



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(1006)**

146. posiedzenie  
Komisji Ustawodawstwa  
i Praworządności  
w dniu 20 listopada 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.
2. Sprawy różne.

*(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 48)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)*

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Witam wszystkich bardzo serdecznie, mimo tego mglistego ranka.

Spotkaliśmy się w związku z krótką, ale ważną sprawą. Myślę, że wystarczy nam czasu do ewentualnych posiedzeń klubów. Mamy rozpatrzyć krótką ustawę, którą Sejm uchwalił 14 listopada bieżącego roku, dotyczącą zmiany ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Pan minister pewnie przedstawi nam ideę, a my, jak sądzę, zgodzimy się z nią. Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Marek Sadowski:**

Dziękuję bardzo.

Przyjęta przez Sejm ustawa jest wynikiem inicjatywy poselskiej, ale niewątpliwie inspirowanej przez ministra finansów. To jemu niezwykle zależy – i słusznie – na wprowadzeniu tej nowelizacji, bowiem okazało się, że nie udało się doprowadzić do końca procesu parlamentarnego. Jest on tak odległy od końca, że nie uda się go w tym roku zakończyć w celu uregulowania procedury dotyczącej czynów z zakresu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czyli tych wykroczeń w tym zakresie, które nie są rozpoznawane przez sądy powszechne jako wykroczenia, ale są innymi czynami karalnymi.

Otóż historycznie należały one do procedury dawnego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, bo zawierał on przepisy możliwe do stosowania przez organy finansowe, czyli przepisy dotyczące kolegiów, które działały podobnie jak organy orzekające w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tylko że ten kodeks może być stosowany posiłkowo, w żadnym wypadku do tego postępowania nie może być stosowany kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, który obecnie obowiązuje w odniesieniu do sądów powszechnych. Niestety, zawsze ustawodawca, zakreślając granice czasowe takiego zachowania ustawy, ryzykuje, że potem sam nie zdąży w odpowiednim terminie dokonać właściwej, nowej legislacji. Mamy taką oto sytuację, że jeżeli przed 1 stycznia nowela nie wejdzie w życie...

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: To będzie luka.)*

...to okaże się, że w ogóle nie ma instrumentarium obsługi zasad odpowiedzialności za naruszania dyscypliny finansów publicznych; czyli hulaj dusza, piekła nie ma.

---

Przepisy można łamać, bo nie grozi odpowiedzialność, ale nie dlatego, że nie ma materialnych podstaw, tylko że nie ma jak obsługiwać efekty tych zdarzeń czy te zdarzenia.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękujemy bardzo.

Czy ktoś z państwa ma wątpliwości w tej sprawie?

Wiem, że Biuro Legislacyjne ma wątpliwości legislacyjne, ale o tym za chwilę.

Czy ktoś z państwa ma jakieś uwagi do meritum sprawy? Nie.

W takim razie poproszę Biuro Legislacyjne.

Proszę, Pani Mecenase.

**Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu**

**Beata Mandyliś:**

Mam tylko jedną uwagę i dotyczy ona zapisu. Otóż ustawa zawiera jeden artykuł, który, niestety, nie jest zapisany w formie wskazanej w zasadach techniki prawodawczej. W czerwcu 2002 r. te zasady uległy zmianie i obecnie, jeżeli dokonujemy zmiany w jakimś przepisie, to należy zmieniać, na nowo redagować całą jednostkę redakcyjną bądź cały przepis. Ta zmiana nie spełnia tych warunków, ale rzeczywiście jest... Ja pozwoliłam sobie w swojej opinii zawrzeć takie zdanie, że ten błąd nie uniemożliwia uchwalenia ustawy, z tego powodu, że w tym przypadku bardzo liczy się czas. Otóż ta zmiana musi być szybko wdrożona, a wydaje się, że uchybienie o charakterze technicznym nie powinno przeszkodzić wejściu w życie tej ważnej zmiany.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo.

Gdybyśmy zgłosili to prawidłowe ujęcie, to trzeba by było skierować ustawę z powrotem do Sejmu i wszystko by się przedłużyło. Ale jest to dziwna sprawa, bo te wytyczne są bardzo nieekonomiczne i na to, żeby zmienić trzy wyrazy...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości**

**Marek Sadowski:**

Jako pracownik rządu jestem oczywiście związany z zasadami techniki prawodawczej, która jest normą dla rządu, a tak naprawdę nie wiąże Sejmu i Senatu, chociaż Senat i Sejm, a przynajmniej biura legislacyjne, przyjęły ją do stosowania jako pewną wytyczną. Otóż bardzo często z powodu nowych zasad techniki prawodawczej rozpoczynamy dyskusję nad całością rozwiązania, gdy chodzi na przykład o zastąpienie wyrazu, który się już zdezaktualizował, nowym pojęciem. Wówczas zaczynają się wielkie debaty.

