



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(2337)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (436.)
oraz Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (299.)
w dniu 27 lipca 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (druk senacki nr 1288, druki sejmowe nr 3362, 3865).
2. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 1257).
3. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach w sprawach karnych (druk senacki nr 1266).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 16)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Minęła 8.15, zatem rozpoczynamy wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji – dlatego będzie mu także współprzewodniczył pan senator Swakoń – oraz Komisji Ustawodawczej. Witam w swoim imieniu, jako przewodniczącego... O już wkracza pan przewodniczący Piotrowicz, zatem także w jego imieniu otwieramy wspólne posiedzenie komisji.

Przedmiotem wspólnego posiedzenia komisji jest rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa.

Chcę poinformować państwa, że ta ustawa wprowadza instytucję metryki sprawy w postępowaniu administracyjnym – jest to zmiana kodeksu postępowania administracyjnego – oraz metryki w postępowaniu podatkowym, co wiąże się ze zmianą ordynacji podatkowej.

Zgodnie z rozwiązaniami, które zostały już uchwalone przez Sejm, w aktach sprawy zakłada się – w formie pisemnej lub elektronicznej – metrykę sprawy, gdzie wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności, oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności. Treścią metryki jest też odpowiednie odesłanie do dokumentów określających podejmowane czynności. Metryka sprawy ma stanowić obowiązkową część akt sprawy i ma być na bieżąco aktualizowana.

Proszę państwa, jako wieloletni praktyk miałem do czynienia z aktami różnego rodzaju spraw, w szczególności wielotomowymi aktami spraw karnych. Otóż taka metryka, czyli tak zwana karta przeglądowa, od samego początku znajduje się w aktach sprawy, ponieważ istotnie ułatwia posługiwanie się tymi aktami. A przecież akta nie służą jedynie do podejmowania decyzji czy wydania orzeczenia. Są przeglądane zarówno w toku instancyjnym, jak i w trybie nadzoru, co w moim przekonaniu znacznie ułatwi praktykom kontrolę postępowania.

Udzielam głosu przedstawicielowi rządu. Bardzo proszę.

Co prawda była to inicjatywa komisji...

(Głos z sali: My odniesiemy się do punktu drugiego...)

Ach, do punktu drugiego...

To była inicjatywa komisji „Przyjazne Państwo”.

W takim razie otwieram dyskusję.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby zabrać głos?
Pan przewodniczący Paszkowski, proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Pan przewodniczący mówił o tak zwanym spisie sprawy, czyli innymi słowy o tym, jakie dokumenty powinny się znaleźć w aktach, z określeniem, powiedzmy, strony. Ja mam zaś pytanie, czy w ślad za tym będzie zmieniana instrukcja kancelaryjna. To obowiązuje na przykład w administracji samorządowej, państwowej. Jak się ma do tego ta metryka? O ile dobrze pamiętam, instrukcje kancelaryjne określają dość konkretnie również sposób prowadzenia spraw. Czy z chwilą wejścia tychże przepisów – tu jest sześć miesięcy – takie prace zostały już zakończone? Czy są już przygotowane zmiany, czy też nie?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Nie ma nikogo z rządu, kto mógłby...
Jest pan, tak? Proszę się przedstawić i udzielić odpowiedzi. Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Piotr Kołodziejczyk:**

Piotr Kołodziejczyk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

W tej chwili nie było prac nad instrukcją kancelaryjną. Ta instrukcja została przyjęta, podpisana przez Prezesa Rady Ministrów w rozporządzeniu do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; została uchwalona w styczniu tego roku i opublikowana.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo panu ministrowi.
Pan przewodniczący Piotrowicz.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Serdecznie dziękuję.

Panie Ministrze, ja mam następujące pytanie. Czy uważa pan, że materia objęta tą ustawą jest rzeczywiście materią rangi ustawowej, czy też sprawy, o których mówi ta ustawa, winny znajdować się w aktach niższej rangi: w regulaminach, w rozporządzeniach, w zarządzeniach? Często narzekamy na nadmierną kazuistykę, na nadmierne rozbudowanie ustaw, podczas gdy wiele materii winno znaleźć się w aktach prawnych niższego rzędu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę o odpowiedź.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Piotr Kołodziejczyk:**

Panie Przewodniczący! Panie Senatorze!

Doktryna prawa w tej kwestii jest różna. W większości przypadków uznawano do tej pory, że wewnętrzna organizacja organów administracji – na przykład sądów – powinna być regulowana aktami niższego rzędu. Znane są też przypadki, kiedy działało się to inaczej i wydaje się, że Sejm poszedł tym tropem, by podnieść rangę metryki administracyjnej; zdecydował się wprowadzić ją do aktu rangi ustawowej i Wysoka Izba podzieliła ten pogląd.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pójdę tropem pana przewodniczącego Piotrowicza... Istotnie, nie przypominam sobie, żeby na przykład w k.p.k. była mowa o karcie przeglądowej, a takie przecież istnieją – na początku o tym mówiliśmy – i każdy praktyk uznaje tę kwestię za oczywistą.

Serdecznie witamy pana ministra Szejnfelda, dzień dobry.

Pan senator Rulewski się zgłasza, proszę bardzo.

Senator Jan Rulewski:

Idąc tropem dociekliwości pana przewodniczącego, chciałbym poszerzyć to pytanie o potrzebę występowania tej metryki w formie aktu, który w jakiś sposób byłby spójny z aktami występującymi w innych państwach. Jeśli byłoby tak, że każde państwo ma inną metrykę, to w tym sensie ta doktryna prawa już w tej chwili jest staroświecka. Na ile państwa zdaniem ta metryka jest spójna pod względem logicznym i składniowym?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Piotr Kołodziejczyk:**

Panie Przewodniczący! Panie Senatorze!

Każda z administracji krajowych, nawet w Unii Europejskiej, zachowuje autonomię zarówno jeśli chodzi o ustrój państwa, jak i sposób zorganizowania administracji czy sposób dokumentowania obiegu wewnątrz tej administracji. Z tego, co wiem, nie ma zunifikowanego sposobu dokumentowania obiegu spraw na poziomie Unii Europejskiej. Podejmowane są działania zmierzające do tego – zwłaszcza jeśli chodzi o informatyzację administracji – żeby mogła istnieć wymiana elektroniczna, nie ma zaś unifikacji, jeśli chodzi o sposób dokumentowania prowadzonych spraw na poziomie europejskim.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan przewodniczący Paszkowski, bardzo proszę.

Senator Bohdan Paszkowski:

Nawiążę do pytań zadanych przeze mnie i przez pana przewodniczącego. Czy to, co jest zapisane – powiedzmy w zmianie co do metryki – to jest nowość, czy być może jest to podnoszenie do rangi ustawowej sprawy, która została już uregulowana na przykład w rozporządzeniach dotyczących instrukcji kancelaryjnej? Czy to jest nowa jakość, czy może to, co jest na przykład w rozporządzeniach czy w innych aktach prawnych, zostaje po prostu zapisane w kodeksie?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę o odpowiedź pana ministra Szejnfelda.

Posel Adam Szejnfeld:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowne Wysokie Komisje!

Genezą tej ustawy było przyjęcie wcześniej przez Sejm i Wysoki Senat – i to, jak pamiętam, bez wątpliwości, z bezwzględnym poparciem – ustawy o odpowiedzialności urzędniczej. Ta ustawa została uchwalona przez parlament na początku bieżącego roku, pan prezydent ją podpisał i już obowiązuje. Wszelkiego zaś rodzaju analizy doprowadziły do wniosku, że jeśli chodzi o tę ustawę, tak dobrze odebraną przez społeczeństwo i tak wiele lat oczekiwaną w Polsce, to będą problemy z jej skutecznym działaniem w praktyce, jeśli – oczywiście w przypadkach podejrzenia o złamanie prawa – organ administracji państwowej prowadzący postępowanie wyjaśniające, to postępowanie, które ma poprzedzać ewentualne postępowanie sądowe, nie będzie mógł łatwo stwierdzić kto, kiedy, w jakim zakresie, jak kompetentny zajmował się daną sprawą. W Polsce bowiem nie ma dziś jednorodnego, jednolitego systemu, bo pamiętajmy, że administracja publiczna to zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa, specjalna. W administracji publicznej ludzie są zatrudnieni na różnych zasadach; jest służba cywilna, ale są także pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę, pracownicy z wyboru, mianowani. Każda ta grupa podlega zupełnie innym regulacjom. Mało jest takich, które dotyczą ich łącznie; pewnie poza kodeksem pracy, ale to nawet nie to, bo przecież wybór czy mianowanie wiąże się z innymi zasadami. W związku z tym eksperci podpowiedzieli komisji, że powinniśmy wprowadzić tę metryczkę, ale jako powszechnie obowiązującą. Chodziło o to, żeby nie było tak, jak jest teraz. A przecież w niektórych instytucjach państwowych, na przykład w prokuraturze, w sądownictwie, w niektórych ministerstwach, na przykład w Ministerstwie Gospodarki... Jak w niektórych urzędach gminy wójt wpadł na pomysł, że chce mieć transparentność, to wprowadził to, ale inny nie wprowadził, a państwo mamy jedno, administrację mamy jedną. W związku z tym zaproponowaliśmy właśnie wprowadzenie metryczki administracyjnej. Proszę zwrócić uwagę na to, o czym mówimy. Przepraszam za ten kolokwializm i obrazowe, malownicze porównanie, ale mówimy o karteluszkach papieru, który ma być wsadzony do akt.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Przepraszam bardzo, my już rozpoczęliśmy dyskusję i nie było żadnego zdania przeciwnego, jesteśmy absolutnie do tego przekonani. Siedzą tu praktycy sądowi,

a w sądownictwie od początku to funkcjonuje i nie wyobrażamy sobie, żeby nie było tego przeglądu na pierwszej stronie wielotomowych akt. To ułatwia posługiwanie się nimi, kontrolę, daje transparentność. Tu nie o to chodzi. Jest tylko wątpliwość, czy tego rodzaju regulacja powinna mieć rangę ustawową i czy to jest novum. Tylko w tym zakresie prosiliśmy o odpowiedź.

