądu sformułowane od strony negatywnej. Z kolei art. 45 ust. 1 konstytucji wyraża prawo do sądu w sposób pozytywny i tym samym również przesądza o tym, że w zakresie gwarancji, którymi otoczone są poszczególne dobra bądź wolności, każdy może poszukiwać sądowej ochrony.

Zdaniem Trybunału w sytuacji, gdy publikacja danych osobowych bądź wizerunku dotyka prywatnej sfery życia podejrzanego, powinien mieć on możliwość poddania tego typu postanowienia kontroli sądowej. Za potrzebą takiej kontroli przemawia w ocenie Trybunału w szczególności to, że przepis ten zawiera przesłankę w postaci ważnego interesu społecznego, która jest przesłanką nieodokreśloną. Według Trybunału wydanie postanowienia o publikacji wymaga od prokuratora ważenia konkurencyjnych wartości, a tym samym szczególnej wrażliwości i szczególnego podejścia, bowiem do publikacji powinno dojść tylko wtedy, gdy przemawia za tym potrzeba zapobieżenia dalszej przestępczej działalności podejrzanego, ustalenie przez organy ścigania nowych faktów bądź pozyskanie nowych dowodów, realizacja funkcji wychowawczej postępowania karnego, ostrzeżenie i uspokojenie opinii publicznej. W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że przepis, w którym pominięto prawo do wniesienia zażalenia, narusza zarówno wspomniany art. 77 ust. 2, jak i art. 45 ust. 1 konstytucji. Ponieważ orzeczenie Trybunału zostało już wykonane, to tylko krótko powiem,

że ustawa została uchwalona 30 czerwca 2011 r., po czym trafiła do Senatu. Senat wniósł dosyć istotną poprawkę, odraczając wykonalność postanowienia prokuratora, a następnie po zaakceptowaniu przez Sejm cały przepis wszedł do systemu 14 października 2011 r. I w tej chwili jest zagwarantowane prawo do wniesienia zażalenia nie tylko w sytuacji, gdy o ujawnieniu wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze, decyduje prokurator, lecz także wtedy, gdy tego typu decyzję podejmuje sąd już na etapie procesu sądowego. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo. Zatem jasno z tego wynika, że nadawanie biegu legislacyjnego jest tu niecelowe. W związku z tym składam wniosek o nienadawanie biegu legislacyjnego temu wyrokowi.

Kto jest za? (7)

Jednomyślnie, dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktu trzeciego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Bardzo proszę panią mecenas Katarzynę Konieczko o przedstawienie orzeczenia.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

We wspomnianym przez pana przewodniczącego orzeczeniu Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 632 pkt 2 kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim przepis ten w razie umorzenia postępowania karnego z powodu śmierci oskarżonego uniemożliwia zasądzenie na rzecz pokrzywdzonego i oskarżyciela posiłkowego należności z tytułu udziału w tym postępowaniu adwokata lub radcy prawnego ustanowionego w charakterze pełnomocnika. Przepis art. 632 stanowi o tym, w jaki sposób mają być rozłożone koszty procesu w sytuacji, gdy dojdzie do uniewinnienia oskarżonego bądź umorzenia postępowania karnego, przy czym w pierwszym punkcie mowa jest o sprawach z oskarżenia prywatnego, w punkcie zaś drugim, który stanowił przedmiot kontroli Trybunału, mowa jest o sprawach z oskarżenia publicznego. W tego typu sprawach w razie umorzenia lub uniewinnienia koszty ponoszone są zasadniczo przez Skarb Państwa. Wyjątkiem są tu należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego ustanowionego w charakterze pełnomocnika przez pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego, powoda cywilnego lub inną osobę, a także koszty z tytułu obrony oskarżonego w sytuacji, gdy sam oskarżony skierował przeciwko sobie podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 632a, który stanowi, że w wyjątkowych wypadkach, w razie umorzenia postępowania, sąd może orzec, że koszty procesu w sprawach z oskarżenia publicznego ponosi oskarżony. Jeżeli chodzi o podstawy umorzenia, to Trybunał zajmował się

tu jedną z podstaw wymienionych w art. 17 §1 kodeksu postępowania karnego, czyli przesłanką w postaci śmierci oskarżonego. Trybunał oceniał zaskarżony przepis z punktu widzenia art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli przepisu poręczającego prawo do sądu. Trybunał przypomniał wcześniejsze orzecznictwo w tym zakresie i jeszcze raz potwierdził, że kwestia kosztów jak najbardziej wiąże się z prawem do sądu. Trybunał zaznaczył, że ustrojodawca chciał – stanowiąc art. 45 ust. 1 – objąć prawem do sądu możliwie najszerszy zakres spraw. Jednocześnie obok domniemania drogi sądowej, jakie wynika z konstytucji, Trybunał dostrzega to, iż prawo to może pozostawać w kolizji z innymi normami konstytucyjnymi. Wówczas jednak ograniczenia prawa do sądu powinny być proporcjonalne, jak stanowi art. 31 ust. 3 konstytucji. Zdaniem Trybunału problematyka kosztów jak najbardziej mieści się w zakresie prawa do sądu, albowiem ograniczeniem tego prawa mogą być zarówno przeszkody natury proceduralnej, jak i chociażby przeszkody ekonomiczne w postaci zbyt wygórowanych opłat czy wydatków bądź też zbyt dużego ryzyka ekonomicznego, wyrażającego się w konieczności zwrotu kosztów postępowania w przypadku przegranej sprawy.

Jednocześnie Trybunał nawiązał do orzecznictwa sądowego w tym zakresie i podzielił stanowisko, zgodnie z którym o rzetelnym procesie można mówić wtedy, kiedy koszty postępowania obciążają w istocie tę stronę, której argumenty uznane zostały za przegrywające. Trybunał odniósł te rozważania do przepisu art. 632 pkt 2 i zauważył, że w przypadku śmierci oskarżonego, kiedy zachodzi konieczność umorzenia postępowania i jednocześnie, gdy pokrzywdzony bądź oskarżyciel posiłkowy korzystali z pomocy pełnomocnika, nie może być mowy ani o tym, że argumenty oskarżonego zostały uznane za mniej wiarygodne, ani też o tym, że to w istocie pokrzywdzony bądź oskarżyciel posiłkowy ustąpili w swych twierdzeniach. Zatem według Trybunału niesprawiedliwe jest obciążanie kosztami zastępstwa procesowego pokrzywdzonego czy też oskarżyciela posiłkowego. W takiej sytuacji to Skarb Państwa powinien ponosić koszty, bowiem to w istocie w interesie społecznym, w interesie organów państwa jest, by osoba pokrzywdzona czynem karalnym bądź też strona, oskarżyciel posiłkowy, przyłączyli się do procesu i działali na korzyść organów państwowych. Według Trybunału zatem przepis art. 632 w zakresie, o którym mowa w sentencji, narusza gwarancję wynikającą z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Wyrok ten już wszedł w życie, w związku z tym należy podjąć jak najszybciej prace zmierzające do jego wykonania. Jednocześnie należy zauważyć, że formuła, jaką posłużył się Trybunał Konstytucyjny, wskazując wyłącznie na umorzenie z jednej przyczyny, z powodu śmierci oskarżonego, jest dość wąska dlatego, że sprawa była rozpatrywana w wyniku skargi konstytucyjnej. Wydaje się jednak, że do tego wyroku trzeba by podejść szerzej, bowiem te same argumenty, które Trybunał przytoczył na poparcie swojego stanowiska, można przytoczyć w wypadku, gdy dochodzi do umorzenia postępowania chociażby z tej przyczyny, że skutek przewlekłości doszło do przedawnienia karalności. Innymi słowy pokrzywdzony lub oskarżyciel posiłkowy nie mogą ponosić konsekwencji tego, że organy wymiaru sprawiedliwości

popępiały błędy bądź działały opieszale i w związku z tym czyn się przedawnił. W takiej sytuacji zasadny byłby również zwrot kosztów zastępstwa procesowego.

