



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(829)

121. posiedzenie
Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności
w dniu 1 lipca 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie informacji o działalności Sądu Najwyższego w 2002 r.
2. Rozpatrzenie informacji Rzecznika Praw Obywatelskich o działalności za rok 2002, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, którego, punkt pierwszy poświęcony jest zapoznaniu się z informacją pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Bardzo serdecznie witam przede wszystkim naszego znakomitego gościa, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, pana profesora Gardockiego. Witam też wszystkie koleżanki i kolegów, panią mecenas, panią sekretarz. Zdaje się, że są wśród nas nawet dziennikarze, których też bardzo serdecznie witam.

Bardzo proszę, żeby się państwo w to popołudnie raczyli kawką bądź herbatką, a do tego ciasteczko.

I chyba zaczniemy od tego, że poprosimy pana prezesa o skrótowe przedstawienie informacji. Dostaliśmy ją na piśmie i na pewno wszyscy przeczytaliśmy, ale żywe słowo jest nie do zastąpienia, a może pan prezes coś jeszcze dorzuci, czego tu nie ma.

Bardzo prosimy, Panie Prezesie.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki

Dziękuję bardzo.

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Chętnie zastosuję się do tej sugestii, żeby nie przedstawiać w całości tego sprawozdania, bo ono ma prawie osiemdziesiąt stron, więc chyba nie zdążylibyśmy, bo ja tak szybko nie mówię. Ale może przedstawię najważniejsze wątki tego sprawozdania.

Powiem najpierw bardzo ogólnie. Ponieważ jest to informacja dotycząca działalności Sądu Najwyższego w roku 2002, to mogę z czystym sumieniem powiedzieć, że to był dobry rok w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego.

Przede wszystkim nastąpiło dalsze zmniejszenie liczby oczekujących na załatwienie spraw w Sądzie Najwyższym, w szczególności dotyczy to skarg kasacyjnych. Nie chciałbym nudzić, ale może jednak przytoczę kilka liczb. W roku 2000 na rozpoznanie czekały w Sądzie Najwyższym trzynaście tysięcy osiemset czterdzieści trzy kasacje. Rok później, w 2001 r., było ich siedem tysięcy siedemset sześćdziesiąt dziewięć, a na koniec roku 2002, czyli właśnie tego roku, o którym traktuje sprawozdanie, już tylko trzy tysiące trzysta osiemdziesiąt sześć. Odpowiednie dane dotyczące Izby Cywilnej: 2000 r. – siedem tysięcy trzysta szesnaście, 2001 r. – cztery tysiące sto dwadzieścia sześć, 2002 r. – tysiąc osiemset dwie kasacje. W Izbie Karnej zaś w roku 2000

pozostałość spraw wyniosła pięć tysięcy sto osiemdziesiąt trzy kasacje, w 2001 r. – dwa tysiące czterysta dwadzieścia trzy, a w roku 2002 liczba oczekujących kasacji wyniosła już osiemset trzydzieści sześć, czego już nie nazywamy zaległością, porównując się z innymi dobrze funkcjonującymi sądami, na przykład w państwach skandynawskich, gdzie taka liczba spraw czeka stale i mimo to te sprawy rozpatrywane są w ciągu mniej więcej pół roku. Do tego więc już doszliśmy w Izbie Karnej, Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, a mamy nadzieję do takiego wyniku dojść też w Izbie Cywilnej.

Podaję te dane dotyczące zwłaszcza Izby Karnej i Izby Cywilnej dlatego, że stanowiło to największy problem. W połowie lat dziewięćdziesiątych ustawodawca przywrócił instytucję kasacji. Oczywiście było to bardzo słuszne posunięcie ustawodawcze – rezygnacja z rewizji nadzwyczajnej jako instrumentu, o którego zastosowaniu decydował faktycznie urzędnik w ministerstwie, a formalnie minister sprawiedliwości, prokurator generalny, oddanie stronom prawa do kasacji itd. Ale model, który przyjęto, był nierealistyczny w tym sensie, że przy tak szerokim ujęciu prawa do kasacji, jak to zrobiono w 1995 r., rozpatrzenie tych spraw przez Sąd Najwyższy w jakimś rozsądnym terminie było po prostu fizycznie niemożliwe. Okres od złożenia kasacji do jej rozpoznania zaczął się wydłużać, sprawy zaczęły być w jakimś sensie magazynowane. Pamiętam, że w gmachu przy Ogrodowej, gdzie wówczas urzędowaliśmy, na piętrze, na którym mieściła się Izba Karne, budowaliśmy takie dodatkowe szafy wyglądające jak kioski – one oczywiście były zamykane na odpowiednie zamki – i tam gromadzono te dane dotyczące kasacji. Ze strachem myśleliśmy, kiedy zostaną rozpoznane te sprawy, bo termin rozpoznania kasacji zbliżał się już do trzech lat, a rozwój sytuacji wskazywał na to, że to będzie się dalej wydłużać. Gdyby nie to, co nastąpiło potem, to ten okres w roku 2003 wynosiłby pewnie z sześć lat, czyli z wielu powodów byłby zupełnie absurdalny, na przykład w sprawach karnych – ktoś już dawno był przedterminowo zwolniony, minął okres próby albo odbył karę, a nawet było zatarte skazanie. To naprawdę było mało sensowne.

Konieczne było wprowadzenie w roku 2000 tych zmian proceduralnych, zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej, żeby zapobiec zawałowi, a właściwie kompromitacji instytucji kasacji jako instytucji prawnej. Nastąpiło to poprzez ograniczenie dostępności kasacji – to trzeba sobie szczerze powiedzieć. Na przykład w niektórych sprawach karnych, tam, gdzie nie ma skazania na tak zwaną bezwzględną karę pozbawienia wolności, nie przysługuje stronom kasacja. Pozostawiony został jednak taki wentyl bezpieczeństwa w postaci kasacji rzecznika bądź ministra sprawiedliwości – niektórzy mówią o tym jako o pozostałości, relikcie rewizji nadzwyczajnej, ale jakkolwiek to nazywać, to na pewno taka możliwość w przypadku sytuacji nietypowych została słusznie pozostawiona.

Nastąpiło to więc poprzez ograniczenie dostępności kasacji, a poza tym przez stworzenie mechanizmu wstępnej selekcji kasacji tak, żeby w sprawach cywilnych wyłowić te sprawy, które dotyczą albo ważnych zagadnień prawnych, albo zachodzi nieważność postępowania, a w sprawach karnych, żeby odrzucić, a właściwie oddalić już we wstępnym stadium, jednoosobowo, bez udziału stron, kasacje bezzasadne, bo takich kasacji jest sporo. Obydwa te mechanizmy, i pewne ograniczenia dostępności, i stworzenie tego mechanizmu selekcji, były bardzo pożyteczne, jeśli chodzi o doprowadzenie do obecnej, normalnej sytuacji. Pamiętam, że wtedy, kiedy tego nie było, to

trochę czułem się jak w takim świecie nierzeczywistym: trzech sędziów Sądu Najwyższego siedziało i rozpatrywało kasację w sprawie o wykroczenie, bo pani X na parkingu uderzyła samochodem w inny samochód i kwestionowała dwustuzłotową grzywnę, i doszło to aż do Sądu Najwyższego; wyglądało to troszeczkę dziwacznie, jak gdyby nie było ważniejszych spraw, które trzeba by możliwie pilnie rozpoznać.

Tak że oceniam to jako posunięcie słuszne, które doprowadziło do tego, co jest w tej chwili, że kasacje w sprawach karnych, w sprawach pracowniczych, ubezpieczeń społecznych są rozpatrywane mniej więcej w sześciomiesięcznym terminie, a niektóre dużo wcześniej – kiedy w tym mechanizmie wstępnej selekcji zostają oddalane jako oczywiście bezzasadne. W sprawach cywilnych trwa to ciągle, niestety, jeszcze kilkanaście miesięcy, przeciętnie czternaście, ale pozostało jeszcze trochę spraw sprzed dwóch lat. Jestem jednak przekonany, śledząc trend statystyczny, że ten okres będzie systematycznie skracany.

Jest to więc bardzo pozytywne, choć spotyka się też krytykę tego nowego rozwiązania. Staram się ją odpierać i tłumaczyć, że przecież to uprawnienie, które istniało w latach 1995–2000, choć było bardzo szerokie, było papierowe, to znaczy, że jeśli ktoś musiał tak długo czekać, to często to traciło dla niego sens. I to było uprawnienie fikcyjne, w odróżnieniu od uprawnienia obecnego, wężiej zakreślonego, ale rzeczywistego. To jest jedna sprawa, bardzo ważna, o której chciałem powiedzieć.

Teraz druga sprawa. Jest pewien mit, który chciałbym obalić, że kasacje składane do Sądu Najwyższego w gruncie rzeczy prawie zawsze są oddalane. Nawet spotkałem się z takim żartem, ktoś powiedział, że zamiast tablicy Sądu Najwyższego, powinniśmy zawiesić sobie tablicę z napisem: tu się oddala kasacje. To jest oczywiście dowcipne, ale nieprawdziwe, bo uwzględniana jest co szósta kasacja w sprawie karnej, 16%, a to jest moim zdaniem bardzo dużo. Bo przecież oznacza to, że kwestionujemy 16% rozstrzygnięć, które przeszły przez dwie instancje, co szóste rozstrzygnięcie. W gruncie rzeczy powinno być tego dużo mniej, jeśli przyjąć, że jest to miernik poziomu sądów niższej instancji. Nie jest tak, że tu się wyłącznie oddala kasacje, czasami się uwzględnia.

Jeśli chodzi o rodzaje spraw, o zagadnienia prawne, którymi zajmował się Sąd Najwyższy w poszczególnych izbach w roku ubiegłym, to pod tym względem również był to rok ważnych społecznie rozstrzygnięć, znaczących precedensowych interpretacji, które w szczególności zawarte są w tym tekście szerszym, w związku z tym nie będę ich przytaczał. Tylko dla przykładu zwrócę uwagę na to, że na przykład w Izbie Cywilnej rozpatrywano między innymi kwestie dotyczące interpretacji przepisów o zasiedzeniu nieruchomości państwowej albo o ochronie praw lokatorów. Rozpatrywano też sprawy dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego, zwłaszcza w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność czy antykonstytucyjność art. 418 kodeksu cywilnego.

W orzecznictwie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych było wiele orzeczeń dotyczących ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, w związku z ustawą z 1993 r., orzeczeń dotyczących ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, orzeczeń dotyczących – zwłaszcza jedno – ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych. No i sporo było orzeczeń w związku z prawem podatkowym – o tym wspominam tylko jako o kwestii, która ma

znaczenie, ale powoli żegnamy się z tą dziedziną, bo, jak wiadomo, reforma sądownictwa administracyjnego spowoduje, że kasacje w tych sprawach będą kierowane do NSA, do tego nowego, mniejszego NSA, który będzie w gruncie rzeczy Sądem Najwyższym w sprawach administracyjnych.

Jeśli chodzi o problematykę ustrojową, ważne znaczenie miało rozpatrzenie przez Sąd Najwyższy skarg komitetów wyborczych, skarg na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w związku z wyborami do Sejmu i Senatu z 23 września 2001 r. Chodziło tu zwłaszcza o zagadnienie sposobu przekazywania środków finansowych komitetom wyborczym przez osoby fizyczne oraz kwestie tworzenia oddzielnych rachunków bankowych w celu finansowania wyborów. Tak się złożyło, że spośród tych dwudziestu pięciu skarg dwadzieścia cztery zostały przez Sąd Najwyższy oddalone, a jedna odrzucona, czyli Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej we wszystkich sprawach, które zostały wniesione.

W sprawach karnych, też tylko powiem dla przykładu, z ważnych rozstrzygnięć wskażę na orzeczenia dotyczące podmiotu łąpownictwa biernego, czyli pojęcia funkcji publicznej jako tej, której sprawowanie łączy się z odpowiedzialnością za przyjęcie korzyści majątkowej – między innymi orzeczenia dotyczące lekarzy, dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, prezesów spółdzielni mieszkaniowych. To były takie trzy bardzo precedensowe rozstrzygnięcia, które zostały później wykorzystane w projekcie nowelizacji kodeksu karnego, w tej chwili właściwie już w ustawie – ona właśnie weszła w życie. Było też wiele ważnych rozstrzygnięć procesowych z zakresu procedury karnej, między innymi rozstrzygnięcie dotyczące zakresu pojęcia immunitetu prokuratorskiego w kontekście odnoszenia go, bądź nie, do prokuratora generalnego. To tylko ilustracja, jest oczywiście dużo więcej tych ciekawych rozstrzygnięć.

Trzecia sprawa, którą chciałbym poruszyć, to kwestia sądownictwa dyscyplinarnego. To jest właściwie sprawa nie tylko Sądu Najwyższego, ale Sąd Najwyższy odgrywa w obecnym systemie sądownictwa dyscyplinarnego dużą rolę, bo po pierwsze jest drugą instancją we wszystkich sprawach dyscyplinarnych sędziów – w sprawach sędziów Sądu Najwyższego jest pierwszą i drugą instancją – a po drugie pierwszy prezes Sądu Najwyższego w sprawach sędziów okręgowych i apelacyjnych decyduje o tym, który z sądów apelacyjnych – inny niż ten, w którego okręgu pracuje sędzia – ma być właściwy.

Chciałbym powiedzieć, że wprowadzenie nowego modelu sądownictwa dyscyplinarnego, co nastąpiło w 2001 r. za sprawą nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, było bardzo dobrym posunięciem. Dotychczas było tak, że sądy dyscyplinarne pochodziły z wyborów sędziów z całego kraju i te rozprawy dyscyplinarne odbywały się centralnie w Warszawie, w siedzibie Sądu Najwyższego, ale zawsze były kłopoty z obecnością i ze sprawnością postępowania. W tej chwili, jak wiadomo, pierwszą instancją w sprawach dyscyplinarnych sędziów jest sąd apelacyjny, a drugą instancją jest Sąd Najwyższy. I to w tej chwili działa, moim zdaniem, bardzo sprawnie. W 85% sprawy rozpoznawane są w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy. I chociaż to jest sprawa ogólniejsza, ale ponieważ Sąd Najwyższy odgrywa tu sporą rolę, to też zaliczam to do sukcesów w dużej części Sądu Najwyższego.

Uważam też, że sprawdziło się rozstrzygnięcie ustawodawcze, że te postępowania dyscyplinarne są w tej chwili zasadniczo jawne, każdy może przyjść, tak jak na każdą jawną rozprawę, chyba że zachodzą jakieś szczególne okoliczności, tak jak

w sprawie karnej. I to, moim zdaniem, także przyczyniło się do pewnego usprawnienia tego sądownictwa. Tak że szczerze rekomenduję takie rozstrzygnięcie innym korporacjom: lekarzom, adwokatom, policjantom.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Przychodzą?)

Czy przychodzą? Właśnie zadziwiająco mało przychodzi. Ale czasami ktoś przychodzi, jak jest trochę głośniejsza sprawa, przedtem nagłośniona w mediach. W każdym razie jest taka możliwość, bo to jest rzeczywiście jawne.

Jeśli chodzi o przyszłość, to mam nadzieję, że będziemy się koncentrować na zagadnieniach interpretacji prawa, ujednolicania tej interpretacji, bo to jest w sumie najważniejsza funkcja Sądu Najwyższego. Przygotowujemy się też stale do stosowania prawa unijnego. Tutaj wszystkie sądy będą musiały wykonać dużą pracę, ale Sąd Najwyższy odegra w tym pewnie szczególną rolę i jesteśmy do tego przygotowani.

Co jeszcze? W przyszłym roku nie będziemy już rozpoznawać rewizji nadzwyczajnych, to przestanie być kompetencją naszej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, która w związku z tym zmieniła nazwę, nie ma już w nazwie słowa „administracyjna”, zresztą wspominałem już o tym.

To, o czym mówię, że będzie w przyszłości, z perspektywy roku 2002, to jest już właściwie teraźniejszość. Weszła w życie bowiem nowa ustawa o Sądzie Najwyższym, o czym państwo doskonale wiedzą, bo pracowaliśmy tu razem nad jej projektem. Opracowujemy, niektóre już opracowaliśmy, akty wykonawcze do tej ustawy. Ona wprowadza wiele zmian, między innymi wzmacnia niezależność Sądu Najwyższego, jego organów kolegialnych, przenosząc pewne uprawnienia prezydenta państwa na zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego. Zmianie ulegnie też struktura administracyjna Biura Orzecznictwa, Biura Prezydialnego. Chcemy – myślę, że nie tylko formalnie – żeby to Biuro Orzecznictwa, które ma nazywać się biurem studiów i analiz, zajmowało się orzecznictwem zarówno Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jak i trybunału luksemburskiego. To na pewno będzie ważna dziedzina naszych studiów, ze względu na nasze potrzeby i potrzeby sądów powszechnych.

Zmienia się trochę charakter Izby Wojskowej, bo, jak wiadomo, według nowej ustawy sędziowie Izby Wojskowej nie muszą być, nawet nie mogą być oficerami zawodowymi i zostali przeniesieni do rezerwy. A w przyszłości, wynika to z postanowień ustawy, połowę składu Izby Wojskowej będą mogły stanowić osoby, które nigdy nie były zawodowymi oficerami. No więc również jeśli chodzi o płęć, mam nadzieję, z czasem skład Izby Wojskowej trochę się zmieni.

Co jeszcze jest w tej ustawie? Aha, jeszcze bardzo ważna rzecz: oczywiście ustawa polepszyła naszą sytuację materialną, mam na myśli uposażenia sędziów w stanie spoczynku i wynagrodzenia sędziów czynnych. Uważam, że było to posunięcie, które odpowiada określeniu konstytucyjnemu, że wynagrodzenie sędziego musi odpowiadać godności pełnionego urzędu. Miałem już okazję w czasie tego uroczystego zgromadzenia dziękować różnym osobom, które przyczyniły się do uchwalenia tej ustawy, między innymi pani profesor i państwu, członkom tej komisji, na ręce pana marszałka Pastusiaka złożyłem też podziękowania dla Senatu.

Myślę, że ta ustawa to w sumie było udane dzieło i będzie nam służyła długie lata. I takim optymistycznym akcentem chciałbym to krótkie sprawozdanie na razie zakończyć.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo panu prezesowi.
I otwieram dyskusję związaną z tą informacją.
Kto z państwa jako pierwszy pragnie zabrać głos?
Pan senator Czaja, proszę bardzo.

Senator Gerard Czaja:

Dziękuję.

Powiedział pan prezes w swoim wystąpieniu, że jest bardzo niski poziom dokumentów kasacyjnych czy w ogóle są braki czysto formalne lub merytoryczne. Taki przerażający jest właściwie ten wskaźnik: tylko 25% spraw kasacyjnych w sprawach cywilnych trafia ostatecznie do rozpatrzenia, a 75% odpada w ramach selekcji, niejako w przedsądzie. Z czego to wynika, Panie Profesorze?

I drugie pytanie. Nie znam dokładnej statystyki, ile spraw wygrywają Polacy w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Czy to też nie świadczy o jakości naszego sądownictwa? Dziękuję.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Przepraszam, ale zanim poproszę o zabranie głosu pana prezesa, to tak na wszelki wypadek przypomnę, że jest to dyskusja związana z informacją i ona nie kończy się ani głosowaniem, ani przyjęciem jakiegokolwiek stanowiska. Przypominam może nie tyle państwu senatorom, ile innym naszym gościom.