Takim klasycznym przykładem są opłaty mostowe, które ustawa, jak mówią, ministra Pola – myto... Oto odkryto, że właśnie minister Pol wprowadza myto. Tymczasem ono było i nadal jest w ustawie, ale ze względu na technikę legislacyjną trzeba

było napisać całą normę. Tego samego doświadczam w przypadku kodeksu cywilnego, kiedy nagle debatuje się nad rozwiązaniem istniejącym w polskim prawie od 1964 r., bo technika prawodawcza nakazała na nowo napisać przepis ze względu na to, żeby na przykład słowo „milicja” zastąpić słowem „policja”.

(*Przewodnicząca Teresa Liszcz*: Dla Senatu to jest wygodne, bo w niektórych przypadkach zwiększa to nasze możliwości wprowadzania poprawek.)

Ale ja przychyliam się do uwag pani mecenas i dyrekcji, a najbardziej do ostatniego zdania tej opinii. (*Wesołość na sali*)

### **Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękujemy bardzo.

Wobec tego: kto z państwa jest za przyjęciem bez poprawek tej ustawy zmieniającej przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia? (9)

Dziękuję bardzo. Jednogłośnie za.

Kto z państwa chce sprawozdawać, a szczególnie kto dawno nie sprawozdawał? Pan senator Czaja, tak? Bardzo proszę, pan senator Czaja będzie sprawozdawcą.

Dziękuję bardzo. Chyba, że ktoś z państwa...

(*Senator Gerard Czaja*: Czy to będzie wprowadzone do dzisiejszego porządku obrad Senatu?)

Tak, to ma być wprowadzone do porządku obrad.

(*Senator Andrzej Jaeschke*: Ja zgłoszę wniosek o wprowadzenie tego do porządku dzisiejszego posiedzenia. Myślę, że nie powinno być sprzeciwu, bo ustawa jest przecież...)

Dobrze. Czy ktoś z państwa ma jakieś...

Proszę państwa, mam apel, bo już niedługo będzie nasza konferencja w Popowie. Bardzo bym państwa prosiła o ostateczne zdeklarowanie się, kto będzie w niej uczestniczył. To znaczy zakładam, że wszyscy będą, chyba że wyniknie bezwzględna przeszkoda, taka nie do pokonania. Prosiłabym o wyraźne zdeklarowanie się – bo musimy wiedzieć, na kiedy podstawić środek transportu – nie tylko jeśli chodzi o udział, ale także o to, czy jadą państwo w niedzielę czy w poniedziałek rano.

Poza tym chcę uprzedzić, że musimy wziąć się za projekt budżetu jeszcze w tej fazie, kiedy pracuje nad nim Sejm, i w tych częściach, które dotyczą naszej komisji. Będą musiały zajść pewne zmiany w podziale, bo odeszli niektórzy członkowie komisji, a przybyli nowi. Ale w przypadkach, kiedy państwo zostali, a jest to trzon komisji, to może już pozostaniemy jako specjaliści od tych działów, którymi się wcześniej zajmowaliśmy.

Czy zgadzają się państwo na to? My potem dostarczymy państwu te materiały i zastanowimy się, kiedy zrobimy posiedzenie komisji w tej sprawie. Tylko proszę się ewentualnie z tym liczyć.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

### **Senator Gerard Czaja:**

Mam pytanie i kieruję je do pana ministra. Otóż, jak sądzę, wszyscy otrzymaliśmy pismo komitetu samoobrony społecznej i osób pokrzywdzonych, który jest akurat z mojego okręgu wyborczego. Do mego biura zgłosiły się ostatnio...

(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Przez kogo pokrzywdzonych?)

Przez sądy. Do mego biura zgłosiły się ostatnio chyba cztery osoby także pokrzywdzone przez sądy, mówiące...

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marek Sadowski: Może im się tak wydaje.)

Ale akurat nie te, które zostały osądzone. W związku z tym mam pytanie: czy jest to związane akurat teraz z przesileniem jesienno-zimowym, czy są jakieś inne przyczyny? Bo szczególnie zwracano uwagę na zbyt wysokie koszty postępowania, które zainteresowany musi płacić, i na opieszałość wynikającą niekiedy z bardzo drobnych spraw. Mam pytanie: czy takie sygnały dochodzą również do państwa i co na to ministerstwo? Dziękuję.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Marek Sadowski:**

Dochodzą więcej niż sygnały, bo to jest jakby cała armata, która strzela w Ministerstwo Sprawiedliwości. To już nie tylko protesty i skargi, których jest multum, od obywateli, ale przede wszystkim wyniki naszych spraw w trybunale w Strasburgu. Po prostu przegrywamy sprawę za sprawą za tak zwaną przewlekłość postępowania sądowego.