W związku z tym propozycja przedstawiona państwu senatorom zmierza do nowelizacji nie tyle art. 632 pkt 2, o którym orzekł Trybunał, ile art. 632a, w którym już został sformułowany wyjątek od zasady wyrażanej w tym pierwszym przepisie. Mianowicie chodzi o to, żeby w przepisie art. 632a zastrzec, iż w sytuacji, gdy dochodzi do umorzenia postępowania – obojętne, czy będzie to umorzenie postępowania w sprawach ściganych w trybie z oskarżenia prywatnego, czy w trybie z oskarżenia publicznego – sąd w takim wypadku mógł orzec, że koszty procesu ponosi w całości lub w części oskarżony lub Skarb Państwa. W takiej sytuacji to do sądu ostatecznie będzie należała decyzja, czy konkretna sprawa i względy sprawiedliwości przemawiają za tym, aby na przykład koszty zastępstwa procesowego zostały oskarżycielowi posiłkowemu czy pokrzywdzonemu zwrócone z kasy Skarbu Państwa. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Uważam, że nowelizacja jest konieczna i rzeczywiście art. 632a daje sądowi możliwość tego – w takich wypadkach, o których mówiła pani mecenas – żeby kosztami procesu mógł w całości lub części obciążyć oskarżonego lub Skarb Państwa. Rzeczywiście bowiem pokrzywdzony poniesie przecież koszty pełnomocnika czy oskarżyciela posiłkowego i może być nie ze swojej winy pozbawiony zwrotu tych kosztów.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Pan senator Matusiewicz, bardzo proszę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Też uważam, że to jest właściwe rozwiązanie. Jeśli weźmiemy pod uwagę katalog z art. 17 k.p.k. – przypomnę, że chodzi o znikomą szkodliwość czynu, przedawnienie, śmierć czy brak skargi uprawnionego oskarżyciela, *lis pendens*, *res iudicata* itd. – to w każdym wypadku daje to sądowi możliwość działania. To jest bardzo dobre rozwiązanie. Jeżeli oskarżony umiera, a pełnomocnik działa w imieniu pokrzywdzonego, to ma możliwość zasądzenia kosztów od Skarbu Państwa.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że jest to akceptowane, w związku z tym składam wnioski o nadanie biegu legislacyjnemu temu projektowi w brzmieniu przedstawionym przez Biuro Legislacyjne.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Jednomyślnie, dziękuję bardzo.

Proponuję, żeby specjalista w sprawach karnych pan senator mecenas Matusiewicz był sprawozdawcą i reprezentował Senat w dalszych pracach w Sejmie nad tą ustawą. Przyjmuje to pan?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo.

Przypominam, że jest to nowa inicjatywa, rozpoznawana przez naszą komisję po raz pierwszy.

Przechodzimy do punktu czwartego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2011 r. dotyczącego dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym.

Jest to wyrok, który już był realizowany w poprzedniej kadencji, niestety nie było kontynuacji tego i to spowodowało, że musimy ponownie go rozpoznawać; i mam nadzieję również nadać bieg...

Bardzo proszę panią mecenas Katarzynę Konieczko o przedstawienie orzeczenia.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Wyrokiem w sprawie SK 13/08 Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym. Przepis ten stanowi element regulacji określającej zasady zwrotu kosztów osobie wezwanej przez sąd w związku z toczącym się postępowaniem. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dekretu świadkowi może być przyznane na jego żądanie odszkodowanie za zarobek utracony z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu. Z kolei art. 3 ust. 1 dekretu gwarantuje świadkowi – ale wyłącznie temu, który zamieszkuje w odległości ponad 10 km od miejsca wykonywania czynności urzędowych – zwrot kosztów podróży z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania czynności i z powrotem, jak również dietę, którą dekret określa mianem strawnego. Ponadto w szczególnych przypadkach sąd może przyznać zwrot kosztów podróży świadkom zamieszkałym w odległości nie mniejszej niż 4 km od miejsca wykonywania czynności urzędowych.

Z kolei art. 4 ust. 1, czyli ten przepis, którym zajmował się Trybunał, określa wysokość kosztów, jakie mogą być zwrócone świadkowi. Mianowicie za koszty podróży uznaje się, zgodnie z tym przepisem, koszty przejazdu środkiem transportu masowego, na przykład koleją lub autobusem, w klasie najniższej, jeśli zaś brak takiego środka, koszty przejazdu najtańszym z dostępnych środków lokomocji. Art. 5 z kolei przyznaje świadkowi, który nie został zwolniony przez sąd w dniu, na który został wezwany, zwrot kosztów noclegu. Art. 6 zaś mówi, że te wszystkie należności przysługują świadkom nawet wtedy, gdy nie zostali przesłuchani.

Przepisy te znajdują zastosowanie przede wszystkim w sprawach karnych, w sprawach o czyny będące wykroczeniami, a ponadto na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, ordynacji podatkowej i ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z kolei jeśli chodzi o zwrot kosztów przysługujących świadkom wzywanim w postępowaniach cywilnych, sytuacja wygląda nieco inaczej, bowiem zgodnie z ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych świadkowie tacy mają prawo do zwrotu kosztów podróży niezależnie od odległości, jaka

dzieli ich miejsce zamieszkania od sądu, jak również w innej wysokości. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 1 wymienionej ustawy świadkowie mają prawo do zwrotu kosztów „według zasad obowiązujących przy obliczaniu należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju”. Wynika stąd, że świadkowie w postępowaniu cywilnym są traktowani znacznie lepiej, albowiem przysługuje im zwrot kosztów podróży nie tylko środkiem publicznego transportu, lecz także samochodem, jeżeli sąd uzna, że użycie samochodu było uzasadnione. Jeśli chodzi o środki transportu zbiorowego, to już nie ma tutaj ograniczenia do klasy najniższej.

Trybunał rozpatrywał zaskarżony przepis pod względem dochowania standardu płynącego z art. 64 ust. 2 konstytucji, czyli zachowania równej dla wszystkich ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał zauważył, że przepis art. 64 ust. 2 jest emanacją zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji i przypomniał tutaj, że zasada równości wymaga jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Tak więc „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu określoną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Jednak jak już zostało przesądzone w orzecznictwie konstytucyjnym, zasada równości nie ma charakteru absolutnego i możliwe są odstępstwa od niej, pod warunkiem, że, po pierwsze, kryterium różnicowania przyjęte przez ustawodawcę związane będzie z celem i treścią danej regulacji. Po drugie, waga interesu, któremu dane różnicowanie ma służyć, będzie w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone przez nierówne traktowanie. I po trzecie, jeżeli kryterium obrane przez ustawodawcę będzie łączyło się w jakiś sposób z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi.

Trybunał zauważył, że w istocie nie ma jakiegokolwiek różnicy pomiędzy świadkami wzywanimi chociażby w postępowaniach karnych i świadkami wzywanimi w postępowaniach cywilnych. Mają oni takie same obowiązki i pełnią w stosunku do wymiaru sprawiedliwości taką samą funkcję, a mianowicie ich zeznania mają umożliwić dokonanie prawidłowych ustaleń faktycznych i wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Trybunał stwierdził również, że rodzaj postępowania nie przesądza, co oczywiście, o wielkości nakładów ponoszonych przez świadków, a zatem trudno uzasadnić ich różnicowane traktowanie. Według Trybunału nie ma też istotnych wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które przemawiałyby za innym traktowaniem świadków w postępowaniu na przykład karnym, a innym w postępowaniu cywilnym. Ponadto Trybunał zauważył, że takie różnicowanie może działać na niekorzyść wymiaru sprawiedliwości, a tym samym jest ono nieracjonalne, gdyż może zniechęcać świadków do wypełniania obowiązków w sytuacji, gdy są wzywani w postępowaniu karnym, a wiedzą, że nie otrzymają zwrotu kosztów podróży w wysokości przez nich poniesionej.

Trybunał uznał zatem, że przepis art. 4 ust. 1 dekretu narusza art. 64 ust. 2 konstytucji. W tej sprawie Trybunał również zdecydował się na odroczenie wejścia w życie wyroku. Wyrok ten będzie skuteczny z dniem 6 kwietnia 2012 r., co nakłada na ustawodawcę obowiązek podjęcia niezwłocznych prac legislacyjnych, albowiem od tego dnia w systemie będzie luka prawna, jeśli chodzi o możliwość zwrotu kosztów świadkom wzywanych w postępowaniach karnych, wykroczeniowych, administracyjnych, podatkowych, a także przed sądami administracyjnymi.