Posel Adam Szejnfeld:

Dziękuję bardzo.

Uprzejmie przepraszam, ale przez te ulewne deszcze parę minut spóźniłem się na posiedzenie, nie byłem od początku.

Uważamy, że tak. Przede wszystkim dlatego, że, tak jak powiedziałem, w Sejmie, Senacie przyjęliśmy specjalne rozwiązania. Jest – nie lubię tej nazwy – specustawa o odpowiedzialności urzędniczej. Doszliśmy do wniosku, że rozwiązania, które istnieją dzisiaj w polskim systemie prawa, ale są rozproszone i mają różną rangę, nie spełniają oczekiwań obywateli. Powstała zatem specustawa. Zastanawiano się, czy przypadkiem w ten sposób nie należy rozwiązać także tego problemu. Dlatego też uznajemy, że i ten akt, który ma wynikać z tej regulacji już uchwalonej, a zarazem być pomocny w praktycznym wykonaniu ustawy o odpowiedzialności urzędniczej, powinien być aktem o randze ustawy. Wzmocnieniem dla tej tezy, powiedziałbym wręcz twierdzenia, jest to, Wysokie Komisje, że jak coś ma rangę ustawy, to my o tym decydujemy. Jak coś ma formę aktu wykonawczego, to decydują urzędnicy w rządzie. Dzisiaj jest rząd, który chce wprowadzać transparentność administracji, wzmacniać status i pozycję, podmiotowość obywatela, ale nie zawsze tak w Polsce było i nie wiadomo, czy zawsze tak będzie. Lepiej więc, żebyśmy to my – posłowie i senatorowie – mieli to w rękach, a nie urzędnicy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby zabrać głos w dyskusji, ma pytanie?
Pan przewodniczący Paszkowski ma pytanie.

Senator Bohdan Paszkowski:

Może nie tyle mam pytanie, ile polemicznie odniosę się do tego, co powiedział pan minister, określając, że chodzi o wprowadzenie „karteluska”. Otóż żaden sąd, jeżeli o tym mówimy, nie będzie orzekał na podstawie „karteluska”.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Przecież tu nie chodzi o orzekanie...)

Panowie, moim zdaniem to świadczy o nieznajomości pewnych aktów. W administracji jest taka praktyka, że każdy dokument, który ma być podpisany, jest parafowany; to określają instrukcje. Jeżeli ktoś tego nie przestrzega, to łamie instrukcje. Obowiązuje to powszechnie i na pewno sąd będzie badał – jeśli mówimy o odszkodowaniach, o kwestiach ustalenia odpowiedzialności – jaki był formalny proces decyzyjny; będzie badał akta, kto parafował pismo... a nawet nie kto parafował, tylko będzie wyjaśniał, kto je stworzył, jaki był proces decyzyjny; to nie jest kwestia metryczki, akt. Zatem to, co mówi pan minister, jest, moim zdaniem, pewnym nieporozumieniem.

Uważam, że to jest pewna próba ujednolicenia sposobu prowadzenia akt, ale to, co jest materia instrukcji kancelaryjnych, nie powinno być ujmowane w ustawie, tylko w kodeksie postępowania administracyjnego. Zresztą w kodeksach postępowania administracyjnego czy też w poszczególnych ustawach – na przykład w ustawie o samorządzie terytorialnym – jest już delegacja do wydawania instrukcji przez odpowiednią osobę, tam jest chyba prezes Rady Ministrów. Taka jest moja opinia.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący Piotrowicz.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Droży Państwo, ta ustawa jest przykładem niszczenia prawa. To jest burzenie hierarchii aktów prawnych, niespójne z całym systemem prawnym obowiązującym w Polsce. Tego rodzaju materia – w odniesieniu do innych postępowań: cywilnych, karnych i innych prowadzonych przed sądami przez prokuratorów, przed innymi urzędami – jest normowana w formie regulaminów. Te kwestie rozstrzyga regulamin prokuratury, regulamin urzędowania sądów. Państwo zaś chcecie podnieść do rangi ustawy kwestie natury czysto technicznej. Z metryki nic nie wynika, jest ona jedynie przeglądem akt. Z zamieszczonego tutaj przepisu wynika, że ta metryczka ma odsyłać do konkretnych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. To są czynności natury czysto technicznej i nie powinny być regulowane ustawą, tylko aktem niższego rzędu. Równie dobrze moglibyśmy powiedzieć, że inne akty prawne nie są ważne, że wszystko musimy zapisać w ustawie. Już i tak cierpimy z powodu nadmiaru legislacji, dlatego jestem zdecydowanie przeciwny psuciu prawa.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Może pan minister ustosunkuje się do tego w konkluzji.

Bardzo proszę, pan senator Wach.

Senator Piotr Wach:

Nie zgadzam się z tą ostatnią opinią. Wszyscy jesteśmy przeciwni rozbudowywaniu różnych form administracyjnych, w szczególności podnoszeniu ich do rangi ustawy. Jednak zdecydowaliśmy się wprowadzić ustawą szczególną odpowiedzialność urzędników za decyzje z rażącym naruszeniem prawa. Żeby więc później taki urzędnik mógł być skutecznie oskarżony i żeby można było skutecznie to prawo egzekwować, to rangę ustawową powinna mieć również materia, na której podstawie się orzeka, czy nastąpiło rażące zaniedbanie prawa w zakresie czynności administracyjnych; niestety jest to konieczność. To prowadzi do spójności, mimo że niestety rozszerza materię ustawową i zwiększa liczbę przepisów.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że te metryki będą obowiązkowe, a odstępianie od nich nastąpi w wyniku decyzji ministra, który może powiedzieć, w jakich typach spraw

– nazwijmy je banalnymi – można od tego odstąpić. Nie jest zatem tak, że to zostanie wprowadzone w każdym przypadku. Będzie to dawało przejrzysty obraz tego, jak są prowadzone sprawy administracyjne i na tej podstawie będzie można więcej wymagać od urzędników prowadzących sprawę i stosować ostre środki odpowiedzialności, także materialnej, własnej.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Przypominam, że ta ustawa nie dotyczy pracy sądów i prokuratorów – oni kierują się regulaminami, które są już uświęcone tradycją. Wprowadzamy tu nową instytucję dotyczącą postępowania administracyjnego i podatkowego.

Pan senator Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jest stara zasada, zgodnie z którą bytów nie należy mnożyć ponad miarę. Tak powiedział święty Tomasz z Akwinu. Tym bardziej to dotyczy prawa. Jest to podniesienie do rangi ustawy regulacji, która powinna mieć charakter czysto wewnętrzny, administracyjny, może być uregulowana w instrukcjach, w innych aktach prawa wewnętrznego; to, co się nazywa w prawie administracyjnym tak zwanym prawem zakładowym. To jest zupełnie zbyteczne. Przypominam, że kodeks postępowania administracyjnego ma regulować relacje między stronami stosunku administracyjno-prawnego, a tymi stronami są z jednej strony organ administracji państwowej, a z drugiej osoba, która przychodzi do urzędu po rozstrzygnięcie jej konkretnej sprawy. Zbyteczne jest uregulowanie w kodeksie tej materii, która nie wnosi zupełnie nic, jeśli chodzi o strony, które przychodzą załatwić sprawę. Przypominam, że i tak odpowiedzialny wobec strony nie jest konkretny urzędnik, nie on będzie pozywany do sądu, tylko konkretny urząd. Kwestią wewnętrzną są roszczenia regresowe urzędu wobec urzędnika, którego czynności spowodowały powstanie szkody i w konsekwencji odpowiedzialność urzędu. To jest zupełnie obojętne dla strony postępowania, która przychodzi do urzędu, żeby załatwić określoną sprawę. Dlatego jestem temu przeciwny. Uważam, że jest to zupełnie niepotrzebne zaśmiecanie prawa.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan profesor senator Leon Kieres.

Senator Leon Kieres:

Sprawa jest skomplikowana. Oczywiście zwykle dzieje się tak w przypadku spraw prostych. Panowie, którzy kwestionujecie przyjęcie tej regulacji, macie rację w tym sensie, że dotyczy ona, zdawałoby się, spraw regulaminowych; tych, które przede wszystkim są regulowane przez różnego rodzaju akty, jak tu ktoś powiedział – wewnątrzzakładowe instrukcje kancelaryjne. Przypominam państwu, że w administra-

cji publicznej, także w jednostkach samorządu terytorialnego, instrukcje kancelaryjne były i są regulowane aktami prawnymi bardzo niskiej rangi. Pierwsze instrukcje były uchwałami Rady Ministrów, tak zwanymi samoistnymi, o nieokreślonym charakterze prawnym i mającymi w związku z tym charakter wątpliwej jakości aktów prawnych stanowiących o systemie organizacji pracy administracji publicznej w szerokim tego słowa znaczeniu. Nie wynikały z nich żadne prawa podmiotowe, co najwyżej obowiązki urzędnicze w relacjach między osobami powiązanymi stosunkiem nadrzędności i podporządkowania w ramach stosunku służbowego.