Chciałbym tylko, aby nie używać takiego wartościującego sformułowania, jakim jest opieszałość. Bo bardzo często to, co z zewnątrz wygląda na opieszałość, jest wynikiem po prostu niemożności, niewydolności z wielu przyczyn. W tak lawinowy sposób rośnie liczba spraw sądowych, że nawet przy dużych wysiłkach budżetowych, bo ubiegłoroczny budżet był bardzo znaczny dla wymiaru sprawiedliwości, nie da się tego... Góra rośnie szybciej, niż przybywa robotników z łopatami. Dlatego mówię o robotnikach z łopatami, bo koparek do rozładowywania tej góry spraw jest tam stosunkowo niewiele. Oczywiście są także wewnętrzne przyczyny, czyli zła organizacja pracy w wielu sądach, niekiedy też indywidualna niestaranność czy brak wielkiego zaangażowania.

Jeśli chodzi o koszty, Panie Senatorze, to rząd o tym wie. Polskie koszty sądowe w sprawach cywilnych – to znaczy konieczność angażowania środków własnych do dochodzenia własnych spraw – są jednymi z najwyższych w Europie. One tak rosły, rosły, rosły, aż urosły. Kiedyś, w tak zwanym socjalizmie realnym, one były dobre, bo i wartość sporu była niewielka, więc ten procentowy udział nie był tak dotkliwy, ale dziś jest on rzeczywiście duży. Dlatego rząd przygotował i w tych dniach skieruje do parlamentu nową ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która w radykalny sposób obniża przeciętny wydatek obywatela na dochodzenie spraw. Chociaż oczywiście będzie to pewien balans, bo ci, którzy płacili bardzo mało, będą musieli płacić troszkę więcej, ale ci, którzy płacili dużo, za dużo na ich możliwości, będą płacili znacznie mniej.

Wreszcie odступujemy od wielu rozwiązań opłat *ad valorem*, gdzie tak naprawdę, mówiąc wulgarnie, usługa sądowa, czyli produkt sądowy, trudność, i komplikacja sprawy nie mają nic wspólnego z wartością przedmiotu sporu. Bo to jest myślenie quasi podatkowe: jeśli jesteś bogaty, masz majątek i spierasz się o duży majątek, to płac więcej, pośrednio jakby płacąc podatek państwu za to, że wdałeś się w spór o duży majątek, który masz lub chcesz mieć. Od tego są instrumenty podatkowe. Nie rezygnujemy z opłat *ad valorem*, bo zmieniłoby to w ogóle cały system i wynagrodzeń ad-

wokackich, i notariatu, i wszystkiego, ale proponujemy je jednak znacznie obniżyć. Rząd, o dziwo, zgodził się na tę ustawę, choć bardzo się niepokoił, że...

*(Senator Gerard Czaja: To są dochody budżetowe?)*

To są bezpośrednie dochody budżetu państwa, one nie...

*(Senator Gerard Czaja: Z tego wymiar sprawiedliwości i tak nie korzysta.)*

Z tego nie korzysta wymiar sprawiedliwości. Oczywiście, co tu dużo ukrywać, pośrednio tak, bo patrzy się na to, ile jest i zadaje się ściąganie. Przecież my mamy zadanie ściągnięcia tyle a tyle tytułem kosztów. Z tym wiąże się problem zwolnień od kosztów. Wygórowane opłaty powodują fale wniosków o zwolnienia od kosztów. To angażuje sąd, który zamiast pracować, zajmuje się tą kwestią zupełnie niepotrzebną do rozstrzygnięcia sprawy. Zatem tutaj także pewne reguły są zmieniane, chociaż nie zasada, bo nadal od kosztów będą zwalniały sądy, a nie instytucje pozasądowe. W wielu państwach jest tak, że to instytucja pozasądowa, opieki czy pomocy społecznej, decyduje o tym, czy ktoś jest biedny i czy trzeba mu zapłacić za sąd, czy też, że jest na tyle bogaty, iż sam może zapłacić całość bądź część. To samo dotyczy pomocy prawnej.

My stoimy jeszcze przed wielkim zadaniem zmiany systemu tak zwanej nieopłacanej pomocy prawnej w postępowaniu sądowym, bo raporty fundacji helsińskiej i różnych ciał zewnętrznych są zatrważające, gdyż wylicza się, że w Polsce 80% osób zostaje skazanych bez zasięgnięcia pomocy jakiegokolwiek obrońcy. To jest oczywiście efekt tego, że my sędzimy wszystko: na przykład to, że ktoś ma krzywo zegarek na ręce. Takie mamy prawo wykroczeń, które jest w sądzie. W każdym razie w tym obszarze też muszą być zmiany, jeszcze nie ma odpowiedniej propozycji, ale jest już ustawa o kosztach.