W orzeczeniu nie zostały sformułowane żadne konkretne postulaty, ale Trybunał zwrócił uwagę na to, że konieczne jest ujednoczenie i unowocześnienie zasad zwrotu kosztów podróży oraz pozostałych wydatków ponoszonych przez świadków. Senat poprzedniej kadencji wystąpił z taką inicjatywą, jednakże projekt ustawy został uchwalony na ostatnim posiedzeniu Senatu i siłą rzeczy już nie mógł być rozpatrzony przez Sejm. W związku z tym w informacji są przedstawione dwa rozwiązania. Pierwsze to takie, aby nowelizować dekret; przy czym miałyby to tę wadę, że oprócz art. 4 ust. 1 musielibyśmy znowelizować wiele przepisów dekretu, co z kolei sprawiłoby, że niemalże cały dekret byłby dotknięty ingerencją ustawodawcy. Drugie rozwiązanie polega na tym, aby stosowne przepisy wprowadzić do jednej z ustaw karnych, znowelizować również pozostałe ustawy, które tego wymagają, i jednocześnie dekret uchylić. Przedstawiona państwu senatorom propozycja zmierza do nowelizacji kodeksu postępowania karnego, a więc jest nieco inna niż ta, którą Senat uchwalił w poprzedniej kadencji. Mianowicie zmiana wynika stąd, że sugestie, jakie napływały z Ministerstwa Sprawiedliwości, były takie, iż te przepisy tak naprawdę powinny się znaleźć w kodeksie postępowania karnego, gdyż wtedy będą spójne z pozostałymi przepisami normującymi kwestię zwrotu kosztów procesu.

Jednocześnie proponujemy w projekcie nowelizację wszystkich tych ustaw, w których do tej pory występowało odesłanie do dekretu. Propozycja jest taka – skoro i tak zasady zwrotu kosztów będą ujednoczone – aby na przykład w tych pozostałych ustawach odsyłać do ustawy o kosztach postępowania w sprawach cywilnych i równocześnie znowelizować tę ustawę o kosztach postępowania w sprawach cywilnych, gdyż i tam znaleźć można takie rozwiązania, które stawiają świadków czy też biegłych w nieco gorszej sytuacji niż to jest w dekrete. Zatem kompleksowa nowelizacja pozwoli na ujednoczenie wszystkich zasad dotyczących zwrotu kosztów, czy to właśnie świadkom, czy też biegłym, na których temat co prawda Trybunał nie orzekał, ale moglibyśmy tutaj przykładać tę samą miarę równego traktowania. To wyczerpałoby wykonanie wyroku Trybunału i jednocześnie uchroniłoby ustawodawcę przed zarzutami niekonstytucyjności, jeśli chodzi o inne przepisy. Jak już wspomniałam, niezbędne będzie również uchylenie samego dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniach sądowych. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Uważam, że wdrożenie, wykonanie orzeczenia Trybunału jest absolutnie konieczne w celu ujednocze-

nia zasad zwrotu kosztów stron w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu karnym. Przedstawiona inicjatywa jest nowa i różni się od poprzedniej, która zresztą została przyjęta na ostatnim posiedzeniu, w związku z tym nie było czasu, ażeby rozpocząć prace w Sejmie. Jest to dość obszerna nowelizacja, ale rzeczywiście bardzo, w moim przekonaniu, potrzebna.

Czy ktoś jeszcze?

Pan mecenas Matusiewicz, bardzo proszę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Chcę powiedzieć, że ta druga koncepcja, polegająca na uchyleniu przepisów dekretu z 1950 r. – chyba jeszcze dekretu Bieruta, jednego z ostatnich dekretów, który obowiązuje w naszym prawodawstwie – i takie kompleksowe rozwiązanie, które przedstawiła pani mecenas, a jednocześnie ujednoczenie należności świadka, wynagrodzeń biegłego, tłumaczy w poszczególnych postępowaniach jest jak najbardziej uzasadnione. Przypomnę, że język tamtego dekretu był bardzo archaiczny; była mowa o strawnym itd.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, tak.)

Tak więc jest jak najbardziej zasadne, żeby to wyeliminować z naszego systemu prawnego. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Skoro nie ma innych głosów, to proponuję, abyśmy przyjęli wniosek o nadanie biegu legislacyjnego tej inicjatywie.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (7)

Jednogłośnie, dziękuję bardzo.

Proponuję, żeby pan przewodniczący Paszkowski był sprawozdawcą i reprezentował Senat w dalszych pracach nad tym projektem. Dziękuję bardzo.

Kolejne punkty to: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2011 r. dotyczącego ustawy – Prawo bankowe i rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2011 r. dotyczącego ustawy o funduszach inwestycyjnych.

Myślę, że te dwa punkty możemy rozpatrywać łącznie i również łącznie się do nich ustosunkować. Zgłaszam taką propozycję. Innych propozycji nie ma.

Bardzo proszę pana doktora Jarentowskiego o przedstawienie orzeczeń.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

W orzeczeniu dotyczącym prawa bankowego Trybunał orzekł, że art. 95 ust. 1 tej ustawy w związku z art. 244 §1 i art. 252 kodeksu postępowania cywilnego w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających

z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta jest niezgodny z art. 2, 32 i 76 konstytucji.

Ten zakwestionowany przepis mówi, że „księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych”. I w odniesieniu do tych dokumentów bankowych – w konsekwencji nazwania ich dokumentami urzędowymi – znajdują zastosowanie przepisy k.p.c., które stanowią, że „dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone”, a „strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego ten dokument pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić”. W praktyce oznaczało to, że w sporze sądowym dokumenty sporządzone przez bank traktowane były jako dokumenty urzędowe i to strona przeciwna, klient banku, nawet w sytuacji, kiedy był stroną pozwaną, musiał udowodniać, iż powództwo jest nieuzasadnione. Odwraca to ważną regułę sporu cywilnego, stanowiącą, iż to na powodzie spoczywa obowiązek udowodnienia pozwu.

Trybunał wskazał, że w przeciwieństwie do okresu, kiedy regulacja ta powstawała, banki są dziś prywatnymi podmiotami na wolnym rynku. Nie są więc elementami, tak jak kiedyś, systemu organów władzy publicznej. Poza tym zwrócił uwagę „na zmiany techniczne, jakie dokonały się w ostatnich latach w wykonywaniu operacji bankowych, oraz ich konsekwencje. Wprowadzony został na szeroką skalę obrót bezgotówkowy, nastąpiła informatyzacja działalności banków, w tym ich systemów rachunkowych”. Przepisy dopuszczają dzisiaj prowadzenie ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, uznając za równoważne z księgami komputerowe zbiory danych rachunkowych. Oznacza to między innymi, że księgi rachunkowe przestają mieć tradycyjną, papierową formę. Rozwój bankowości elektronicznej powoduje, że zaksięgowanie operacji dokonywanych przez klientów banku odbywa się często w dużej odległości od miejsca złożenia dyspozycji, w centrach rozliczeniowych, co dodatkowo utrudnia możliwość osobistej interwencji albo kontroli poprawności zapisów rachunkowych przez klienta banku. Jakkolwiek z prawnego punktu widzenia konsument ma możliwość skorzystania z wszelkich środków dowodowych obalających prawdziwość twierdzeń wywodzonych z dokumentów bankowych, to jednak w wypadku roszczeń finansowych ewentualne dodatkowe starania, aby udowodnić racje klienta, są iluzoryczne. Domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego powoduje, że jest to najbardziej wiarygodny środek dowodowy w postępowaniu cywilnym, najczęściej mający dla sądu rozstrzygające znaczenie. Nadanie mocy

prawnej dokumentu urzędowego ma istotne konsekwencje praktyczne, ponieważ jest on traktowany jako dowód zupełny, ograniczający lub nawet wyłączający stosowanie wobec niego zasady swobodnej oceny dowodów.