To jest jednak zupełnie inna sytuacja, ponieważ nadanie sprawom uregulowanym w tym dokumencie, który w tej chwili omawiamy, charakteru ustawowego – będzie tę problematykę regulowała ustawa – oznacza, że prawa i obowiązki wynikające z tej ustawy będą miały charakter normatywny. Moim zdaniem, niezależnie od wątpliwości, które panowie przedstawialiście, ta ustawa powinna być rozpatrywana na tle innych aktów prawnych; nie tylko kodeksu postępowania administracyjnego, ale tych aktów prawnych, które regulują zwłaszcza problematykę odpowiedzialności urzędniczej. Zdaje się, że pan minister Szejnfeld o tym wspominał. Otóż ustawowe uregulowanie kwestii odpowiedzialności zupełnie zmienia sytuację urzędnika w postępowaniu administracyjnym. Rzeczywiście, tak jak mówił pan mecenas, profesor Cichoń, w postępowaniu administracyjnym czynności prawne podejmuje organ i w jego imieniu występują odpowiednie osoby. Ale w tym postępowaniu – do tej pory tak jest i tak będzie w przyszłości – na różnych jego etapach, zarówno w pierwszej, w drugiej instancji, jak i w przypadku ponownego rozpatrywania sprawy, biorą udział także osoby wykonujące różnego rodzaju działania, jak powiedziałby prawnik, czynności. A te czynności, w świetle aktów prawnych, które tutaj zostały wymienione – nie chodzi tylko o k.p.a. – mają i będą miały charakter kwalifikowany; to są już czynności prawne konwencjonalne, jak to się mówi, kwalifikowane. Z nich będą wynikały nie tylko skutki prawne dla strony, dla osoby, która jest uczestnikiem postępowania, do której w przyszłości będą odnosiły się czynności prawne w tym postępowaniu, zwłaszcza ta końcowa decyzja w pierwszej, w drugiej instancji, czy różnego rodzaju postanowienia; chociażby o zawieszeniu postępowania czy postanowienia dowodowe. W tym postępowaniu są i będą podejmowane czynności, które do tej pory miały charakter właśnie takich czynności pomocniczych, regulowanych różnego rodzaju instrukcjami; mówił o tym pan senator Paszkowski.

Tymczasem nasz ustawodawca wyraźnie zmienia sytuację osób podejmujących te czynności oraz sam charakter tych czynności. One w pewnym stopniu się autonomizują w tym postępowaniu. Mianowicie, jeżeli dobrze pamiętam, dojdzie do sytuacji kwestionowania nie tylko całej procedury i końcowego aktu prawnego, lecz także działań podejmowanych w tym postępowaniu. Jeżeli jakiś urzędnik na wstępnym czy jakimś kolejnym etapie tego postępowania podjął działania niezgodne z prawem – jak mówi ustawa „w sposób rażąco naruszający prawo” – to będzie on odpowiadał. Pamiętacie państwo tę ustawę o odpowiedzialności urzędniczej. Otóż jeżeli na urzędnika można nałożyć odpowiedzialność, zwłaszcza majątkową, to oznacza to, że wszelkie sprawy, nawet tak błahe – zdawałoby się – jak te, które w tej chwili omawiamy, muszą mieć swoją regulację ustawową. Ktoś bowiem może kwestionować, że nie uregulowano ustawowo pewnych spraw. Jeżeli urzędnik prowadzący te sprawy w postępowaniu administracyjnym nie dopełni obowiązków, przekroczy uprawnienia w sposób rażący,

to linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, a także Sądu Najwyższego jest tu jednoznaczna. Akty prawne, z których ktoś wywodzi swoje prawa podmiotowe albo może być pociągany do różnej odpowiedzialności, nie tylko prawnokarnej, muszą jednoznacznie i bez wątpliwości określać prawa i obowiązki takiej osoby. To już nie jest tylko zwykły urzędnik, który przygotowuje wojewodzie czy ministrowi dokumenty. On musi czuć swoją odpowiedzialność za udział w tym postępowaniu, wiedzieć, jakie są jego ustawowe prawa i obowiązki, bo ta działalność może w przyszłości prowadzić do poniesienia odpowiedzialności przed odpowiednimi instytucjami. Dlatego uznaję, że ranga spraw zdawałoby się bagatelnych, bo do tej pory regulowanych w instrukcjach, ma jednak charakter ustawowy. Moim zdaniem urzędnik, który będzie pociągany do odpowiedzialności na podstawie aktów instrukcyjnych, uchwał, nawet rozporządzeń, może to kwestionować, mówiąc: to, co uregulowano w tych aktach, nie ma rangi ustawowej, moja odpowiedzialność nie jest moją podmiotową odpowiedzialnością, tylko jest to odpowiedzialność ustawowa. W ten sposób ustawa o odpowiedzialności urzędniczej może się stać pewną iluzją, ornamentem słownym. Tak sądzę. Dlatego wsparłbym tę inicjatywę, właśnie ze względu na to, że ona reguluje sprawy rangi ustawowej – praw i wolności pewnej osoby, która może być w przyszłości pociągana do odpowiedzialności. A odpowiedzialność musi być kwalifikowana w ustawie.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze, za tak szeroki wykład akademicki.

Przypominam państwu, że pan profesor zajmuje się prawem administracyjnym, zatem trudno sobie wyobrazić głos w dyskusji, który byłby bardziej merytoryczny i fachowy. Myślę, że po puencie takiego autorytetu pan minister już chyba wiele nowego... Czy chciałby się pan jeszcze wypowiedzieć? Proszę bardzo.

(Posel Adam Szejnfeld: Nie ma potrzeby.)

Dziękuję bardzo.

Zamykam dyskusję.

Głos zabierze przedstawiciel Biura Legislacyjnego. Bardzo proszę.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu

Szymon Giderewicz:

Szymon Giderewicz, legislator w Biurze Legislacyjnym.

Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Czuję się jednak w obowiązku podtrzymać wątpliwości związane z powszechnym bądź wewnętrznym charakterem metryki sprawy wprowadzanej przez rozpatrywaną dziś ustawę. To dotyczy w zasadzie wewnętrznych procedur organizacyjnych...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale, Panie Mecenasie, to już przedyskutowaliśmy. Bardzo prosiłbym...)

Chciałbym zaznaczyć, że w opinii Biura Legislacyjnego to jest materia, która powinna być uregulowana w odpowiednich instrukcjach kancelaryjnych, regulaminach. Pojawiły się tutaj głosy, że wprowadzenie metryki sprawy do aktu o charakterze ustawy pozwoli w pewien sposób na operatywne podejście do problemu odpowiedzialności urzędniczej. Należy jednak zauważyć, że kodeks postępowania administracyjne-

go czy ordynacja podatkowa regulują sprawy z zakresu relacji pomiędzy obywatelem a organem administracji. Dlatego akty te nie są właściwe do regulowania tej materii.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale czy są uwagi...)

Jeżeli chodzi o uwagi szczegółowe, to dotyczą one przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń na podstawie zmienionych artykułów kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej.

Pierwsza z tych uwag dotyczy §5 w art. 66a oraz §5 w art. 171a ordynacji podatkowej. Przepisy te upoważniają właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia rodzajów spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony. Upoważnienia te mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że ustawodawca zakłada, iż wydanie tych rozporządzeń jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania ustawy. Zakłada więc, że są rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki jest wyłączony. Jeżeli tak, to powinien wskazać rodzaje tych spraw wprost w ustawie. W przeciwnym razie minister uzyskuje upoważnienie do modyfikowania zakresu przedmiotowego ustawy, a więc tak naprawdę wpływania na materię uregulowaną ustawą, na zakres ustawy; stąd to upoważnienie należy uznać za wątpliwe. My proponujemy skreślenie tego przepisu i ewentualnie wprowadzenie stosownych rozwiązań wprost do ustawy. Myślę, że złagodzeniem niedoskonałości tego przepisu – chociaż w dalszym ciągu pozostawałby ten podstawowy zarzut – jest fakultatywność tego, kiedy minister może wydać to rozporządzenie. To oczywiście nie likwiduje podstawowego zarzutu, jednak w jakiś sposób go łagodzi.

Druga uwaga dotyczy §6 w art. 171a ordynacji podatkowej. Zgodnie z nim przepisy §4 i §5, czyli upoważniające do wydania rozporządzenia określającego wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy oraz upoważniające do określenia rodzaju spraw, z których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony, stosuje się odpowiednio do postępowań uregulowanych w odrębnych przepisach, do których mają zastosowanie przepisy niższego działu. Przepisowi temu można postawić zarzut niezgodności z konstytucją, ponieważ nie określa zakresu spraw przekazanych do uregulowania, wytycznych dotyczących treści tego aktu oraz organu upoważnionego do wydania rozporządzenia w §6, który stanowi w tej redakcji samodzielną podstawę do wydania wielu rozporządzeń na podstawie szczegółowych ustaw określających metrykę sprawy, określających rodzaj spraw, w których metryka sprawy nie jest wymagana. Łamie on również wiele poszczególnych reguł wyrażonych w zasadach techniki prawodawczej, między innymi tę, zgodnie z którą jedna ustawa nie może upoważniać do wydania przepisów wykonawczych wykonujących przepisy innych ustaw. Wydaje się, że tutaj mamy do czynienia z tego typu sytuacją.

Jeżeli intencją ustawodawcy byłby wzór metryki sprawy określony stosownym rozporządzeniem, to znalazłby zastosowanie w przepisach odrębnych, do których i tak odnoszą się odpowiednie przepisy ordynacji podatkowej, więc nie ma potrzeby wyrażania tego wprost w ustawie. Jeżeli stosujemy odpowiednio dział IV ordynacji podatkowej, to stosujemy również przepisy wydane na podstawie tego działu...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Uważa pan, że to jest zbędne?)