Bardzo proszę, Panie Prezesie. Czy pan woli odpowiadać po jakiejś większej serii pytań? Jeśli nie, to proszę od razu odpowiadać.

(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki: Może od razu.)

Proszę bardzo.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Jeśli chodzi o to, że tylko 25% trafiało do rozpoznania, to jest to w jakimś stopniu skutek niskiej jakości kasacji.

(Głos z sali: Proszę włączyć mikrofon.)

Przepraszam. Te 25%, które trafia po przedsądzie do rozpoznania na rozprawie w sprawach cywilnych – to oczywiście w jakimś stopniu wynika z niskiej jakości napisanych kasacji. Ale zgódźmy się, że są takie sprawy, w których trudno napisać dobrą kasację. Są to sprawy, co do których po prostu rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji i sądu odwoławczego było trafne. Wobec tego kasację może nie najlepiej się czyta, bo, powiedzmy, autor kasacji napisał ją na wyraźne żądanie swojego mocodawcy. Zrozumiałe jest dla mnie, że ktoś chce jeszcze wykorzystać ostatnią szansę, zrozumiałe od strony takiej ludzkiej, psychologicznej. Nie mogę jednak, ja i moi koledzy, traktować tego inaczej jak tylko kasację, która nie może przejść do dalszego stadium, nie zasługuje na to, żeby być rozpoznawana z całą tą procedurą, jaką stosuje się dla rozpoznania kasacji na rozprawie. Nie traktowałbym więc jako czegoś bardzo negatywnego tego, że tak niewiele spraw przechodzi, tylko 1/4 spraw. To może nie jest zły wskaźnik, bo to

wynika z tego właśnie, o czym już wspominałem przy okazji spraw karnych, że w jakimś stopniu jest to ocena orzecznictwa sądów niższej instancji. Więc nie w tym złego, że tylko taka część trafia na rozprawę. I nie zawsze jest to skutek niskich kwalifikacji adwokata, który pisze kasację. Po prostu w niektórych sprawach dobrej kasacji napisać się nie da, bo sprawa została już wcześniej prawidłowo rozstrzygnięta.

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcia w Strasburgu, to wiadomo, że przegrywamy coraz więcej tych spraw i bardzo niewiele tych przegranych państwa polskiego, związanych ze skargą polskiego obywatela, to są przegrane wynikające z popełnienia jakiegoś błędu innego niż ten, że postępowanie było przewlekłe – to jest przecież główna przyczyna przegranych spraw i zasądzonych odszkodowań. Nie jesteśmy osamotnieni, jeśli chodzi o taką sytuację. Nie chcę wymieniać, jakie państwo przoduje, bo wszyscy to wiedzą, jeśli chodzi o przegrane sprawy z powodu przewlekłości postępowania. To nie jest naturalnie żadna pociecha. Powiedziałbym tak: po prostu sądownictwo zostało zaniedbane, jeśli chodzi o infrastrukturę, wyposażenie, jeśli chodzi o kształcenie kadr urzędniczych, jeśli chodzi o liczbę etatów, jeśli chodzi o budynki. Wystarczy przejechać się aleją Solidarności i zobaczyć te rusztowania, które przecież nie pojawiły się w celach dekoracyjnych, ale dlatego, że ten gmach po prostu się wali. Tegoroczny budżet sądownictwa jest niezły. Sędziowie potwierdzają to w rozmowach ze mną. Szkoda jednak, że tak się nie stało na przykład dziesięć czy przynajmniej pięć lat temu. Gdyby tak było, to byłibyśmy w lepszym punkcie, jeśli chodzi o poprawę sprawności działania sądów. No, ale dobrze, że się zaczęło. Mam nadzieję, że będzie to kontynuowane, że wydatki na sądownictwo będą utrzymywane na wyższym poziomie, niż to było dotychczas.

To jest taka sprawa, której się nie da rozwiązać jakąś zmianą przepisów, jakimś rozwiązaniem prawnym. Do pewnego stopnia można to zrobić przez usprawnianie procedur – i to się oczywiście też przecież robi. Ale są tego granice. Są też pewne możliwości, które miał Sąd Najwyższy, jeśli chodzi o ograniczenie dostępności kasacji, one są nie do zastosowania w sądzie pierwszej instancji. Bo trudno, żeby jakąś kategorię spraw zupełnie wyłączyć z możliwości wytoczenia sporu prawnego. Prawo do sądu jest zresztą dosyć wyraźnie określone w konstytucji. Tak że poprzez regulacje prawne można coś uzyskać, ale nie tak wiele. Konieczne są tak zwane działania w sferze rzeczywistości, jeśli chodzi o sądownictwo. I co to jest, to wszyscy wiemy. I wiemy, że do tego trzeba pieniędzy, jakkolwiek przyziemnie by to brzmiało. To jest oczywiste.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Kto z państwa następny?

Proszę bardzo.

Senator Ewa Serocka:

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

Może na początek chciałabym powiedzieć, że jesteśmy na pewno zaszczyceni po-
bytem pana profesora na dzisiejszym posiedzeniu komisji. Jest to pierwsze takie posie-
dzenie, stąd ciasteczka, kawa – myślę, że zawsze tak będzie – to jest takie bardziej uro-
czyste posiedzenie. Myślę, że autorytet, jakim cieszy się Sąd Najwyższy w Polsce, za-

cznie jakby promieniować na autorytet pozostałych sądów, bo ciągle nad sądami odbywają się gdzieś tam jakieś dodatkowe sądy medialne, co jest na pewno bardzo niekorzystne dla sądownictwa w Polsce. Bardzo często najpierw wyroki są ferowane przez media, a potem dopiero zajmuje się poszczególnymi przestępstwami sąd, często pod presją mediów, co jest chyba najbardziej przerażającą sprawą. I wiem, że bardzo często sędziowie ogromnie narzekają na tę presję, na ten stres, z którym wiecznie muszą walczyć.

Te 25%, o których mówił pan senator Czaja, na pewno wynika z braku przygotowania niektórych adwokatów do napisania kasacji w nowych warunkach. Wiem, że w tej chwili zupełnie inaczej musi być napisana kasacja, wyrok sądu musi jakby promieniować na całe społeczeństwo czy na pewną grupę społeczną, a nie dotyczyć tej akurat jednej sprawy. Ale mam pytanie, które jest jakby kontynuacją pytania pana senatora Czai: czy również kasacje odrzucone lub zakończone postanowieniem czy wyrokiem negatywnym dla wnoszącego trafiają do trybunału międzynarodowego? Czy to rzeczywiście również się odbywa? Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Jeśli chodzi o stosunki z mediami, to one są, jak to kiedyś powiedziano, czasem szorstkie, ale ja jestem zwolennikiem... Bo są dwa podejścia. Jedno jest takie, że jestem sędzią i wypowiadam się w wyroku, a co tam piszą, to niech sobie piszą. I oczywiście takie tradycyjne podejście jest chyba niedobre. Moim zdaniem trzeba odpowiadać na krytykę – i to jest podejście drugie – trzeba w ogóle zachęcać sędziów, żeby sami publikowali jakieś wypowiedzi, nawet niewywoływani, chociaż czasami jest to oczywiście trudne. Ja osobiście mam na przykład negatywne doświadczenia, jeśli chodzi o sprostowania. Spotykam się z taką niechęcią mediów do sprostowywania, jakby to była jakaś hańba, że coś się sprostuje. Zajrzałem niedawno na stronę internetową Ministerstwa Sprawiedliwości i widzę, że tam jest taka rubryka „Oświadczenia i sprostowania”, z czego wnoszę, że chyba to są sprostowania, których opublikowania media odmówiły, bo nie sądzę, żeby ministerstwo to dublowało. Jest więc pewien problem, co z tym robić. Bo z kolei w takiej sytuacji, kiedy nam odmówiono sprostowania – jedna z wysokonakładowych gazet, jak to się mówi – można było się procesować, ale to trochę tak dziwnie: Sąd Najwyższy miałby się przed sądem rejonowym procesować z jakąś gazetą... Nie wiem, dla mnie to brzmi trochę komicznie, ale może trzeba będzie spróbować.

Jeśli chodzi o te oddalone kasacje, to nie przypominam sobie takiej sprawy, w której podstawą skutecznej skargi przed trybunałem praw człowieka w Strasburgu byłby fakt, że kasacja została niesłusznie oddalona. Nie przypominam sobie takiej sprawy. Te sprawy na ogół dotyczyły albo przewlekłości postępowania, albo, jak pamiętam, na przykład naruszenia prawa do obrony – ten słynny problem obecności oskarżonego na rozprawie odwoławczej, obecności oskarżonego pozbawionego wolności. Pod wpływem orzeczenia trybunału strasburskiego musieliśmy przecież nowelizować k.p.k. To wcale nie znaczy, że nie będzie jakichś skarg na orzeczenia Sądu Najwyższego przed sądem w Strasburgu, ale na razie nie stanowi to praktycznego problemu.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.
Kto z państwa?
Pani senator Koszada, proszę bardzo.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję, Pani Przewodnicząca.
Panie Prezesie, stwierdził pan, że sądy będą musiały się przygotować do prawa unijnego. Czasu nie zostało wiele. Czy przewiduje pan, że będą jakieś problemy w tych sprawach? Dziękuję.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Na pewno będą, choć już od paru lat odbywają się szkolenia. Dotyczy to również sędziów Sądu Najwyższego, a nawet jest swego rodzaju taka cicha specjalizacja, to znaczy jest kilka osób, przynajmniej jedna albo dwie osoby w każdej izbie, które się szczególnie specjalizują w prawie unijnym. Z rozmów z kolegami z krajów, które od dawna są członkami Unii, wynika, że u nich to też na początku było trudne. Mimo tych szkoleń, mimo kształcenia ludzi w prawie unijnym już na studiach, ta próba ogniowa następuje wtedy, kiedy się to praktycznie stosuje. Bo jak człowiek się uczy teoretycznie, to uczy się, uczy, ale w pewnym momencie... To jest tak samo jak z prawem wewnętrznym: ktoś studiuje, robi aplikację, ale tak naprawdę, dopiero jak usiądzie za stołem, mówię o sędziach, i będzie musiał naprawdę to robić, okazuje się, czy umie, czy nie umie. I tutaj będzie tak samo. To będzie ciężki okres dla sądów, z całą pewnością. Ale właściwie dlaczego mielibyśmy sobie nie dać rady?

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.
Kto następny?
Bardzo proszę, pan senator Jamróż.

Senator Adam Jamróż:

Dziękuję bardzo.
Panie Prezesie, korzystam z okazji, żeby zadać kilka pytań, przynajmniej trzy. Pierwsza kwestia. Tak szybkie, oczywiście, zmniejszenie zaległości – tu mamy podane liczby – to jest ogromny sukces Sądu Najwyższego. Ponieważ to jest tak radykalne, to chciałbym pana prezesa zapytać, czy to należy przypisać tylko dobrej, niewątpliwie, organizacji Sądu Najwyższego i komputerowej obsłudze procesu orzekania, czy są jeszcze jakieś inne przyczyny, na przykład stadium, w którym sprawa się znajdowała.

Inna kwestia, o wiele ważniejsza, w jakiś sposób jest zbieżna z tym, co mnie od paru lat interesowało. Pan prezes mówił, iż przywoływane są przepisy konstytucji. Konstytucja jest źródłem prawa, to znana kwestia bezpośredniego stosowania konstytucji, rzecz o kapitalnym znaczeniu. I mnie interesuje taka sprawa, Panie Prezesie: czy

bezpośrednie stosowanie konstytucji przez Sąd Najwyższy dotyczy tylko tych sytuacji, mniej przecież kwestionowanych, kiedy mamy lukę w ustawie i konstytucja ją wypełnia określoną normą, czy też dotyczy także i takiej sytuacji, kiedy mamy do czynienia ze sprzecznością normy ustawowej, z normą konstytucyjną? Wiele jest na ten temat dyskusji, nie chciałbym oczywiście mówić o jakimś prawdziwym czy rzekomym konflikcie, o dyskusjach z Trybunałem Konstytucyjnym, bo raczej jednej i drugiej instytucji są istotne. Myślę sobie jednak, że ta kwestia musi w jakiś sposób być rozstrzygnięta, naturalnie nie odgórnie, ale przez praktykę.

Trzecia kwestia, Panie Prezesie, która mnie interesuje, jest też podobnej natury, bo chyba zrodziła się, jak sobie przypominam, z pewnych dyskusji między trybunałem a Sądem Najwyższym. Rzecz dotyczy powszechnej wykładni prawa. Muszę powiedzieć, że osobiście, zwłaszcza po dyskusjach z kilkoma kolegami sędziami Sądu Najwyższego, przyznawałem rację tym, którzy twierdzą, że trudno przecież mówić o powszechnej wykładni, skoro wykładnia i tak musi być zrobiona ad hoc w odniesieniu do danej sprawy przez Sąd Najwyższy. Otóż ta powszechna wykładnia prawa nie leży w tej chwili w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Minęło mniej więcej sześć lat. I dlatego chciałbym pana prezesa zapytać, czy było to dobre, czy też nie. Bo dopiero na podstawie praktyki można to ocenić. Dziękuję bardzo.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Zacznę od pierwszego pytania – jak te zaległości zostały radykalnie zlikwidowane. Otóż, jak powiedziałem, ważne było na pewno ograniczenie przedmiotowe. Zlikwidowany został chociażby ten absurd, że w sprawie o wykroczenia można było dojść z kasacją aż do Sądu Najwyższego, to jest w tej chwili niemożliwe. Nie orzekamy też w sprawach kasacyjnych, kiedy ktoś został skazany z warunkowym zawieszeniem wykonania. Czyli wpływ spraw jest od razu mniejszy. No i ten bardzo ostry mechanizm selekcji. To oczywiście może się nie podobać w konkretnej sprawie osobie, która chciałaby, żeby Sąd Najwyższy zajął się jej sprawą, to też jest zrozumiałe, że w konkretnej swojej sprawie każdy chciałby mieć tych możliwości jak najwięcej – ale to po prostu jest fizycznie niemożliwe. Tak, te dwie rzeczy, może trzy: pewne ograniczenie, mechanizm selekcyjny, takie sito i w tym okresie 2001–2002 r. zwiększony wysiłek w sądzie, zarówno pracowników sekretariatów, jak i sędziów, to trzeba uczciwie powiedzieć. Bardzo chcieliśmy wydostać się z tej takiej dziwnej sytuacji, która wydawała nam się jakoś bardzo frustrująca.

Jeśli chodzi o bezpośrednie stosowanie konstytucji, to nikt nie kwestionuje, że sądy mogą bezpośrednio stosować konstytucję w sensie pozytywnym. Jeśli strona twierdzi na przykład, że jakiś przepis, jej zdaniem, jest sprzeczny z konstytucją, a sąd stwierdzi, że jest zgodny i orzeknie według tego przepisu, to uprawnienia tego sądu nikt nie kwestionuje, ani sądu powszechnego, ani Sądu Najwyższego. Istnieje jednak pewien spór co do możliwości uznania przepisu za niezgodny z konstytucją przez sąd inny niż Trybunał Konstytucyjny. Wielu sędziów Sądu Najwyższego uważa, że w sensie generalnym doprowadzić do uchylenia przepisu przez stwierdzenie jego niekonstytucyjności może tylko trybunał, a w konkretnej sprawie sąd, w tym zwłaszcza Sąd Najwyższy, może odmówić zastosowania jakiegoś przepisu z tego powodu, że jest sprzeczny z konstytucją, bez dalszych skutków generalnych w postaci uchylenia tego przepisu. Sędziowie trybunału – i tu jest właśnie ten spór czy ta różnica zdań – uważają

zaś, że sądy powszechne i Sąd Najwyższy, jeśli natrafiają na taką kwestię konstytucyjną i podejrzewają, że jakiś przepis jest niezgodny z konstytucją, to powinny zapytać trybunał – jest przecież taki tryb zadawania pytania – i wówczas trybunał odpowie. Na to niektórzy sędziowie Sądu Najwyższego odpowiadają, że pyta ten, który nie wie. Skoro przepis mówi, że można zapytać, to znaczy, że dotyczy takich kwestii, kiedy ma się wątpliwości. Jeśli zaś Sąd Najwyższy jest przekonany, że jakiś przepis jest sprzeczny z konstytucją, to nie powinien go zastosować. No i tu jest istota sporu, który wynika z faktu, że ta kwestia nie została przesądzona w sposób jednoznaczny w konstytucji. Z jednej strony wskazuje się na zadawanie pytań trybunałowi, no i oczywiście nie po to stworzono trybunał, żeby on nie rozstrzygał takich kwestii, a z drugiej strony jest przepis w konstytucji, który mówi, że konstytucję stosuje się bezpośrednio i że sędziowie podlegają konstytucji oraz ustawom.

Od dłuższego czasu lansuję takie podejście pragmatyczne, żeby tego sporu nie zaostrzać, bo on jest nie do rozstrzygnięcia – jedni drugich nie przekonają w wyniku jakiejś konferencji czy dyskusji – tylko żeby starać się to łagodzić praktycznie. Chodzi o to, żeby Sąd Najwyższy bez potrzeby, poza jakimiś wyjątkowymi sytuacjami, nie rozstrzygał tego, czy przepis jest zgodny z konstytucją, czy nie, i unikał niestosowania go jako niekonstytucyjnego, żeby raczej starał się zadawać pytania. Nawet jeśli uważa, że ma prawo rozstrzygnąć samodzielnie, to niech w praktyce tego unika, unika takiego konfliktu.

I tu przechodzimy do drugiego zagadnienia dotyczącego tego, żeby Trybunał Konstytucyjny unikał kolizji z Sądem Najwyższym w kwestii wykładni. Dlatego że największa pretensja sędziów Sądu Najwyższego pojawia się wtedy, gdy trybunał przeprowadza interpretację przepisów – a to Sąd Najwyższy uważa za swoją domenę. Jeśli jest to prawo cywilne, to w Izbie Cywilnej siedzą naprawdę wybitni specjaliści z tej dziedziny. Oczywiście również w trybunale się zdarza, że siedzą wybitni cywiliści, ale ten skład jest inny w Trybunale Konstytucyjnym, specjalizacje są różne. Na przykład, o ile wiem, w tej chwili nie ma kogoś, kto, zanim znalazł się w trybunale, zajmowałby się jakoś szczególnie prawem karnym. I kiedy ta interpretacja trybunału przełamuje jakąś już zastaną interpretację, to pojawiają się największe wątpliwości. Uważa się, że trybunał nie ma takich kompetencji.

Była ta instytucja powszechnie obowiązującej wykładni prawa i przy układaniu nowej konstytucji miano wątpliwości, co z tym zrobić. Była bardzo dobra koncepcja, żeby to podzielić w ten sposób, że trybunał mógłby mieć uprawnienie do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa w sprawach ustrojowych – gdy na przykład nagle pojawiłaby się wątpliwość, jak rozumieć jakiś przepis ordynacji wyborczej – ale żeby to nie dotyczyło prawa sądowego, ta wykładnia byłaby wyłącznie domeną sądów i Sądu Najwyższego. Ta bardzo rozsądna koncepcja nie została jednak zrealizowana. Dlaczego? Różnie o tym mówią, jakoś się nie dogadano po prostu. Nie jest dla mnie do końca jasne dlaczego. No i zostało tak, jak jest. I dlatego też jest tu taki punkt napięcia. My uważamy, że trybunał czasami wychodzi poza swoje kompetencje, bo nie uchyla jakiegoś przepisu jako niekonstytucyjnego, tylko mówi, to są tak zwane orzeczenia, że coś jest zgodne z konstytucją pod warunkiem, że będzie tak i tak interpretowane. Albo że przepis jest niezgodny z konstytucją w jakimś zakresie i nie uchyla się całego przepisu, tylko mówi się, że w jakimś zakresie jakiś aspekt przepisu jest niezgodny z konstytucją. Właściwie jest to nic innego jak interpretacja przepisu dokonywana w wyro-

ku. A wyroki trybunału, jak wiadomo, są wiążące dla wszystkich sądów i organów państwowych. Jest więc tutaj ten bardzo praktyczny problem, czy w tych kwestiach interpretacyjnych nie wskazana byłaby jakaś wstrzeźliwość Trybunału Konstytucyjnego.

Nie wiem, czy dostatecznie obszernie się na ten temat wypowiedziałem...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Proszę bardzo, ponownie pan senator Jamróż.

Senator Adam Jamróż:

Przepraszam, ale będę szczery, Panie Prezesie. Może troszkę wychodzę poza tę informację, ale mnie po prostu interesuje pańskie zdanie jako wybitnego prawnika.

Czy mogę jeszcze, Pani Przewodnicząca, jedno pytanie?

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Naturalnie, korzystajmy z obecności pana prezesa.)

Panie Prezesie, czy to przypadkiem nie jest tak, że źródłem tych dyskusji i nieporozumień kompetencyjnych jest także to, że w gruncie rzeczy w art. 8 mówi się o bezpośrednim stosowaniu przepisów konstytucji, a tak naprawdę to stosuje się normy, a stanowi się przepisy prawa? Gdyby rzecz dotyczyła stosowania norm, to wtedy może byłoby to klarowniejsze, bowiem trybunał zajmuje się ewentualnym uchylaniem czy badaniem zgodności przepisów obowiązujących erga omnes, sądy zaś stosują normy konstytucyjne konstruowane w danej sprawie. Mnie się wydaje, kiedy badam tę sprawę, że wina leży, że tak powiem, po stronie samych teoretyków prawa – niektórzy nawet uważają, że rozróżnianie przepisów od norm w ogóle nie jest potrzebne. I dlatego chciałbym zapytać, jak to wygląda od strony Sądu Najwyższego. Czy przypadkiem nie jest tak, że fakt, iż użyto tutaj terminu prawnego „przepisy prawne”, które się stosuje, a nie „normy”, nie jest również źródłem tych kolizji kompetencyjnych? Dziękuję.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

To jest naturalnie możliwe, co proponuje pan senator. W teorii, jak wiadomo, to rozróżnienie między przepisem a normą jest bardzo owocne i nie wykluczam, że ta linia myślenia mogłaby nam pomóc w rozwiązaniu tego problemu. Obawiam się jednak, że wymagałoby to zmiany konstytucji. A jeśli chodzi o zmianę konstytucji, to różnie się o tym mówi. Znam wybitnych polityków, którzy na propozycję zmiany konstytucji dostają wysypki. I mają ważne argumenty: że konstytucja, stabilność itd. Ale nie ulega wątpliwości, że kiedyś do tej zmiany dojdzie. Nie pochopnie, ale przecież nic nie jest dziełem doskonałym i ta konstytucja również, więc może wtedy będzie okazja, żeby... Teraz jest okazja, żeby to przemyśleć. A później, być może, trzeba będzie wprowadzić jakąś zmianę. Na razie cały czas podtrzymuję swoją tezę, że nic nie zastąpi zdrowego rozsądku i że ten spór nie musi być ostry. Może być łagodzony poprzez takie bardzo pragmatyczne podejście obydwu organów, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. I wiem, że profesor Safjan dał się przekonać do takiego praktycznego podejścia. Ale prezes nie rządzi orzecznictwem, może tylko oddziaływać siłą perswazji, autorytetu... To wszystko nie jest takie proste.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Kto z państwa?

Pani senator Kurska, proszę.

Senator Anna Kurska:

Panie Profesorze, w końcowej części sprawozdania wspomina pan o tym...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Informacji.)

...informacji, przepraszam, wspomina pan o tym, że ze strony parlamentu istnieje nadaktywność normodawcza, w szczególności, jeśli chodzi o prawo pracy. Ja się z tym zgadzam. Przy pierwszym nowelizowaniu były bardzo burzliwe dyskusje i okazało się, że mniejszość miała rację. Przegłosowano nas, jeśli chodzi chociażby o taki przepis, bardzo kontrowersyjny, że pierwszy dzień zwolnienia lekarskiego jest bezpłatny. Spotkałam się na przykład z takim stwierdzeniem ze strony krwiodawcy: cóż, oddaję krew i nie mam prawa nawet, powiedzmy, wrócić do lepszego stanu zdrowia, jak coś się zreaktywować, a jeszcze mam do tego dokładać? Były bardzo silne, oczywiste protesty. Między innymi wspominał pan o tym, że są kształceni specjaliści sędziowie, którzy mają się uczyć dostosowania do prawa unijnego. W związku z tym mam takie pytanie: czy jest to konieczne, skoro jeśli chodzi o prawo pracy, to zostało ono zliberalizowane, a teraz znowu zostanie zmienione? Czy w ogóle taka potrzeba istnieje? Czy prawo unijne w tym zakresie się tak bardzo różni, że wymaga to aż specjalnego szkolenia? Dziękuję.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Myślę, że w tej chwili te różnice są coraz mniejsze, ale jednak jest wiele takich norm prawa unijnego, które będą musiały być stosowane i które niewątpliwie będą dla nas pewną nowością. Nie chciałbym się wdawać w szczegóły, ale wydaje mi się, że mimo tego dostosowywania naszego ustawodawstwa czeka nas jednak wiele jeszcze nowości i to zarówno w zakresie prawa pracy, jak i w zakresie przepisów mających ogólnie związek z funkcjonowaniem gospodarki. Stosunkowo najmniej, jeśli chodzi o standardy przestrzegania praw człowieka, bo zdążyliśmy je dostosować do standardów europejskich, czasami nawet przesadzamy z gorliwością i musimy się na przykład z pewnych rzeczy w kodeksie postępowania karnego wycofywać, bo okazaliśmy się bardziej papiescy niż papież – chcieliśmy na przykład zagwarantować więcej praw jednostce w procesie karnym, niż zapewniają to tak zwane stare demokracje, co też wpływało na pewne obniżenie sprawności postępowania sądowego. Mam na przykład różne wiadomości o ludziach, którzy sądzą w sądach rejonowych. Młodzi ludzie sądzą sprawy o drobne przestępstwa, o wykroczenia. A z tego, co wiem od moich kolegów z państw Europy Zachodniej, oni to robią w sposób, powiedzmy, mniej skomplikowany. To znaczy sprawa o wykroczenie przed sądem w Paryżu toczy się według prostszej procedury niż u nas w jakimś sądzie rejonowym w Warszawie.

To są trudne problemy, ale moim zdaniem z czasem one też będą musiały być rozstrzygnięte, a procedury uproszczone – ktoś na przykład odpowiada za wykroczenie polegające na tym, że nie sprzątnął śniegu sprzed willi, ale mówi, że leczył się psy-

chiatrycznie; i powstaje problem, czy nie należy zbadać jego poczytalności, a z tego się robi proces niemal jak o zabójstwo. Młodzi sędziowie zaś chcą przestrzegać przepisów z całą powagą. No i to jest właśnie to, o czym mówiłem, że jeśli chodzi o te standardy, to w pewnych kwestiach wręcz przesadziliśmy. To są takie błędy neofitów. I będziemy musieli się z tego wycofać – już się wycofujemy, a kiedyś będziemy musieli jeszcze bardziej. To też wpływa na to, że to trwa długo i...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Jaeschke, bardzo proszę.

Senator Andrzej Jaeschke:

Muszę powiedzieć, że jest to jedno z niewielu posiedzeń Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, na którym czuje się trochę jak w starożytnym Rzymie za czasów Augusta: w granicach spokój, drzwi świątyni Jowisza zamknięte, więc wojen nie ma, skarbiec pełny. I ta dyskusja dzisiaj się tak toczy... Bo rzeczywiście, Panie Prezesie, z dużą satysfakcją możemy przyjąć, że sprawy w Sądzie Najwyższym idą nie tyle w dobrym kierunku, ile po prostu idą dobrze. I oby tak było w innych sferach zainteresowania zarówno komisji, jak i Senatu. Jest to niewątpliwie również – myślę, że podzielał tu opinię wszystkich państwa – zasługą pana prezesa i kierownictwa Sądu Najwyższego.

Moje pytanie trochę będzie nawiązywało – choć wymyśliłem je już wcześniej – do tego, o czym powiedział pan prezes przed chwilą. Czy rzeczywiście dobrym posunięciem było, czy nie było w tym właśnie zbyt wiele neofityzmu, wprowadzenie tych drobnych spraw – przykładowy śnieg przed domem, nieodśnieżenie – do sądownictwa powszechnego i czy nie lepiej byłoby w dniu dzisiejszym zastanowić się nad innymi rozwiązaniami tego problemu? Bo jeżeli prosty zabieg, a przecież niewłaczający idei praworządności czy przestrzegania praw człowieka, czyli pewna zmiana koncepcji kasacji, doprowadził do automatycznego wyczyszczenia z wielu spraw, to czy ta zasada, przyjęta w sądownictwie powszechnym, wyprowadzenia – może nie wstydźmy się powiedzieć, że popełniono jakiś błąd – tej drobnicy, która generalnie nie jest społecznie specjalnie szkodliwa, nie poprawiłaby funkcjonowania sądownictwa powszechnego i koncentracji sądownictwa powszechnego na sprawach ważnych społecznie, o sporym przynajmniej znaczeniu dla społeczeństwa, dla porządku i bezpieczeństwa? I chciałbym się tylko zapytać pana prezesa, jaki jest pana pogląd w tej sprawie, jako profesora prawa, sędziego Sądu Najwyższego. Pogląd prywatny, nie jakiś oficjalny. Po części pan profesor już na to odpowiedział, mówiąc o tych młodych sędziach, ale prosiłbym, jeżeli można, o rozwinięcie tego tematu, bo może jakaś inicjatywa by się wyklęła... Trudno teraz powiedzieć.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Chciałbym powiedzieć, że właściwie mam w tej sprawie ten sam pogląd, prywatnie i publicznie, tak się składa. Ale mnie się zdaje, że nie da się odejść od tego, że to musi być sąd, sędzia, dlatego że tak przesądzono w konstytucji, jeśli chodzi o wykroczenia,

skoro już jesteśmy przy tym temacie. Pojęcie sądu jest zaś dosyć szerokie. I tutaj podpowiada się: sędziowie pokoju. Być może to jest jakieś wyjście, prawda? Nie musimy wszystkiego wymyślać na nowo. Trzeba się rozejrzeć, jak to robią gdzie indziej, także pod kątem tego, co jest określone w innych ustawodawstwach nazwą sądu i co jest akceptowane przez trybunał w Strasburgu – on nie kwestionuje tego, że to jest sąd, to są między innymi właśnie sędziowie pokoju. Być może jest to jakaś myśl. Trzeba by się po prostu zorientować, jak to funkcjonuje gdzie indziej, zebrać takie dane. Bo myśmy już o tym myśleli, ale zawsze jestem zdania, że nie trzeba się wszystkiego wymyślać na nowo, trzeba najpierw zobaczyć, jak to robią inni. I to jest jedna droga.

A druga droga to jednak upraszczanie procedur. Mnie się zdaje, że w sprawach na przykład wykroczeń, drobnych przestępstw można te procedury znacznie uprościć. To już nastąpiło w nowelizacji kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ale właśnie z tej okazji słyszy się takie głosy, między innymi w moim środowisku, a ja też jestem tego zdania, że to jest jeszcze zbyt nieśmiałe, że jeszcze wiele rzeczy można zrobić tak, żeby nie robić wielkich procesów z tego, że ktoś nie sprzątnął śniegu. Jak się tego słucha, to są to takie anegdotyczne opowieści, ale one są prawdziwe – tacy ludzie żądają obrońcy z urzędu na koszt państwa, mówią, że leczyli się psychiatrycznie itd. To może śmieszyć, ale to jest rzeczywisty problem. Więc mnie się zdaje, że tutaj musi nastąpić uproszczenie procedur i to był tylko pierwszy etap, a będzie jeszcze drugi etap tego uproszczenia dotyczący takich właśnie drobnych spraw i to w połączeniu z jakimś pomysłem na to, żeby to nie zawsze robił sąd rejonowy, a może właśnie była jakaś instytucja sędziów pokoju – to chyba jest sposób. Bo takiej masy spraw, jaka jest w tym normalnym trybie stosowanym do poważnych spraw, nie wytrzyma żaden system sądowy, niezależnie od zwiększania liczby etatów.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Bardzo proszę, pani senator Kurska.

Senator Anna Kurska:

Chciałabym ad vocem, w związku z tym, co powiedział pan senator Jaeschke. Jako sędzia orzekający w sprawach cywilnych, w wydziale pierwszym sądu wojewódzkiego, spotykałam się wielokrotnie z tego typu sprawami – powiedzmy, kobieta osiemdziesięcioletnia właśnie na skutek nieposypania lodu poślizgnęła się i złamała kość biodrową. To nie była sprawa błaha, tylko takie przypadki często kończą się śmiercią. Wydaje mi się więc, że takich rzeczy w ogóle nie można bagatelizować, bo to są...

(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki: Jestem jak najdalszy od bagatelizowania.)

Wiem, ale mówić o tym, że to nieposypanie czy niesprzątnięcie śniegu to są rzeczy jakieś mniej ważne... Zależy wszystko od skutku, jaki nastąpił w wyniku zaniedbań. Wydaje mi się, że kwestia, powiedzmy, rozmiaru szkody ma znaczenie.

I druga sprawa, którą chciałabym poruszyć. Jaki jest pogląd pana prezesa na temat graffiti, smarowania tymi bohomazami po ścianach świeżo pomalowanych, otynkowanych budynków? Czy nie można by wreszcie tego ukrócić? Chyba zagranicą jest to już w jakiś sposób karane.

(Głos z sali: Tak ładnie wygląda.)

Ładnie wygląda na niektórych płotach, ale nie tam, gdzie ktoś budynek odnowi. Nie wiem, to jest dla mnie po prostu niesłychane, że nie można tego opanować. Dziękuję.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Jeśli chodzi o sprzątanie śniegu, to ja tę sprawę przytoczyłem, bo to jest autentyczne wydarzenie, o którym słyszałem od asesora sądowego. Jestem daleki od bagatelizowania skutków, przecież nakaz, żeby to robić, jest rozsądny. I właśnie to, co mówiłem, zmierza do tego, żeby bez długich procedur, badań psychiatrycznych i obrońców z urzędu, to załatwiać, bo ktoś musi zapłacić jakąś niewielką grzywnę. Chodzi o to, żeby po prostu w bardziej uproszczonym trybie takie wykroczenia karać, a nie żeby je lekceważyć i powiedzieć: nas nie obchodzi, w ogóle się tym nie będziemy zajmować.

Jeśli chodzi o te rysunki, graffiti, to o guście trudno jest dyskutować. Mnie osobiście one się przeważnie nie podobają, ale niezależnie od tego kwalifikacja tego jest przecież prosta: i u nas, i w Niemczech, jak pamiętam, to jest traktowane jako uszkodzenie mienia. To jest traktowane jako uszkodzenie mienia i w zależności od tego, jaka jest wysokość szkody, to jest w tej chwili albo wykroczenie, albo przestępstwo. I problem nie tkwi w zagadnieniu prawnym, jak to zakwalifikować, tylko w skuteczności działania Policji, niestety. Ale to jest oddzielny problem: Policja i jej skuteczność.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Jeszcze ad vocem, o tych wykroczeniach, o tej całej drobnicy, która – zgadza się – powinna być w jakiejś bardzo uproszczonej procedurze szybko i sprawnie załatwiana. Sądzę, że takim pomysłem jest po prostu powołanie sądów grodzkich z prawdziwego zdarzenia. A to, co mamy dzisiaj, to nie są sądy grodzkie, to są wydziały w sądach rejonowych. Gdyby były sądy grodzkie w każdej niemalże gminie czy w dwóch małych gminach, siedziałby tam asesor, trenował na takich sprawach, zanim zostałby sędzią całą gębą, na tych drobnych sprawach, to... Przecież nie w nazwie rzecz. Zgodnie z konstytucją ma to być sąd, czyli ma być organ, który się zajmuje wyłącznie rozstrzyganiem spraw i który jest niezależny. A czy nazwiemy to sędzią pokoju, czy sędzią grodzkim... Przecież jedna osoba orzeka. Wydaje mi się, że nie w tym problem. Ale słyszę, że z powodów finansowych minister Kurczuk, który wcześniej jako przewodniczący komisji sprawiedliwości opowiadał się za czteroszczeblowym sądownictwem i za prawdziwymi sądami grodzkimi, teraz się wycofuje, podkreślając, że chodzi o finanse. Ale to tak tylko ad vocem.

Chciałabym jednak poruszyć dwie inne kwestie. Po pierwsze, sprawa ograniczenia prawa do kasacji. Wiem, że Sąd Najwyższy jest zadowolony, że ten sukces jest w dużym stopniu sukcesem polegającym na ograniczeniu prawa do kasacji. W jakimś stopniu – pewnie tak. Nie chcę zaprzeczać zasług Sądu Najwyższego, jego pracy organizacyjnej, ale przede wszystkim, co jest bardzo istotne: restrykcyjne ograniczenie prawa do kasacji. Jednym ze sposobów na to ograniczenie jest przedsąd, czyli to takie wstępne jednoosobowe badanie, czy kasacja spełnia wymagania formalne, czy się nadaje do rozpatrywania. No i muszę powiedzieć, że ten przedsąd, tak jednoznacznie i pozytywnie oceniany przez pana prezesa, co jest zrozumiałe, bywa jednak oceniany mniej entuzjastycznie nie tylko przez strony, ale na przykład przez rzecznika praw

obywatelskich. Bo to jednak jest bardzo istotne sito. Jeden człowiek decyduje, chociaż sędzia Sądu Najwyższego. Nie ma, jak wiem, od tego odwołania, więc według mnie ta instytucja jest kontrowersyjna.

Do tego jeszcze dochodzi ograniczenie kasacji rzecznika. Pan prezes wspomniał na początku, że jakimś wentylem bezpieczeństwa jest to, że poza kasacją stron może być kasacja rzecznika, która przysądowi w zasadzie nie podlega, przynajmniej nie podlegałaby pierwotnej konstrukcji. No, ale po tym jak związane rzecznika normalnym terminem do wniesienia kasacji, to ta jego kasacja jest praktycznie nierealna, nie będzie w stanie jej wnieść. Zanim strona da mu sygnał, zanim przygotowuje tę sprawę w tym morzu spraw, które wpływają do rzecznika, to tak naprawdę kasacja rzecznika przestaje być realna. I chciałabym usłyszeć, co pan prezes na ten temat sądzi. Bo myślę o jakiejś próbie przywrócenia tego dłuższego terminu dla rzecznika. Rozumiem, że Trybunał Konstytucyjny uchylił ten znowelizowany przepis, bodajże art. 393 – nie tyle ze względu na dłuższy termin dla rzecznika do wniesienia kasacji, co ze względu na wadliwą konstrukcję, niejasność tego przepisu. Wydaje mi się, że jeżeli ta kasacja rzecznika ma być wentylem bezpieczeństwa tak, żeby można było spowodować uchylenie prawomocnego skądinąd orzeczenia – przecież rzecznik działa w sprawach dotyczących naruszenia prawa i wolności konstytucyjnych, to nie jest zwykła kasacja – to chyba nie ma zagrożenia, że ona będzie nadużywana i że będzie jakimś zagrożeniem dla stabilności orzeczeń i stabilności obrotu. To jest pierwsza kwestia.

I druga. Niepokoi mnie bardzo niejednorodność orzecznictwa w Polsce sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego. W 1989 r. sama brałam udział w tej sprawie, w tym słynnym Sejmie Kontraktowym, kiedy reformowaliśmy ustroj, żeby uchylić wytyczne Sądu Najwyższego, żeby dać sędziom pełną niezawisłość, pełną stabilizację itd. To się działo przede wszystkim na fali krytyki poprzedniego ustroju, złych doświadczeń z wytycznymi, które często były po prostu wytycznymi politycznymi. A więc wytyczne zniesiono i efekt między innymi jest taki, moim zdaniem, że sądy są nieprzewidywalne, bywa że i Sąd Najwyższy. Śledzę szczególnie uważnie poletko izby pracy i ubezpieczeń społecznych, gdzie parokrotnie się zdarzało w latach dziewięćdziesiątych, że w odstępie trzytygodniowym w identycznej niemalże sprawie, bardzo podobnej, zapadały skrajnie różne orzeczenia. I kiedy rozmawiałam z jednym z sędziów, kolegów z tej izby – zresztą napisał to także potem na żółtych stronach „Rzeczpospolitej” – to powiedział, że on nie widzi w tym nic złego, przynajmniej wtedy nie widział. Twierdził, że to jest właśnie pełnia niezawisłości sędziowskiej. No, ale ja sobie nie życzę takiej niezawisłości, która doprowadza do tego, że orzeczenie, nawet Sądu Najwyższego, jest nieprzewidywalne.

Czy Sąd Najwyższy – tak sformułuję moje pytanie – ma obecnie dostateczne instrumenty, żeby spełniać swoje zadanie i ujednolicać orzecznictwo? Mnie się wydaje, że nie. I czy mówienie o przywróceniu instytucji wytycznych w takiej czy innej postaci, pod taką czy inną nazwą, ma sens? Bardzo prosiłabym pana prezesa o odpowiedź.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Jeśli chodzi o kasację rzecznika praw obywatelskich, to ona ma inną funkcję w sprawach karnych, inną w cywilnych. W sprawach karnych właściwie rzecznik w stosunku do każdego orzeczenia i w każdym terminie może złożyć kasację. Przecież są składane kasacje co do orzeczeń, które zapadły w latach czterdziestych, wczesnych

pięćdziesiątych i to jest zrozumiałe ze względu na specyfikę spraw karnych. Nie trzeba tego zresztą ograniczać żadnym terminem, bo kasacje w sprawach karnych są składane od orzeczeń prawomocnych, tych, które...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Przepraszam, mówiłam w zasadzie o kasacjach cywilnych, tylko nie wyartykułowałam tego wyraźnie. O cywilnych, tak.)

Aha, więc jeśli chodzi o kasacje w sprawach cywilnych, to, jak wiadomo, to była sprawa bardzo sporna. Czy rzecznik nadużywał tego prawa? Nie, nawet prawie nie składał wniosków o kasację. To z kolei jest niepokojące, ponieważ koniecznie chciał otrzymać to uprawnienie, ale właściwie prawie z niego nie korzystał, jak pamiętam.

Ale jaki tu jest konflikt interesów? Z jednej strony, oczywiście, chodzi o to, żeby rzecznik mógł się wtrącić w trochę dłuższym terminie niż strona, żeby mógł naprawić jakiś błąd; a z drugiej strony, w sprawach cywilnych przecież kasacje są składane od orzeczeń nieprawomocnych. Dopóki kasacja nie zostanie rozpoznana albo nie minie termin złożenia kasacji, one są nieprawomocne. Jeśli jeszcze w dodatku ten termin dla rzecznika będzie dłuższy, to ten okres nieprawomocności się jeszcze wydłuży. I to był taki główny argument. Kiedyś to orzeczenie musi się uprawomocnić. Ze względu na pewność obrotu, i to obrotu prawnego czy gospodarczego... Jest w każdym razie spór, który kiedyś musi być rozstrzygnięty. I takie uprawnienie rzecznika przedłuża ten okres nieprawomocności orzeczenia i pewnej niepewności co do tego, jakie to rozstrzygnięcie będzie. I taka była argumentacja przeciwko dłuższemu terminowi dla rzecznika. Być może jest z tego jakieś wyjście, zawsze jest możliwy jakiś kompromis, nic nie jest albo czarne, albo białe, możliwe są odcienie. Może dłuższy termin, ale krótszy niż był dotychczas? To jest rzecz do dyskusji. Moim zdaniem nie należy żadnego z tych stanowisk absolutyzować i mówić, że 100% racji ma jedna albo druga strona.

Druga sprawa – jednolitość orzecznictwa. Spędza mi to sen z powiek. Wytyczne odrzucono, powołując się na to, że one wkraczały w sferę niezawisłości sędziowskiej. Próbowano też, na szczęście do tego nie doszło... Właśnie przy pracach nad ustawą o Sądzie Najwyższym powstał taki problem, bo niektórzy uważali, że nawet jeśli chodzi o tak zwane zasady prawne, o księgę zasad prawnych w Sądzie Najwyższym, to należy to też znieść, bo przecież zasada prawna wiąże inny skład Sądu Najwyższego, a tak, to żaden skład nie będzie tym związany. Na szczęście udało się to uchronić. Więc jest to rzeczywiście bardzo poważny problem.

Czy jest coś złego w rozbieżności orzecznictwa, zwłaszcza orzecznictwa Sądu Najwyższego? Powiedziałbym, że w pewnym okresie – nie. To jest cena niezawisłości sądu – to, że jeden skład orzeknie tak, a drugi orzeknie inaczej. Ale przez pewien czas to nie jest nic złego. Z całą pewnością jednak powinno się dążyć do ujednolicenia. Staram się przekonać o tym kolegów, argumentując, że jeśli ktoś rozstrzyga jakąś sprawę i ma co do niej inny pogląd prawny niż ten, który już zastał, który już gdzieś znajduje się w jakimś orzeczeniu, to lepiej jest przekazać to do składu siedmioosobowego i ewentualnie wpisać do księgi zasad prawnych, żeby to chociażby było w ramach Sądu Najwyższego jednolicie stosowane – powoduje to też wymuszenie jednolitości stosowania w sądach niższych – a nie orzekać inaczej w składzie trzyosobowym i czekać, co będzie dalej. Tu też są pewne możliwości.

Mogę państwu powiedzieć, że tydzień temu wystosowałem pismo do prezesów poszczególnych izb co do tego, jakie są rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyż-

szego. Zapytałem też, czy widzą potrzebę interweniowania pierwszego prezesa w postaci tak zwanego pytania abstrakcyjnego w trybie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że w każdej izbie jest kilka takich zagadnień, takich rozbieżności, które mogłyby być usunięte przez przekazywanie do składu szerszego, ale jakoś się to wlecze. W związku z tym rozpoczynam w tej chwili, nawet dzisiaj to robiłem, zadawanie pytań. To należy do moich kompetencji, przy takiej rozbieżności w orzecznictwie. W sprawach, które mają bardziej ogólny charakter, a to jest w końcu pojęcie rozciągliwe, będę używał tych dwóch dróg: nakłaniał kolegów, żeby starali się przekazywać sprawę do wyższego składu i orzekać, że to jest zasada prawna, albo też, kiedy wiem, że są rozbieżności, będę kierował pytania.

To jest rzeczywiście bardzo poważny problem, bo przecież niejednorodność orzecznictwa to sprawa, której nieprawnik zupełnie nie chce zaakceptować. Jak się argumentuje, że to jest kwestia niezawisłości sędziów, to ludzie się irytują i pytają, jak to może być, że sąd w mieście X orzeka inaczej niż sąd w mieście Y, i co to ma wspólnego z równością wobec prawa. I trudno na to odpowiedzieć. Można tylko powiedzieć, że trzeba te rozbieżności usuwać jak najszybciej – i z tym się zgadzam, traktuję to jako jedno z ważniejszych moich zadań. W pewnym sensie jest to kwestia kolejności działań. Byliśmy skupieni na tym, żeby otrząsnąć się z tych zaległości, a teraz musimy się skupić na tej jednolitości orzecznictwa, żeby w tej sprawie również nastąpiła wyraźna poprawa.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

A co do tego przedsądu pan prezes nie ma wątpliwości? To jest w porządku?

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Nie mogę się zgodzić z panią senator. Uważam, że nie ma innego wyjścia. Jeśli wrócimy do starego systemu, w którym nie będzie tego wstępnego badania, tego sita, dzięki któremu odrzucamy pewne sprawy, to wówczas po prostu wrócimy do tamtego stanu. Niedawno dostałem sprawozdanie z działalności francuskiego sądu kasacyjnego – gruby tom, różne ciekawe orzeczenia. Ale z tego wynika między innymi, że czeka tam na rozpoznanie trzydzieści pięć tysięcy spraw cywilnych. Oni nie mają przedsądu, ale ciągle mówią, że może by go wprowadzić. Jest to więc po prostu sprzeczność nie do rozwiązania. Nie da się zrobić tak, żeby każdy był zadowolony i żeby jego sprawa była rozpatrywana w składzie trzyosobowym, na rozprawie, z całą procedurą rozpoznania, a jednocześnie, żeby Sąd Najwyższy fizycznie dał radę to zrobić. Bo przecież tyle jest tych spraw, tyle ich do sądu trafia, że po prostu jest to niemożliwe. Najlepiej byłoby, żeby wszystko było rozpoznane na rozprawie i żebyśmy zdążyli. Tylko skoro jest to niemożliwe, to trzeba się na coś zdecydować. Jeśli więc jest to zapowiedź propozycji zmian, to ja będę bronił instytucji przedsądu.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Tego akurat nie jestem pewna – zapowiadałam inicjatywę w sprawie kasacji rzeczownika. Zdaję sobie sprawę z tego, że jakaś selekcja musi być. Ale jak doprowadzić do wyważenia tego, żeby Sąd Najwyższy nie był zarzucony kasacjami w sprawach mało ważnych, kasacjami niespełniającymi warunków i tego, żeby była ta pewność, że

merytorycznie jest jakoś ta sprawa rozpatrzona. Czy tego przedsądu nie należałoby jednak ograniczyć do tych przypadków, kiedy kasacja nie spełnia wymogów formalnych? Z tego, co wiem, to to się nie ogranicza tylko do tego, to jest także ocena merytoryczna – i mam co do tego wątpliwości – dokonywana przez sędziego i nie ma od tego odwołania. Zakłada się, że ten sędzia jest nieomylny. Poza tym po odrzuceniu w wyniku takiego przedsądu... Bo to się odrzuca czy oddala?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Albo odrzuca, albo oddala, to zależy: z powodów formalnych się odrzuca, a merytorycznych oddala – wówczas strona może zwrócić się do Strasburga, jeżeli się okaże... Może wtedy zacniemy nad tym myśleć, jeżeli trochę takich spraw się znajdzie w Strasburgu.

(Rozmowy na sali)

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Jakimś wyjściem byłoby oczywiście – wiem, że łatwo tak powiedzieć – żeby orzeczenia, które zapadły w dwóch instancjach, były przekonywające. Troszeczkę jest to utopia, bo strony, jeśli przegrają, czasami nie dadzą się przekonać i chcą, żeby sprawa była rozpatrywana dalej. Ale założenie jest takie, że właściwie dwie instancje rozpoznają sprawę – i takie jest prawo konstytucyjne obywatela, prawo wynikające z konwencji. Nie ma prawa do kasacji wynikającego z umów międzynarodowych ani też z konstytucji. Kasacja jest czymś, czego właściwie mogłoby nie być. I przecież tak praktycznie jest w niektórych państwach, na przykład w państwach skandynawskich czy w Stanach Zjednoczonych – tam do Sądu Najwyższego wpływa mnóstwo spraw, a nie ma w tych państwach trybunału konstytucyjnego, i z tych tysięcy spraw wybiera się do rozpoznania w ciągu roku na przykład sto ileś, bo one są ciekawe prawniczo, tworzą pewne precedensy. Tam wszyscy się już przyzwyczaili do tego, że dwie instancje i koniec. A jeśli komuś się uda, żeby jego sprawę rozpoznał Sąd Najwyższy, to prawie jakby wygrał na loterii. Aż tak u nas nie jest, ale też nie może być tak, żeby każdy mógł doprowadzić do tego, żeby jego sprawa była rozpoznawana na rozprawie przed Sądem Najwyższym. Po prostu jest to niemożliwe. Sąd musiałby być jakiś ogromny – a to też nie pomaga, na przykład w sądzie włoskim... U nas, jak wiadomo, jest osiemdziesięciu dziewięciu sędziów Sądu Najwyższego – w tej chwili jest osiemdziesięciu sześciu, ale jutro będzie mianowanych dwóch, to będzie osiemdziesięciu ośmiu. We Włoszech jest trzystu. Ale na jednej z konferencji taki sędzia włoski powiedział mi: my się osobiście nawet nie znamy, jeśli chodzi o sędziów Sądu Najwyższego. A mimo tego nie mogą nadażyć z rozpoznawaniem spraw, bo przyjęli tę koncepcję, od której my odeszliśmy. I te problemy są także w Belgii, głównie, we Francji i we Włoszech. Nie mogą odejść od tego systemu, nie chcą zrezygnować z powszechnej dostępności kasacji, w związku z czym dziesiątki tysięcy spraw czeka na rozpoznanie. Moim zdaniem to jest gorsze, bo to jest stwarzanie iluzji stronom, że ich sprawa będzie rozpoznana przez Sąd Najwyższy. A to jest po prostu niemożliwe.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Myślę, że gdyby było więcej zaufania do orzeczeń sądów powszechnych, to nie byłoby może takiego parcia na Sąd Najwyższy. Ale w ostatnim okresie orzec-

nictwo sądów powszechnych jest mocno kontestowane i to świadczy o tym, wiadomo, że jednak zdarzają się orzeczenia co najmniej trudne do zaakceptowania. I to coraz częściej.

(*Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki*: Pani Profesor, ale zdarzają się też takie sytuacje, że człowiek nie chce ustąpić, mimo że...)

No, tak, są pieniądze.

(*Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki*: To przecież Fredro opisał, prawda?)

Bywa i tak.

Kto z państwa pragnie zabrać głos?

Pani senator Sienkiewicz, bardzo proszę.

Senator Krystyna Sienkiewicz:

Dziękuję bardzo.

Pani Przewodnicząca! Szanowny Panie Prezesie!

Mam pytanie dotyczące uchwały Sądu Najwyższego o stosunku prawnym łączącym ubezpieczonego z kasą chorych. Sąd Najwyższy uznał, iż odpowiedzialność kasy chorych, w tym przypadku Narodowego Funduszu Zdrowia, który jest następcą prawnym kas chorych, w razie niezapewnienia osobie podlegającej ubezpieczeniu zdrowotnemu realizacji prawa do określonego świadczenia zdrowotnego w granicach wskazanych w ustawie, jest odpowiedzialnością ubezpieczyciela. Zatem mam pytanie dość szczegółowe, ale aktualne w świetle odwiedzin pewnego okrętu, który nie jest wojennym, i dyskusji, takiego dyskursu publicznego, który w związku z tym trwa. Jeżeli Narodowy Fundusz Zdrowia nie spełnia obowiązku dostarczenia wskazania zdrowotnego, wymuszając na ubezpieczonym ponoszenie kosztów wykraczających poza przewidziane ramy odpłatności, to prawo do uzyskania bezpłatnego świadczenia zdrowotnego przekształca się w roszczenie o zwrot poniesionego wydatku. Roszczenie o zwrot wydatku.

I moje pytanie brzmi konkretnie: czy kobiety, którym odmówiono wykonania badania prenatalnego, mimo wskazań do tego, i wykonały to badanie prywatnie, ponosząc konkretne koszty, mogą wnosić roszczenie o zwrot poniesionego wydatku? Czy kobiety, w przypadku których było uzasadnione prawem, zgodne z prawem wskazanie do przerwania ciąży, a nie miały możliwości wykonania tego zabiegu w klinice państwowej, a tutaj czas jest bezwzględny, i wykonały zabieg przerwania ciąży – nie wypowiadam się o moim stosunku do tej sprawy – w prywatnym gabinecie, posiadają na to stosowny dokument, również mogą wnosić roszczenie o zwrot poniesionego wydatku? Już pomijam sprawę protezowania, zaopatrzenia ortopedycznego, protetycznego i różnych innych tego typu wydatków, które ponoszą rodzice dzieci niepełnosprawnych, pacjenci. Chodzi mi o te dwa konkretne przypadki: badanie prenatalne i zabieg przerwania ciąży w zakresie dopuszczalnym w stosownej ustawie o planowaniu rodziny itd.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Witamy pana profesora.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Zastrzegam, że nie jestem specjalistą – oczywiście mogą mi państwo odpowiedzieć, że trzeba było zabrać prezesa Sanetrę ze sobą, który się na tym lepiej zna – ale według mojej wiedzy: tak. I odnosi się to oczywiście do tych dwóch sytuacji, które pani senator wymieniła, to znaczy do zabiegu przerywania ciąży i do badań prenatalnych, jeśli oczywiście istnieje do tego podstawa zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tak że nie miałbym wątpliwości co do tego. Ale ponieważ jest to taka kwestia specjalistyczna, to może moglibyśmy tak zrobić, że zapytam kolegów czy koleżanki z izby pracy i może pani senator prześle na piśmie odpowiedź bardziej szczegółową.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Kto z państwa jeszcze koniecznie pragnie zabrać głos? Mówię „koniecznie”, nie zachęcam specjalnie, bo nasz czas się kończy.

Jeśli nikt, to chciałabym, jeśli można, skierować jedną prośbę pod adresem pana prezesa. Przytacza pan w swojej informacji tezy wielu bardzo ciekawych orzeczeń wszystkich izb Sądu Najwyższego, ale nigdzie nie ma ani daty, ani sygnatury orzeczenia, ani tym bardziej miejsca publikacji, a do wielu chciałoby się sięgnąć. Oczywiście można szukać na ogólnych zasadach w skorowidzu rzeczowym, ale jest to dużo trudniejsze, zwłaszcza dla nieprawników, bo informacja jest skierowana do wszystkich senatorów. I gdyby można było prosić, żeby w przyszłości – to nie będzie chyba problemem techniczny – przy odwoływaniu się do tych najciekawszych orzeczeń podawać sygnatury i miejsca publikacji, jeśli były publikowane, to byłibyśmy bardzo wdzięczni.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki:

Oczywiście chętnie to zrobię. Po prostu ta moja informacja jest pewną syntezą tego, co mi przedstawiły poszczególne izby – są takie informacje izbowe, w których te sygnatury są podawane. Rozumiem, że panią profesor interesowałaby informacja dotycząca izby pracy i ubezpieczeń społecznych. Czy nie tylko?

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Nie mówię tylko pod swoim kątem, bo jestem dosyć oswojona z wyszukiwaniem orzeczeń Sądu Najwyższego, ale... Zresztą pod swoim także, bo na przykład ze sprawami z Izby Cywilnej czy Izby Karnej nie jestem na bieżąco i byłoby mi łatwiej znaleźć szybko te, które mnie zainteresowały. Ale oczywiście to jest kwestia przyszłości.

(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Lech Gardocki: To bardzo łatwo zrobić, tak że obiecuję, że...)

Tak, bo gdyby było trudno, to nie ośmielałabym się o to prosić.

Myślę, że podziękujemy pięknie panu prezesowi Gardockiemu i skończymy tę część posiedzenia.

Zrobimy pięciominutową przerwę techniczną, dobrze?

(Przerwa w obradach)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

I teraz punkt poświęcony informacji rzecznika praw obywatelskich.

Witam serdecznie raz jeszcze, już oficjalnie, rzecznika praw obywatelskich pana profesora Zolla i towarzyszących mu panów. I bardzo prosimy o krótkie przedstawienie węzłowych problemów, bo czytaliśmy tę obszerną informację.

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Dziękuję bardzo.

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Chciałbym zacząć od spraw związanych ze stanem prawnym odnoszącym się do urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich – może szczególnie dlatego, że minęło piętnaście lat funkcjonowania tego urzędu w Polsce i pewne wnioski się nasuwają. Przede wszystkim chciałbym stwierdzić, że stan prawa jest tutaj wręcz modelowy. Rozwiązania dotyczące polskiego rzecznika praw obywatelskich są dzisiaj obserwowane bardzo uważnie przez inne państwa, wiele z tych rozwiązań jest przejmowanych. Przypomnę też, że jeszcze za mojego poprzednika została zawarta umowa z Organizacją Narodów Zjednoczonych i polski rzecznik praw obywatelskich ma wspierać powstawanie podobnych instytucji ochrony praw obywatelskich w krajach byłego Związku Radzieckiego – i zresztą czynnie się w to włącza.

Jeżeli miałbym jakąś uwagę do obowiązującego prawa, odnoszącego się do rzecznika praw obywatelskich w Polsce, to miałbym jedną tylko, mianowicie wprowadziłbym jednokadencyjność tego urzędu. Możliwość ponownego kandydowania przez rzecznika praw obywatelskich może rodzić wątpliwości dotyczące niezawisłości tej instytucji. Nikt z moich poprzedników nie był ponownie kandydatem, ja mogę oświadczyć, że też na pewno nie będę kandydował. Chodziłoby o to, żeby w ogóle wprowadzić zakaz ponownego kandydowania. Fakt, że można starać się o ponowną kadencję, może prowadzić do tego, że rzecznik pod koniec swojej kadencji zastanawiałby się nad tym, z którymi siłami w parlamencie żyć dobrze, ażeby być ponownie wybranym. Prawda? To nie jest właściwe i należałoby wprowadzić jednokadencyjność.

Jeżeli chodzi o uprawnienia rzecznika w stosunku do trzech władz, to muszę powiedzieć, że w stosunku do parlamentu polski rzecznik dysponuje stosunkowo mocną bronią, jaką jest wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie niekonstytucyjności uchwalonych przez parlament przepisów. I z tego uprawnienia korzystałem – w zeszłym roku dwadzieścia jeden wniosków, z tym że one obejmowały w kilku wypadkach również akty podustawowe, ale z dwudziestoma jeden wnioskami wystąpiłem do Trybunału Konstytucyjnego. Taka sama liczba wniosków była w 2001 r., więc to jest pewien stan właściwie stabilny. W ośmiu przypadkach dołączyłem się do skargi konstytucyjnej wniesionej przez obywatela.

Rzecznik praw obywatelskich nie ma w Polsce inicjatywy ustawodawczej. Zresztą jest to pewien standard, ze znanych mi rozwiązań tylko w Chorwacji rzecznik ma takie uprawnienie. Ale uważam, że stan obecny jest bardzo dobry, inicjatywa ustawodawcza wplątałaby rzecznika w pewne polityczne zaszłości, wobec tego dobrze, że jest, jak jest. Mam zaś możliwość inspirowania organów mających inicjatywę ustawodawczą do występowania z taką inicjatywą. W zeszłym roku w stu siedemnastu sprawach wystąpiłem do odpowiednich organów – były to komisje sejmowe i marszałek

Sejmu. Podobnie w przypadku władzy wykonawczej – chodzi tu o zmiany legislacyjne. W 2002 r. były sto dwadzieścia trzy takie sprawy i tutaj ten stan też właściwie specjalnie się nie zmienia.

Jeżeli chodzi o kontrolę organów administracji, to ta kontrola obejmowała zarówno organy centralne, jak i organy terenowe czy administracji samorządowej. W wielu sprawach występowałem z tak zwanymi rekomendacjami, czyli stwierdzając pewne nieprawidłowości funkcjonowania, zwracałem się do odpowiednich władz, ażeby te nieprawidłowości usunąć.

Polski rzecznik ma bardzo duże uprawnienia, jeżeli chodzi o możliwość kontroli sądownictwa. Ma możliwość zaskarżania, również w formie zaskarżeń nadzwyczajnych, orzeczeń sądowych. Z tego uprawnienia korzystamy stosunkowo często. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że w zeszłym roku wnosilem kasację od wyroków sądu w sprawach karnych – w siedemdziesięciu jeden przypadkach. Również przysługuje rzecznikowi rewizja nadzwyczajna od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego – w tym roku taką rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego składałem czterdzieści dwa razy.

Chciałbym tu przy okazji powiedzieć o niedobrym rozstrzygnięciu, które zapadło przed Trybunałem Konstytucyjnym w odpowiedzi na pytanie prawne izby Sądu Najwyższego dotyczące konstytucyjności rozwiązania przyjętego w kodeksie postępowania cywilnego, a dającego uprawnienie rzecznikowi praw obywatelskich do występowania z kasacją w sprawach cywilnych, w obronie wolności i praw obywatelskich zawartych w konstytucji. To uprawnienie polegało na tym, że rzecznik mógł wnieść w ciągu sześciu miesięcy kasację, podczas gdy strona postępowania musiała w ciągu miesiąca. Sąd Najwyższy w swoim pytaniu zwracał uwagę na to, że mamy tutaj do czynienia z nierównością stron. To miało być argumentem za niekonstytucyjnością tego rozwiązania. Pojawił się też argument, że mamy do czynienia z nadmiernym przedłużaniem nieprawomocnego rozstrzygnięcia, czyli uprawomocnienia się orzeczenia cywilnego – to też miał być argument za niekonstytucyjnością. Te argumenty podzielił Trybunał Konstytucyjny i przepis został uznany za niekonstytucyjny. Wprawdzie trybunał wystąpił z postanowieniem sygnalizacyjnym o potrzebie wprowadzenia takiego nadzwyczajnego środka w obronie konstytucji, ale muszę powiedzieć, że już dzisiaj mamy bardzo złe konsekwencje tego rozstrzygnięcia.

Chciałbym Wysokiej Komisji przedstawić sytuację, jaka ma miejsce obecnie w okolicach Tarnobrzegu, gdzie w końcu zeszłego roku ZUS wprowadził weryfikację przyznawanych wcześniej rent lub emerytur z uwagi na konieczność opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Ta weryfikacja polegała na tym, że na podstawie tych samych dowodów, w oparciu o które przyznano te emerytury czy renty, obecnie stwierdzano, że nie było podstaw do ich przyznania. Oczywiście obywatele występowali do sądu, a ja się do tego przyłączyłem, uznając, że mamy tutaj do czynienia ze znacznym naruszeniem reguł postępowania. Niestety, w sądach w Tarnobrzescu przegrywaliśmy postępowania i są prawomocne wyroki, które zapadły na niekorzyść obywateli.

Ja już zwróciłem się do Sądu Najwyższego z pytaniem w tej sprawie i jest uchwała z 5 czerwca tego roku, uchwała Sądu Najwyższego, uznająca, że postępowanie było nieprawidłowe i wyroki, które zapadały, też są nieprawidłowe. I jaką mamy sytuację? Tam, gdzie jest wyrok prawomocny, nie ma podstaw już do żadnego wznowienia, nie ma podstaw do uchylenia tego wyroku, a mnie odebrano instrument, dzięki

któremu mogłem tych ludzi bronić, właśnie w postaci kasacji od wyroku, który w tych sprawach zapadł. I mamy sytuację, że ludzie, którzy wcześniej mieli te sprawy i doszli do prawomocnego wyroku na ich niekorzyść, nie otrzymają już emerytury czy renty, a ci, którzy jeszcze nie mają prawomocnego wyroku, korzystają z uchwały Sądu Najwyższego i sprawa będzie dla nich pozytywnie zakończona. To jest pewna ilustracja twierdzenia, że pozbawienie rzecznika praw obywatelskich tego instrumentu w obronie konstytucji, moim zdaniem, było bardzo lekkomyślnym działaniem.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o sprawę przedmiotowej kontroli, którą przeprowadzałem, to dokładne dane na ten temat są w informacji, chciałbym tylko zwrócić uwagę na pewne punkty. Praca rzecznika praw obywatelskich i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jest pewnym zwierciadłem stosunków panujących w państwie, stosunków społecznych, oczywiście, przede wszystkim zwierciadłem akcentującym negatywne strony. I z tego powodu biuro widzi bardzo dużo biedy, ubóstwa, nędzy, na którą cierpi nasze społeczeństwo. Ten margines nędzy się rozszerza i to rozszerza się w sposób bardzo niebezpieczny. To znajduje, oczywiście, odbicie w mojej pracy, ponad osiemnastoprocentowe czy dziewiętnastoprocentowe bezrobocie znajduje w pełni odbicie w tym, co robię. Dzisiaj dostałem list od osoby, która od pięciu lat jest pozbawiona jakichkolwiek środków do życia. Pomoc społeczna często swój obowiązek spełnia w ten sposób, że przyznaje miesięcznie takiej osobie 20 zł. Osoba pięćdziesięcioletnia na wielu obszarach Polski nie ma praktycznie żadnej szansy na znalezienie pracy i źródeł utrzymania.

Ponad 20% spraw, które rozpatruje rzecznik praw obywatelskich, dotyczy sytuacji socjalnej, są to sprawy związane z prawami socjalnymi. Często spotykam się z taką sytuacją, że prawo do wsparcia społecznego jest realizowane, ale w wysokości, która absolutnie nie odpowiada potrzebom. Chciałbym Wysokiej Komisji zwrócić uwagę na to, że przy uchwalaniu budżetu na ten rok, 2003 r., obowiązkowe świadczenia socjalne zostały pokryte w 70%. Czyli z góry zostało założone, że prawa obywatelskie nie zostaną zrealizowane.

W moim biurze widzimy też oczywiście fatalną sytuację służby zdrowia. I to jeśli chodzi zarówno o zaspokajanie praw pacjentów, jak i o fatalną sytuację pracowników służby zdrowia: pielęgniarek, lekarzy i innych pracowników służby zdrowia. Wielką niewiadomą jest też przeprowadzona reforma i wprowadzenie Narodowego Funduszu Zdrowia – efektów na razie nie widać, zresztą nie wszystkie elementy tej reformy zostały już wprowadzone, wobec tego na oceny może jest jednak za wcześnie.

Z jakimi jeszcze trudnościami spotyka się bardzo często rzecznik? To kwestia konfliktu interesów grup obywateli. Chciałbym tutaj przytoczyć sprawę, za którą byłem krytykowany – chodzi tu o moje wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie czynszów. Mamy tu bardzo wyraźny konflikt między właścicielami kamienic prywatnych, zobowiązanymi do utrzymania w dobrym stanie tych kamienic, odpowiadającymi cywilnie i karnie za szkody spowodowane na przykład tym, że gzyms się urwał i komuś spadł na głowę i niemającymi z czynszów środków, które pokryłyby możliwość zmiany tego stanu, a z drugiej strony mamy lokatorów, których bardzo często nie stać na zapłacenie czynszu. I zwracam tu uwagę na jedno: przez wiele lat nie realizowano kolejnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W sprawach czynszu mieliśmy cztery orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i one nie były realizowane. Nie ma w Polsce właściwie żadnej spójnej polityki państwa, która rozwiązywałaby

problem mieszkaniowy. Nie ma polityki budowy mieszkań gminnych, mieszkań lokatorskich, polityki radzącej sobie z tym bardzo poważnym społecznym dylematem, jaki obecnie dzisiaj tutaj przeżywamy.

Proszę państwa, oczywiście można zadać sobie pytanie, w jakim stopniu moja informacja oddaje dzisiejszy stan państwa, jeżeli chodzi o przestrzeganie praw człowieka, w tym prawa do wolności. Zwrócono się do mnie w ponad pięćdziesięciu tysiącach sprawach, ponad pięćdziesiąt dwa tysiące spraw wpłynęło w zeszłym roku do mojego biura. Oczywiście można popatrzeć na to w ten sposób: w państwie zapada piętnaście milionów decyzji administracyjnych, osiem milionów orzeczeń sądowych, więc pięćdziesiąt dwa tysiące to jest pewien margines. Ale kiedy biorę udział w spotkaniach z ludnością, dosyć dużo jeżdżę po Polsce, to nie jest to tylko pięćdziesiąt dwa tysiące spraw, to jest bardzo dużo spraw. I muszę powiedzieć, że podstawowe zastrzeżenie, które można mieć, to nierealizowanie podstawowego prawa obywatelskiego, prawa do dobrze funkcjonującego państwa i to we wszystkich aspektach działania tego państwa, zarówno prawa obywatelskiego do dobrej legislacji, prawa obywatela do dobrze funkcjonującej administracji, jak i prawa obywatela do dobrze funkcjonującego sądownictwa.

Omówmy po kolei te aspekty. Prawo obywatela do dobrej legislacji. Wysoka Komisjo, „Dziennik Ustaw” z roku 2002 liczy piętnaście tysięcy trzysta stron. To jest coś przerażającego. Prawo traci funkcję regulatora postępowania, dlatego że nie może być czynnikiem motywującym ludzi do określonego zachowania, jest bowiem absolutnie nieczytelne i niedostępne dla obywatela. W 2002 r. z mojej inicjatywy, przy udziale najwyższych władz państwowych, marszałka Sejmu, marszałka Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, zorganizowana została konferencja na temat stanu legislacji. Wnioski z tej konferencji zostały opublikowane, powstały pewne propozycje, między innymi utworzenia państwowej rady legislacyjnej jako organu, który byłby upoważniony do tego, żeby przy projektach, przynajmniej istotniejszych, aktów normatywnych konieczna była opinia tego organu legislacyjnego.

Potrzebne jest chyba dzisiaj wprowadzenie ustawy o procesie tworzenia prawa. Mamy bowiem bardzo wiele zastrzeżeń, zarówno do etapu powstawania projektu ustaw na szczeblu rządowym, jak i do prac nad projektami ustaw w parlamencie. Stale podkreślam, że posłowie czy senatorowie nie są powołani do pisania ustawy. Co innego podjęcie decyzji o wprowadzeniu aktu normatywnego w życie, uchwalenie ustawy, a co innego przygotowywanie tekstu ustawy – to muszą robić specjaliści, a parlamentarzyści tymi specjalistami być nie mogą. Trzeba bardzo poważnie pomyśleć nad tym, jak zorganizować proces legislacyjny. Podjęliśmy dalsze prace nad tym zagadnieniem, w moim biurze odbyła się konferencja poświęcona temu problemowi, miała mieć dalszy ciąg, ale niestety osoba, która zobowiązała się do prowadzenia tej sprawy dalej, do tej pory spotkania nie zwołała.

Egzekucji wymaga również prawo obywatela do dobrej administracji. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej wyraźnie to prawo do dobrej administracji obywatela Unii zostało sformułowane. W moim biurze wydaliśmy tłumaczenie kodeksu dobrej administracji, opracowanego przez rzecznika praw obywatelskich Unii Europejskiej i przyjętego przez Parlament Europejski. Ten kodeks dobrej administracji został opatrzony komentarzem mojego zastępcy, profesora Świątkiewicza. Pokazaliśmy, że on jest bardzo w Polsce aktualny, już dziś.

Zwróciłem się do premiera, żeby polecił stosowanie tego kodeksu już dziś w organach centralnych, w organach rządowych, a również zalecił stosowanie w organach samorządowych. Po długo trwającej, muszę powiedzieć, korespondencji takie zalecenia zostały przez premiera wydane.

W związku z prawem do dobrej administracji muszę powiedzieć, że fatalną rzeczą było zniesienie konkursów, jeżeli chodzi o służbę cywilną. W zeszłym roku wystąpiłem do Trybunału Konstytucyjnego, skarżąc tę ustawę, na podstawie której zawieszono konkursy przy obsadzaniu stanowisk w służbie cywilnej. W grudniu Trybunał Konstytucyjny uznał tę ustawę za niezgodną z konstytucją. Myślę, że bardzo źle się stało, że właśnie ustawa o służbie cywilnej od początku jej wydania – to nie jest tylko sprawa ostatniego rządu i ostatniej kadencji, to się ciągnie od samego początku – nie jest przestrzegana, nie jest w pełni realizowana. I dlatego nie mamy właściwie służby cywilnej oderwanej od polityki. Co zmiana rządu, to zmiana do poziomu sekretarki. Ile to kosztuje? Ile kosztuje kształcenie ludzi, którzy powinni służyć państwu, a nie partii politycznej, a nawet nie konkretnemu rządowi? Mają służyć państwu, dobru wspólnemu. Tej filozofii permanentnie oduczamy naszych urzędników, zamiast tej filozofii ich uczyć.

Myślę, że nie można także zapomnieć o złym stanie naszego sądownictwa. Sprawy ciągną się w sądach latami. Na pewno jest tu pewien postęp, coś w ostatnim roku drgnęło na korzyść. Ale żeby nie być zbyt szczęśliwym z tego powodu, to muszę powiedzieć, że w ostatnim roku z kolei na pewno nastąpił bardzo duży regres w poziomie prac prokuratury. I dlatego sam wymiar sprawiedliwości funkcjonuje bardzo źle. Szczególnie, muszę powiedzieć, w sprawach karnych to bardzo wyraźnie widać: sprawy ciągną się zbyt długo. Jeżeli mamy sytuację, w której ktoś przez pięć, sześć lat jest w stanie oskarżenia, to jest to naruszenie podstawowych praw obywatelskich tego człowieka. Niech dojdzie do wyroku skazującego, do umorzenia postępowania albo do uniewinnienia. Nie można przez kilka lat, często przez wiele lat – a takich wypadków można wyliczyć bardzo wiele – pozostawiać sytuacji, w której ktoś jest podejrzanym albo jest w stanie oskarżenia. Moim zdaniem jest to bardzo poważne naruszenie praw obywatelskich.

Wysoka Komisjo, musimy działać – tu zresztą również zostały podjęte rządowe inicjatywy – jeśli chodzi o zwalczanie bezradności społecznej. Właściwie od samego początku mojej kadencji realizuję razem z organizacjami obywatelskimi program zwalczania bezradności społecznej. Uważam bowiem, że największą szansą aktywizacji jest pomoc organizacjom obywatelskim, które to najlepiej robią. Bardzo się cieszę, że została uchwalona ustawa o organizacjach pożytku publicznego, o wolontariacie. Myślę, że jest to dobry sygnał dla tych organizacji, które będą mogły z tego korzystać.

Drugi program, który razem z organizacjami obywatelskimi realizuję, nazwaliśmy „Edukacja dla rozwoju”. I tutaj dochodzimy już do pewnych wyników. Otóż, w najbliższym czasie zostanie opublikowany materiał, który opracowany został w moim biurze, ale przy współdziałaniu organizacji obywatelskich. Będzie to diagnoza stanu edukacji narodowej w Polsce. I muszę powiedzieć, że ta diagnoza nie jest specjalnie optymistyczna. Zastanawiamy się nad środkami, które mogłyby przeciwdziałać temu niedobremu stanowi. Gdzie przede wszystkim widzimy braki? Znow muszę powiedzieć, że brakuje jakiejś stabilnej polityki edukacyjnej. Z pewną wizją należy wychodzić nie na cztery lata, czyli kadencję parlamentu, tylko na dwadzieścia lat do przo-

du. Jeżeli dzisiaj posyłamy dziecko do przedszkola, to za dwadzieścia lat będzie ono tym wykształconym człowiekiem aktywnie włączającym się do pracy w społeczeństwie. Musimy, posyłając to dziecko do przedszkola, mieć pewną wizję jego kształcenia, a tego nie ma. Co zmiana rządu, to mamy nowe pomysły. To jest coś, co bardzo niszczy politykę edukacyjną. Stąd pomysł, może źle się kojarzący, ale wydaje mi się, że w tym wypadku bardzo ważny, żeby powołać, w drodze ustawy, radę edukacji narodowej, z dużymi kontrolnymi kompetencjami, która czuwałaby nad stabilną polityką edukacyjną państwa. Rada ta powinna, moim zdaniem, przedstawiać co roku parlamentowi, tak jak to robi rzecznik praw obywatelskich, raport o stanie edukacji narodowej. Niech to będzie powód do debaty parlamentu, chociaż raz w roku, nad tym problemem, jednym z najważniejszych dla każdego narodu i każdego społeczeństwa.

Podjęliśmy w zeszłym roku również próbę... Było to w wyniku konferencji, która się u mnie odbyła, dotyczącej niepełnosprawności. Zorganizowałem tę konferencję również wspólnie z organizacjami obywatelskimi. I na tej konferencji zwrócono mi uwagę na bardzo zły stan diagnozowania, wczesnego diagnozowania niepełnosprawności. Wymaga to pewnego kompleksowego rozwiązania dotyczącego całego szeregu zagadnień. Zwróciłem się do premiera o opracowanie rządowego programu takiej wczesnej diagnozy i terapii niepełnosprawności. Dosyć długo to trwało, ale w końcu znów wraz z organizacjami obywatelskimi wzięliśmy sprawę w swoje ręce. Organizacje przygotowały znakomity, moim zdaniem, program i diagnozy, i terapii. Omawialiśmy go później już wspólnie z przedstawicielami zainteresowanych resortów. I muszę powiedzieć, że był to jeden z lepszych przykładów działania społeczeństwa obywatelskiego – inicjatywa wyszła od organizacji obywatelskich, które pokazały, co potrafią zrobić, i dopiero potem wciągnęły w to rząd. Ten program w lutym został przedstawiony premierowi i mam nadzieję, że w niedługim czasie zostanie wdrożony, bo daje szansę wielu naszym dzieciom na uniknięcie niepełnosprawności albo zminimalizowanie konsekwencji niepełnosprawności.

Obecnie pracujemy w tym samym stylu, z organizacjami obywatelskimi, nad problemem opieki nad dzieckiem wychowującym się poza rodziną. Myślę, że też powinien być to program rządowy.

Wysoka Komisjo, zacząłem od sytuacji dotyczącej pomocy społecznej. Jest to niewątpliwie dzisiaj zagadnienie podstawowe. Zmian wymagają regulacje dotyczące zabezpieczenia społecznego. W szczególności myślę tutaj o przywróceniu dwuinstancyjności, jeżeli chodzi o orzekanie o niezdolności do pracy, dwuinstancyjności przed organami rentowymi, czyli jeszcze poza postępowaniem sądowym. Sytuacja dzisiejsza jest taka, że mamy orzeczenie organu rentowego i sprawa idzie do sądu. I co robi sąd? Powołuje biegłych lekarzy. To powoduje, że latami leżą sprawy w sądach w tych sprawach rentowych, bardzo podstawowych dla człowieka. Są znacznie wyższe koszty postępowania. A kontrola sądu powinna się ograniczyć do problemów kasacyjnych, do tego, czy jest prawidłowo przeprowadzone postępowanie. Merytorycznie sprawa powinna być załatwiona poza sądem. Sąd ma badać tutaj tylko legalność postępowania, a nie stwierdzać, czy ktoś jest chory, czy nie jest chory. To naprawdę nie należy do sądu. I tak będą musieli w tej sprawie wypowiedzieć się biegli.

Chciałbym zwrócić uwagę na sytuację, która jest coraz powszechniejsza. Byłem w czerwcu tego roku w Wałbrzychu. Spotkałem się z górnikami, którzy otrzymali renty w okresie, kiedy bardzo łatwo się przyznawało renty, bo chciano rozwiązać pewne

sprawy związane z zatrudnieniem w górnictwie i naprawę przyznawano taką rentę z powodów stosunkowo... – nie chcę tutaj użyć słowa „błahych”. Ci ludzie wpadli w wielką pułapkę, bo teraz po pięciu, sześciu, dziesięciu latach lekarz im mówi: zdrowy jesteś. Ale ten górnik ma już dzisiaj pięćdziesiąt lat i już żadnej pracy nie znajdzie. I teraz mu odbieramy rentę. To jest fatalne rozwiązanie. Myślę, że osoba, która przez dłuższy czas jest na rencie, nie może być w ten sposób potraktowana. Konsekwencje takiego przyznawania renty, może nawet czasami bardzo lekką ręką, musi ponosić częściowo także państwo. To nie może być przerzucone tylko na stronę obywatela. Nie mówię oczywiście o sytuacjach, kiedy mieliśmy do czynienia z jakimś wyłudzeniem, to nie o to chodzi. Powszechnie mamy do czynienia z wielkim rozżaleniem ludzi, których po kilku latach pozbawia się renty, a oni już dzisiaj nie mają żadnej szansy znalezienia pracy.

Bardzo wiele jest do zrobienia, jeżeli chodzi o sprawy podatkowe. Oczywiście nie jestem upoważniony do tego, żeby wprowadzać tutaj jakieś rozwiązania od strony politycznej, jeżeli chodzi o politykę podatkową, ale mamy wiele rozwiązań w naszym porządku prawnym, które po prostu są niezgodne z konstytucją z uwagi na poziom regulacji. Pewne sprawy związane z podatkami są regulowane rozporządzeniami, aktami podstawowymi w sytuacji, kiedy art. 217 konstytucji wyraźnie wymaga tutaj regulacji ustawowej.

Chciałbym zwrócić uwagę też na pewne sprawy, które nie są rozwiązane, a które naprawdę grożą wręcz katastrofą finansową państwa. Mam na myśli sprawę zabużan. Wystąpiłem do Trybunału Konstytucyjnego przeciwko przepisom, które blokowały możliwość zaspokajania roszczeń zabużan. Trybunał Konstytucyjny uznał te przepisy za niekonstytucyjne. Minęło wiele miesięcy i dalej te odszkodowania nie są wypłacane z uwagi na różne wykrętne tłumaczenia ze strony rządu i tych agencji, z których majątków powinno pójść pokrycie – chodzi mi tutaj o Agencję Mienia Wojskowego i o Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nie są zaspokajane te roszczenia. Chciałbym Wysokiej Komisji zwrócić uwagę: sprawa wisi w Strasburgu. Zostało tam wstrzymane orzeczenie. Mamy kontakty z trybunałem w Strasburgu i wiemy, że oni czekają na rozwiązanie sprawy przez Polskę, wewnątrz. Jeżeli tam zapadnie orzeczenie przyznające pieniądze, bo tam się oni nie bawią w to, że my jesteśmy zobowiązani do świadczenia w naturze, jeżeli przyznają pieniądze, to suma roszczeń zabużan wyniesie około 10 miliardów zł. To może być katastrofa. Myślę, że lepiej jest rozwiązać tę sprawę w Polsce.

Muszę powiedzieć, że nie doczekałem się ze strony prokuratury właściwej reakcji na moje powtarzane sygnały o działaniu na terenie Polski różnych przedsiębiorców, którzy takimi czy innymi metodami wyłudniają od obywateli świadczenia. Mam tu na myśli wszystkie systemy argentyńskie, mam na myśli różne loterie, w których człowiek wygrywa bardzo wiele pieniędzy, jeżeli najpierw włoży w to ileś swoich pieniędzy, a później oczywiście zostaje wprowadzony w błąd. Rzecz jasna możemy powiedzieć: ludzie powinni działać odpowiedzialnie. No, ale państwo też nie powinno tolerować tego typu przedsiębiorców, którzy pasożytują na naiwności ludzkiej. Należy, uważam, położyć kres tego typu działaniom, tym bardziej że nie mam wątpliwości, że wiele z tych działań nosi znamiona przestępstwa i podlega odpowiedniemu przepisowi kodeksu karnego. Mamy tu do czynienia z przestępstwem i z jakimś oportunizmem ze strony organów prokuratorskich, które nie ścigają tych przestępców.

Sprawa bardzo leżąca mi na sercu to więziennictwo. Wysoka Komisjo, kiedyś zostałem nazwany przyjacielem przestępców i zwolennikiem liberalnego prawa karnego. To nieprawda. Chciałbym, żeby prawo karne było racjonalne. Sytuację dzisiaj mamy taką: w polskich zakładach karnych mamy sześćdziesiąt dziewięć tysięcy miejsc, po przebudowie tych zakładów, to znaczy po adaptacji na cele mieszkalne czy właśnie na cele, świetlice, biblioteki, korytarze, kaplice, siłownie itd. W tych zakładach karnych, tak zaadaptowanych, przebywa obecnie osiemdziesiąt dwa tysiące ludzi. To jest 117%, przy czym są zakłady karne, gdzie to obłożenie wynosi ponad 150%. Oczywiście w tych warunkach o jakiejś resocjalizacji, indywidualnej pracy z więźniem nie ma mowy. Ale to mało. W kolejce do zakładu karnego, i to jest może najdłuższa kolejka w Polsce, czeka trzydzieści tysięcy ludzi, którzy mają prawomocny wyrok kary pozbawienia wolności.

W tej sytuacji próbujemy zaostrzyć prawo karne i pozbawiamy sądy możliwości szukania alternatywy dla kary pozbawienia wolności, zamiast rozbudowywać tę alternatywę. Surowe prawo karne wcale nie musi oznaczać, że człowiek musi iść do więzienia. Można ukarać bardzo surowo i konsekwentnie, nawet bez pobawienia wolności. Ale do tego trzeba opracować pewien system, który będzie funkcjonował, między innymi system probacji, system kuratorów. Zwalniamy z wojska około czterdziestu tysięcy ludzi, oficerów mających doświadczenie z młodzieżą i to często trudną młodzieżą. Dlaczego nie możemy tych ludzi przeszkolić i zatrudnić jako kuratorów pracujących z osobami pozostającymi na wolności, którzy będą mieli jakiś indywidualny program wyprowadzania z tej społecznej postawy? Myślę, że będzie to znacznie tańsze i znacznie skuteczniejsze niż zamykanie ludzi albo raczej niezamykanie, tylko skazywanie na karę pozbawienia wolności i ustawianie ich w kolejce do wykonania wyroku lub w ogóle jego niewykonanie.

Chciałbym od razu na marginesie powiedzieć, że w listopadzie organizuję dużą konferencję poświęconą probacji po to, żeby pokazać te alternatywne rozwiązania w stosunku do kary pozbawienia wolności.

Chciałbym powiedzieć parę słów jeszcze na temat sytuacji w wojsku. Ta sytuacja jest bardzo trudna. Stan naszej armii od strony socjalnej jest wyjątkowo dramatyczny. Wojsko dalej ma bardzo poważne problemy z falą, powraca ta fala, jest znacznie silniejsza niż to miało miejsce na przykład dwa lata temu. Mamy problemy z alkoholem, narkotykami. Wojsko to są młodzi ludzie przychodzący ze społeczeństwa i wszystkie choroby, które są w społeczeństwie, są przenoszone do armii. Musimy na to zwracać uwagę. Do tego mamy zjawisko bardzo głębokiego rozgoryczenia kadry, stosunkowo młodych ludzi, którzy nie mają przed sobą żadnej perspektywy, którzy najprawdopodobniej zostaną zwolnieni, przeniesieni na emeryturę, o żadnej rekonwersji tutaj właściwie nie ma mowy, nie ma jakichś propozycji dla tych osób. Jeszcze raz powtarzam: sprawa zagospodarowania tych osób w systemie probacji byłaby jakimś rozwiązaniem.

Na końcu chciałbym powiedzieć parę słów o sprawie mniejszości narodowych i sprawach cudzoziemców. Jeżeli chodzi o mniejszość narodową, niepokojące jest to, że od 1989 r., od Sejmu Kontraktowego, trwają prace nad ustawą o mniejszościach narodowych. I z tego, co się orientuję, postępy prac w komisji mniej więcej nie odbiegają od tego, co było w zeszłej kadencji, czyli komisja doszła do drugiego artykułu. To jest praca zupełnie pozorna. A myślę, że wreszcie ta ustawa powinna zostać uchwalona.

Dalej aktualny jest problem bardzo dramatycznego położenia Romów. To jest sprawa, która nie jest rozwiązana, szczególnie jeżeli chodzi o problem edukacji Romów. Nie mamy nauczycieli do kształcenia Romów. Tu są bardzo poważne problemy. Nic nie zrobiliśmy w tym kierunku, żeby wykształcić tych nauczycieli.

Sprawa cudzoziemców. Warto byłoby zastanowić się nad tym, bo przecież jesteśmy państwem, które musi się liczyć z tym, że w najbliższych latach możemy stać się punktem nie tranzytowym, ale docelowym wielu cudzoziemców. Tu powinna być jakoś jasno określona polityka. Nowa ustawa oczywiście dużo tutaj rozwiązuje, ale nie wszystko. I taka polityka w stosunku do możliwej fali cudzoziemców, którzy będą chcieli się w Polsce osiedlić, powinna być opracowana.

Chciałbym zwrócić uwagę też na zagraniczne kontakty rzecznika praw obywatelskich. Mówiłem już o tym, że realizujemy umowę z Organizacją Narodów Zjednoczonych, jeżeli chodzi o pomoc dla niektórych państw. W zeszłym roku byłem w Uzbekistanie z wizytą u tamtejszego rzecznika praw obywatelskich. Mój zastępca pomagał zorganizować biuro w Kirgizji. Utrzymujemy kontakty z Azerbejdżanem, z Gruzją, z gruzińskim rzecznikiem praw obywatelskich, starając się w tych państwach pomagać. Opracowaliśmy w moim biurze kartę ombudsmana – przede wszystkim zrobił to pan Świątkiewicz, mój zastępca – dokument, na którym pracuje dziś europejska organizacja ombudsmńska. I bardzo możliwe, że będziemy mieli rezolucję uchwaloną przez tę organizację jako zalecenie dla państw, które mają instytucję ombudsmanów. Są zawarte w tej karcie minimalne warunki, żeby jakiś organ mógł być uznany za organizację ombudsmńską. Ścisłą współpracę mamy z krajami sąsiedzkimi, a więc ombudsmanami Litwy, Ukrainy, Federacji Rosyjskiej – tu przede wszystkim chodzi o sprawy granic i warunków przestrzegania praw człowieka na granicach. Fatalna sytuacja jest na granicy wschodniej i w tych sprawach spotykam się z tamtymi ombudsmanami, ale wiele zrobić nie jesteśmy w stanie.

Na końcu chciałbym powiedzieć, że w 2002 r. w Krakowie byłem gospodarzem europejskiej konferencji ombudsmanów. Od tego czasu pełnię też funkcję wiceprezydenta tej organizacji. W tym roku, 7, 8 kwietnia, byłem jedynym spoza Unii ombudsmanem na konferencji ombudsmanów Unii Europejskiej, byłem tam z referatem. A ostatnio, 29 i 30 maja, odbyła się w Warszawie konferencja ombudsmanów państw kandydujących do Unii Europejskiej, obecny był też na niej ombudsman Unii Europejskiej. To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.
Otwieram dyskusję.
Pani senator Koszada, proszę bardzo.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

Panie Profesorze, jak zwykle materiał jest bardzo ciekawy i bardzo krytyczny, również w stosunku do parlamentarzystów. Jeśli chodzi o zagadnienie stanowienia prawa, to powiedziałabym może, że rok temu również dyskutowaliśmy na te tematy. Myślę, że nie powinniśmy tworzyć prawa bardzo szybko, ale bardziej kontrolować to prawo i przyglądać się, jak to prawo funkcjonuje w terenie.

Chciałabym poruszyć tutaj jedną kwestię, którą pan już poruszył, a wydaje mi się ona bardzo ważna ze względu na wiele spraw – wielu sytuacji można byłoby unikać, gdyby to wyglądała tak, jak powinno – chodzi mi o służbę cywilną. Bardzo mocno pan to podkreślił i myślę, że grzechem wszystkich rządów po kolei było niedocenywanie sytuacji, która mogłaby się radykalnie zmienić. Niedoceniane są kwalifikacje i to, co osoba wykwalifikowana i odpowiedzialna może zrobić, również dla osób, które sprawują władzę. Chciałabym powiedzieć, że również jest to bardzo istotne, jeśli chodzi o samorządy. W komisji samorządu, której jestem członkiem, ważność tematu służby cywilnej, również służby cywilnej w samorządach, bardzo mocno akcentowaliśmy. Jestem samorządowcem, byłam samorządowcem od 1990 r. i obserwowałam to wszystko. Również jako przewodnicząca rady w wielu sprawach interweniowałam i wiem, ile zależy od urzędnika, jak bardzo ważny jest ten urzędnik, który potrafi rozwiązywać problemy obywateli.

Poruszył pan tu zresztą sprawę ochrony praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną. I chciałabym, żeby pan podzielił się swoimi spostrzeżeniami i odpowiedział na takie pytanie: czy nie należałoby się zastanowić nad tym, czy nie trzeba by obywateli bronić przed złym rządzeniem? Chodzi mi tu o sprawę bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta. Jest tak, że ustawy określają, jakie kwalifikacje powinny spełniać osoby pełniące funkcje w administracji państwowej, w administracji samorządowej, a w przypadku bezpośrednich wyborów, również wyborów starostów, wicestarostów, czegoś takiego nie ma. I wielokrotnie obserwuje się w tej chwili, że na poszczególne stanowiska wybrane zostały osoby, które albo głoszą bardzo populistyczne hasła, albo obiecują bardzo dużo. I efekty ich rządzenia rzeczywiście mogą być dla tych obywateli bardzo tragiczne. Czy nie należałoby wprowadzić pewnych uregulowań, żeby bronić obywateli przed złym rządzeniem?

I następna sprawa. Podkreślał pan kwestię funkcjonowania sądownictwa, szczególnie złego działania prokuratur, i kwestię edukacji. Czy nie wynika to... Rozmawiam często z pracodawcami i oni podkreślają bardzo zły stan edukacji osób, które mają wyższe wykształcenie, między innymi jest to zarzut do kształcenia w wielu prywatnych uczelniach. I może rzeczywiście mogłaby się tym tematem zająć rada edukacji narodowej, o której pan mówił. Do mnie przychodzi zresztą wiele osób, które poszukują pracy, i po przeprowadzanej rozmowie sama nawet jestem w stanie stwierdzić, że produkuje się absolwentów poszczególnych uczelni, a przygotowanie to jest żadne.

I następna kwestia, która ma kapitalne znaczenie i którą przekazywałam panu ministrowi Hausnerowi. Chodzi o następną rzeszę bezrobotnych – bezrobotnych rencistów. Na początku lat dziewięćdziesiątych, gdy były masowe zwolnienia z zakładów pracy, bardzo dużo osób w różny sposób uzyskało uprawnienia rentowe. W tej chwili zaś, kiedy zostały zastrzone pewne przepisy, wiele osób z tej grupy staje się bezrobotnymi. I rzeczywiście, tak jak pan powiedział, są to osoby, które mają w granicach pięćdziesięciu lat, czasami więcej, i niemoralne jest pozbawianie ich w tej chwili tych uprawnień, bo oni i tak nigdy w życiu nie znajdą pracy.

Jeśli chodzi o więziennictwo, to akurat w ramach komisji ustawodawstwa zwięździłabym więzienia na terenie województwa małopolskiego, tak że wszystkie te sprawy są nam znane. Sprawa kary zastępczej... Niesamowite przepełnienie – sami to widzieliśmy.

Jeszcze jedna kwestia. Bardzo szczegółowo przeanalizowałam ten materiał i może wszystkich kwestii nie poruszę, ale jest tu jeden problem, z którym często się

spotygam – dopuszczenie do wykonywania zawodu i możliwość wykonywania zawodu. W roku 1999 była zmiana zasad odbywania specjalizacji lekarskich i ograniczono tu możliwości. Dużo jest skarg. I w związku z tym mam pytanie. Były wprowadzone ograniczenia, było to ograniczenie w ramach etatów rezydenckich finansowanych z budżetu państwa – i jestem to w stanie zrozumieć, bo budżet państwa to finansuje. Jest jednak wiele takich przypadków – bo tu jakby ogranicza się możliwości dalszego rozwoju – że osoba, która ukończyła staż i ma etat w danej placówce służby zdrowia, w szpitalach, również nie może odbyć specjalizacji, bo obowiązują ją te same zasady, mimo że nie korzysta ze środków z budżetu. I w tej sprawie też jest wiele skarg.

Myślę, że na podstawie tych materiałów również my, jako parlamentarzyści, powinniśmy wystąpić – ja zresztą zamierzam to zrobić, bo to jest kapitalny materiał – do poszczególnych ministerstw, ponieważ pan w swoim sprawozdaniu mówi też o tym, że w wielu przypadkach nie ma odpowiedzi. Na przykład Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia miała mieć w listopadzie 2002 r. posiedzenie dotyczące bardzo istotnych kwestii, ale ono się nie odbyło. Myślę więc, że w wielu sprawach powinniśmy, nawet jako parlamentarzyści, do poszczególnych ministerstw wystąpić. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Senator Ewa Serocka, proszę bardzo.

Senator Ewa Serocka:

Dziękuję, Pani Przewodnicząca.

Panie Profesorze, bardzo dobrze, że pan zajął się sprawą probacji. Jest to tak istotna sprawa, że trudno nam ją nawet w najdłuższych dyskusjach rozwinąć i o niej powiedzieć. Jak powiedziała pani senator Kozada, odwiedziliśmy trzy więzienia, między innymi więzienie przy Montelupich – chyba największe, najgorsze wrażenie, jakie można sobie wyobrazić, pozostawiło w naszych umysłach i w naszej podświadomości. Zajmuję się kwestią probacji już od roku w taki sposób, powiedziałabym, trochę społeczny. Odwiedziłam oddział instytutu Kofoeda w Siedlcach i uważam, że on odgrywa bardzo piękną rolę. Byłam również w instytucie Kofoeda w Kopenhadze, instytut ten obchodził niedawno siedemdziesięciopięciolecie – obyśmy kiedykolwiek doczekali się tak wspaniałej inicjatywy i prowadzenia tego typu placówki w takim zakresie, w jakim ten instytut był prowadzony. Ale jest to już wyższa szkoła jazdy, chociaż, mówię, zakład probacji instytutu Kofoeda ma już siedemdziesiąt pięć lat, a my praktycznie nie doczekaliśmy się jeszcze nawet rozwiązań ustawowych w tym zakresie. Bo to wszystko, co jest zawarte w kodeksie karnym wykonawczym, jest tylko jakby zaczątkiem czegoś, czego się nie realizuje.

Akurat w Danii miałam okazję zobaczyć z bliska, jak wygląda cały system probacji, i byłam wręcz zachwycona tym systemem. Tam jest departament probacji w ministerstwie sprawiedliwości i dalej zakłady, które zajmują się sprawą resocjalizacji osób skazanych. Uważam, że byłaby to jedyna okazja, żeby rozpocząć bardzo poważne prace legislacyjne. Mamy już przygotowany model, który chcielibyśmy zaprezentować – cały ten zespół, z którym współpracuję. Ale dzisiaj dobrze by było, żeby rzeczywiście chociaż coś w tym kodeksie karnym wykonawczym wprowadzić. Myślę, że takie poprawki jutro będę się starała wprowadzić. I miałam nadzieję, że pan profesor ze

swojej strony również wniesie coś, co poszerzy spektrum możliwości tak, żeby zacząć ten cały system resocjalizacji.

Wiemy, że poza tymi osiemdziesięcioma dwoma tysiącami ludzi siedzących w więzieniach, dwudziestoma siedmioma tysiącami oczekujących na pójście do zakładu karnego jest dwanaście tysięcy ludzi, którzy odbywają karę pozbawienia wolności z tytułu niezapłaconej grzywny czy niezapłaconych alimentów. To jest chyba najsmutniejsza liczba. Powoduje to, że te osoby, zamiast wykonywać prace społecznie użyteczne jako karę zamienną, siedzą w więzieniach i w zasadzie degradują się i degraduje się ich rodzina. W zasadzie nie ma żadnego pożytku z tego, a tylko płaci się bardzo wysokie opłaty za ich pobyt w więzieniu.

W Danii zetknęłam się właśnie z czymś takim, że już prokurator na podstawie sondażu prowadzonego w środowisku osoby skazanej, osoby podejrzanej czy osoby oskarżonej od razu wnosi o karę zastępczą, na którą ta osoba wyraża zgodę lub nie wyraża zgody w trakcie procesu sądowego. Czyli już na samym początku prokurator robi badania dotyczące możliwości zastosowania kary zastępczej, czyli ten proces zaczyna się bardzo wcześnie. U nas w zasadzie jest dopiero na samym końcu propozycji i dotyczy tylko grzywny, a nie dotyczy na przykład sprawy alimentów. Jest już bardzo dużo gotowych rozwiązań. Wiem, że tym się zajmowano, już parę sympozjów było na ten temat, są opracowane piękne materiały i w ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, i w Ministerstwie Sprawiedliwości. I ciągle nam brakuje tego dobrego wyjścia. A przecież pieniądze na to są, kuratorzy są, tylko sam system organizacji powinien być w taki sposób przygotowany, żeby można było o tym nie mówić, ale to realizować.

Prosiłabym bardzo, żeby pan profesor był uprzejmy powiedzieć, jakie są tutaj ewentualne propozycje, żeby już teraz zacząć to realizować. W pewnym momencie bowiem będziemy mieli jeszcze gorszą sytuację niż sytuacja obecna – często mamy 150% obłożenia miejsc w zakładach karnych i tam ta resocjalizacja jest tragiczna, wychodzą stamtąd ludzie jeszcze gorsi, niż tam weszli. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Zanim poproszę kolejną osobę, to chcę się odnieść ad vocem do jednej kwestii. Ja też brałam udział w tym wizytowaniu zakładów karnych i muszę powiedzieć, że nie odniosłam akurat takiego wrażenia, o jakim mówi pani senator Serocka, że takie straszne jest to więzienie na Montelupich. Każde więzienie jest straszne... To więzienie ma straszne warunki, jest stare, ale mam wrażenie, że są tam akurat dosyć normalne stosunki międzyludzkie. Chciałabym na plus kierownictwa i pracowników więzienia zaliczyć to, że przy niezwykle trudnych warunkach socjalnych i lokalowych są tam jakieś takie ludzkie, normalne stosunki między więźniami a kadrą – to mnie tam uderzyło.

Przepraszam za ten wtęć.

Kto z państwa teraz?

Może nie mam racji, bo taki powierzchowny ogląd to oczywiście żaden ogląd.

Pan senator Balicki wcześniej się zgłaszał, potem pan senator Czaja.

Senator Marek Balicki:

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

Chciałbym się odnieść do czterech spraw, bardzo krótko – dwóch o charakterze generalnym i dwóch bardziej szczegółowych. Pierwsza dotyczy tego, co pan profesor powiedział na temat wprowadzenia jednej kadencji – podzielał tę opinię, wydaje mi się, że to jest bardzo zasadne i chyba należałoby do tego wrócić w pracach legislacyjnych.

Druga sprawa to proces legislacyjny. Myślę, że wszyscy podzielamy krytyczną ocenę tego, co dzieje się w Polsce. Ale zadałbym takie pytanie. Nie tak dawno przeczytałem w jednym z wywiadów wypowiedź marszałka Sejmu, która chyba dobrze ustawiała sprawę, jeśli chodzi o kierunek działań, które w przyszłości powinny mieć miejsce. Marszałek przywoływał mianowicie przykład krajów anglosaskich, gdzie jest pewna sekwencyjność w powstawaniu prawa. Na początku jest to, co określane jest jako *green paper*, później jest *white paper* i dopiero później przygotowywanie ustawy – ale wtedy to rzeczywiście jest już sprawa profesjonalistów legislatorów. Czyli na początku określanie problemu, możliwych wariantów, później już konkretne propozycje rządu. Każdy z tych etapów podlega dyskusji, a na koniec jest przygotowanie ustawy. Zgadzam się, że nie powinno być tak, że wrzucenie na końcu jakiejś poprawki ma czasem bardzo niebezpieczne czy groźne skutki. I wydaje się, przynajmniej ja mam taką opinię, że gdybyśmy w tym kierunku szli, jeśli chodzi o stanowienie prawa, to te skutki byłyby dużo lepsze.

I dwie sprawy szczegółowe. Jedna dotyczy rent. Podzielał również tę dramatyczną ocenę tego, co się dzieje z orzecznictwem rentowym. Trochę się temu przyglądałem, zresztą do mojego biura senatorskiego... Na przykład dzisiaj konsultowałem się z naszym biurem Kancelarii Senatu, żeby przygotować interwencję w sprawie rencisty, który zgłosił się z takim oto problemem: miał stwierdzone, że inwalidztwo powstało przed szesnastym rokiem życia, i miał przyznany odpowiednik trzeciej grupy renty. Notabene, odmawiano mu początkowo prawa do renty, więc musiał odwoływać się do sądu, dlatego że powstało to przed zatrudnieniem. A obecnie, z chwilą zmiany na odpowiednik drugiej grupy, lekarz wykreślił sformułowanie „przed szesnastym rokiem życia” i napisał, że powstało w dziewiętnastym roku życia. W związku z tym rencista utracił prawo ustawowe do zasiłku pielęgnacyjnego, który przysługiwałby mu, gdyby był utrzymany ten zapis „przed szesnastym rokiem życia”. Odniosłem wrażenie po lekturze materiałów dotyczących tej sprawy, że jest to wynik pewnych wytycznych czy zaleceń w sposób karykaturalny zmieniający cele działalności orzeczniczej.

Podzielał również to twierdzenie, że powinna być dwuinstancyjność. To by znakomicie usprawniło działania i skróciło czas, bo dzieje się niejednokrotnie tak, że człowiek umiera zanim się doczeka – i takie sprawy też do mnie trafiały – orzeczenia sądu. Z pewnością więc wymaga to dużo pilniejszego potraktowania, niż to się dzieje dotychczas. W ubiegłym roku, zresztą w tej sali, omawialiśmy temat dwuinstancyjności i to się do tej pory nie zmieniło.

I ostatnia kwestia, bardziej może pytanie. Znam stanowisko pana profesora, jeśli chodzi o rzecznika praw pacjentów, zresztą poprzednicy podobne wyrażali i je podzielał. Ale jest tu jedna kwestia szczegółowa, a mianowicie szpitale psychiatryczne czy stacjonarne zakłady psychiatryczne opieki zdrowotnej. One mają pewną swoją specyfikę, różnią się od całej służby zdrowia, a mianowicie bardzo często dochodzi tu do postępowania przymusowego, czyli do umieszczenia kogoś w szpitalu bez jego zgody bądź też do stosowania przymusu bezpośredniego. I gwarancje, które są zawarte w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, włącznie z instytucją sędziego wizytują-

cego, czy rozprawa w przypadku umieszczenia kogoś w szpitalu bez jego zgody, wydają się, na podstawie tych informacji, które w ostatnim okresie są zbierane, niewystarczające. I dlatego wraca pomysł – i w tym przypadku wydaje mi się, że zasadne jest zastanowienie się nad tym pomysłem – stworzenia jakiejś instytucji, nazwijmy ją roboczo rzecznikami praw pacjentów szpitali psychiatrycznych czy placówek, w których ktoś jest umieszczany bez zgody, bo to również może dotyczyć domów pomocy społecznej. Możemy tę instytucję nazwać adwokatami, tak jak jest w niektórych krajach. To funkcjonuje w niektórych krajach Europy Zachodniej – na przykład w Holandii jest bardzo dobry system tego typu. Wydaje się bowiem, że istnieje konieczność stworzenia możliwości skontaktowania się osobistego osoby przebywającej w zakładzie psychiatrycznym opieki zdrowotnej z niezależną instytucją. Były robione takie pilotowe programy w kilku szpitalach psychiatrycznych w Polsce, one przestały być finansowane, ale zdały egzamin. I chciałbym zapytać pana profesora o opinię na ten temat. Oczywiście są możliwe różne warianty rozwiązania tego: czy w ramach instytucji rzecznika praw obywatelskich, czy w jakiś sposób niezależny... A moje pytanie dotyczy celowości czy zasadności tego typu zmian. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Dziękuję bardzo.

To może po kolei. Zaczę od wyborów bezpośrednich do władz samorządowych. Wydaje mi się, Pani Senator, że w sytuacji, kiedy mamy wybory bezpośrednio, nie można wprowadzać żadnych cenzusów – dotyczyłoby to też i parlamentarzystów. Przepraszam bardzo, nie mówię do obecnych na sali, ale...

(Głos z sali: Byłoby to niezgodne z konstytucją.)

...wybieramy i musimy nauczyć odpowiedzialności naszych wyborców. To nie byłaby ochrona przed rządzącymi, tylko byłaby to ochrona przed samymi wyborcami, ich wolą. Myślę, że tego nie możemy zrobić. Musimy działać inaczej, to znaczy w kierunku podwyższenia świadomości obywatelskiej ludzi. I jeżeli uzyskamy wyższy poziom społeczeństwa, to będziemy wybierać lepszych polityków, parlamentarzystów i lepsze osoby, które pełnią funkcje w samorządach.

Jeżeli chodzi o szkolnictwo wyższe, to generalnie rzecz biorąc, zgadzam się z tym, że mamy dużo wypadków, jeżeli chodzi o szkolnictwo prywatne, że jest ono po prostu nie na poziomie. Ale nie chciałbym tego uogólniać, bo znam i szkoły publiczne, które też są nie na poziomie. Są i dobre państwowe, i złe państwowe, i dobre prywatne, i złe prywatne – choć liczba może wskazuje bardziej na jedną stronę. Jest to zasadniczy problem. Zachłysnęliśmy się pewnym sukcesem, jeżeli chodzi o szkolnictwo wyższe. Mamy dzisiaj w Polsce ponad trzysta szkół wyższych, czy nawet więcej, bo trzysta jest prywatnych, plus jeszcze publiczne. Bardzo się chwalimy tym, że 50% naszych dwiętnastolatków studiuje. To na pewno wielki sukces. Ale poziom wykształcenia jest rzeczywiście mierny. Są sytuacje patologiczne, kiedy ze względu na to, że student płaci, to ma dostać dyplom. I taka zasada jest w niektórych szkołach przestrzegana. Czas oczywiście zweryfikuje wiele z tych szkół, ale to się dzieje już dzisiaj kosztem mło-

dzieży, która dostanie papierek, ale nie dostanie wiedzy, i kosztem oczywiście społeczeństwa.

Jakie widzę rozwiązania? Jest czymś niedobrym, że mamy do czynienia z możliwością pracy na bardzo wielu uczelniach. Chciałbym powiedzieć, że rekordzista ma osiemnaście etatów. Tak, to zresztą w raporcie Najwyższej Izby Kontroli zostało wyraźnie ustalone. Tak, osiemnaście etatów. Muszę powiedzieć, że wiele mamy takich sytuacji. Dzieje się tak nawet w związku z moim uniwersytetem, Uniwersytetem Jagiellońskim. Powstała bowiem w Krakowie wyższa szkoła prawnicza i profesorowie wydziału prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego są jednocześnie profesorami tamtego uniwersytetu. Jest to niezdrowa sytuacja, bo to jest konkurencja... Bardzo dobrze, niech będzie konkurencja, niech Kraków ma mocną szkołę prawniczą zmuszającą wydział prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego do roboty. Ale to nie mogą być ci sami ludzie. To jest choroba. To się dzieje kosztem studentów, to się dzieje kosztem pracy naukowej.

Naprawdę musimy dwie rzeczy zmienić. Na wyższych uczelniach państwowych należy doprowadzić do znacznego podwyższenia wynagrodzenia. Nie może być tak, że w szkole prywatnej dostaje się 15 tysięcy zł miesięcznie, a pensja profesora na Uniwersytecie Jagiellońskim nie przekracza 4 tysięcy zł. To jest nieporozumienie. Wprowadziłbym zakaz, generalnie rzecz biorąc, zakaz wieloletowości. To wymaga pewnego czasu, ale... Dobrze znam na przykład szkolnictwo wyższe w Niemczech i tam nie ma sytuacji, żeby profesor był na dwóch uczelniach. To w ogóle nie wchodzi w grę. Powinniśmy do tego doprowadzić. Muszę zresztą powiedzieć tak: mamy duże nadwyżki pracowników naukowych, wymyśla się na siłę przedmioty po to, żeby dać zatrudnienie ludziom. A niech ci młodzi docenci czy profesorowie, którzy zrobią habilitację, idą do prywatnych szkół. Bardzo dobrze, niech oni tam idą i prowadzą pracę naukową i dydaktyczną. To by było zdrowe, gdybyśmy w dobrych uniwersytetach mogli kształcić kadre dla tych szkół. Wtedy, rozumiem, byłby właściwy rozdział.

Oczywiście w pełni się tu zgadzam z prawami rentowymi. Chciałbym jeszcze, Panie Senatorze, do jednej rzeczy nawiązać. To jest sprawa, którą pan tutaj poruszył, sprawa lekarzy orzeczników i ich etyki. To jest sprawa tego, aby lekarz orzecznik był jednak w dalszym ciągu lekarzem, a nie funkcjonariuszem ZUS. On, niestety, bardziej jest funkcjonariuszem ZUS niż lekarzem i doprowadza to do takich sytuacji, o których pan senator mówił.

Sprawa wykonywania zawodu lekarza i specjalności lekarskich. Mam świadka na tej sali, że się w tej sprawie zwracałem do Ministerstwa Zdrowia parę razy i oczywiście nie tylko do pana ministra Balickiego, ale i do pana poprzedników, bo rzeczywiście rzecz była zgłaszana do mnie wielokrotnie, miałem skargi ze strony lekarzy. Dla mnie jest to nie tylko problem prawa do wykonywania zawodu, ale jest to też kwestia edukacji, możliwości kształcenia się. I oczywiście tu nie chodzi o to, żeby państwo inwestowało w samych okulistów czy w samych kardiologów, ale tu można pewne instrumenty polityki włączyć, ale nie można stawiać barier, jeżeli człowiek chce się kształcić i jeżeli chce uzyskać certyfikat wynikający z osiągniętych kwalifikacji. Tak że te wszystkie rozwiązania uważam za bardzo złe.

Bardzo się cieszę, że otrzymuję tutaj poparcie w sprawie probacji. Ja jestem karnistą i zawodowo się tymi rzeczami zajmowałem. Jakie są rozwiązania? Pani Senator, myślę, że obecny kodeks karny i nawet kodeks karny wykonawczy daje bardzo

duże możliwości stosowania probacji. Pracowałem przecież nad tym, jestem współautorem kodeksu karnego. Zaraz po tym, jak komisja pracująca nad reformą prawa karnego przygotowała pierwszy zarys kodeksu karnego, zwróciliśmy się do ministra Bentkowskiego, że trzeba rozwinąć służbę kuratorską w Polsce i zacząć myśleć o kształceniu kuratorów, bo będziemy potrzebowali ich bardzo wielu. Dzisiaj jest taka sytuacja, że mamy około, zdaje się, trzech tysięcy kuratorów i jeżeli kurator ma sto lub sto pięćdziesiąt podopiecznych, to nie jest w stanie nic zrobić, to wszystko to jest fikcja. On nie może mieć więcej niż dziesięciu, piętnastu podopiecznych, wówczas jest w stanie opracować program indywidualny dla każdego z nich i ten program z nimi realizować. Inaczej to nie jest probacja, tylko to jest pisanie fikcyjnych sprawozdań z rozmów przeprowadzonych z podopiecznym.

Znam Siedlce i placówkę Kofoeda, też uważam, że to jest bardzo dobry pomysł. Ale to są takie punkciki w Polsce, można wskazać Barkę w Poznaniu i jeszcze parę takich miejsc, ale nie ma żadnego systemu. Praca nad zbudowaniem takiego systemu jest potrzebna. Proszę zwrócić uwagę na to, że mamy tu bardzo wielu przeciwników. Ale ilu populistów krzyczy, że w więzieniach są sanatoria, że się jest liberalnym w stosunku do sprawców przestępstw? I to blokuje możliwość pójścia w tym kierunku, o którym pani senator mówiła. Tak że ten pomysł jest bardzo trudny do przeprowadzenia. Proszę zobaczyć, że od początku kadencji tego parlamentu trwają prace w Komisji Ustawodawczej Sejmu nad nowelizacją kodeksu karnego i mamy dwa projekty. Jest tak zwany projekt obywatelski, tożsamy z projektem PiS, gdzie właściwie co przepis, to o dwa lata podnosi się dolną granicę wyroku, czyli uniemożliwia się warunkowe zawieszenie, uniemożliwia się jakąkolwiek alternatywę dla kary pozbawienia wolności, gdzie wprowadza się bardzo ogólne zasady znacznie zaostrzające wymiar kary itd. A muszę szczerze powiedzieć, że projekt prezydencki chciał się trochę dopasować i też poszedł w tym kierunku. Tak że to nie jest takie łatwe do przeprowadzenia.

Według mnie musi nastąpić radykalne zwiększenie liczby kuratorów i od tego trzeba by właściwie zacząć – to będzie znacznie tańsze. Proszę państwa, dzisiaj – o tym mówiła pani senator – utrzymanie jednego więźnia wynosi mniej więcej 1 tysiąc 800 zł, tak się liczy, tysiąc osiemset. Proszę zwrócić uwagę, że gdyby ten kurator miał piętnastu podopiecznych, to ile by się oszczędziło, ile się wtedy oszczędza. A nie mówię o konsekwencjach – nie ma wówczas degradacji tego człowieka, która następuje w więzieniu, degradacji jego rodziny. Wiele można tutaj uratować.

Jeszcze chciałbym powiedzieć o jednej rzeczy, o której nie mówiłem. Wysoka Komisjo, jest tragiczna sytuacja, jeżeli chodzi o pracowników więziennictwa. Im się w ogóle nie wypłaca za olbrzymią liczbę godzin nadliczbowych. Horrendalna jest suma tych godzin, które oni mają wypracowane. Znam więzienie w Polsce, w Zielonogórskim, gdzie codziennie w nocy na trzystu więźniów jest jedna osoba służby więziennej. Bo nie ma pracowników.

(Głos z sali: Żeby tego nie ujawnić.)

(Rozmowy na sali)

Tak, nie mówię tego głośno. Tak wygląda sytuacja. Na przykład w wielu krajach europejskich liczba wychowawców jest mniej więcej równa liczbie więźniów – jeden na jeden. Tutaj jest bardzo wiele do zrobienia.

W pełni się zgadzam... Kiedy mówiłem o tym, że trzeba opracować ustawę o tworzeniu prawa, to myślałem właśnie o wprowadzaniu obowiązkowej sekwencyjno-

ści. W ogóle wyobrażam sobie, że pierwsze czytanie projektu powinno być bardzo poważnie przez parlament, przez Sejm potraktowane jako dyskusja nad założeniami, założeniami politycznymi. I taką decyzję powinien podjąć po pierwsze rząd, wychodząc z projektem ustaw, a po drugie Sejm. I nawet byłbym za tym, żeby rząd przedstawiał projekt ustawy nie w formie artykułów, tylko w formie założeń, żeby dyskusja, debata w parlamencie po pierwszym czytaniu była nad założeniami. I zdecydowanie niech będzie przegłosowana sprawa tych założeń. A potem niech te założenia trafiają do specjalistów, którzy przygotowują projekt ustawy. I teraz niech będzie drugie czytanie – parlament stwierdzi, czy specjaliści wykonali swoje zadanie, czy oddali założenia w formie konkretnych artykułów. Uważam, że dzisiaj jest niedobrze, skoro w spóźnionym trybie wchodzi poprawka, która burzy całkowicie filozofię ustawy. Wielokrotnie mamy przecież z tym do czynienia. Tak że w pełni się z tym zgadzam.

Rzecznik praw pacjentów szpitali psychiatrycznych. Wydaje mi się, że to byłoby bardzo dobre rozwiązanie. Jestem przeciwny czemu innemu – budowaniu wielu instytucji ombudsmatów. Jeden silny ombudsman, tak jak jest w Polsce, znacznie więcej może zrobić niż dziesięciu słabych. Tak że można by to było wmontować w system ombudsmanski, jaki mamy w Polsce. Ja zresztą interweniuję w tych sprawach, do mnie trafiają też sprawy ze szpitali psychiatrycznych. Chciałbym poinformować, że przeprowadziliśmy pewne badania, które skończyły się wystąpieniem do ministra sprawiedliwości, w sprawie udziału w orzekaniu ubezwłasnowolnienia przez sądy na przykład prokuratora, który jest zupełnie fikcyjny. Prokurator wstaje, mówi „zgodnie z wnioskiem”, nie bardzo wiedząc, o co dokładnie w sprawie chodzi. Kurator, który też jest ściągnięty z korytarza, w ogóle nie wie, o co chodzi.

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Najczęściej jest to prawniczka z sekretariatu.)

Tak jest. Tak że to postępowanie budzi nasze bardzo poważne wątpliwości, dokładnie to przebadaliśmy. Nagminne jest, że sąd orzeka o ubezwłasnowolnieniu, a w ogóle nie widział osoby, której to dotyczy. My w tych sprawach interweniuje, także przy zatrzymaniach, które są w zakładach psychiatrycznych. I w pełni się zgadzam, że powinien być ktoś tam na miejscu. Nie mam swoich przedstawicieli w terenie. I muszę tutaj bardzo delikatnie, ale jednak, powiedzieć o tym, że parlament w tegorocznym budżecie odebrał mi 3 miliony zł z projektu, który przedłożyliśmy. Myślę, że one przydałyby się między innymi na zorganizowanie właśnie tego typu służb.

Nie wiem, chyba na wszystkie pytania już odpowiedziałem...

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Lubiński.

Senator Mirosław Lubiński:

Dziękuję bardzo, Pani Przewodnicząca.

Panie Profesorze, ponieważ jestem senatorem z Wałbrzycha i jednocześnie lekarzem, to trudno, żebym się nie odniósł do problemu wspomnianych już przez pana profesora rent górniczych. Może parę takich szczegółów rozwijających ten temat. Właściwie zdecydowana większość rent górniczych to renty z tytułu pylicy. W swoim czasie, w minionych latach były one przyznawane przez orzeczników tylko na podstawie ba-

dań rentgenowskich płuc, bez oceny wydolności pacjenta. I wówczas automatycznie orzekano o niezdolności do pracy. Ci ludzie nie mieli żadnego prawa wyboru, powiedziałbym nawet, że był pewien przymus rentowy, bo zabierano im możliwość dalszej pracy, mimo ich naprawdę dużych chęci. Gdyby oni pracowali, to przede wszystkim mieliby odpowiedni staż, aby uzyskać emeryturę górniczą, ba, mogliby pójść na urlop górniczy, który też dawałby im szansę wypracowania odpowiedniej emerytury czy dojścia do wieku emerytalnego. W tej chwili ci ludzie... Może to nie jest grupa jednorodna, bo część z nich jakby dopracowuje, dojeżdża gdzieś do kopalni, na przykład w Zagłębiu Lubieńskim, a część ma prawo do emerytury i pobiera czy już teraz przestaje pobierać rentę z tytułu choroby zawodowej, ale część jest pozbawiona środków do życia. I jest pytanie: co dalej z tymi ludźmi zrobić?

Pan profesor we wrześniu ubiegłego roku wystąpił z pewnymi wnioskami do komisji zdrowia i rodziny w Sejmie, dotyczącymi tej sprawy, może nie tej sprawy, ale podobnych spraw. Czy pan profesor zamierza w jakiś sposób również tutaj tą sprawą się zająć? Być może trzeba by poszukać jeszcze jakiegoś innego sposobu, bo zdaje się, że bez inicjatywy legislacyjnej, bez poprawki nie uda się tego problemu rozwiązać. Być może okres pobierania przez nich renty należałoby też zaliczyć do okresu bezskładkowego ubezpieczenia, może w ten sposób, może to dawałoby im szansę. Bo to, że coś z tym trzeba zrobić, chyba nie ulega wątpliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Powiem jeszcze o jednej sprawie. Trochę skąpo zaplanowaliśmy czas, a wiem, że pan profesor też się chyba trochę spieszy. Prosiłabym więc o wypowiedzi w takich może już nie jednostkowych, szczegółowych sprawach, a przy jakiejś innej okazji poprosilibyśmy jeszcze pana profesora o spotkanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Miałem długie spotkanie w Wałbrzychu z górnikiem i te sprawy, o których pan senator mówił, związane właśnie z tą pylicą, były tam omawiane. Tylko muszę na jedno zwrócić uwagę: rzecznik jest organem wyłącznie kontrolnym, nie mam ani inicjatywy ustawodawczej, ani żadnej siły decyzyjnej, mogę tylko sygnalizować zjawisko. I to robię. Występowałem zresztą w podobnych sprawach, także dotyczących uznawania dawnych rent czy tych okresów, żeby nie można było tym ludziom zabierać środków potrzebnych do życia. Bo prawdą jest, że może i są oni dzisiaj zdolni do pracy, ale zostali schwytni w pułapkę, zostali wówczas praktycznie zmuszeni do wzięcia renty, a dzisiaj odbiera im się tę rentę i są bez pracy – ja widzę naprawdę wielki dramatyzm tych ludzi.

(Głos z sali: Jest jeszcze problem rent wyrównawczych.)

A rzeczywiście stracili oni prawo do emerytury górniczej, do wszystkich odpraw.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Pani senator Kurska.

Senator Anna Kurska:

Panie Profesorze, ja w sprawie utrudniania dostępu do zawodów prawniczych. Pan profesor pisze tutaj na stronach 51, 52 o notariacie, o adwokaturze. Kiedyś adwokatura uchodziła, powiedzmy, za zamknięty klan. Ale w tej chwili spotykam się z takimi przypadkami, że ktoś skończy z dobrym wynikiem aplikację prokuratorską i nie może uzyskać pracy w żadnej prokuraturze. Pisze po całej Polsce, wszędzie się zwraca i okazuje się wręcz, że jeżeli ktoś nie ma nikogo znajomego albo jakichś układów, to jest pozbawiony możliwości wykonywania pracy. Z dobrym wynikiem, zdolny człowiek w wieku lat trzydziestu przez rok wszędzie szuka pracy. I jest tajemnicą poliszynela, że mówią mu na przykład tak: chcesz pracować w mieście powiatowym – za dziesięć tysięcy, w Warszawie – dwadzieścia pięć tysięcy to kosztuje. I jak prokurator, który ma ścigać za łapownictwo, ma zaczynać pracę w ten sposób? Naprawdę nóż się w kieszeni otwiera.

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Pani Senator, w mojej kieszeni też, to jest zupełnie oczywiste. To jest prawda. Mamy dzisiaj do czynienia z bezrobociem nie tylko wśród ludzi niewykształconych, ale i z bezrobociem wśród osób, które mają wyższe wykształcenie – także prawników i to prawników po aplikacji. Taki jest stan. Zależałoby mi na tym, żeby w ogóle zmienić system kształcenia prawników, również i na studiach. Jestem na przykład zdecydowanie przeciwny pracom magisterskim, które obecnie nagminnie są kupowane. Jest olbrzymi rynek prac dyplomowych, prac magisterskich. Można z internetu taką pracę ściągnąć i to jest bardzo powszechne. Absolutnie bym z tego zrezygnował i wprowadził, może na wzór systemu niemieckiego, jednolitą aplikację dla wszystkich zawodów prawniczych, a potem zewnętrzny egzamin państwowy kończący taką aplikację. Mówimy o konieczności wprowadzenia zewnętrznej matury. Chciałbym, żeby to, czy ktoś zostanie magistrem prawa, nie zależało ode mnie, który prowadzę seminarium z tymi ludźmi, tylko żeby ta ocena również pochodziła z zewnątrz; tak samo z zewnątrz powinna być ocena tego, czy ktoś nadaje się do wykonywania zawodu prawniczego, a nie, żeby tę ocenę wydawali adwokaci, jeżeli chodzi o zawód adwokatów, a notariusze, jeżeli chodzi o zawody notarialne. To prowadzi do tego – tak nazwałem to w jakimś felietonie – że bardziej tu decyduje czynnik genetyczny niż wykształcenie. A łapówkarstwo, niestety, jest chorobą powszechną i również łapówkarstwo, jeżeli chodzi o zdobywanie pracy w sytuacji, kiedy jest mało pracy na rynku.

(Rozmowy na sali)

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Proszę bardzo, pan senator Czaja.

Senator Gerard Czaja:

Dwa króciutkie pytania, Panie Profesorze. Mówiliśmy tu o wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów, prezydentów. Ostatnio kilku czy kilkunastu polskich intelektualistów wysłało list do prezydenta, do premiera i do marszałków dotyczący

propozycji okręgów jednomandatowych. Do Sejmu – wiąże się to ze zmianą konstytucji, ale jest taka możliwość, jeżeli chodzi o Senat. W związku z tym mam pytanie – bo chcę panu powiedzieć, Panie Profesorze, że takie prace w Senacie już trwają – jakie jest pana zdanie na ten temat.

I druga kwestia. Czy ma pan poczucie spełnionej misji? Mam wątpliwości, bo wiem powiedział pan, że nie będzie pan kandydował na kolejną kadencję. Czy to znaczy, że pana możliwości się skończyły, czy doszedł pan do jakiejś granicy, do pewnego muru, muru obojętności i nie potrafi pan tego przekroczyć?

Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll:

Panie Senatorze, jeżeli chodzi o pierwszą sprawę, to musiałbym powiedzieć, że mogę tej informacji udzielić jako prawnik tylko z takim doświadczeniem, że byłem przez pewien okres przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, ale nie mogę jako ombudsman, bo ta sprawa jest poza zakresem działania ombudsmana. Jako przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej kierowałem pracami z tym związanymi, przygotowaliśmy projekt ordynacji, kodeksu wyborczego – w ogóle był to projekt kodeksu wyborczego, który przedstawiliśmy prezydentowi Wałęsie i wtedy jeszcze premierowi Olszewskiemu, marszałkom Sejmu i Senatu. Tam była propozycja mieszanej ordynacji wyborczej – część mandatów pochodziłaby z wyborów jednomandatowych, okręgów jednomandatowych, a pozostała część z wyborów proporcjonalnych. Myślę, że łatwiej byłoby to również pogodzić z tekstem konstytucji, jeżeli chodzi o Sejm. Jeśli chodzi o Senat, to już dzisiaj jest trochę inaczej zrobione, przecież mamy wybory bezpośrednie.

Jeżeli chodzi o moją sytuację. Czy mam poczucie spełnionej misji? Na to pytanie bardzo trudno odpowiedzieć, dlatego że jak w ogóle rozpoczynałem kadencję, to powiedziałem, że będę uważał, że osiągnąłem sukces, jeżeli radykalnie spadnie liczba spraw, które do mnie wpływają. Pod tym względem sukcesu nie odniosłem i myślę, że go nie odniosę. Sytuacja jest wyjątkowo trudna, bardzo mi to przypomina kupę piasku: jak się zacznie grzebać, to to wszystko niejako schodzi i jest coraz więcej spraw. Jeżeli jedziemy na kontrolę do jakiegoś województwa, to przywozimy z tego olbrzymią liczbę spraw, bo jak się pogrzebie, to jest tego coraz więcej. Jeżeli powiedziałem, że uważam, że to powinna być jedna kadencja, to chodzi mi o sprawę ustrojową, o zapewnienie niezawisłości tego organu. Panie Senatorze, wczoraj minęły trzy lata, odkąd jestem rzecznikiem, zostały dwa. Jeżeli chciałbym na następne pięć lat kandydować, to byłbym teraz bardzo ostrożny, ażeby nie nastąpić na piętę tej opcji politycznej, która będzie wybierała mnie czy mojego następcę. Tak samo jak sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są jedną kadencją, po to właśnie, żeby byli w pełni niezależni, to jest sprawa niezależności, tak samo i urząd ombudsmana – rzecznik powinien być wybierany na jedną kadencję. To może być dłuższa kadencja, może nie pięć lat, niech to będzie sześć lat, ale jednak bez możliwości powtórzenia.

Przewodnicząca Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo.

Nie będę pytać, czy ktoś z państwa pragnie zabrać głos, bo po prostu nie mamy już czasu. Ja sama też miałabym ochotę się jeszcze odezwać, ale już przyszedł na

wspólne posiedzenie pan przewodniczący Adamski. Moja wina, że zbyt mało czasu zaproponowaliśmy. Na przyszłość będziemy mieli nauczkę, zarezerwujemy więcej czasu. Wobec tego musimy kończyć.

Bardzo serdecznie dziękuję panu profesorowi i towarzyszącym panom.

Chciałabym tylko powiedzieć jeszcze jedno zdanie. Wydaje mi się, że dosyć ewidentnie z pana wystąpienia, z tej dyskusji, wyniknęła potrzeba pewnych zmian w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, chociażby sprawa kadencyjności – to, co pan powiedział, mnie też absolutnie przekonuje – oraz sprawa kasacji, która jest, uważam, społecznie bardzo ważna. Dlatego zapraszam pana profesora do współpracy w przygotowaniu takiego projektu. Możemy na to liczyć?

Raz jeszcze bardzo dziękuję.

(Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll: Dziękuję bardzo.)

Zrobimy teraz króciusięnką przerwę techniczną, minutową – pozwolimy gościom się pożegnać – i rozpoczniemy wspólne posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 17)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Magdalena Radkowska

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851