Trybunał zwrócił uwagę na to, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia z przywilejem przysługującym profesjonalnemu podmiotowi w stosunku do nieprofesjonalnego klienta. W konsekwencji kwestionowany przepis zróżnicował sytuację podmiotów uczestniczących w procesie cywilnym. Jeśli weźmie się pod uwagę cel tej regulacji, to brak jest dostatecznego uzasadnienia tego zróżnicowania; czynności bankowe nie są zadaniami publicznymi, a nadanie dokumentowi bankowemu mocy urzędowej służy ochronie interesów samego banku. Trybunał nie znalazł też innych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby to zróżnicowanie czy uprzywilejowanie.

Poza tym zwrócił uwagę na art. 76 konstytucji, nakazujący władzy publicznej – choćby poprzez uregulowania prawne – chronić konsumentów jako stronę słabszą. Tymczasem tu mamy do czynienia nie z ochroną, ale wręcz z czymś przeciwnym, z osłabianiem klienta.

Jeśli chodzi o skutki orzeczenia, to Trybunał uznał za niezgodną ze wskazanymi wzorcami tylko część normy prawnej nadającej moc prawną dokumentów urzędowych księgom rachunkowym banków oraz wyciągom sporządzonym na podstawie tych ksiąg w postępowaniu dowodowym w sprawach cywilnych prowadzonych wobec konsumenta, gdy znajdują do nich zastosowanie art. 244 i 252 k.p.c. Wynika to z charakteru kontroli inicjowanej w trybie pytania prawnego skierowanego przez sąd do Trybunału i w konsekwencji ograniczonego zakresu orzekania. Art. 95 ust. 1 prawa bankowego zawiera jednak szerszą treść normatywną niż objęta wątpliwościami konstytucyjnymi sądu pytającego. Ze względu na związanie granicami pytania prawnego, Trybunał orzekł o częściowej tylko niekonstytucyjności tego przepisu. To znaczy, że wskazane inne rodzaje oświadczeń i pokwitowań wystawianych przez banki w zakresie praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz wystawionych na rzecz banku zabezpieczeń nie tracą mocy prawnej dokumentów. Dotyczy to innych postępowań.

Wydaje się, że wymaganiem minimum jest wykreślenie z ust. 1 fragmentu pozwalającego na nadanie dokumentom sporządzonym przez bank mocy dokumentów urzędowych. W konsekwencji przepis ten powinien mieć brzmienie proponowane państwu na piątej stronie informacji.

Dodatkowo, jak tu pan przewodniczący wskazał, Trybunał zakwestionował podobny przepis z podobnymi wzorcami konstytucyjnym w ustawie o funduszach inwestycyjnych. Tam dotyczyło to nadawania rangi dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych funduszu sekurytyzacyjnego w postępowaniu cywilnym. Biuro Legislacyjne proponuje, by tam też dokonać stosownej nowelizacji. Trzecia propozycja to jest wykreślenie przepisów, które wprowadzają ułatwienia dla banków. Polega to na nadaniu dokumentom bankowym mocy dokumentów urzędowych w kodeksie postępowania cywilnego. Wszystko to znajduje się w propozycji, która jest przedstawiona Wysokiej Komisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem, że będzie to jedna...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Jedna.)

...inicjatywa, która będzie się odnosiła do tych dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Uważam, że ta inicjatywa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No i ta trzecia...

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dodam tylko, że przedstawiłem państwu senatorom dwie wersje wykonania; jedna z nich nie obejmuje kodeksu cywilnego. Przypomnę, że jest to już powtórzenie inicjatywy, dlatego że poprzednio Senat też inicjował wykonanie wyroku w tej sprawie. Inicjatywa została przez Senat podjęta, ale nie została uchwalona, ponieważ nie było kontynuacji w Sejmie. Poprzednio nie proponowaliśmy nowelizacji k.p.c., jednak dochodzimy do wniosku, że to jest ten sam problem i wcześniej czy później ten przepis też mógłby być zakwestionowany. Dlatego teraz ta inicjatywa została rozszerzona de facto o zmianę trzech ustaw.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Opowiadalbym się za propozycją zmiany tych trzech...)

Aha, i jeszcze czwarta kwestia... oczywiście to już zostało poprzednio objęte... Konieczne są pewne zmiany w ustawie o Banku Gospodarstwa Krajowego. W wąskim zakresie już wtedy komisja zdecydowała się pozostawić status dokumentu urzędowego i to jest bez zmian w odniesieniu do poprzedniej inicjatywy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bez zmian, jasne.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest.

Pan senator przewodniczący Piechota...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, najpierw przegłosujemy inicjatywę.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jest propozycja, ażeby przegłosować projekt w wersji najszerzej.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (7)

Jednogłośnie.

Proponuję, ażeby pan senator przewodniczący Leszek Piechota był sprawozdawcą i reprezentował Senat...

(Senator Leszek Piechota: Wyrażam zgodę, Panie Przewodniczący.)

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktów siódmego i ósmego, jeśli państwo pozwolą. Również te dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego... Słucham?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, są trzy projekty...

Proponuję, żeby rozpoznawać łącznie punkty siódmy i ósmy: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z 20 kwietnia 2004 r. dotyczącego ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r. dotyczącego ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Bardzo proszę pana doktora Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia oraz postanowienia.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Jest tu kilka niezależnych problemów, mimo że częściowo są one zawarte w tym samym wyroku. Dlatego ewentualnie będzie konieczność podjęcia kilku osobnych inicjatyw.

Jeśli chodzi o wyrok z kwietnia 2004 r. o sygnaturze K 45/02, to Trybunał Konstytucyjny orzekł, że, po pierwsze, art. 14 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w zakresie, w jakim nadaje rangę sekretarzy stanu szefom ABW i AW, jest niezgodny z art. 103 konstytucji. Po drugie, art. 230 ust. 1 ustawy – to jest przepis przejściowy – w zakresie, w jakim przewiduje, na podstawie pktu 2 tego przepisu, możliwość wypowiedzenia funkcjonariuszowi stosunku służbowego, jest niezgodny z art. 7 i art. 60 konstytucji. I po trzecie, art. 230 ust. 7 tej ustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów art. 60 ust. 4 i art. 63 tejszej ustawy do funkcjonariusza, o którym mowa w art. 230 jest niezgodne z art. 32 i art. 60 konstytucji oraz niezgodne z art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Jeśli chodzi o pierwszy przepis, to art. 14 stanowił, iż „szefów ABW i AW, w randze sekretarzy stanu, powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów”. Przepisy zaś art. 230 ust. 3 i 7, przepisy przejściowe, przewidują, że „szefowie ABW i AW, każdy w zakresie swojego działania, w terminie czternastu dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy – a przypominam, że to jest ustawa z 2004 r., uwzględniając kwalifikacje...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Senator Andrzej Matusiewicz: Z 2002...)

Tak, przepraszam, z 2002 r., pomyliłem się...

Powtarzam: „szefowie ABW i AW, każdy w zakresie swojego działania, w terminie czternastu dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, uwzględniając kwalifikacje zawodowe funkcjonariusza, jego przydatność do służby w ABW lub AW, a także wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowaną strukturę organizacyjną, poinformują pisemnie funkcjonariusza o wypowiedzeniu stosunku służbowego”. Zgodnie z ust. 7 wobec tego funkcjonariusza nie stosuje się przepisów art. 60 ust. 4 i art. 63.

Jeśli chodzi o pierwszą regulację, dotyczącą sekretarza stanu, to art. 103 konstytucji przewiduje, że mandatu posła nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

Jeśli zaś chodzi o przepisy art. 230, ust. 1 i ust. 7, to można je potraktować łącznie, bo wzorce częściowo się pokrywają; tu wzorcami były art. 7 konstytucji, czyli zasada legalizmu, art. 32, mówiący o zasadzie równości i zakazie dyskryminacji, art. 60 mówiący o równym dostępie do służby publicznej, a także art. 25 międzynarodowego paktu, który mówi o zasadzie równości, o zakazie dyskryminacji w dostępie do służby publicznej.