W tym zakresie to jest zbędne. Pewna wątpliwość mogłaby dotyczyć wydania rozporządzenia określającego rodzaje spraw, w których prowadzenie metryki jest nieobowiązkowe czy wyłączone. Jeżeli te postępowania są prowadzone na podstawie przepisów odrębnych... Tutaj jedynym możliwym rozwiązaniem byłoby wskazanie w przepisach

szczegółowych wprost na obowiązek wydania stosownego rozporządzenia, ale na pewno nie w przepisach ordynacji podatkowej. Dlatego na tym etapie, bez stosownej wiedzy co do intencji ustawodawcy, proponujemy po prostu wykreślenie §6. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan przewodniczący Piotrowicz, proszę bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Szanuję państwa czas, zatem w nawiązaniu do moich wywodów i wypowiedzi pana mecenasa, stawiam wniosek o odrzucenie ustawy. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Będziemy rozpatrywać ten wniosek.

Czy pan profesor Kieres chciałby się wypowiedzieć na temat tych merytorycznych uwag, które zostały zgłoszone?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

W takim razie pan minister – na temat dwóch uwag odnośnie do odesłań.

Posel Adam Szejnfeld:

Dziękuję.

Są one skonstruowane w formie uwag, ale traktuję je jako wątpliwości, ponieważ były one już także przedmiotem rozważań prawników komisji „Przyjazne Państwo”, prawników Komisji Ustawodawczej Sejmu, oczywiście także Biura Legislacyjnego. Tych wątpliwości nie podzielono. Przede wszystkim mamy tu do czynienia z delegacjami odpowiednich, właściwych w danych sprawach ministrów. Powiem szczerze, intencją projektodawców nie było nawet to, aby takie delegacje konstruować. Wnioski, propozycje, opinie, szczególnie strony rządowej, były takie, by nie obejmować tą regulacją wszystkich decyzji administracyjnych, a mianowicie takich, które mają na przykład charakter masowy; chodzi powiedzmy o decyzję dotyczącą podatku od nieruchomości albo decyzję dotyczącą podatku rolnego. W skali kraju tego typu decyzji wydaje się miliony, w skali urzędu tysiące. Chodziło o to, żeby te typowe, powiedzmy sobie kolokwialnie automatyczne, masowe decyzje nie były tym objęte. Nie podzielam do końca tego poglądu, ponieważ im bardziej jakieś sprawy są automatyczne, tym bardziej przechodzimy w Polsce, wzorem już rozwiniętego świata, na drogę elektroniczną. Moim zdaniem w przyszłości metryczka administracyjna będzie tworzona automatycznie przez program komputerowy, więc zwiększenie pracy będzie tu niewielkie albo żadne. Skoro jednak były takie propozycje i wnioski, to odpowiedź na to była konstruktywna. Przygotowano te delegacje, które w swojej treści, używając takich pojęć jak nieproporcjonalność nakładów potrzebnych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru spraw... Otóż wytyczne konkretyzują, o jakie sprawy w przyszłości będzie chodzić, jakie sprawy ma uwzględnić minister wydający rozporządzenie. Jest to doprecyzowane i nie budziło wątpliwości, dlatego będę wdzięczny, jeśli Wysokie Komisje przyjmą propozycję Sejmu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że wszyscy się wypowiedzieli.

Zamykam dyskusję i rozpoczynamy głosowanie.

Najdalej idący jest wniosek o odrzucenie ustawy zaproponowany przez pana przewodniczącego Piotrowicza.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (4)

Kto jest przeciw? (5)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Wniosek nie został przyjęty.

Składam wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Kto jest przeciw? (4)

Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Projekt ustawy został przyjęty bez poprawek.

Proponuję, aby sprawozdawcą był pan profesor Leon Kieres. Czy wyraża pan zgodę? Tak. Dziękuję bardzo.

Zamykam ten punkt posiedzenia.

Dziękuję przybyłym gościom.

Przechodzimy do drugiego punktu posiedzenia: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego; druk senacki nr 1257.

Jest to inicjatywa Komisji Ustawodawczej wykonująca orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Upoważniony do reprezentowania komisji jest pan senator Leon Kieres.

Bardzo proszę.

Senator Leon Kieres:

Tą ustawą zajmowaliśmy się już w czerwcu. Przypominam państwu, że rzecz dotyczy postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 sierpnia 2009 r. To jest postanowienie sygnalizacyjne, mianowicie chodzi o sprecyzowanie trybu rozpoznawania skarg o wznowienie opartych na art. 401¹ ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku – przy okazji rozpatrywania zarzutu o niezgodności art. 412 §2 k.p.c. z innymi... – że istnieje w kodeksie postępowania cywilnego luka prawna; a nie pominięcie prawne, bo gdyby to było pominięcie prawne, to wtedy Trybunał zająłby się tym problemem. Tak więc jest luka prawna, i stąd postanowienie sygnalizacyjne. Mianowicie brak jest w kodeksie postępowania cywilnego skonkretyzowanej regulacji ustawowej odnoszącej się do wznowienia postępowania w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jeśli Trybunał obala konstytucyjność konkretnej normy prawnej; to samo zresztą dotyczy wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ta problematyka też jest objęta przedmiotową nowelizacją.

Wprowadzamy do kodeksu postępowania cywilnego dwa rodzaje rozwiązań. Mianowicie chodzi o rozwiązania, które odnoszą się do wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem. Przewiduje się, że również w takich sytuacjach, kiedy postępowanie na podstawie art. 401¹ i art. 401² zostało zakończone postanowieniem, podlega ono wznowieniu w wyniku uznania przez Trybunał Konstytucyjny normy

prawnej, która była podstawą wydania postanowienia; jeśli Trybunał Konstytucyjny obalił domniemanie konstytucyjne tej normy prawnej, na której podstawie to postanowienie zostało wydane.

Drugi problem dotyczy trybu wznowienia postępowania, które zostało zakończone w pierwszej, w drugiej instancji, przed Sądem Najwyższym przez wydanie określonego orzeczenia. W tym wypadku proponujemy – jeżeli postępowanie zostało zakończone przed sądem drugiej instancji, a więc miało charakter dwuinstancyjny – żeby o dopuszczalności wznowienia postępowania decydował sąd drugiej instancji, ten, który w drugiej instancji rozpatrywał postępowanie, a następnie przekazał sprawę do ponownego, merytorycznego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Jeżeli zaś sprawa była przedmiotem rozstrzygnięcia w Sądzie Najwyższym, to proponujemy, żeby ten sąd decydował o dopuszczalności wznowienia postępowania. Jeżeli w całości lub w części uchyli orzeczenie sądu drugiej instancji, to przekazuje sprawę do rozpoznania sądowi pierwszej instancji, czyli sprawa zaczyna się od początku.

Podobna rzecz odnosi się do umowy międzynarodowej – co uregulowano w art. 401² – ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską; jeśli jest potrzeba wznowienia postępowania w wyniku wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – bo to było przesłanką Trybunału Konstytucyjnego – to również ta sytuacja będzie przedmiotem wznowienia postępowania; można będzie żądać wznowienia postępowania.

To są podstawowe założenia nowelizacji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z rządu chce zabrać głos?

Ministerstwo Sprawiedliwości, proszę bardzo.

**Naczelnik Wydziału Prawa Cywilnego
w Departamencie Legislacyjno-Prawnym w Ministerstwie Sprawiedliwości
Wiesława Kaczorowska:**

Wiesława Kaczorowska, naczelnik Wydziału Prawa Cywilnego w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Ministerstwa Sprawiedliwości.

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Zawarte w senackim projekcie rozwiązania dotyczące zarówno propozycji wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego nowej podstawy wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania cywilnego – taką podstawą byłby wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie przez sąd konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – jak i rozwiązania dotyczące trybu rozpoznawania skarg o wznowienie w przypadku, gdy podstawę wznowienia stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na którego podstawie zostało wydane orzeczenie, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości nie zasługują na aprobatę.

Pragnę poinformować Wysokie Komisje, że senacki projekt był również przedmiotem opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, która zaopiniowała go negatywnie. Komisja ta stoi na stanowisku, że sugestie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w postępowaniu sygnalizacyjnym nie są trafne, w związku z tym nie ma potrzeby do-

konywania zmian w przepisach dotyczących wznowienia postępowania cywilnego. Odnosząc się do proponowanej nowej podstawy wznowienia postępowania cywilnego, należy przede wszystkim podkreślić, że z konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie wynika dla państw sygnatariuszy konwencji obowiązek wprowadzenia do krajowego porządku prawnego wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania cywilnego w razie stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że w toku tego postępowania doszło do naruszenia przepisów konwencji. Oceniając propozycje nowej podstawy wznowienia postępowania cywilnego, należy mieć również na uwadze, że prawomocne orzeczenia wydane w sprawie cywilnej niosą skutki nie tylko dla podmiotu, który wniósł skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, lecz także pozostałych stron postępowania lub uczestników postępowania, jeżeli jest to postępowanie nieprocesowe. Wydaje się... nie tyle wydaje się, ile w zasadzie jest to pewne, że ewentualne wprowadzenie tej nowej podstawy wznowienia postępowania cywilnego nie tylko stanowiłoby podważenie instytucji prawomocności orzeczeń jako gwarancji pewności sytuacji prawnej zainteresowanych podmiotów, lecz także skutkowałoby naruszeniem praw tych podmiotów, a przede wszystkim przeciwnika strony, która wniosła skargę do trybunału europejskiego, przeciwnika, który nie brał udziału w tym postępowaniu przed trybunałem europejskim i nie mógł bronić swoich praw. Oceniając to proponowane rozwiązanie, tę nową podstawę, trzeba mieć również na uwadze interes osób trzecich, które mogły ukształtować swoją sytuację na podstawie prawomocnego orzeczenia, mając zaufanie do tegoż orzeczenia.

Chciałabym też zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r., wydaną w składzie siedmiu sędziów, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpoznawania sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 w ust. 1 konwencji, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego. W uzasadnieniu tej uchwały Trybunał Konstytucyjny przedstawił wiele argumentów przemawiających przeciwko wprowadzeniu rozwiązania polegającego na możliwości wznowienia postępowania na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tejże uchwały dokonał dosyć szczegółowej analizy orzecznictwa trybunałów w omawianym zakresie i doszedł do wniosku, że trybunał europejski wymaga ponownego rozpoznania sprawy jako konsekwencję dopuszczenia się przez umawiające się państwo naruszenia art. 6 konwencji jedynie w odniesieniu do spraw karnych. Trybunał stwierdził bowiem, że jeżeli naruszenie konwencji polegało na skazaniu określonej osoby przez organ, który nie był niezależny i bezstronny w rozumieniu art. 6 konwencji, to wówczas najlepszym co do zasady środkiem zaradczym jest zapewnienie, by została ona ponownie osądzona. W sprawach zaś cywilnych Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wyrażał tego poglądu w sposób kategoryczny. Te poglądy wyrażane są w sposób stonowany i trybunał europejski dotychczas nie wyraził jednoznacznego stanowiska w tej materii. W ocenie Sądu Najwyższego ta powściągliwość trybunału dotycząca zniweczenia skutków naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu cywilnym jest uzasadniona, gdyż w następstwie usunięcia tych skutków tą drogą – chodzi o stworzenie możliwości wznowienia postępowania – dochodziłoby do kolejnego naruszenia art. 6 ust. 1, z tym że pod inną postacią i wobec drugiej strony sprawy cywilnej.

Kolejne naruszenie dotyczyłoby zasady ochrony praw nabytych i zasady pewności prawnej, powiązanych ściśle z konsekwencjami prawomocności wyroku. Sąd Najwyższy podkreślał, że stabilność prawomocnych wyroków wydanych w sprawach cywilnych jest w polskim porządku prawnym wartością chronioną konstytucyjnie, nie można zatem nie brać pod uwagę także sytuacji przeciwnika procesowego strony skarżącej.

Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę na to, że wznowieniu postępowania, właśnie w sprawach cywilnych, na podstawie wyroku europejskiego trybunału, może przeciwstawiać się konieczność respektowania powagi rzeczy osądzonej i tkwiącej u jej podstaw zasady stabilności prawnej, a także ochrony prawa nabytego przez stronę przeciwną w dobrej wierze. Również w uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że trybunał europejski wielokrotnie stwierdzał, iż konwencja nie stwarza uprawnień do nakazania państwu, którego dotyczyła skarga, uchylecia orzeczenia wydanego przez organ krajowy.

Z uwagi na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r. oraz na argumenty przedstawione w uzasadnieniu tej uchwały, wydaje się, że wszelkie odstępstwa od prawomocności orzeczeń sądowych powinny być oceniane z najwyższą rozważą. Odstępstwa od prawomocności tych orzeczeń powinny być przyjmowane tylko w wyjątkowych sytuacjach, kiedy jest to konieczne. Wydaje się też, że przepisy międzynarodowe nie zobowiązują Polski do wprowadzenia tejże podstawy wznowienia w przepisach kodeksu postępowania cywilnego.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości na aprobatę nie zasługują również proponowane rozwiązania dotyczące określenia trybu rozpoznawania skargi o wznowienie przez sąd w przypadkach, kiedy sądem właściwym do wznowienia postępowania jest Sąd Najwyższy lub sąd drugiej instancji. Propozycja zawarta w senackim projekcie sprowadza się do tego, żeby w takich sytuacjach – jeżeli w świetle art. 405 kodeksu postępowania cywilnego sądem właściwym do wznowienia postępowania jest sąd drugiej instancji albo Sąd Najwyższy – ten sąd ograniczał się jedynie do rozstrzygnięcia o dopuszczalności wznowienia, załatwienie zaś sprawy pod względem merytorycznym przekazywał sądowi pierwszej instancji. Powodem tej propozycji było założenie, że podstawa o wznowienie, jaką był wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność aktu normatywnego, na którego podstawie zostało wydane orzeczenie, rodzi konieczność powtórzenia postępowania cywilnego od początku, czyli rozpoznania przez sąd pierwszej instancji, a następnie przez sąd drugiej instancji, gdyż należy stworzyć stronie możliwość zaskarżenia takiego wyroku. To założenie nie jest prawidłowe.

Po pierwsze dlatego, że w sytuacji, kiedy sąd drugiej instancji zastosował przepis zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, to ten sąd jest właściwy do wznowienia postępowania w świetle art. 405 kodeksu postępowania cywilnego. Nie sposób przyjąć, że jeżeli zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis zastosował tylko sąd drugiej instancji, a nie stosował tego przepisu sąd pierwszej instancji, to żeby zachodziła konieczność przekazywania sprawy do rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

Po drugie, w razie zastosowania zakwestionowanego przepisu zarówno przez sąd pierwszej instancji, jak i drugiej instancji i ewentualnie Sąd Najwyższy, o tym, kiedy należy uchylić wyrok i przekazać sprawę do rozpoznania sądowi pierwszej instan-

cji, decydują regulacje, które określają sposób postępowania sądu drugiej instancji rozpoznającego apelację. Wtedy sąd działałby na podstawie art. 386 w związku z art. 412 §2 k.p.c. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy ministrze sprawiedliwości, nie ma potrzeby, aby zawsze przewidywać uchylenie zaskarżonego prawomocnego wyroku i przekazywanie sprawy sądowi pierwszej instancji w sytuacji, gdy podstawę wznowienia stanowi art. 401¹ k.p.c., czyli orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu, który był podstawą wydania orzeczenia.

Dlatego w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości kierunek zmian zaproponowanych w senackim projekcie nie zasługuje na aprobatę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pani się zgłaszała. Proszę się przedstawić.

**Starszy Radca w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa
Małgorzata Sieńko:**

Małgorzata Sieńko, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

Prokuratoria zgadza się ze stanowiskiem ministerstwa w zakresie przyjętych rozwiązań. Chciałabym tylko zwrócić uwagę na pewne kwestie. Przede wszystkim z uzasadnienia tego projektu nie wynika, żeby wzięto pod uwagę stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale III CZP/16/10 z listopada ubiegłego roku, w którym wprost wskazano, że tak naprawdę to nie jest kwestia tego, czy sam wyrok może być podstawą do wznowienia, tylko tego, czy zachodzą podstawy uzasadniające wznowienie. I nie jest wykluczone, że stwierdzone uchybienie konwencji będzie jednocześnie stanowiło podstawę do wznowienia. Niejednokrotnie może się tak zdarzyć. Problem polega na tym, że w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tak naprawdę, poza kognicją, nie ma informacji, na jakim etapie doszło do naruszenia konwencji. Wyrok tylko stwierdza, że do takiego naruszenia doszło. Nie zajmuje się tym, czy doszło do tego na etapie procedowania, czy w wyniku obowiązywania przepisów, które de facto naruszają konwencję, czy też na etapie orzekania. W tym momencie stworzenie ogólnej podstawy do wznowienia będzie tylko rodziło wątpliwości i w sposób nieuzasadniony mogłoby stanowić naruszenie praw słusznie nabytych przez innych uczestników wcześniej zakończonego procesu.

Chciałabym też zwrócić uwagę na to, że zarówno na gruncie postępowania karnego, jak i administracyjnego mamy do czynienia z zupełnie innym charakterem ochrony osób biorących w nim udział. Mamy tam do czynienia albo ze stroną, która dochodzi przed organem swoich praw, albo z oskarżonym bądź już skazanym, wobec których może dojść do wznowienia postępowania tylko na korzyść tego skazanego. Zatem przekładanie takiej regulacji wprost na grunt prawa cywilnego de facto w ogóle nie uwzględnia, że mamy do czynienia z procesem bądź postępowaniem nieprocesowym, w którym biorą udział równoprawne podmioty zasługujące na ochronę, a nie tylko osoba, która powołuje się na naruszenie konwencji i wniosła skargę do ETPC.

Chciałabym też zwrócić uwagę na to, że wbrew obawom wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w tym postanowieniu sygnalizacyjnym, w praktyce nie występują

takie problemy, jak tu zgłaszane. Prowadziłam sprawę osoby, która w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uzyskała stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia. W takiej sytuacji sądy, wznawiając postępowanie, bardzo często uchylają sprawę do ponownego rozpoznania, jeżeli faktycznie zachodzi taka potrzeba. Proszę też wziąć pod uwagę to, że stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny nie zawsze będzie się odnosiło do przepisu, który stanowi materialną podstawę orzeczenia czy też determinuje całe rozstrzygnięcie. Może też się odnosić do przepisu stanowiącego podstawę orzekania wyłącznie przez sądy drugiej instancji. W takiej sytuacji uchylanie w całości postępowania mija się z celem. Przecież we wznowieniu postępowania wcale nie chodzi o powtórzenie postępowania dowodowego. Ono ma tylko służyć wyeliminowaniu uchybienia. Dlatego rozpoznanie sprawy po wznowieniu prowadzi do wszczęcia postępowania, ale w zakresie, jaki określa podstawa wznowienia. Zatem uchylenie całego postępowania prowadzi nie tylko do wydłużenia postępowania, lecz także do nieekonomicznego podejścia do samego procedowania. Co więcej, chciałabym też zwrócić uwagę na to, że Europejski Trybunał Praw Człowieka tak naprawdę nie bada, dlaczego postępowanie trwało długo – czy dlatego, że chcieliśmy zapewnić stronie możliwość pełnej wypowiedzi – tylko, jak długo. Sama widziałam ostatnio rozstrzygnięcie pewnej skargi. Otóż już sam fakt, że postępowanie trwało osiem, dziesięć lat, stanowił podstawę do stwierdzenia, że Polska naruszyła konwencję, podczas gdy ostatnie sześć lat procesu to były odroczenia na wniosek strony, która później powoływała się na długotrwałość. Jeżeli więc będziemy uchylać trwające już długo postępowania i w wyniku wznowienia dojdzie do ponownego rozpoznania – przez wszystkie instancje – to narazimy się na kolejne skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwłaszcza że przepis jest jednoznaczny: nie daje żadnego pola manewru sądowi, nawet jeżeli znalazłby on podstawy do uchylenia czy nie widziałby tych podstaw. Dlatego proszę szanowne gremium o odrzucenie tego, o przeanalizowanie tych zgłoszonych uwag. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Pan profesor Leon Kieres.

Senator Leon Kieres:

Przede wszystkim proszę Biuro Legislacyjne, żeby się wypowiedziało na ten temat. Przygotowane przez biuro stanowisko Senatu było wykonaniem postanowienia Trybunału Konstytucyjnego.

Chciałbym tylko nieśmiało zwrócić szanownym oponentom uwagę na to – nie jestem emocjonalnie związany z tym projektem, zostałem tylko poproszony o jego przedstawienie – że mamy tutaj do czynienia nie tylko z materią, o której państwo tak szczegółowo i kompetentnie mówiliście. W gruncie rzeczy ukryliście państwo przed nami nieśmiało jeden fakt – rozbieżności w stanowisku między rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Chodzi o to, żeby nam pomóc w tej sprawie, tak jak w podobnych, kiedy borykamy się ze sporami, jakie trawia Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy; będziemy mieli na najbliższym posiedzeniu w tym

tygodniu między innymi sprawozdania prezesa Trybunału Konstytucyjnego i pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. A my jesteśmy między Scyllą i Charybdą. Jeżeli bowiem chcemy wykonać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, to zderzamy się z murem wyroków, orzeczeń, stanowisk Sądu Najwyższego. Jeżeli powołujemy się na rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, to prezes Trybunału Konstytucyjnego w swoich sprawozdaniach mówi „ale to my decydujemy” – sam byłem wielokrotnie świadkiem tego rodzaju sporów. Pod względem merytorycznym pewnie państwo macie rację, nie ma wątpliwości. Pana senatora Cichonia może poprosiłbym o opinię, jako praktyka, który wielokrotnie występował przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka... My zaś nadal pozostaniemy w pewnym stopniu z wyzwaniem związanym czy to z wyrokami czy postanowieniami sygnalizacyjnymi Trybunału Konstytucyjnego, nie zawsze idącymi tą samą drogą, którą podąża linia orzecznicza Sądu Najwyższego. Jeśli chodzi o kwestię merytoryczną problemu, to myślę, że Biuro Legislacyjne powinno się tutaj wypowiedzieć, bo ono to przygotowało.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak. I to my będziemy narażeni na krytykę, bo my kompleksowo, jak państwo wiecie, wykonujemy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. I ten wyrok... czy raczej postanowienie sygnalizacyjne będzie uznane za niewykonane. To tak na marginesie. To jest kwestia, którą należy przemyśleć. Przecież może dojść do sytuacji – to jest kwestia zakresu tego problemu – że orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka okażą się zupełnie bezskuteczne. Mam taką obawę. Skoro nie ma tu podstawy wznowienia, to pozostaje też, w moim przekonaniu, taka kwestia, że przecież osoba czy strona przeciwna powinna być zawiadomiona o toczącym się postępowaniu, a nie jest.

(Starszy Radca w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa Małgorzata Sieńko:
W ogóle nie może brać w nim udziału.)

Nie może brać udziału?

(Głos z sali: Nie.)

Rozumiem.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, jeszcze na koniec pani z Prokuraturii Generalnej.

Starszy Radca w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa Małgorzata Sieńko:

Chciałabym się odnieść do wątpliwości odnośnie do stosunków między Trybunałem a Sądem Najwyższym. Właśnie Trybunał zgłaszał uwagę, że są rozbieżne orzeczenia odnośnie do dopuszczalności wznowienia na podstawie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.)

Zwracał też na to uwagę rzecznik praw obywatelskich i właśnie z jego inicjatywy została podjęta uchwała Sądu Najwyższego – tak zwana siódmkowa – która eliminuje rozbieżności. Trybunał nie miał bowiem problemu z tym, że nie ma podstawy do wznowienia. Problemem były rozbieżne orzeczenia. I te rozbieżności, które oczywiście nie służą pewności prawa, zostały usunięte rok temu, 30 listopada 2010 r., w wyniku wydania uchwały Sądu Najwyższego, który stwierdza, że wyrok Europejskiego Trybu-

nału Praw Człowieka sam z siebie nie może stanowić podstawy do wznowienia. Co wcale nie wyklucza, że jeżeli dostrzeżone przez Trybunał uchybienia mieszczą się w tych podstawach, które teraz mogą uzasadniać wznowienie, to wówczas wznowienie przysługuje.

A jeśli chodzi o to, że ta druga strona... Tak naprawdę postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka dotyczy tylko państwa i tej strony. I nie ma na niego wpływu nie tylko ta osoba, ale, co więcej, stwierdzone uchybienie wcale nie może być usunięte w wyniku wznowienia postępowania. Tu jest problem. Jeżeli bowiem doszło do naruszenia na przykład w wyniku obowiązujących norm proceduralnych, które europejski trybunał uznał za sprzeczne z konwencją, to w takim razie wznowienie postępowania niczego nie zmieni. I takie automatyczne wznowianie postępowania spowoduje więcej problemów, a nie rozwiąże tych istniejących. Przynajmniej taka jest nasza ocena.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Kieres.

(*Senator Leon Kieres: Nie, nie.*)

Nie? Nie zgłaszał się pan.

Pan senator Cichoń, a za chwilę Biuro Legislacyjne.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wydaje mi się, jako praktykowi, że trzeba tutaj rozróżnić dwie sprawy. Po pierwsze, zobowiązanie Polski – wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – do respektowania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i do naprawienia skutków naruszenia konwencji, orzeczonych właśnie w wyroku trybunału w Strasburgu. Jest to bowiem wyraźne zobowiązanie wobec organów międzynarodowych, które państwa podpisujące konwencję przyjęły na siebie. Obowiązuje to również Polskę. I z tego wywodziłbym konieczność rozważań na temat tego, czy i w jakim zakresie należy wprowadzić instytucję wznowienia postępowania, jako skutek określonego orzeczenia trybunału w Strasburgu. Sądzę, że nie można wykluczyć takiej możliwości, w związku z czym ta inicjatywa jest ze wszech miar pozytywna. I tak też ją oceniam. Kwestia zaś, jak to uregulować – czy ma to być pewien automatyzm, że skoro zapadło orzeczenie trybunału strasburskiego, to się od razu wznowia postępowanie – oczywiście wymaga daleko posuniętych rozważań. Nie byłbym zwolennikiem stosowania jakiegoś automatyzmu.

A co przemawia za tym, żeby tego typu instytucję wprowadzić. Również i to, że analogiczne rozwiązania przewidują inne kodeksy. Przecież art. 540 kodeksu postępowania karnego przewiduje instytucję wznowienia.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Już była mowa o tych sprawach...*)

...podobnie jest w k.p.a. W związku z tym wprowadzenie takiej instytucji nie jest bezsensowne. Oczywiście można się zastanowić, czy pod względem proceduralnym to proponowane rozwiązanie jest fortunate. Mam na myśli to, że do rozstrzygnięcia...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Od razu uchyla się całość...*)

...orzeczenia jest powołana druga instancja, a potem się prowadzi postępowanie przed sądem pierwszej instancji; to moim zdaniem wymagałoby pewnej korekty. Ale zasadniczo opowiadam się za tym, żeby ta instytucja była. Proszę państwa, jako praktyk często spotykałem się z tym, że po wygraniu sprawy przed trybunałem w Strasburgu klient przychodził i mówił: „No dobrze, panie mecenasie, ale co dalej? Przecież wyeksmitowano mnie z mieszkania, muszę płacić alimenty przez dziesięć, a może i piętnaście lat, mimo że okazało się, że to nie jest moje dziecko i trybunał uznał, że naruszono moje uprawnienia w zakresie ustalenia tego”. Są podobne orzeczenia, które niosą często skutki, tak jak mówię, pro futuro, na długi czas, bądź też bardzo poważne skutki w postaci tego, że ktoś traci dach nad głową czy też dorobek swojego życia na skutek prawomocnego orzeczenia wydanego – z naruszeniem prawa – przez polski sąd, co potwierdza trybunał strasburski. Sama rekompensata finansowa nie jest wystarczająca i nie likwiduje w dostatecznym stopniu skutków wadliwego orzeczenia.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Miałem wątpliwości w tym zakresie...)

Dlatego zasadniczo jestem za tą ideą.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

I pani mecenas Konieczko z Biura Legislacyjnego. Proszę bardzo.

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

Dziękuję bardzo.

Szanowni Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Chciałabym odnieść się do dwóch kwestii. Po pierwsze, należy odróżnić samą możliwość wznowienia od eliminacji prawomocnego wyroku. To są dwie różne kwestie. Możliwość wznowienia nie oznacza uchylenia bądź zmiany wyroku, który uzyskał prawomocność. Zresztą jeżeli tak wysoko cenimy sobie prawomocność, to należy zauważyć, że ustawodawca w wielu wypadkach stawia wyżej inne wartości, aniżeli to. Zatem dopuszczenie możliwości wznowienia w przypadku wyroku wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka nie będzie oznaczało, że wyrok zostanie zmieniony bądź uchylony, bo o tym zadecyduje już sąd, który będzie rozpoznawał ponownie sprawę. Dajmy na to, w przypadku naruszenia zasad rzetelnej procedury to sąd stwierdzi, czy to naruszenie miało wpływ na wydanie takiego, a nie innego wyroku.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...na treść orzeczenia...)

Jeśli zaś chodzi o argumenty odwołujące się do uchwały Sądu Najwyższego, to chciałabym zauważyć, że istotnie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego jest wcześniejsze aniżeli owa uchwała. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w ustawie o Sądzie Najwyższym tak zwana uchwała siódmkowa nie jest taką, która nie może być kwestionowana, od takiej uchwały Sąd Najwyższy może odejść. Jednocześnie chciałabym zauważyć, że Sąd Najwyższy nie nadał tej uchwale mocy zasady prawnej. Można tu mieć wątpliwości, czy wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego podzielają opinię wyrażoną w tejże uchwale, bo wcześniejsze poglądy wskazywały na to, że wśród sędziów Sądu Najwyższego nie ma takiej jednolitości.

Jeśli zaś chodzi o zarzuty kierowane pod adresem projektowanego art. 412, to istotnie, być może przepis ten wymaga modyfikacji i wskazania różnych wariantów wznowienia. Jednak pozostaje do decyzji panów senatorów to, czy podejmą dalsze prace nad tym projektem, czy jest to zasadne. Ewentualnie wtedy można się zastanawiać nad zmianą brzmienia tych proponowanych przepisów.

Chciałabym jeszcze dodać – wobec negatywnych opinii ministerstwa i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – że mamy na przykład pozytywne opinie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także pisma bez uwag, chociażby od Sądu Najwyższego. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Jeszcze ktoś chce się odnieść? Proszę bardzo.

**Starszy Radca w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa
Małgorzata Sieńko:**

Skoro podstawą noweli, jeśli chodzi o dodatkową podstawę do wznowienia w związku z wyrokiem ETPC, mają być rozbieżności w orzecznictwie, to obecnie ich nie ma. Spodziewanie się tego i projektowanie w tym kontekście ustawy, która naprawdę bardzo dużo zmienia, wydaje mi się...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ale, Pani Mecenase, jak rozumiem, stwarzamy tu możliwość, a nie, że tak powiem, automat. Stwarzamy możliwość, która będzie oceniana. Uchwała mówi zaś o obliżu, o tym, że nie ma automatycznego wznowienia postępowania. Taka jest istota uchwały.

**Starszy Radca w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa
Małgorzata Sieńko:**

Tak, ale jest nowa podstawa wznowienia, tak naprawdę bardzo nieokreślona, w sytuacji...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Dlatego będzie badanie tego przez sąd.)

...kiedy trybunał w Strasburgu tak naprawdę w ogóle nie zajmuje się tym, co było przyczyną tego wznowienia, tego naruszenia konwencji. I stąd te wątpliwości. Tak naprawdę, jeżeli doszło do naruszenia praw strony, to zawsze przysługuje jej odszkodowanie. Nie jest tak, że jak nie ma wznowienia, to znaczy, że interesy strony nie są w żaden sposób chronione. A nie zawsze wznowienie postępowania może doprowadzić do takiego skutku, jakiego chce strona. Co więcej, może być problem ze skargą dotyczącą stwierdzenia niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem. Proszę pamiętać, że nie można dochodzić ochrony na podstawie skargi w sytuacji, kiedy przysługuje skarga od wznowienia. I później padnie argument, że przecież można było wznowiać postępowanie. Te instytucje są od siebie zależne.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Zatem musimy podjąć decyzję, czy dalej pracujemy nad tą inicjatywą. Moje zdanie jest takie, że powinniśmy.

Proszę bardzo, pan profesor Kieres.

Senator Leon Kieres:

Słowo przeciwko słowu. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie odnośnie do wartości tego projektu, bo w żadnym wypadku nie zostały obalone argumenty przemawiające za dalszą pracą.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

Mówili o tym chociażby pan senator Cichoń czy pani mecenas.

Niewątpliwie jednak jest on obarczony wręcz pewnymi wadami... Chociażby tym, że przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji w przypadku, gdy sprawa znalazła się już nawet przed Sądem Najwyższym, może rodzić problemy związane z przewlekłością postępowania.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

Kolejne zarzuty też powinny być brane pod uwagę. Nie miejmy złudzeń, jest opozycja w postaci Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Czas też nam nie sprzyja, nie ma szans, żeby ten projekt był przyjęty przez Sejm, wrócił do nas i ewentualnie ostatecznie został zaakceptowany w tej kadencji. Nie będę się wypowiadał na temat stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Z tymi stanowiskami mieliśmy problemy także tutaj; notabene, tę kwestię podnosiło także Ministerstwo Sprawiedliwości...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest, wielokrotnie.)

Znowu słowo przeciwko słowu. To nie jest tak, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego jest źródłem prawdy nieomyłnej, chociaż powinniśmy przyjmować jej stanowisko z należytą powagą.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Szczególnie w ostatnim czasie.)

Moja propozycja jest taka, żeby nadal pracować nad tym projektem. Jest możliwość dyskusji, mamy różnego rodzaju spotkania z przedstawicielami ministra sprawiedliwości. Albo tak, albo tak. Albo rzeczywiście trzeba będzie zaniechać tego, albo znajdziemy rozwiązanie, które w jakiś sposób uwzględni wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego. Możemy zapytać dzisiaj czy jutro pana prezesa Trybunału Konstytucyjnego o tę sprawę. Sprawozdanie zostanie przecież przedstawione.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy są odmienne zdania? Nie.

Zatem poddaję pod głosowanie wniosek złożony przez pana senatora Kieresa o dalsze procedowanie nad tym projektem.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Dwie osoby się wstrzymały, a więc wniosek przeszedł.

Prosilibyśmy, żeby sprawozdawcą w dalszym ciągu był pan senator Kieres.

Dziękuję bardzo, zamykam ten punkt posiedzenia.

Przechodzimy do ostatniego punktu naszego posiedzenia: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach w sprawach karnych.

(Rozmowy na sali)

Od razu udzielam głosu przedstawicielowi Ministerstwa Sprawiedliwości. Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości Tomasz Szafrński:**

Szanowni Państwo!

Przygotowany projekt nowelizacji, a właściwie wprowadzenie daleko idących zmian w ustawie o opłatach w sprawach karnych w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości jak najbardziej zasługuje na poparcie. W kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z marca 2011 r. mamy rok na unormowanie niezwykle istotnej kwestii, jaką są przesłanki zasady przyznawania uczestnikom postępowania karnego zwłaszcza zwrotu wszelkiego rodzaju należności.

Do tej pory tę kwestię reguluje akt prawny o jednej z najdłuższych metryk w obecnym prawie polskim, a więc dekret z 1950 r., który skądinąd ciągle sprawdza się nie najgorzej. Ale właśnie to zagadnienie, na którego podstawie Trybunał stwierdził niekonstytucyjność – a więc przepis prowadzący do różnicowania zasad przyznawania zwrotu kosztów przejazdu świadkowi w procesie karnym – w stosunku chociażby do zasad obowiązujących w procesie cywilnym, niewątpliwie nie wytrzymało próby czasu. My w Departamencie Legislacyjno-Prawnym wielokrotnie opiniowaliśmy kwestię art. 4 dekretu właśnie w kontekście ograniczenia tego do zwrotu kosztów według kosztów najniższych, sygnalizując już wcześniej wątpliwości, jeśli chodzi o zasadność różnicowania osób w tym samym położeniu faktycznym, a więc świadków w postępowaniu karnym i w postępowaniu cywilnym.

Projekt jak najbardziej zasługuje na poparcie. Wykorzystanie w projektowanych rozwiązaniach konstrukcji występujących w ustawie o kosztach w sprawach cywilnych również jest w pełni uzasadnione. Ujednolicenie zasad jest celowe. Jednak analiza projektowanych rozwiązań prowadzi do wniosku, że z uwagi na daleko idącą złożoność materii, a w szczególności oddziaływanie przepisów dekretu – za pomocą różnego rodzaju przepisów odsyłających – na inne postępowania bądź sfery unormowane innymi aktami normatywnymi, wymaga szczególnie delikatnego procedowania i uwzględnienia pewnych wątpliwości.

Jedna z wątpliwości wiąże się z niedawną nowelizacją dekretu – ustawą z 5 listopada 2009 r. znowelizowano art. 10 §2a – która nie tak dawno weszła w życie. Panowie senatorowie zapewne pamiętają racje leżące u podstaw tej nowelizacji. Dwa pozostałe zagadnienia są również istotne. Poproszę pana sędziego Piotra Kulę o krótkie przedstawienie tych zagadnień.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, Panie Sędzio.

**Sędzia w Departamencie Legislacyjno-Prawnym
w Ministerstwie Sprawiedliwości Piotr Kula:**

Szanowni Państwo!

Koncepcja wyrażona w art. 2 projektu, mianowicie określenie utraty mocy obowiązującej przez dekret z 26 października 1950 r., powoduje, że również te unormowania, które nie są objęte art. 1 nowelizującego projektu, powinny być rozważone. Art. 1 ust. 1 dekretu mówi bowiem o tym, że „przepisy niniejszego dekretu stosuje się do należności świadków, biegłych i stron w postępowaniu przed sądami oraz innymi władzami i organami wymiaru sprawiedliwości, jeżeli szczególne przepisy ustawowe nie stanowią inaczej”. Innymi słowy, wszelkie odesłania do reguł obowiązujących przy zwrocie należności świadkom, biegłym i stronom kierują przede wszystkim do dekretu. W związku z tym trzeba pamiętać o tego typu regulacjach, jak istniejący w kodeksie postępowania administracyjnego art. 56 §1, który mówi o tym, że „osobie, która stawia się na wezwanie, przyznaje się koszt podróży i inne należności według przepisów o należnościach świadków i biegłych w postępowaniu sądowym”. Zatem w pierwszym rzucie jest to odesłanie do dekretu. Podobne rozwiązanie istnieje w art. 205 §3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z tym przepisem, zasady ustalania wysokości przysługujących stronie należności oraz tryb przyznawania i sposób wypłacania tych należności określają przepisy odrębne. W sytuacji, gdyby dekret w całości utracił moc obowiązującą, istotne byłoby pytanie, czy w związku z tym będą to zasady obowiązujące w postępowaniu cywilnym, czy zasady obowiązujące w postępowaniu karnym.

Druga sprawa. Chodzi o to, na co zwrócił uwagę pan dyrektor, czyli zjawisko akcentowane zresztą przez Trybunał Konstytucyjny, że unowocześnienia i ujednolicenia wymagają wszelkie zasady obowiązujące przy zwrocie należności świadkom, biegłym i stronom w postępowaniu karnym. Chodzi o wynagrodzenie biegłego, który jest podatnikiem podatku od towarów i usług, i podwyższenie o stawkę tego podatku wynagrodzenia przyznawanego biegłemu. W obecnym stanie prawnym podstawę prawną tego zwiększenia „o VAT”, mówiąc kolokwialnie, stanowi właśnie art. 10 ust. 2a dekretu. W projektowanych przepisach przewiduje się wprowadzenie tego rodzaju mechanizmu przy ustalaniu należności w sprawach karnych, uchylenie zaś dekretu w całości powoduje, że znika, krótko mówiąc, możliwość podniesienia wynagrodzenia biegłego o ten VAT w sprawach cywilnych. Również to odesłanie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: My też tak pracowaliśmy...)

...czyli odesłanie do przepisów obowiązujących w odniesieniu do należności świadków, biegłych i stron, powoduje, że może nie tyle same przepisy tego dość krótkiego dekretu są stosowane, ile przepisy wykonawcze do tego dekretu. Nie dość, że art. 16, który stanowi podstawę prawną wydania tych przepisów wykonawczych, jest archaiczny, to jeszcze nie spełnia wymogów z art. 92 konstytucji. Prawda jest zaś taka, że często te przepisy wykonawcze stosuje się, że tak powiem, *via* dekret; w szczególności rozporządzenie z 1975 r., które określa koszty przeprowadzania dowodu opinii

biegłych w postępowaniu sądowym, rozporządzenie z 18 grudnia 1972 r., stosowane zresztą także w postępowaniu cywilnym za pośrednictwem dekretu z 1950 r.

Zatem do rozważenia pozostałyby takie oto możliwości, aby te rozwiązania, które są słuszne i bezdyskusyjne w dekreście z 1950 r., a które zostały – bo to też trzeba podkreślić – wyraźnie wskazane w art. 1 ustawy nowelizującej, czyli zostały wprowadzone do postępowania karnego, tak jak VAT, tak jak stworzenie regulacji odnośnie do górnej granicy należności biegłych... Uchylenie dekretu stwarza lukę, a jej następstwem jest nierówność, z którą Trybunał starał się walczyć.

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Tomasz Szafrński: Czy można jeszcze jedno zdanie?)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pamiętam, że zajmowaliśmy się kwestią tego VAT, jeśli chodzi o biegłych. Proszę bardzo.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości Tomasz Szafrński:**

Całkowicie podzielam to, o czym mówił pan sędzia. Wskażę tylko, że fakt, iż na podstawie delegacji ustawowej z dekretu obowiązuje też już dosyć leciwe rozporządzenie ministra sprawiedliwości, nie oznacza, że sugerujemy utrzymanie w mocy tego przepisu. Minister sprawiedliwości jak najbardziej jest gotowy opracować i wydać nowe rozporządzenie, ale wymagałoby to objęcia projektowaną ustawą delegacji ustawowej do wydania właśnie takich rozporządzeń, które będą chociażby decydowały, na jakich zasadach, w jakiej wysokości jest przyznawane biegłym wynagrodzenie.

No i druga kwestia, o której mówił pan sędzia, czyli potrzeba wychwycenia wszelkich wypadków, kiedy przepisy innych ustaw – w szczególności normując postępowanie administracyjne – odsyłają do przepisów normujących przyznawanie należności w postępowaniu sądowym. Należy podjąć decyzję, czy to odesłanie, w sytuacji uchylenia dekretu, powinno być zastąpione odesłaniem do projektowanej ustawy, czy też do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Oba wyjścia są dopuszczalne, ponieważ projekt przyjmuje rozwiązania bardzo podobne do ustawy dotyczącej postępowania cywilnego.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Pani mecenas, bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo.

Powiem tylko, żeby już nie przedłużać, że bardzo rzeczową opinię otrzymaliśmy od Ministerstwa Finansów, które proponuje wprowadzenie konkretnych poprawek do projektu, żeby, między innymi, wyjść naprzeciw oczekiwaniom zaprezentowanym przez przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości.

Przed wszystkim doprecyzowania wymaga kwota bazowa, którą posługuje się projekt ustawy w dwóch miejscach, to jest w projektowanym art. 20b ust. 3 i odpowiednio w art. 20h ust. 2. Chodzi oczywiście o kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Brak tego określenia wynika stąd, że w przypadku regulacji stosowanych w procedurze cywilnej jest to już określone w ustawie, same kwoty bazowe są zaś określane w rozporządzeniu. Dlatego też, powielając te rozwiązania, nie połączyliśmy tych dwóch źródeł.

Zdaniem Ministerstwa Finansów – Biuro Legislacyjne w pełni się z tym zgadza – doprecyzowania wymaga również sytuacja, gdy nie ma jeszcze ogłoszonej ustawy budżetowej na dzień 1 stycznia danego roku, bo wówczas trzeba określić, jakie kwoty bazowe się stosuje i według której ustawy budżetowej. I tu też należałoby wprowadzić do projektu odpowiednią poprawkę.

Ponadto – to kolejna uwaga wynikająca z opinii Ministerstwa Finansów – jeśli chodzi o wspomniane odwołanie wynagrodzenia biegłych, to należy uwzględnić to, że art. 113 ustawy o VAT zwalnia niektórych podatników tego podatku od zapłacenia VAT i takie rozwiązanie też musimy uwzględnić w projekcie; należy dodatkowo wprowadzić odpowiednie wyłączenie przyznawania tego VAT biegłemu. Musimy też uwzględnić konsekwencje uchylenia dekretu. Biuro Legislacyjne proponowałoby tu wprowadzenie czterech dodatkowych przepisów, w których przede wszystkim znowelizowalibyśmy przepis wspomniany przez pana sędziego, czyli przepis ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, a więc art. 56 §1; przepis ordynacji podatkowej, czyli art. 265 §1 oraz przepis ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czyli art. 205 §3. Wydaje się, że można tu również uwzględnić zgłoszoną uwagę co do przyznawania VAT biegłym w sprawach cywilnych. Byłby to kolejny artykuł w projekcie. Niezależnie od tego, kiedy proponowaliśmy rozwiązania w zakresie zmiany ustawy o opłatach w sprawach karnych, mieliśmy świadomość, że stosowane jest rozporządzenie – o którym wspomina przedstawiciel ministra – dotyczące zasad przyznawania wynagrodzeń biegłym.

Chciałabym zwrócić uwagę na art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, który zawiera już upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia. Jest to przepis zawarty w ustawie, która obowiązuje od lutego 2006 r., a do tej pory rozporządzenie nie zostało wydane. Rozważenia wymaga jedynie to, czy w przypadku spraw cywilnych specjalizacja biegłych i rodzaj opinii, które sporządzają – na zlecenie sądu czy też innych organów procesowych – wymagałyby osobnego rozporządzenia, czy też wystarczające byłoby wydanie jednego rozporządzenia na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych, i odesłanie, tak jak proponujemy to w art. 20g ust. 2, do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o kosztach w sprawach cywilnych. To jest do rozważenia być może na dalszym etapie.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Skoro zasadniczo jesteśmy zgodni, żeby nadać temu bieg, to w drugim czytaniu będzie istniała możliwość przedstawienia tych propozycji poprawek.

Kto jest za przyjęciem wniosku o nadanie temu biegowi legislacyjnego? (7)

(*Głos z sali: Bez poprawek?*)

Tak, w tym momencie bez.

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Byłem upoważniony do prezentowania tego projektu, w związku z tym w dalszym ciągu będę to robił. Czy są inne propozycje? Nie ma.

Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie obu komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 56)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 4 egz.

ISSN 1643-2851