Wreszcie jest ustawa zawierająca przepisy prawa do odszkodowania na forum krajowym za przewlekłość postępowania sądowego, za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Ta ustawa jest już w Sejmie i pewnie niebawem przystąpi on... Jest to ustawa, która została zaprojektowana i wniesiona na skutek wyraźnych, bardzo mocnych postulatów, stawianych przez trybunał w Strasburgu, który oczekuje poprawy sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, pod rygorem coraz surowszego traktowania tych spraw, a w trybunale jest dwadzieścia tysięcy polskich spraw, skarg na wymiar sprawiedliwości.

### **Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękujemy bardzo.

Nie będziemy już chyba przewlekać sprawy, bo jest 10.00.

Pani senator Serocka ma pytanie niecierpiące zwłoki.

### **Senator Ewa Serocka:**

Chciałabym przy okazji zapytać, czy planuje się również obniżkę kosztów notarialnych, które zostały w sierpniu 2001 r. podniesione tak wysoko, że obecnie ludzie na wsi naprawdę nie sprzedają poprzez notariusza, ale na papierki, co powoduje...

Proszę?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, skutecznie, wiem o tym. Ale sprzedają na karteczki, na papierki, co powoduje ogromne problemy. Spowoduje to nieprawdopodobne problemy przy naszym wej-

ściu do Unii, bo kiedy ci ludzie, ci rolnicy, będą występować o środki unijne, jeżeli zmiany własności nie będą wpisane do księgi wieczystej, to nie dostaną oni ani grosza dopłat.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości**  
**Marek Sadowski:**

Jeśli można, to powiem, że w tej kwestii mamy trzy rozwiązania.

Pierwsze. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zakazał praktyk polegających na wymuszaniu w obrębie notariatu pobierania stawek zbliżonych do maksymalnych, jako działań przeciwko nieuczciwej konkurencji wewnątrz notariatu. To zostało napiętnowane i obecnie sprawa jest do rozstrzygnięcia bodaj w Sądzie Najwyższym, bo władze notariatu systematycznie się odwołują. Chcę zauważyć, że stawki taksy notarialnej są stawkami maksymalnymi, a praktyka poszła w kierunku traktowania ich jako stawek sztywnych albo prawie sztywnych, chodzi tu o nieznaczne odstępstwa. Pomijam oczywiście stałą współpracę notariuszy z wielkimi korporacjami, gdzie wygląda to zupełnie inaczej, bo stawki się negocjuje. Klient nie negocjuje, bo notariusz pokazuje tabelę i mówi: tyle i już. Taka, niestety, jest praktyka.

Drugim kierunkiem jest skarga w Trybunale Konstytucyjnym i będzie ona rozpoznawana bodaj 6 albo 7 grudnia. Będę miał wątpliwą przyjemność bronić delegacji ustawowej, która jest wadliwa, bo nie zawiera żadnych wytycznych. Obecnie jest taka dziwna sytuacja, że mamy oczywiście nadmierną takse notarialną, a nie można jej zmienić, bo już nikt nam się nie zgodzi na nowelizację tej taksy notarialnej na podstawie niekonstytucyjnego przepisu upoważniającego. Więc tyle jej życia, ile delegacji. Wszystkie pozostałe opinie, poza samym notariatem i profesorem Redelbachem, i stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym są negatywne, to znaczy stwierdzają niekonstytucyjność delegacji, a przez to rozporządzenia. Jeśli trybunał wyda taki wyrok, to będzie konieczność bardzo szybkiego wprowadzenia nowej taksy i jej zasad.

Wreszcie trzecie. W Ministerstwie Sprawiedliwości, w departamencie zajmującym się nadzorem notariatu, jest przygotowana szybka nowelizacja prawa o notariacie w tym zakresie. Ale niestety jest następujący problem: ustawa ta nakazuje bardzo poważnie negocjować z samorządem notarialnym zmiany w taksie i w ogóle cała taksa jest ustalana na podstawie przedłożenia wniosku Krajowej Rady Notarialnej. Zmiana tego przepisu będzie bardzo trudna.

Czwarta sprawa. Pani Senator, jeśli chodzi o księgi wieczyste, to wprowadzamy likwidację opłat *ad valorem*, co przy obrocie rolnym ma niezwykle znaczenie. Dzisiaj rolnicy korzystają ze stawek ulgowych w porównaniu z resztą obrotu nieruchomościami, a będą mieli jeszcze korzystniejsze rozwiązania.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności.

Dziękuję bardzo. Dyskutować możemy prywatnie na korytarzu.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 06)*





Kancelaria Senatu

Opracowanie: Agnieszka Łobik-Przejsz

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851