Trybunał w odniesieniu do połączenia stanowiska szefa ABW i AW z funkcją sekretarza stanu mówi, że są to stanowiska centralnych organów administracji rządowej i zwraca uwagę, że art. 103 konstytucji przewidujący zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji ma charakter restrykcyjny. Wyjątek czyni się tylko w odniesieniu do ministra oraz sekretarza stanu. Konstytucyjnemu pojęciu „sekretarz stanu” należy nadawać takie znaczenie, jakie miało ono w okresie tworzenia konstytucji. Obowiązująca już wówczas ustawa o Radzie Ministrów wskazuje, że stanowisko sekretarza stanu jest integralnie związane ze stanowiskiem ministra. Art. 37 ustawy o Radzie Ministrów przewiduje, że „minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu”.

W polskim prawie, regulującym ustrój i strukturę administracji, nie istnieją rozwiązania systemowe, które dają podstawę do posługiwania się tą kategorią – rang stanowisk. Zakres obowiązków i uprawnień spoczywających na pracownikach administracji rządowej jest związany z ustawowym lub statutowym określeniem charakteru zajmowanego stanowiska, a nie jest przypisywany do określonej rangi. Wprowadzenie do regulacji ustawowej takiej kategorii można byłoby uznać za uzasadnione w określonej strukturze administracyjnej, gdyby były z nią związane szczególne zadania lub prawne instrumenty działania. Tymczasem nadanie szefom agencji rangi sekretarza stanu nie niesie ze sobą konsekwencji w związku z kompetencjami oraz zadaniami. Te bowiem związane są ze statusem kierownika urzędu centralnego i wynikają z ustawy o ABW i AW albo z przepisów ogólnych dotyczących uprawnień kierowników urzędów centralnych z ustawy o Radzie Ministrów. Nadanie określonemu stanowisku w administracji rządowej rangi sekretarza stanu, ze skutkiem prawnym polegającym jedynie na wyłączeniu osób zajmujących to stanowisko spod konstytucyjnego zakazu łączenia zatrudnienia w administracji rządowej ze sprawowaniem mandatu, czyni zasadne określenie tego rodzaju konstrukcji jako obejście prawa. I to jest pierwsza kwestia.

Jeśli chodzi o dwa pozostałe zakwestionowane przepisy przejściowe, to trzeba przypomnieć, że na mocy przepisów przejściowych do ustawy z 2002 r. dotychczasowi funkcjonariusze UOP stali się z mocy prawa funkcjonariuszami ABW, z zachowaniem dotychczasowych warunków służby, ale tylko do czasu określonego w art. 230, to znaczy do czasu zaproponowania im nowych warunków służby albo wypowiedzenia stosunku służbowego; na podjęcie jednej z tych decyzji szef agencji miał czternaście dni. Ponadto ustawa określiła, jakimi kryteriami powinien kierować się szef agencji, podejmując decyzję w tym zakresie.

Trybunał uznał, że nawet przyjęcie, iż stosunek służbowy funkcjonariuszy służb specjalnych jest specyficzny,

nie oznacza dowolności w kształtowaniu reguł prawnych warunkujących dostęp do tej służby. Porównując przepisy ustawy o UOP i ustawy o agencjach, Trybunał doszedł do wniosku, że zniesienie UOP i utworzenie w to miejsce dwóch agencji miało charakter zmiany organizacyjnej i nie było reformą funkcjonowania służb specjalnych. Brakuje materialnych przesłanek do tego, żeby dokonać kadrowej rekonstrukcji korpusu funkcjonariuszy. Choć ustawodawca przyjął jako kryteria wypowiedzenia stosunku służbowego wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowaną strukturę organizacyjną, to jednak z porównania tych limitów w kolejnych ustawach budżetowych i z porównania statutów tych instytucji wynika, że owa zmiana UOP na agencję nie łączyła się ani z ograniczeniem, ani ze zmniejszeniem zatrudnienia, ani z likwidacją komórek organizacyjnych. Te komórki organizacyjne UOP zostały po prostu rozparcelowane, przy tym samym limicie zatrudnienia, na dwie nowe agencje.

Reorganizacja, zdaniem Trybunału, nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry, stanowi to bowiem obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom trwałość ich zatrudnienia. Gwarancje te spełniają różne role.

Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 konstytucji. Należy mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjny określone warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają dostęp do służby na jednakowych zasadach.

Po drugie, chronią prawa funkcjonariusza, zapobiegają arbitralności oceny tego funkcjonariusza przez zwierzchnika w sytuacji, kiedy warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności funkcjonariusza.

Po trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową. Stanowią bowiem jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych.

I po czwarte, należy zwrócić uwagę, że zamieszczenie w ustawie gwarancji i stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Ma zatem znaczenie z punktu widzenia układania planów życiowych danej osoby.

W ocenie Trybunału ustawodawca pozostawił szefom agencji nadmierny zakres swobody i uznaniowości, ponieważ odwołał się do kryteriów nieadekwatnych w sytuacji, gdy wprowadzane zmiany w funkcjonowaniu służb specjalnych miały w istocie charakter organizacyjny, a nie strukturalny.

Ust. 7 art. 230 przewiduje wyłącznie – w stosunku do funkcjonariuszy, którzy odmówili przyjęcia proponowanych warunków służby lub którym został wypowiedziany stosunek pracy – stosowanie art. 60 i 63, a przepisy te określają terminy zwolnienia funkcjonariuszy ze służby w przypadku likwidacji jednostki organizacyjnej. Powiem w skrócie, że art. 230 i art. 63 znacznie wydłużają terminy wypowiedzenia, podczas gdy przepis przejściowy znacznie je skraca – do czternastu dni; nie będą już tego rozwijał. Trybunał stwierdził, że w świetle konstytucyjnej

zasady równości wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą w równym stopniu powinny być traktowane równo. Tymczasem nie ma żadnej różnicy między funkcjonariuszami zwalnianymi na podstawie przepisu przejściowego przy okazji zmiany ustawy a funkcjonariuszami zwalnianymi na podstawie art. 60 czy art. 63. Różnica jest taka, że ci byli zwolnieni przy okazji zmiany ustawy, choć de facto mogą to być te same przyczyny. Trybunał uznał, że nie można różnicować ich w tym zakresie.

Jeśli chodzi o skutki wyroku, to w odniesieniu do art. 14 wyrok został wykonany częściowo; dotyczył tylko ABW i AW. Ustawodawca uniemożliwił łączenie funkcji szefa tych agencji z funkcją sekretarza stanu. Niestety podobne przepisy zostały w trzech innych ustawach, stąd potrzeba ich nowelizacji. Będą to przepisy dotyczące ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, w którym mówi się, że minister właściwy do spraw środowiska wykonuje zadania z zakresu administracji geologicznej i górniczej przy pomocy głównego geologa kraju będącego podsekretarzem lub sekretarzem stanu w ministerstwie obsługującym tego ministra. My tu proponujemy wykreślić wyraz „sekretarz” i pozostawić „podsekretarz stanu”.

Podobna sytuacja dotyczy generalnego konserwatora zabytków pracującego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego i głównego konserwatora przyrody pracującego w Ministerstwie Środowiska. Tam ograniczamy możliwość łączenia tych funkcji z funkcją sekretarza; oni będą mogli być tylko podsekretarzami, żeby nie wyglądało to na próbę omięcia przepisów ustawy również w odniesieniu do tych trzech ustaw. Jeśli...

(Senator Grażyna Sztark: Faktycznie, ale prawnie...)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem. Pamiętaj, u nas jest na przykład jeden.)

Tak, jest jeden, tego nie zmieniamy. Tylko w praktyce poprzez to, że głównemu geologowi kraju nadajemy rangę sekretarza stanu, może on na przykład sprawować mandat senatorski, podczas gdy wielu innych kierowników podobnych organów, o statusie kierownika urzędu centralnego, nie może, bo nie nadaje im się rangi sekretarza stanu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeśli zaś chodzi o wykonanie tego wyroku w odniesieniu do przepisu przejściowego art. 230 ust. 3 i ust. 7, to też proponujemy stosowną nowelizację, ale osobną, ponieważ to jest zupełnie inna ustawa. I tu proponujemy uchwalenie przepisu przejściowego, osobnego, który mówiłby, że funkcjonariuszowi zwolnionemu na podstawie art. 230 ustawy o ABW, który do dnia 12 sierpnia 2004 r. – to jest dzień wydania wyroku – złożył podanie o ponowne przyjęcie do służby lub złożył skargę do sądu administracyjnego na decyzję o wypowiedzeniu stosunku służbowego, okres pozostawania poza służbą w wymiarze nieprzekraczającym okresu od dnia zwolnienia ze służby do dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego uchylającego rozkaz o zwolnieniu ze służby albo do dnia ponownego przyjęcia do służby traktuje się jako okres równorzędny ze służbą w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Zatem tu wcale nie proponujemy przywrócenia ich do służby, dlatego że oni tak czy owak mogli być zwolnieni przez szefów agencji,

tyle że na ogólnych zasadach. Ten czas między zwolnieniem a dniem wydania wyroku należy uznać za okres nielegalnego zwolnienia i z tego powodu należy potraktować jako taki, który w przepisach emerytalnych przede wszystkim jest traktowany jako okres służby. Oni znaleźli się w sytuacji zawieszenia i będzie dla nich korzystne to, że okres do dnia wydania wyroku będą mogli zaliczyć do lat pracy niezbędnych do otrzymania emerytury, bo najczęściej nie będzie tu chodziło o emeryturę mundurową, lecz emeryturę zwykłą. O emeryturę mundurową może chodzić wtedy, kiedy szefowie agencji zdecydowali się jednak ich po jakimś czasie przywrócić do służby. Wtedy oni zdobędą ten stosowny staż pracy, który jest wymagany do uzyskania emerytury mundurowej. W skrócie tylko o takie zagadnienie chodzi...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ja mam pytanie odnośnie do ostatniego passusu. Rozumiem, że pod względem prawnym to jest słuszny przepis przejściowy. Ale chodzi mi o to, czy takie sytuacje miały miejsce. Czy ten przepis nie będzie, że tak powiem, pusty? Czy istnieje konieczność wprowadzenia tego? Czy były takie przypadki, o których pan mówił...

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Zwrócę Wysokiej Komisji uwagę na to, że...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ano właśnie...)

...Biuro Legislacyjne samo było, że tak powiem, indagowane przez służby prawne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przy okazji wykonywania wyroku w tym zakresie. Komisja także nie zdecydowała się wykonać wyroku w tym zakresie... W praktyce funkcjonariusze odwoływali się do sądu administracyjnego.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To są przypadki...)

Tak, są takie przypadki do dzisiaj...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Złożyli odwołanie itd.)

Sądy administracyjne były w sytuacji, powiedzmy, trochę nietypowej, bo przepis wyraźnie na to nie pozwalał; te sprawy toczą się do dzisiaj. I jeśli Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego będzie miała ten przepis, to już nie będzie zmuszana do tego, żeby stawać przed sądem. Funkcjonariusze po prostu będą kierować się bezpośrednio do szefa agencji czy do organów emerytalnych wtedy, kiedy przyjdzie im naliczać czas pracy. To będzie podstawa do tego naliczenia, bez konieczności uciekania się do drogi sądowo-administracyjnej. I tylko o to chodzi, bo w praktyce agencje też były przychylnie, żeby zaliczyć...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem, że cała propozycja byłaby odrębną propozycją, samodzielną.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak.)

(Senator Bohdan Paszkowski: Mam pytanie...)

Bardzo proszę, pan Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Używamy terminu „równorzędny ze służbą w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Agencji Wywiadu”. Czy nie należałoby doprecyzować, jak to rozumieć? To jest termin z prawa, powiedzmy, emerytalnego, rentowego itd. Wynagrodzenia też będą płacone za ten okres?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Nie, wynagrodzenia nie. Takiej intencji na pewno nie było. Tu chodzi tylko o naliczenie do...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Do emerytury, tak?)

...do emerytury. Prawdę mówiąc, głębiej się nad tym nie zastanawiałem. To była propozycja zaakceptowana przez agencję. Ani Biuro Legislacyjne, ani agencja nie miała zamiaru objęcia tym przepisem wypłacenia zaległego uposażenia. Mogę obiecać panu senatorowi, że niezależnie od podjęcia dzisiaj inicjatywy przyjrzymy się temu i ewentualnie, jeśli byłyby rzeczywiście wątpliwości z rozumieniem tego, zdecydujemy się na poprawkę.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Zatem rozumiem, że podjęlibyśmy dwie inicjatywy; ten przepis przejściowy to osobna inicjatywa i te poprzednie, czyli dwie ustawy – prawo górnicze i... Tak?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak, to będą dwie inicjatywy i wyrok, który też...)

Ustawa o ochronie przyrody...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak.)

Zatem to byłaby jedna inicjatywa.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

To jest jeden wyrok, a dwie inicjatywy. Za chwilę będzie drugi wyrok dotyczący ABW, który...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale chodzi mi o to, że to będą...)

...będzie de facto trzecią inicjatywą.

(Głos z sali: Trzy osobne...)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Będą to trzy inicjatywy, tak?)

Tak. Dwa wyroki, a trzy inicjatywy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Będą trzy inicjatywy, rozumiem. Zatem w tej sytuacji...

Bardzo proszę, pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Chciałbym podnieść pewną kwestię. Otóż reorganizacja UOP na ABW odbyła się w 2002 r. Ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego pochodzi z 20 kwietnia 2004 r. Te przepisy przejściowe i ewentualne odwołania do wojewódzkiego sądu administracyjnego czy później do Naczelnego Sądu Administracyjnego to jest skala siedmiu czy ośmiu lat.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, tak.)

Czy są dane, ile tego rodzaju przypadków było, ile...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jakie będą skutki finansowe – bo jakies na pewno będą – jeśli chodzi o przeliczenia emerytur czy rent tych funkcjonariuszy? Czy mamy jakieś rozzeznanie, czy w ogóle do było badane?

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, słusznie...)

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Jednej rzeczy nie powiedziałem. Ta sprawa jest sprzed wielu lat, jednak tego typu sprawy o tyle będą się trafiać w przyszłości, że ci funkcjonariusze po zwolnieniu albo pracują gdzieś indziej, albo w ogóle nie pracują... ale domyślam się, że najczęściej pracują i w jakimś momencie przyjdzie im przechodzić na emeryturę i naliczać sobie czas pracy i dopiero wtedy, już po wielu latach, mogą się pojawić te problemy. A te, które do tej pory się pojawiają, dotyczą tych funkcjonariuszy, którym bardzo niewiele brakowało do uzyskania emerytury wojskowej czy mundurowej i sam fakt zwolnienia im to uniemożliwił; mogło brakować na przykład roku. I w tego typu sprawach w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ABW skłaniała się do przyznania im racji, dlatego i tak ponosimy te skutki... ABW te sprawy przegrywała w tym znaczeniu – choć to nie była oczywiście inicjatywa ABW, bo ABW została utworzona dopiero na podstawie tej ustawy – że przyznawała im rację. Koszty i tak ponosił Skarb Państwa, ponieważ sąd administracyjny przyznawał rację temu zwolnionemu funkcjonariuszowi. Zatem to ułatwienie z ich punktu widzenia jest po to, żeby nie mnożyć spraw przed sądami administracyjnymi. To będzie podstawa do tego, żeby wojskowe bądź cywilne organy emerytalne mogły już bez potrzeby wikłania się w sprawy sądowo-administracyjne naliczać im to zgodnie z senacką propozycją.

Jeśli zaś chodzi o skalę, to jest to dopiero inicjatywa. W poprzedniej kadencji ta inicjatywa została podjęta, ale niestety nie weszła na drogę pierwszego czytania, więc nawet nie mieliśmy okazji zapytać organów emerytalnych, ile to by kosztowało. Ale domyślam się, że skoro Biuro Prawne ABW taką inicjatywę poniekąd samo proponowało, to było to uzgodnione z innymi organami administracji rządowej, a więc z ZUS czy wojskowymi organami emerytalnymi, które podlegają de facto temu samemu premierowi czy ministrowi.

Jeśli zaś chodzi o konkretną kwotę...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Były trzy inicjatywy...)

...to nie jestem w stanie panu senatorowi w tej chwili udzielić odpowiedzi, ile by to wynosiło.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Senator Andrzej Matusiewicz:

Ale jeśli chodzi o liczbę spraw, to możemy taką informację uzyskać z sądów administracyjnych.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Jest dochodzenie...)

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Możemy. Dyrektor departamentu prawnego mówił mi, że akurat w tych sprawach on osobiście reprezentuje szefa ABW przed sądami administracyjnymi, zatem nie będzie trudności, żeby się dowiedzieć, ile jest takich spraw na bieżąco.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy przegłosujemy każdą inicjatywę osobno, czy...

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Chyba tak – dwie osobno. Pierwsza dotyczy sekretarzy stanu, a druga – tego przepisu przejściowego odnoszącego się do zwolnionych funkcjonariuszy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Zatem składam wniosek o nadanie biegu legislacyjnego inicjatywie dotyczącej sekretarzy stanu. Chodzi o eliminację tej rangi...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Kto jest za? (7)

Jednogłośnie, dziękuję bardzo.

(Głos z sali: Tam są jeszcze...)

I teraz poddaję pod głosowanie...

(Głos z sali: A sprawozdawcy?)

Na sprawozdawcę proponuję pana senatora Piotra Wacha.

Teraz poddaję pod głosowanie inicjatywę przed chwilą omawianą, dotyczącą wprowadzenia przepisu przejściowego.

Kto jest za nadaniem temu biegu legislacyjnego? (7)

Dziękuję bardzo.

Jako że dotyczy to bardzo podobnej materii, to proponowałbym, żeby pan senator przejął również tę inicjatywę.

Bardzo dziękuję.

Zatem dobrnęliśmy do ostatniego, dziewiątego punktu...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

A przepraszam, jeszcze jeden...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak, świeższy wyrok dotyczący...)

Aha, to postanowienie...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak, postanowienie...)

Tak, też uważamy, że należy to zrealizować, to jest praktycznie analogiczne. A może są tutaj jakieś rozbieżności? Może pan...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: To przypomnę w skrócie.)

Bardzo proszę.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

To też było przedmiotem...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: W telegraficznym skrócie.)

...inicjatywy Komisji Ustawodawczej...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Właśnie, pan senator Kieres...)

Trybunał postanowił przedstawić w tym postanowieniu sygnalizacyjny – bo to miało taki charakter – uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy o ABW i AW, których usunięcie jest niezbędne w celu zapewnienia spójności systemu prawnego. Mianowicie w postanowieniu Trybunał umorzył jedno z postępowań wszczęte na skutek pytania prawnego sądu odnośnie do niektórych przepisów ustawy, ponieważ niedopuszczalne było wydanie wyroku. Jednocześnie w drugim, będącym przedmiotem niniejszej informacji, postanowieniu stwierdził, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy zawiera uchybienia. Przewiduje on bowiem, że „do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”. Z kolei związany z nim art. 27 ust. 1 stanowi, że „przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez ABW w celu realizacji zadań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydane, sąd, na pisemny wniosek szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego, może w drodze postanowienia zarządzić kontrolę operacyjną”. Przypomnę, że kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na kontrolowaniu treści korespondencji, zawartości przesyłek, stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnie informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

Zdaniem Trybunału ta regulacja „narusza standardy demokratycznego państwa prawnego, wynikające z konstytucji”. Zgodnie z tymi standardami sąd, zarządzając kontrolę operacyjną, winien wskazać konkretną osobę oraz typ przestępstwa określonego w ustawie karnej, którego ma dotyczyć kontrola operacyjna. Jednakże w przypad-

ku zarządzenia przez sąd kontroli w zakresie przestępstw określonych we wspomnianym art. 5 – to znaczy w zakresie przestępstw „godzących w podstawy ekonomiczne państwa” – nie jest to możliwe, gdyż wyrażenie „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” uniemożliwia identyfikację typu przestępstwa określonego przez ustawę karną. Niemożność identyfikacji typów przestępstw, o których mowa w tym przepisie, powoduje w konsekwencji uchybienie dotyczące art. 27 ustawy. Z przepisu tego nie wynika bowiem, w związku z jakim przestępstwem sąd zarządza kontrolę operacyjną. Uchybienie dotyczące art. 5 może powodować również uchybienie dotyczące stosowania art. 27 ust. 15. Przepis ten stanowi, że „w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego szef ABW przekazuje prokuratorowi generalnemu materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej, w razie potrzeby z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego”. Stosowanie tego przepisu dotyczącego przekazywania prokuratorowi przez szefa ABW materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, w razie potrzeby z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego w zakresie kontroli operacyjnej związanej z przestępstwami „godzącymi w podstawy ekonomiczne państwa” powoduje, że te materiały przekazane przez szefa ABW prokuratorowi mogą dotyczyć nieokreślonych przez ustawę karną typów przestępstw, lecz niedookreślonych przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa.

Trybunał zwrócił uwagę na to, że podobne uprawnienie istnieje w ustawie o Policji, a tam ustawodawca potrafił jednak zidentyfikować konkretne typy przestępstw określonych w ustawie karnej, w związku z którymi – wykonywanie czynności operacyjnych, operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez policję – sąd na pisemny wniosek komendanta głównego policji albo komendanta wojewódzkiego złożony po uzyskaniu zgody odpowiednich prokuratorów może zarządzić kontrolę operacyjną.

Dlatego w poprzedniej kadencji komisja proponowała stosowną nowelizację tego przepisu. Należy znowelizować art. 5 poprzez wskazanie nie w sposób ogólnikowy, że ABW prowadzi sprawy związane z przestępstwami godzącymi w podstawy ekonomiczne państwa, tylko poprzez konkretne wskazanie, które przepisy kodeksu karnego, kodeksu karnego skarbowego, ewentualnie ustaw mogą być podstawą do kontroli operacyjnej.

Przyznam, że w to Biuro Legislacyjne nie ingerowało, bo merytorycznie jest to propozycja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Tak więc my nie modyfikowaliśmy tego, w jakim zakresie oni chcą prowadzić kontrolę operacyjną, to należy do Wysokiej Komisji; to może być węższa propozycja. Oni mówią, że do tej pory rozumieli te przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa tak, jak jest to przedstawione w propozycji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo. Rozumiem, że jest zgoda na to, że inicjatywa wymaga wszczęcia drogi legislacyjnej. Proponuję to przegłosować.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Dziękuję bardzo.

Proponuję, żeby sprawozdawcą był pan senator Tadeusz Kopec. Wcześniej także wyraził na to zgodę.

Przechodzimy do ostatniego punktu naszego dzisiejszego porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2011 r. dotyczącego ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Bardzo proszę pana doktora Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Trybunał orzekł, że art. 3 ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w związku z art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od spadków i darowizn w zakresie, w jakim nie uwzględnia ulgi podatkowej osoby zaliczanej do III grupy podatkowej, która do dnia 31 grudnia 2006 r. sprawowała opiekę nad spadkodawcą na podstawie umowy zawartej przed organem gminy, a po tym dniu nabyła w drodze spadku prawa wskazane w art. 16 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 konstytucji.

Przepis art. 16 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatku od spadków i darowizn umożliwia osobom, które sprawowały opiekę nad przyszłym spadkodawcą przez dwa lata, nabycie, w drodze do dziedziczenia po nim, określonych nieruchomości mieszkalne z zastosowaniem obniżonego podatku z tytułu dziedziczenia. Przy czym do końca 2006 r., w którym dokonano nowelizacji, jednym z warunków obniżenia podatku było to, by opieka ta odbywała się na podstawie umowy zawartej przed organem gminy.

Ta nowelizacja zaś dotyczyła czegoś zupełnie innego. Mianowicie wymagała, aby spadkobierca sprawował przez dwa lata opiekę nad spadkodawcą na podstawie pisemnej umowy z podpisem poświadczonym notarialnie. Zatem nie było kwestionowane to, że zmieniamy gminę na notariuszy. Problem pojawił się jakby przy okazji, dlatego że wspomniany przepis przejściowy art. 3 ustawy nowelizującej przewiduje, że do nabycia spadku – dodajmy, że nabycie jest rozumiane jako chwila śmierci spadkodawcy – które nastąpiło przed 1 stycznia 2007 r., stosuje się przepisy ustawy w starym brzmieniu. W konsekwencji oznacza to, że jeśli śmierć nastąpiła 1 stycznia 2007 r. lub później, to stosuje się nowe brzmienie przepisu. Jeśli więc spadkobierca zawarł umowę ze spadkodawcą przed organem gminy i sprawował nad nim opiekę przed co najmniej dwa lata, a śmierć nastąpiła przed 1 stycznia, to uzyskał prawo do obniżonego podatku. Jeśli jednak śmierć nastąpiła 1 stycznia lub później, to spełnienie wszystkich warunków przewidzianych przez stary przepis nie miało żadnego znaczenia, ponieważ od 1 stycznia 2007 r. – zgodnie z przepisem przejściowym

– musiał spełnić warunki nowego przepisu, a więc zawrzeć ponownie umowę, tym razem przed notariuszem; termin dwuletni był w konsekwencji też liczony od nowa, to znaczy od dnia zawarcia umowy przed notariuszem. Z dobrodziejstwa tego przepisu mógł skorzystać tylko wtedy, gdy spadkodawca żył na tyle długo, aby upłynął dwuletni okres opieki sprawowanej na podstawie umowy zawartej według nowego przepisu przed notariuszem. Były też takie osoby, które zawarły nową umowę pod rządami nowych przepisów, upłynęły dwa lata i wtedy wszystko było w porządku. A w wyniku tak wprowadzonej nowelizacji pozostała pewna grupa spadkobierców, których ustawodawca pozbawił możliwości skorzystania z ulgi pod rządami starego przepisu, a jednocześnie w związku z, nazwijmy to, przedwczesną śmiercią nie zdążyli oni już nabyć uprawnień do takiej samej ulgi podatkowej na podstawie nowego przepisu. W związku z tym organy skarbowe i sądy administracyjne – choć były różnice między sądami administracyjnymi – w większości odmawiały takim spadkobiercom prawa do zastosowania obniżonego podatku.

Wzorcem konstytucyjnym jest tu art. 2 konstytucji, z którego wynika zasada ochrony interesów w toku. Nakazuje ona chronić zaufanie obywatela, który – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne i przystąpił do ich realizacji. Zmiana przepisów prawa określających warunki realizacji zaplanowanych posunięć ekonomicznych nie może naruszać interesów w toku osób, które podjęły pewne działania na gruncie wcześniejszych przepisów. Nie można oczywiście przypisywać ochronie interesów w toku charakteru absolutnego, gdyż zmienność prawa jest elementem, z którym obywatele muszą się liczyć. Jednak wówczas, gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowo-podatkowego czy gospodarczego, ustawodawca nie może zmienić reguł gry przed końcem terminu, który sam wyznaczał.

Ustawodawca, zmieniając reguły gry, ma obowiązek ustanowienia przepisów przejściowych umożliwiających dokończenie przedsięwzięć ekonomicznych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili rozpoczęcia tych przedsięwzięć albo stworzenia obywatelom innych możliwości dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej.

Trybunał nie kwestionuje zatem możliwości zmiany przez ustawodawcę warunków formalnych niezbędnych do skorzystania z obniżenia podatku – zamiast umowy przed organem gminy, umowa z podpisami notarialnie poświadczonymi – a nawet możliwości likwidacji tej ulgi. Jednak zmiany tej nie można było wprowadzić w sposób, który naruszył chronione interesy będące już w toku realizacji.

Trybunał zaznaczył, jeśli chodzi o konsekwencje ustawodawcze, że taka treść wyroku zobowiązuje ustawodawcę do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do uzupełnienia regulacji intertemporalnej o normę w niej pominiętą.

Departament Prawny Ministerstwa Finansów pytał Kancelarię Senatu, czy Senat zdecyduje się na podjęcie inicjatywy w tym zakresie. Muszę przyznać, że początkowo Biuro Legislacyjne – w związku z tym, że Trybunał

wyraźnie wskazywał na taką potrzebę i samo Ministerstwo Finansów pytało, czy to wykonujemy – też zaproponowało może nie tyle konkretną wersję przepisu, ile nowelizację. Po głębszej konsultacji dochodzimy do wniosku, że nie ma takiej potrzeby, ponieważ jest to przepis przejściowy. Art. 190 ust. 4 konstytucji mówi, że „orzeczenie Trybunału o niezgodności z konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna – na przykład urzędu skarbowego – stanowi podstawy do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Przepisy ordynacji podatkowej, bo ona jest tu stosowana, przewidują, że po wydaniu wyroku każdy z tych spadkobierców ma możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania w związku z wydaniem wyroku. Te osoby miały taką możliwość, zatem to stwierdzenie w uzasadnieniu do wyroku Trybunału czy ewentualne pytanie Ministerstwa Finansów nie do końca jest uzasadnione, dlatego że jest to już zamknięty stan – jeśli chodzi o te osoby, to już się stało. Jeśli chodzi o przyszłych spadkobierców i spadkodawców, to oni zasadniczo zawierają już nowe umowy, dlatego wykonanie inicjatywy nie jest konieczne. Konsultowaliśmy się też z Ministerstwem Finansów i po ich stronie też nie znajduję jakiegoś szczególnego uzasadnienia, poza jednym. Wynika to z pewnego przyzwyczajenia urzędów skarbowych – one wolą działać na podstawie konkretnego przepisu i raczej nie wychylają się poza ustawę, do wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Z przekazanych informacji wynika, że dotyczy to w skali kraju piętnastu osób, które są w takiej sytuacji. Te piętnaście osób mogło na podstawie ordynacji podatkowej wznowić to postępowanie i nawet gdyby urzędy skarbowe były niechętne, żeby sięgnąć do wyroku, to – znając sądownictwo administracyjne – sędziowie orzekaliby w tych sprawach już z uwzględnieniem wyroku. Być może pech tych osób polega na tym, że przegapiły miesięczny czy dwumiesięczny termin na wznowienie postępowania...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale przypomnę, że w kodeksie postępowania karnego, w kodeksie postępowania cywilnego, w kodeksie postępowania administracyjnego ten termin też jest miesięczny czy dwumiesięczny i nie zdarzyło się do tej pory, żeby ustawodawca przedłużał pewnej grupie podatników związanych z takim czy innym podatkiem ten termin. Często zdarza się, że niedoszły wnioskodawca przegapi termin, ale na to już nic nie poradzimy. Gdy teraz przywrócimy ten termin, to w przyszłości w każdej takiej sytuacji będziemy musieli tworzyć jakąś ekstraregulację... tu nawet nie nazywa się tego przywróceniem terminu, tylko wprowadzeniem ekstraregulacji.

Przygotowaliśmy taką propozycję po konsultacji z ministerstwem, która brzmiałaby mniej więcej w ten sposób: wprowadza się do art. 3 ust. 4, który mówi, że do nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, w związku z którym termin, o którym mowa w art. 16 ustawy o podatku od spadków i darowizn, rozpoczął się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Propozycja jest jednak taka, żeby może dzisiaj komisja nie decydowała się na podejmowanie inicjatywy, żeby może odroczyła sprawę o dwa tygodnie. Być może Ministerstwo Finansów przekonana nas w jakiś inny sposób, dlaczego ta inicjatywa jest konieczna, bo Biuro Legislacyjne nie widzi takiej potrzeby.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proponuję, żebyśmy to odroczyli, tym bardziej że tu nie ma żadnego pośpiechu. Ewentualnie po tym okresie podej-

miemy decyzję o celowości bądź niecelowości nadawania biegu legislacyjnego.

Zatem odraczamy. Rozumiem, że jest na to zgoda.

Posiedzenie Komisji Ustawodawczej odbędzie się 18 stycznia o godzinie 11.00 i 19 stycznia rano, przed posiedzeniem Senatu, o godzinie 8.30–9.00. Ale najbliższe posiedzenie jest osiemnastego o godzinie 11.00, dzień przed posiedzeniem Senatu.

Wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 16)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii