



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1928)

228. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 3 stycznia 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa (druk senacki nr 1069, druki sejmowe nr 1407, do druku 1407, 3274 i 3274-A).
2. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 1071, druki sejmowe nr 3678, 3697).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Mariusz Witczak)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dzień dobry państwu. Witam bardzo serdecznie w nowym roku, życzę zdrowia i sukcesów. Proszę o zamknięcie drzwi.

Rozpoczynamy posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam bardzo serdecznie pana ministra Tomasza Siemoniaka, pana posła Marka Wójcika, witam wszystkich przedstawicieli ministerstw.

Rozpoczynamy od ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Potocznie mówi się o tej ustawie jako o ustawie o odpowiedzialności urzędników.

Proszę pana posła, który równolegle pracuje w innej komisji, i za chwilę będzie musiał nas opuścić, o syntetyczne zreferowanie ustawy. Następnie przejdziemy do spraw legislacyjnych i dyskusji.

Bardzo proszę.

Posel Marek Wójcik:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

Bardzo dziękuję za oddanie mi głosu. Dziękuję za usprawiedliwienie. Rzeczywiście w tym momencie w komisji do spraw prawa wyborczego opiniujemy poprawki Senatu do kodeksu wyborczego i prawdą jest, że muszę wracać na salę.

Powiem w kilku słowach o ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Tak naprawdę potrzeba wprowadzenia tej ustawy pojawiła się wiele lat temu, już w 2004 r. W związku ze sprawą pana Kluski pojawiła się kwestia, czy funkcjonariusze publiczni rzeczywiście ponoszą odpowiedzialność za swoje decyzje, które często powodują odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Prace nad podobnymi rozwiązaniami były prowadzone w czwartej i piątej kadencji Sejmu. Niestety, nie udało się w związku z upływem kadencji, jak również skróceniem kadencji Sejmu w 2007 r., tej ustawy uchwalić. Powróciliśmy do tematu w tej kadencji Sejmu. Podczas długich prac podkomisji... Nie ukrywam, że ustawa budziła emocje, dlatego że jest to zupełnie nowy sposób złożenia reguł odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, dodatkowy mechanizm dotyczący odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Tak więc sprawa budziła emocje. Odbyło się piętnaście posiedzeń podkomisji, której miałem okazję

przewodniczyć. Staraliśmy się dopracować tekst ustawy pod względem legislacyjnym, bazując na opiniach ekspertów, strony rządowej i przedstawicieli resortów, różnych organów administracji, a także przedstawicieli związków zawodowych, którzy również uczestniczyli w pracach naszej podkomisji. I udało nam się tę ustawę uchwalić.

Co tak naprawdę, w mojej ocenie, jest najważniejsze w tej ustawie. W sytuacji, w której Skarb Państwa bądź jednostka... Po pierwsze, w stosunku do tej ustawy narodziło wiele legend. A więc musimy powiedzieć wprost, że ta ustawa niczego nie zmienia, jeżeli chodzi o sytuację prawną podmiotu, który dochodziłby roszczeń wobec Skarbu Państwa. Ta ustawa nie dotyczy obywatela bądź przedsiębiorcy, który poniósł szkodę. Przedsiębiorca bądź obywatel uzyska odszkodowanie na takich zasadach jak obecnie. Procedura się nie zmienia, co więcej, wysokość odszkodowania, jakie może uzyskać obywatel bądź przedsiębiorstwa, też się nie zmienia. Przypomnę, że w tej kwestii jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które określa również to, do jakiej rzeczywistej wysokości szkody takie odszkodowanie ze strony Skarbu Państwa może być wypłacone. W sytuacji, kiedy Skarb Państwa wypłaci już odszkodowanie... Kłopot polega na tym, że obecne przepisy w żaden sposób nie wymuszały na administracji tego, żeby badała, dlaczego takie odszkodowanie zostało wypłacone. Jeżeli ta ustawa wejdzie w życie, to sytuacja będzie wyglądać następująco. Jeżeli roszczenie obywatela lub przedsiębiorcy zostanie uwzględnione i uwzględniający je organ bądź oceniający tą sytuację sąd dojdzie do wniosku, że szkoda powstała w związku z rażącym naruszeniem prawa, które było spowodowane działaniem bądź zaniechaniem urzędnika, wtedy szef jednostki organizacyjnej, w której pracuje urzędnik, będzie musiał niejako automatycznie zawiadomić prokuraturę na szczeblu prokuratury okręgowej i prokurator prokuratury okręgowej będzie badał wszystkie okoliczności prowadzące do rażącego naruszenia prawa, które skutkowało, przypomnę, wypłaceniem odszkodowania ze środków Skarbu Państwa lub ze środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym wejdzie procedura, która doprowadzi do wyjaśnienia wszystkich okoliczności. I w sytuacji, kiedy prokurator dopatry się zawinienia konkretnych funkcjonariuszy –mówimy tu nie tylko o osobach, które... Przecież możemy sobie wyobrazić różne sytuacje, na przykład taką, że ktoś wydał decyzję, ale wydając ją – tak często się mówi – został wprowadzony w błąd przez podwładnych. Albo inaczej. Osoba będąca przełożonym zwykłego urzędnika mogła na przykład wymusić na swoim podwładnym wydanie danej decyzji. Tak więc prokurator będzie wyjaśniał wszystkie okoliczności związane z wydaniem konkretnej decyzji. Jeżeli dopatry się zawinienia konkretnej osoby, konkretnych urzędników biorących udział w wydawaniu jakiejś decyzji administracyjnej, bądź ewentualnie rażącego naruszenia prawa, które polegało na przykład na zaniechaniu... niestosowaniu przepisów ustaw, to w takiej sytuacji będzie kierował powództwo do sądu i wtedy sąd będzie oceniał kwestie odpowiedzialności już konkretnej osoby. I w postępowaniu cywilnym taka osoba może zostać ukarana karą w wysokości do dwunastokrotności swojego wynagrodzenia.

Chciałbym zaznaczyć, że nie mówimy tutaj... Pierwotnie w ustawie przyjmowaliśmy średnie wynagrodzenie, ale podczas prac podkomisji stwierdziliśmy, że w administracji są potężne dysproporcje między osobami piastującym kierownicze stanowiska a osobami zajmującymi stanowiska szeregowych urzędników. W związku z tym dwunastokrotność będzie dotyczyła rzeczywiście pobieranego wynagrodzenia bądź uposażenia funkcjonariusza. Chciałbym jednak zaznaczyć, że oczywiście o wyso-

kości odszkodowania, oceniając stan danej sprawy, każdorazowo będzie decydował sąd. To może tyle, jeżeli chodzi o opis ustawy.

Oczywiście również w debacie publicznej pojawiły się głosy na temat tej ustawy. Dotyczyły one tego, co tak naprawdę znaczy rażące naruszenie prawa. Pozwolę sobie przypomnieć, że jest to klauzula generalna, która dopiero na etapie orzecznictwa jest dookreślana. To może być na przykład takie zachowanie, że decyzja urzędnicza bądź zaniechanie urzędnicze jest wbrew przepisom ustawy lub urzędnik stosuje przepisy, które nie powinny mieć zastosowania w przypadku danego stanu faktycznego. Co do kwestii właśnie tej klauzuli generalnej i rażącego naruszenia prawa, to chciałbym przypomnieć, że w odniesieniu do tej sprawy jest bogate orzecznictwo NSA i Sądu Najwyższego. W związku z tym myślę, że na etapie stosowanie ustawy nie powinno być dużych kontrowersji.

Ustawa przewiduje trzymiesięczne vacatio legis. Pierwotnie miało być krótsze, ale prace nad ustawą trwały długo. W tym czasie zostały zmienione również ordynacja podatkowa i kodeks postępowania administracyjnego. W związku z tym po to, żeby nie dochodziło do kolizji z wejściem w życie poszczególnych ustaw, zdecydowaliśmy się na wydłużenie vacatio legis i zaproponowaliśmy trzy miesiące. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, Panie Pośle.

Rozumiem, że istotą ustawy jest mechanizm, który będzie zachęcał urzędników do podejmowania decyzji pozytywnych dla patentów. To znaczy jeśli urzędnicy będą mieli do wyboru decyzje negatywną albo pozytywną i będą mieli wątpliwości, to będą kierowali się interesem patentu i będą podejmowali decyzje dla niego pozytywne. W przeszłości bywało tak, że urzędnik, mając wątpliwości, mając do wyboru decyzję pozytywną lub negatywną, nie ponosił żadnych sankcji za podjęcie decyzji negatywnej dla patentu. Tak więc myślę, że taka powinna być istota, przesłanie tej ustawy.

Posel Marek Wójcik:

Dziękuję Panie Przewodniczący.

Pozwolę sobie tylko zwrócić uwagę, że w administracji stosujemy raczej określenie „klient”, a nie „patent”. To powinno oddawać właściwe relacje pomiędzy urzędem a obywatelem.

Rzeczywiście w pierwotnym przedłożeniu, które zostało skierowane do pierwszego czytania, były takie przepisy. Jednak podczas prac w podkomisji zdecydowaliśmy się na wykreślenie tych artykułów. Stworzyliśmy również pewne klauzule generalne... może inaczej, reguły interpretacyjne, ale postanowiliśmy je wykreślić z tej ustawy, żeby mogła być ona bardzo precyzyjnie stosowana, po pierwsze, właśnie przez administrację, po drugie, przez prokuraturę, po trzecie, przez sądownictwo. Wydaje mi się, że był to zabieg sensowny. Skupiono się, jeśli chodzi o tę ustawę, na stworzeniu tego dodatkowego, tego szczególnego mechanizmu odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Z tego, co wiem, wynika, że przepisy związane właśnie z tymi regułami interpretacyjnymi, o których mówi pan przewodniczący, zostały później wykorzystane w pracach komisji „Przyjazne Państwo”. Nie wiem, czy stosowna ustawa dotarła już do państwa, czy jeszcze nie, ale wiem, że rzeczywiście takie klauzule interpretacyjne

znalazły się w jednym z projektów ustaw i mam nadzieję, że dotrą również do Wysokiego Senatu i będą przez Senat rozpatrywane. A sprawa, o której mówił pan przewodniczący, z całą pewnością jest bardzo ważna.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie.

Mamy już jasność co do... Bardzo dziękuję za zreferowanie. Pan poseł może nas opuścić, chyba że państwo senatorowie mają jakieś krótkie pytania do pana posła.

Panie Pośle, bardzo proszę... Już będzie krótko, dobrze?

Bardzo proszę, pan przewodniczący Ortyl.

Senator Władysław Ortyl:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący!

Panie Pośle!

Jest tak, że jednym z zadań administracji publicznej, funkcjonariuszy publicznych jest reagowanie na tak zwany donos publiczny czy społeczny – wszystko jedno, jak to nazwiemy – oczywiście w cudzysłowie. Jest to instytucja pożyteczna, ja tego nie neguję, ale to rodzi pewne skutki finansowe i te negatywne skutki finansowe ponosi państwo bądź na przykład jakaś instytucja czy przedsiębiorca. W moim odczuciu ta regulacja nie uwzględnia takiej sytuacji, że funkcjonariusz publiczny kilkakrotnie uruchamia aparat państwowy, instytucjonalny i bada rację takiego donosu publicznego czy społecznego po kilkakroć. Czy pan poseł nie odczuwa, że ta ustawa jest niepełna w tym zakresie? Czy w ogóle myślał pan o takich sprawach i czy to zagadnienie było przedmiotem troski pana posła?

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Bardzo proszę.

Poseł Marek Wójcik:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Dziękuję za troskę, ale ustawa takiej sytuacji nie dotyczy. Rzeczywiście jest to pewien problem, jeżeli administracja zbyt często stara się w nadmiernie uporczywy i dolegliwy sposób kontrolować przedsiębiorcę, jednak ta ustawa w żaden sposób nie dotyczy tej materii. Jeżeli więc pan minister będzie chciał podjąć inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie, to bardzo proszę wystąpić z taką inicjatywą. Ale ta ustawa nie dotyczy tych kwestii. My mówimy o odpowiedzialności majątkowej, która powstaje wtedy, kiedy rzeczywiście ze środków Skarbu Państwa bądź ze środków jednostki samorządu terytorialnego, czyli ze środków publicznych, zostaje wypłacone odszkodowanie będące tak naprawdę pochodną tego, że któryś z urzędników dopuścił się rażącego naruszenia prawa. W związku z tym ta ustawa będzie miała zastosowanie tylko wtedy, kiedy taka odpowiedzialność zostanie ustalona. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze jakieś pytania do pana posła?

Bardzo proszę, pan senator Dajczak.

Senator Władysław Dajczak:

Panie Pośle, chciałbym zapytać, dlaczego... Chodzi mi o kwestię dotyczącą wyłączeń w tej ustawie. Dotyczy to chociażby osób, które wykonują czynności władcze podczas wydawania decyzji administracyjnych, czyli na przykład pracowników sądowych. Dlaczego oni są tutaj wyłączani? Jeśli pan poseł mógłby tę sprawę przybliżyć, to bardzo proszę...

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Czy możemy już zakończyć etap pytań do pana posła?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeszcze... Ale proszę bardzo krótko. I od razu pan poseł odpowie. Potem oczywiście będą uwagi Biura Legislacyjnego i dyskusja, ale przedtem chciałbym zwolnić pana posła, bo posiedzenie komisji trwa.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam pytanie wiążące się z art. 2. Jest tam taka definicja, że ilekroć w ustawie jest mowa o wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, to należy przez to rozumieć również wykonywanie władzy publicznej bez podstawy prawnej. Ale jak się zmienia w rozdziale 5 „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe”... Tam jest na przykład taka wstawka, że sąd może jednocześnie stwierdzić, że zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. I to jest powtarzane w różnych kodeksach, na przykład postępowania administracyjnego, w ordynacji podatkowej itd. W związku z tym mam pytanie, czy nie zachodzi sprzeczność między tymi dwoma przepisami. Z jednej strony rażące naruszenie prawa jest również działaniem bez podstawy prawnej, a z drugiej strony, w przypadku zmian dotyczących innych ustaw, stwierdza się, że decyzja była wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Według mnie, jeśli chodzi o te rozwiązania, jest to pewna niespójność.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę.

Poseł Marek Wójcik:

Odpowiadając na pierwsze pytanie...

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Rozumiem, że zamknęliśmy etap pytań do pana posła. Pan poseł odpowie i możemy go zwolnić.)

Bardzo dziękuję. Przepraszam za tempo, ale naprawdę muszę wracać na posiedzenie mojej macierzystej, sejmowej komisji.

Odpowiem najpierw na drugie pytanie. Ja tu nie widzę takiej sprzeczności. Jeżeli chodzi o art. 6, zawierający rozstrzygnięcia odnośnie do tego, co należy rozumieć przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa... Tak naprawdę nie widzę takiego niebezpieczeństwa, o którym mówił pan senator.

Zaś co do pierwszego pytania dotyczącego decyzji administracyjnych urzędników sądowych... Otóż z tego, co wiem, wynika, że urzędnicy sądowi nie wydają decyzji administracyjnych. I dlatego ta regulacja ich nie dotyczy. Oczywiście kwestią otwartą pozostaje kwestia organów ścigania, jak również sądownictwa, czyli tego, czy w przyszłości nie należałoby uregulować również zasad szczególnej odpowiedzialności sędziów bądź prokuratorów. Chciałbym jednak przypomnieć o niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym my nie odnosiliśmy tych przepisów do tej części życia publicznego. Jeżeli państwo jako senatorowie będzie mieli pomysł, w jaki sposób te kwestie odpowiedzialności pracowników prokuratury, na przykład prokuratorów, również sędziów, dobrze uregulować, to proszę taką ustawę zaproponować. My nie mamy tutaj dobrego pomysłu. Chciałbym jeszcze raz przypomnieć o niezawisłości sędziowskiej. Z tego względu ta ustawa nie dotyczy tej kategorii osób. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Serdecznie dziękuję, Panie Pośle.

Teraz bardzo proszę pana mecenasa o rys legislacyjny. Pan poseł wyjaśnił istotę ustawy, tak że bardzo proszę skoncentrować się tylko na kwestiach natury legislacyjnej czy uwagach formalnych.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo!

Uwagi Biura Legislacyjnego skupiają się wokół dwóch grup zagadnień, po pierwsze, spraw natury systemowej, po drugie, kwestii dotyczących konkretnych przepisów. W obecnym stanie prawnym możliwość dochodzenia od funkcjonariuszy publicznych, bezpośrednich sprawców szkód, zwrotnych roszczeń jest już przewidziana w odpowiednich przepisach kodeksu cywilnego, kodeksu pracy oraz przepisach szczególnych dotyczące żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych. Obecnie zgodnie z kodeksem cywilnym w przypadku winy funkcjonariusza jego odpowiedzialność wraz ze Skarbem Państwa jest solidarna i odpowiada on do pełnej wysokości powstałej szkody. Oczywiście tę odpowiedzialność modyfikują odpowiednie przepisy kodeksu pracy, które przewidują w przypadku funkcjonariusza publicznego – pracownika zmniejszenie wymiaru odpowiedzialności do kwoty w wysokości trzykrotności wynagrodzenia w sytuacji, gdy narusza on prawo z winy nieumyślnej. Szczególne rozwiązania wzorowane na kodeksie pracy dotyczą, jak już mówiłem, żołnierzy i innych funkcjonariuszy służb mundurowych.

Nowe rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę można w zasadzie sprowadzić do trzech kwestii: zwiększenia wymiaru odpowiedzialności funkcjonariusza – pracownika w przypadku jego nieumyślnego działania z kwoty w wysokości trzymiesięcznego

wynagrodzenia do kwoty w wysokości dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia, nałożenia na kierownika jednostki wypłacającej odszkodowanie obowiązku zainicjowania postępowania regresowego i wprowadzenia szczególnego rodzaju postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez prokuratora okręgowego.

Wydaje się, że dla zrealizowania zamysłu ustawodawcy wystarczyłaby modyfikacja przepisów jedynie w takim zakresie, bez potrzeby dokonywania dalszych szczegółowych zmian w systemie prawa i multiplikowania kolejnych reguł odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za kwalifikowane naruszenie prawa, rażące naruszenie prawa. Zwykle naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego w dalszym ciągu, w myśl tej ustawy, będzie podlegało rygorowi zasad ogólnych.

Krytyczne uwagi natury systemowej, które negatywnie oceniały rozwiązania zawarte w tej ustawie, były zgłaszane także na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych przez Krajową Radę Sądownictwa, Sąd Najwyższy oraz zostały podniesione w opiniach zleconych przez Biuro Analiz Sejmowych.

Uwagi szczegółowe Biura Legislacyjnego są następujące. Pierwsza z nich dotyczy nieadekwatności tytułu ustawy i art. 1 określającego zakres przedmiotowej ustawy do jej treści. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej przedmiot ustawy określony w jej tytule oraz w przepisie informującym o jej zakresie powinien w sposób adekwatny informować o treści ustawy bez wprowadzania adresata w błąd. Ustawa nie określa wszystkich reguł odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, a jedynie odpowiedzialność regresową, czyli odpowiedzialność w sytuacji, gdy osobie trzeciej zostało wypłacone odszkodowanie przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Uwaga ta poparta jest propozycją poprawek.

Druża uwaga dotyczy...

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Czy może pan, Panie Mecenasie, od razu przybliżyć nam tę poprawkę? W jakim zakresie dokonuje ona zmiany?)

Tytuł ustawy otrzymuje brzmienie „o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej za rażące naruszenie prawa”.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Tak brzmiałby pełny tytuł ustawy, tak?)

Tak, to byłby tytuł ustawy.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: I to jest propozycja?)

Tak, to jest propozycja.

Druża propozycja dotyczy art. 1 określającego zakres ustawy. Ustawa określa warunki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej za działania lub zaniechania stanowiące rażące naruszenie prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

Czy mam omawiać kolejne uwagi?

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Tak, tak, bardzo proszę. To nam od razu... Pan mecenas mówił o pewnych defektach, jeśli chodzi o systemowe opisanie problemu i ta poprawka od razu pokazuje, o co chodzi. Tak że dziękuję i proszę dalej w ten sposób omawiać...

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Kolejna uwaga dotyczy uzależnienia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych od rażącego naruszenia prawa. W obliczu wprowadzanych regulacji urzędnik będzie odpowiadał majątkowo w przypadku rażącego naruszenia prawa na podstawie nowej ustawy, a w przypadku innego naruszenia prawa niż rażące – na dotychczasowych zasadach. Tak więc rodzi się pytanie o zasadność rozróżnienia rażącego i zwykłego naruszenia prawa. W wątpliwość można poddać także kryterium rażącego naruszenia prawa jako zwrotu nieostrego, który może nieść duży ładunek ocenny, niepozwalający w praktyce na rozgraniczenie zwykłego i rażącego naruszenia prawa, szczególnie jeśli chodzi o ocenę zaniechań dokonanych przez urzędnika, polegających na przykład na przekroczeniu terminu na załatwienie konkretnej sprawy. W jakim przypadku będzie to rażące naruszenie prawa, a w jakim zwykłe?

Następna uwaga dotyczy definicji funkcjonariusza publicznego, który definiowany jest między innymi jako osoba wykonująca prace w ramach umowy cywilnoprawnej. W myśl obecnie obowiązujących przepisów osoba, która wykonuje pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, odpowiada za szkodę wyrządzoną swoim zawinionym działaniem lub zaniechaniem w pełnej wysokości. Czyli wydaje się, że w tym zakresie ustawa będzie ograniczać odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych – niepracowników. Poniosą oni odpowiedzialność tylko do kwoty w wysokości dwunastokrotności wynagrodzenia w przypadku winy nieumyślnej. Rodzi się pytanie o adekwatność takiego rozwiązania do intencji, jakie przyświecały ustawodawcy.

Kolejna uwaga dotyczy niedookreślenia pojęcia udziału w prowadzeniu sprawy. Również w tym przypadku zastosowanie zwrotu nieostrego może spowodować trudności we właściwym jego zinterpretowaniu i znalezieniu granicy między udziałem w prowadzeniu sprawy, a dokonywaniem innych czynności, które udziałem w prowadzeniu sprawy już nie są. Może to prowadzić do zbyt daleko idącej uznaniowości, jeśli chodzi o stosowanie przepisów ustawy.

Kolejna, piąta uwaga dotyczy odesłania zastosowanego w ustawie. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, stosując odesłanie, jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy, do których się odsyła. Brak takiego odesłania może w tym wypadku w istotny sposób wpływać na komunikatywność przepisu. Jest to uwaga poparta propozycją poprawki, która zmierza do zastąpienia wyrazów „zgodnie z odrębnymi przepisami”, ze wskazaniem na konkretny artykuł kodeksu cywilnego.

Szоста uwaga. W opinii biura wskazana jest zmiana redakcyjna precyzująca podstawę prawną wydania decyzji stwierdzającej nieważność postanowienia.

Kolejna uwaga, dotycząca art. 7 ustawy, czyli postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z tym przepisem postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator okręgowy. Rozwiązanie to należy jednak ocenić jako niesystemowe. Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw, a celem postępowania wyjaśniającego jest ochrona interesów majątkowych Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że jeśli chodzi o ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa, właściwym organem byłaby Prokuratura Generalna. Wątpliwości może budzić też umocowanie prokuratora do stwierdzenia winy urzędnika bądź jej braku, stopnia zawinienia. Wątpliwości budzi przede wszystkim fragmentaryczność rozwiązań dotyczących postępowania wyjaśniającego. Ustawa nie stwarza

nowego, całościowego postępowania i nie odsyła do innych przepisów proceduralnych, które mogłyby tu znaleźć zastosowanie. W szczególności pozostaje nierozstrzygnięte to, czy w przypadku, gdy prokurator nie znajdzie podstaw do wytoczenia powództwa, z takim powództwem będzie mógł wystąpić sam podmiot odpowiedzialny. Ustawa także nie rozstrzyga, kto jest stroną postępowania wyjaśniającego i jakie ma uprawnienia proceduralne. Nie rozstrzyga chociażby kwestii możliwości złożenia odwołania od decyzji prokuratora, na przykład odmowy wytoczenia powództwa o regres.

Ósma uwaga dotyczy zmiany redakcyjnej wskazującej na obowiązek złożenia, a nie przesłania wniosku i precyzującej, że wniosek składa się do prokuratora, a nie do prokuratury.

Dziewiąta uwaga, poparta propozycją poprawki, dotyczy korekty nieprecyzyjnych odesłań.

Uwaga dziesiąta. W opinii biura między ust. 2 i ust. 5 w art. 9 ustawy zachodzi sprzeczność. Zgodnie z art. 9 ust. 2, jeśli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się rażącego naruszenia prawa, każdy z nich ponosi odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 5, jeżeli kilku funkcjonariuszy dopuści się rażącego naruszenia prawa, to odpowiadają oni solidarnie. Jednym z możliwych rozwiązań jest określenie solidarności jedynie tych funkcjonariuszy, którzy działają umyślnie.

Kolejna uwaga dotyczy art. 12 oraz art. 14 pkt 3 ustawy, czyli zmian wprowadzanych w przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 6 ustawy przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa należy rozumieć między innymi prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 154 §2, prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia praw na podstawie art. 477¹⁴ §3 kodeksu postępowania cywilnego i prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} §3 kodeksu postępowania cywilnego. W tych wypadkach przepisy te wskazują na fakultatywność wydania takich orzeczeń. W związku z tym rodzi się pytanie, co się stanie w sytuacji, kiedy faktycznie, obiektywnie doszło do rażącego naruszenia prawa, a sąd nie zdecyduje się stwierdzić tego w stosownym orzeczeniu. Czy w takim przypadku, pomimo obiektywnego zaistnienia rażącego naruszenia prawa, nie będzie możliwe pociągnięcie funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności na podstawie tej ustawy, tylko na podstawie przepisów ogólnych? Jeżeli tak, to wprowadza to nierówność między podmiotami prawa. W takiej samej sytuacji będzie możliwa odpowiedzialność albo na zasadzie trzykrotności wynagrodzenia albo na zasadzie dwunastokrotności wynagrodzenia.

Ostatnia uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy zmiany o charakterze redakcyjnym. W tej uwadze wskazuje się na to, że pierwszym dniem stosowania ustawy powinien być dzień jej wejścia w życie, a nie dzień następujący po dniu wejścia w życie ustawy. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo dziękuję, Panie Mecenasie.

Czy przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości... Czy panie zechcą zabrać głos?

Zanim to nastąpi, proszę mi jeszcze powiedzieć, ile jest poprawek, których propozycje państwo proponujecie?

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu

Szymon Giderewicz:

Uwagi poparte poprawkami... Jest siedem propozycji poprawek. Są dwa bloki po dwie poprawki... W sumie siedem propozycji.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Czyli mamy siedem propozycji dotyczących części uwag, które państwo... Jeśli chodzi o pozostałą część wątpliwości, poprawek nie ma.

Za chwilę poddam te poprawki pod głosowanie.

Teraz bardzo proszę przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości, potem jeszcze będziemy je analizować.

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego

w Ministerstwie Sprawiedliwości

Dorota Kramarczyk:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Dorota Kramarczyk, zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Odnosząc się do uwag natury ogólnej Biura Legislacyjnego, chciałabym tylko przypomnieć, że rząd w swoim stanowisku do przedłożonej ustawy co do zasady pozytywnie odniósł się do idei tej ustawy. Oczywiście zgłosił wiele zastrzeżeń, między innymi natury systemowej, które dotyczyły konieczności zapewnienia spójności tej regulacji z całym systemem prawa, w szczególności z ustawami, które również regulują zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za błędy popełnione przy okazji wydawania czy zaniechania wydawania rozstrzygnięć administracyjnych. Chodzi o kodeks pracy, o ustawy dotyczące odpowiedzialności funkcjonariuszy służb mundurowych czy też o regulacje prawa cywilnego. Wydaje się, że ostatecznie, w toku prac specjalnej podkomisji, zasadnicze wątpliwości zostały rozstrzygnięte. I wydaje się, że teraz ta ustawa jest spójna i w odpowiedni sposób przewiduje się w niej, w jakim zakresie mają mieć zastosowanie jej przepisy, a w jakim inne regulacje. Zatem co do uwag natury ogólnej, czyli kwestii wskazania innych ustaw szczególnych w sytuacji wprowadzania tych przepisów zawartych w jednej, odrębnej ustawie, to oczywiście mogą toczyć się dyskusje, niemniej jednak ustawodawca zdecydował się na taką regulację, która w jednym miejscu reguluje jeden rodzaj odpowiedzialności – tylko materialną i tylko w ściśle określonych sytuacjach. Jednocześnie dokonuje zmiany szeregu regulacji procesowych, w których przewiduje, że organ administracyjny lub sąd będzie zobowiązany do określenia, czy zaskarżona i uchylana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, czy też nie. I tu jest odpowiedź na uwagę dotyczącą nieostrości pojęcia „rażące naruszenie prawa”. Jeśli chodzi o to pojęcie, obecnie orzecznictwo jest dość bogate. Wydaje się, że i organy, o których mowa w art. 6 przedłożonej ustawy, i sądy nie będą miały wielkich wątpliwości interpretacyjnych od początku stosowania ustawy.

Pozwolę sobie przejść do szczegółowych uwag i odniosę się do nich tylko pokrótce, ponieważ nie było dużo czasu na analizę: chwilę przed posiedzeniem komisji

udało się przejrzeć te uwagi. Co do tytułu ustawy, to nie wydaje mi się, żeby celowe było jego poszerzenie, a następnie powielanie treści zawartej w nowym tytule w art. 1, określającym podmiotowy i przedmiotowy zakres ustawy. Tytuł powinien być zwięzły i odzwierciedlać najważniejszą ideę regulacji. Taki tytuł, jaki zaproponował Sejm, wydaje się spełniać te warunki. Jest zgoda co do tego, że art. 1 mógłby zostać doprecyzowany i należałoby częściowo poprzeć kierunek zmian zaproponowanych przez Biuro Legislacyjne. Chciałabym przypomnieć, że w Sejmie podczas drugiego czytania zostały zgłoszone pewne poprawki do ustawy.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Do art. 1, tak?)

Między innymi poprawka zgłoszona do art. 1 ostatecznie nie została przyjęta przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ta poprawka – nie wiem, czy ktoś z państwa senatorów będzie zgłaszał taką poprawkę – tak jakby pokrywa się z nową wersją art. 1... tylko że w propozycji Biura Legislacyjnego pozostaje stara fraza mówiąca o odpowiedzialności za działania lub zaniechania stanowiące rażące naruszenie prawa. Tymczasem gdy spojrzymy na art. 5 pkt 2 ustawy, w którym wymienia się jedną z przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza, to zobaczymy, że jest tam mowa o rażącym naruszeniu prawa, spowodowanym zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza. Tak że to nie działania lub zaniechania mają stanowić naruszenie, tylko działanie lub zaniechanie ma prowadzić do rażącego naruszenia prawa. I pod względem logicznym właściwie jest to poprawne. Dlatego jeżeli będzie zgłoszona taka poprawka, jaką dostałam od pana posła – nie wiem, czy już została wyrażona przez kogoś z państwa senatorów – polegająca na zastąpieniu wyrazów „stanowiące rażące naruszenie” wyrazami „prowadzące do rażącego naruszenia”, to uzyska ona akceptację rządu. Pozostała część propozycji poprawki Biura Legislacyjnego nie budzi wątpliwości.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bo pani...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: I warunki...)

Przepraszam bardzo, ja się włączę. My analizowaliśmy poprawkę dotyczącą art. 1, która polega na zastąpieniu wyrazu „warunki” wyrazem „zasady”, a wyrazy „stanowiące rażące naruszenie” wyrazami „prowadzące do rażącego naruszenia”? Tak? One...

Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk:

Nie mam stanowiska wobec zamiany wyrazu „warunki” na wyraz „zasady”, bo moim zdaniem niewiele to zmienia. Rzeczywiście zaś błędem czy też pewną niespójnością w ramach rozdziałów 1 i 2 było użycie w rozdziale 1 art. 1 określenia „stanowiące rażące naruszenie prawa”. I to w jakiś sposób powinno zostać zmodyfikowane. Czy...

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Ja przepraszam na moment. Na razie pracujemy roboczo...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Tak, tak.)

...i za chwilę oczywiście będzie dyskusja. Ja wtrącam się dlatego, że być może warto zmodyfikować te poprawki w taki sposób, żeby połączyć propozycję Biura Legislacyjnego z kwestiami, o których teraz mówimy.

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: To byłoby bardzo rozsądne rozwiązanie.)

Myślę, że wtedy najlepiej skonsumujemy te rozwiązania.

Tak, Panie Mecenasie, jesteśmy w stanie to zrobić? Połączymy to, o czym pan mówił, ze zmianami, na temat których wymieniamy poglądy. Za chwilę przedstawi pan komisji pełne rozwiązanie, tak aby wszyscy mieli jasność. Dobrze?

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Czy można kontynuować?)

Tak, bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Jeśli chodzi o drugą poprawkę, to ja już się do niej odniosłam, omawiając ogólne uwagi. Tutaj...

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Czyli poza kwestią tytułu państwo zgadzacie się z propozycjami poprawek Biura Legislacyjnego?

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Tak.)

A więc poza tym, że uważacie, iż tytuł powinien być zwięzły – a biuro proponuje...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: ...rozbudowany.)

...tytuł bardziej opisowy – to...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Tytuł opisowy i tak uległby streszczeniu na użytek roboczy, więc...)

Reasumując: państwo zgadzacie się z poprawkami biura, wątpliwości dotyczą tylko kwestii...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: ...zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy – wymaga on modyfikacji.)

Modyfikacji, o której mówiliśmy, czyli połączenie dwóch kwestii.

Czy tak, Panie Mecenasie? Czy ma pan jeszcze coś do powiedzenia na ten temat?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Rozumiem, że rząd wyraził stanowisko wobec pierwszej z propozycji poprawek. Sprzeczność pomiędzy rządem a Biurem Legislacyjnym dotyczy adekwatności bądź zwięzłości tytułu ustawy. Co do zmiany art. 1, to jak najbardziej jest ona do zaakcep-

towania. Teraz wszystko zależy od tego, jaka poprawka zostanie złożona. Była mowa o korekcie propozycji Biura Legislacyjnego i zastąpieniu w propozycji poprawki biura wyrazu „warunki” wyrazem „zasady” oraz wyrazów „stanowiące rażące naruszenie prawa” wyrazami „prowadzące do rażącego naruszenia prawa”. Rozumiem, że w takim brzmieniu strona rządowa to akceptuje, bez poprawki pierwszej.

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Tak.)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

A pan też się z tym zgadza? To rozwiązywałoby nam problem.

(Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz: Tak.)

Skoro jest zgoda, to przedstawimy Wysokiej Komisji takie rozwiązanie.

Dobrze. Roboczo ustaliliśmy kwestie legislacyjne.

Panie Ministrze, czy pan też chciałby kilka...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja wiem, Panie Ministrze, że czeka nas omawianie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, ale spytałem dla formalności. Pan minister zawsze był pomocny dla naszej komisji. Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję... Aha, jeszcze...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Ja nie wiem, czy omawiać wszystkie poprawki i przedstawiać stanowisko...)

Ja rozumiem, że co do kolejnych – żebyśmy dobrze się zrozumieli... Przepraszam, bo może ja źle zrozumiałem. Czy co do kolejnych poprawek jest aprobata?

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Nie co do każdej, nie.)

Aha, rozumiem. To bardzo proszę. Źle państwa zrozumiałem. Przepraszam bardzo, chciałem przyśpieszyć prace, myślałem, że...

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: To może będę streszczać...)

Bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Jeśli chodzi o drugą uwagę, to stanowisko nie może być pozytywne, bo to prowadziłoby do zaprzeczenia idei ustawy. A rząd odnosił się pozytywnie do tej idei.

Uwaga trzecia. Komisja zdecydowała, żeby pracowników, którzy na podstawie umowy cywilnoprawnej biorą udział w rozstrzygnięciach, objąć tą regulacją. Ale gdyby zastanowić się nad tym, jakie w tym przypadku kategorie pracowników czy osób wchodziłyby w grę, to przychodzi mi na myśl wyłącznie radca prawny, nikt więcej. Nie sądzę, żeby w praktyce to był poważny problem.

Uwaga czwarta... Aha, branie udziału w prowadzeniu sprawy. Wydaje się, że nie ma możliwości uściślenia tej definicji. „Udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia przez organ administracji publicznej” – rozumiem,

że tu chodzi o osobę, która zajmuje się merytorycznym rozstrzygnięciem w jakiegokolwiek formie. Czyli nie sekretarka, ale ktoś, kto udziela porady prawnej i parafuje decyzję, wchodzi w grę. Tak więc nie sądzę, żeby dało się uściślić tę definicję. Zatem opinia negatywna.

Zgadza się co do uwagi piątej. Biuro Legislacyjne proponuje słuszne poprawki. Przy czym pozostawia do rozważenia formułę „odrębne przepisy”, użytą w art. 3 ustawy. Podpowiemy, że „odrębne przepisy” można zastąpić wyrażeniem „odrębne ustawy”. Nic więcej nie da się tutaj zrobić.

Uwaga szósta – poprawka jak najbardziej słuszna.

Następnie uwaga siódma. Na etapie opiniowania przez rząd projektowanej ustawy prokuratura należała jeszcze do Ministerstwa Sprawiedliwości i w ścisłej współpracy z prokuraturą tworzone przepisy, które zakwestionowało Biuro Legislacyjne. Niemniej do zadań prokuratorów należy też wytaczanie powództw czy przystępowanie do spraw cywilnych. Są przepisy o prokuratorze w kodeksie postępowania cywilnego, art. 55–60. W omawianej ustawie jest odesłanie do czynności, które prokurator może wykonywać. Oczywiście trudno jest postępowanie przewidziane w tej ustawie utożsamiać z postępowaniem, w którym istnieją sensu stricto strony mogące zgłaszać wnioski lub składać odwołania. Tutaj chodzi tylko o ustalenie, czy jest, czy nie jest zasadne wytoczenie powództwa na rzecz Skarbu Państwa. I to jest wszystko, co prokurator ma zrobić. Są inne przepisy, które też zezwalają na udział prokuratora w takim postępowaniu i one nie wiążą się z jakimś szczególnym trybem dochodzenia do stanowiska, do tego, czy wytaczać, czy nie wytaczać, czy przystępować, czy nie przystępować...

Kolejna uwaga, ósma, jest do zaakceptowania.

Wydaje się, że uwaga dziewiąta może zostać zaakceptowana, ale nie musi. To akurat z punktu widzenia rządu jest obojętne.

Uwaga dziesiąta jest słuszna.

Słuszna też jest uwaga jedenasta. Wydaje się, że rzeczywiście może dojść do pewnej nierówności... Nie ma...

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Pani Dyrektor, ja pytałem na początku o... ponieważ oprócz uwag...)

...Dwunasta – również jest akceptacja.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Przepraszam bardzo, oprócz uwag zostały zaproponowane konkretne poprawki.

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Tak.)

I one mogą być przedmiotem naszego głosowania: mogą zostać poparte, mogą zostać odrzucone. Wysłuchaliśmy uwag, poseł Wójcik nam to tłumaczył, każdy czytał ustawę i wyrobi sobie opinię. Istotą rzeczy dla mnie są poprawki, dlatego chciałem przyspieszyć.

A więc zostały zaproponowane poprawki. Której, poza poprawką dotyczącą rozbudowania brzmienia tytułu ustawy, państwo nie popieracie?

Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk:

Od początku. Wydaje mi się, że ja o tym mówiłam, ale jeszcze raz.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Ja wiem, że pani o tym mówiła, tylko podsumujmy to.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Jeśli chodzi o punkt pierwszy, to są dwie poprawki. Pierwszej nie popieramy, drugą popieramy.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Jasne. Tak jest. I mówiliśmy o tej zmodyfikowanej.)

Drugiej poprawki nie popieramy.

Trzecia poprawka...

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Momencik, momencik. Nie ma poprawki.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Jest uwaga.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Nie ma poprawki, dlatego pytam. Nie ma poprawki. W punkcie trzecim...

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Czyli mam się skupić tylko na poprawkach. Dobrze.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Zgadzacie się czy nie zgadzacie się państwo z uwagą zawartą w punkcie trzecim?

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Dopiero piąty punkt zawiera poprawkę.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Tak.)

I jest zgoda.

Szósty zawiera poprawkę – jest zgoda.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Tak.)

Siódmy nie zawiera poprawki.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Nie zawiera.)

Ósmy – tak, zgoda.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Tak, zgoda.)

Dziewiąty – do decyzji komisji.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Tak jest... To znaczy, wszystkie będą do decyzji komisji, ale tu rząd ma ambiwalentny stosunek...)

No tak, ale całkowicie...

Poprawka w punkcie dziesiątym...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, zgadzamy się.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Tak. Z tą w jedenastym też.)

Z poprawką zawartą w dwunastym też, w jedenastym zawarta jest tylko uwaga.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: W dwunastym, przepraszam, tak, tak.)

Ale jeżeli z tej uwagi byłaby wykrojona odpowiednia do niej poprawka, zgodzilibyśmy się.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Rozumiem.

I teraz mamy jasność. Gdy na początku pytałem panią, czy państwo popieracie propozycje poprawek, chciałem przyśpieszyć... No, zrozumiałem, że popieracie, a potem okazało się, że pani chce omawiać. Jeśli chodzi o uwagi, to wymieniliśmy już poglądy na ten temat i mamy jasność. Niemniej jednak serdecznie dziękuję. Czyli poza propozycją dotyczącą rozszerzenia zakresu tytułu, rząd popiera te poprawki, włącznie z modyfikacją, którą przedyskutowaliśmy – to jest podsumowanie.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę panią senator, panów senatorów o zabieranie głosu.

(Głos z sali: Nie ma chętnych do zabrania głosu.)

Nie ma chętnych, w takim razie zamykam dyskusję.

Przechodzimy do głosowania nad poprawkami. Ja, jak zapowiedziałem na początku, przejmuję wszystkie poprawki, łącznie z tą dotyczącą rozszerzenia tytułu. Państwo zdecydujecie, czy rozszerzać ten tytuł, czy argumentacja biura, czy argumentacja rządu... Jeśli chodzi o modyfikację art. 1, to za chwilę pan mecenas jeszcze raz to przeczyta, żeby członkowie komisji mieli jasność. Wszystkie, także ta z modyfikacją, uzyskały poparcie.

Kto jest za poprawką dotyczącą rozszerzenia brzmienia ustawy? (2)

(Głos z sali: Tytułu.)

Tytułu, przepraszam, tak.

Kto jest przeciw? (5)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Poprawka nie uzyskała poparcia.

Teraz art. 1, odnosi się do niego poprawka druga w zestawieniu.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu

Szymon Giderewicz:

Art. 1 otrzymuje brzmienie: Ustawa określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu te-

rytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

Przewodniczący Mariusz Witzak:

Dziękuję, Panie Mecenasiu.

Rząd słuchał?

(Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Dorota Kramarczyk: Tak.)

Jest aprobata.

Kto jest za? (7)

(Głos z sali: Jednogłośnie za.)

Czy rzeczywiście było jednogłośnie? Żeby nie było wątpliwości.

(Głosy z sali: Tak, jednogłośnie.)

Poprawka uzyskała jednogłośnie poparcie.

Teraz przechodzimy chyba do punktu piątego. Dobrze pamiętam?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nasz punkt piąty, Panie Mecenasiu? To są poprawki w art. 2 pkt 2 i w art. 4, tak?

Kto jest za tymi poprawkami? (7)

Poprawki uzyskały jednogłośnie poparcie.

Teraz przechodzimy do naszego punktu szóstego. Poprawka dotyczy art. 6.

Kto jest za? (7)

Jednogłośnie za.

Teraz przechodzimy do naszego punktu ósmego. Poprawka dotyczy art. 7. Tak, Panie Mecenasiu? Proszę mnie pilnować.

Kto jest za? (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Poprawka uzyskała poparcie.

Teraz przechodzimy do naszego punktu dziewiątego. Poprawka dotyczy art. 8.

Kto jest za? (7)

Poprawka uzyskała jednogłośnie poparcie.

Teraz nasz punkt dziesiąty, poprawka w art. 9.

Kto jest za? (7)

Poprawka została poparta przez komisję jednogłośnie.

I teraz poprawka dotycząca art. 16, zawarta w punkcie dwunastym.

Kto jest za? (7)

Poprawka uzyskała jednogłośnie poparcie.

Teraz zagłosujemy nad całością ustawy, łącznie z przegłosowanymi poprawkami.

Kto jest za? (5)

Kto jest przeciw? (2)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Ustawa łącznie z poprawkami uzyskała poparcie.

Kwestia sprawozdawcy. Czy ktoś chce być sprawozdawcą? Skoro nikt nie chce, to ja będę sprawozdawcą, tak aby był porządek na pierwszym posiedzeniu w roku 2011.

Dziękuję serdecznie. Dziękuję, Panie Mecenasiu, dziękuję państwu.

Proszę, aby Biuro Legislacyjne szybko... tak abyśmy mogli zacząć pracować nad ustawą o stosunku państwa do Kościoła.

Trzy minuty przerwy technicznej.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Szanowni Państwo, rozpoczynamy omawianie punktu drugiego: ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pana ministra już witałem.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, o krótkie zreferowanie ustawy.

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

Tomasz Siemoniak:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Rząd, zgodnie z zapowiedzią premiera Donalda Tuska, przedłożył projekt ustawy, która zmienia ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, z intencją, aby zlikwidować Komisję Majątkową i przy okazji tej likwidacji rzetelnie rozliczyć jej działanie. Projekt zyskał aprobatę izby niższej, która wniosła kilka poprawek popartych przez rząd.

Generalnym założeniem tego projektu jest zastąpienie procesu – został on ustanowiony ustawą z 1989 r. – opierającego się na działalności Komisji Majątkowej, w skład której wchodziła przedstawiciele rządu i Kościoła, drogą sądową. W stosownych artykułach znajdują państwo senatorowie zapisy, które to określają.

Chciałbym powiedzieć, że Rada Ministrów bardzo wnikliwie rozważała kwestię zmiany tej ustawy w kontekście art. 25 ust. 1 i ust. 4 konstytucji. Zastanawiano się nad tym, czy ta ustawa nie powinna być przedmiotem porozumienia między Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski. Zostały przeanalizowane różne opinie prawne i Rada Ministrów uznała, że z uwagi na jasno wyrażoną intencję Kościoła co do likwidacji Komisji Majątkowej nie ma potrzeby zawierania takiego porozumienia. Zwracam uwagę państwa senatorów na to, że art. 25 konstytucji różnicuje sytuację formalną Kościoła katolickiego i innych kościołów i związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Mianowicie w przypadku Kościoła katolickiego mówi o konkordacie, który reguluje stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem, a w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych – o stosownych ustawach uchwalanych na podstawie porozumień. Ta sprawa była przedmiotem dyskusji i w komisji sejmowej, i na posiedzeniu plenarnym, dlatego od razu chcę państwu senatorom o tym powiedzieć.

Chciałbym podkreślić, że likwidacja Komisji Majątkowej w żadnym stopniu nie zmieni pracy różnych organów państwowych, które wyjaśniają rozmaite nieprawidłowości związane z działalnością tej komisji. Chcę powiedzieć, że w 2008 r. wszczęto szereg postępowań, co w roku 2010 przyniosło rozmaite rezultaty – zarzuty, zatrzymania. Dokumentacja Komisji Majątkowej, zwłaszcza z lat dziewięćdziesiątych, która nie

jest w zadowalającym stanie, jest przedmiotem pracy tych organów i fakt likwidacji komisji niczego nie zmieni w tej kwestii.

Chciałbym też podkreślić, że ponieważ tego rodzaju procedura nie została ustanowiona tylko wobec Kościoła katolickiego, minister spraw wewnętrznych i administracji, zgodnie z oczekiwaniami premiera, podjął rozmowy z przedstawicielami pozostałych dziewięciu kościołów i związków wyznaniowych, które obejmuje taka procedura na podstawie odrębnych ustaw, i zadeklarował wolę rządu co do likwidacji tego typu postępowania. Jednak trzeba zwrócić uwagę, że wiele postępowań regulacyjnych zaczęło się dużo później niż miało to miejsce w przypadku Kościoła katolickiego i przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych wskazywali, że w ramach równoprawności wyznań oczekują, iż komisje regulacyjne będą pracowały jeszcze przez jakiś czas. Rada Ministrów będzie te pisma, odpowiedzi, także oficjalne stanowisko Polskiej Rady Ekumenicznej, analizowała. W tym przypadku mieliśmy do czynienia ze zgodą obydwu stron, wyrażaną też publicznie, stąd intencją rządu było szybko przedłożyć prostą regulację, w wyniku której Komisja Majątkowa przestanie działać.

Kończąc, chciałbym jeszcze państwa uwagę na to, że Komisja Majątkowa od miesięcy nie orzeka w jakichkolwiek sprawach, dlatego nie ma zagrożenia, że cokolwiek mogłoby się wydarzyć. W związku z tym Sejm pracował szybko, ale też, jak już wcześniej mówiłem, dość wnikliwie przeanalizował rozmaite aspekty tego przedłożenia rządowego.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo dziękuję, Panie Ministrze.

Jeśli chodzi o to zagadnienie, sprawa jest jasna. Niejednokrotnie też w mediach przetoczyła się dyskusja na ten temat.

Teraz proszę biuro o skoncentrowanie się tylko na propozycjach poprawek i o niezagłębianie się już w omawianie pozostałych kwestii.

Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne ma jedną uwagę dotyczącą relacji między przepisem określającym termin wejścia w życie ustawy a funkcjonowaniem Komisji Majątkowej. Art. 5 mówiący o tym, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 lutego powoduje, że tracą moc przepisy, na podstawie których działała Komisja Majątkowa. Art. 2 zaś mówi o tym, że Komisja Majątkowa będzie wykonywała prace związane z zakończeniem swojej działalności do dnia 28 lutego. W związku z tym byłby dziwny stan: z jednej strony nie ma przepisów, które stanowią podstawę prawną działania Komisji Majątkowej, a z drugiej strony ta komisja będzie jeszcze wykonywała swoje obowiązki. Dlatego biuro zaproponowało jedną zasadniczą poprawkę, która polegałaby na zmianie daty wejścia w życie ustawy. Chodzi o to, żeby art. 1 wszedł w życie z dniem 1 marca.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Panie Ministrze, co na to strona rządowa?

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Tomasz Siemoniak:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Chcę powiedzieć, że sprawa tych terminów zajęła bardzo dużo czasu na posiedzeniu komisji sejmowej. W przedłożeniu rządowym była data 1 stycznia. Długo dyskutowano o tym, co oznacza przeniesienie terminu na 1 lutego i kiedy ustawa powinna wejść w życie. Stąd data 28 lutego w art. 2 ust. 2 i 1 marca w... Wspólnie z posłami i legislatorami sejmowymi podjęliśmy duży wysiłek, aby tak te daty pozapisywać.

Ta uwaga jest słuszna, Pani Mecenase, niemniej jednak chciałbym zwrócić uwagę, że tak naprawdę jedynym zadaniem Komisji Majątkowej w lutym, to znaczy między wejściem w życie ustawy a zniesieniem komisji i zakończeniem jej prac, jest przedstawienie ministrowi właściwemu itd. – tu zostały wymienione różne ciała – sprawozdania ze swojej działalności. W związku z tym wydaje się, że zadania, które Komisji Majątkowej wskazuje ustawa z 17 maja 1989 r., i tak nie będą przez nią wykonywane. Ze względu na elegancję legislacyjną pewnie powinno być tak, jak proponuje pani mecenas, jednak naprawdę nie ma obawy, że Komisja Majątkowa straci podstawę prawną swego funkcjonowania, ponieważ jej zadaniem w tym czasie będzie przygotowanie sprawozdania i nie będzie orzekała ani wykonywała żadnych czynności, które są przywołane w art. 1. Ale nie upieramy się przy żadnym rozwiązaniu. Państwo senatorowie też zdają sobie sprawę, jak wygląda taka dyskusja wokół dat. Zastanawialiśmy się nad tym wspólnie, ale być może zgubiliśmy pewną jasność. Jednak wydaje się, że to nie jest jakiś zasadniczy mankament tej ustawy, która wyszła z Sejmu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Tak, już daję.

Krótko mówiąc, pan minister ma stosunek obojętny ze wskazaniem na niedokonywanie zmian.

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasz Siemoniak: Tak.)

Dziękuję bardzo.

**Główny Legislador
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Danuta Drypa:**

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Ja rozumiem tę argumentację, ale chodzi o... Mam świadomość tego, że komisja nie będzie wykonywała już żadnych innych zadań oprócz tych obowiązków, które

nakłada na nią przedmiotowa ustawa, może jednak pojawić się kwestia związana na przykład z wynagrodzeniem członków komisji. A więc chodzi o to, żeby w tym zakresie nie było jakichś wątpliwości.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Tomasz Siemoniak:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Akurat ta sprawa była przedmiotem decyzji Rady Ministrów. W przedłożeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji, z uwagi na porządek legislacyjny, był zapis mówiący o tym, że przewiduje się wynagrodzenia dla członków komisji w czasie, kiedy będzie pisane sprawozdanie. Rada Ministrów świadomie, decyzją premiera wykreśliła to, tak aby nie było takiego zapisu. A więc intencja rządu była taka, żeby w tym czasie członkowie Komisji Majątkowej nie otrzymywali już wynagrodzenia. Znałem...

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Też to znam...)

Ponieważ ta sprawa jako przykład też została wskazana w państwa opinii, uspokajam pana przewodniczącego, państwa senatorów, że to jest świadome działanie. Nie jest tak, że cokolwiek pominięto.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Czy są jakieś pytania?
Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja mam pytanie nawiązujące do tego, co pan minister powiedział odnośnie do innych komisji, w stosunku do innych wyznań. Co do rozmów, które państwo prowadzicie i będziecie prowadzić z tymi kościołami i związkami wyznaniowymi, to czy sprawa została tak postawiona, że w zależności od wyrażenia pozytywnej woli w tym zakresie przez partnerów rząd będzie podejmował takie inicjatywy lub nie? Drugie pytanie się z tym wiąże: czy państwo określicie sobie jakiś harmonogram, czas na rozstrzygnięcie tych kwestii, a jeżeli tak, to czy on jest doprecyzowany?

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.
Proszę, Panie Ministrze.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Tomasz Siemoniak:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Zakończyła się pierwsza runda rozmów. One były poprzedzone wystąpieniami pisemnymi do zwierzchników wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Te rozmowy przyniosły rezultat taki, że przedstawiciele tych kościołów i związków wyznaniowych proszą o to, żeby komisje regulacyjne związane z ich wyznaniem działały jeszcze przez jakiś czas. Rada Ministrów, jak już wcześniej powiedziałem, przeanalizuje wyniki tych rozmów. Zwracam uwagę, że sytuacja tych kościołów i związków wyznaniowych jest inna niż Kościoła katolickiego, ustępy art. 25 konstytucji różnicują to – zapis mówi o tym, że ustawy powinny być uchwalane na podstawie odrębnych umów. Oczywiście Rada Ministrów będzie się zastanawiała, co z tym zrobić. Chciałbym zwrócić uwagę, iż argument, który przywołałem wcześniej, mianowicie że te komisje regulacyjne zaczęły pracować później, w niektórych przypadkach dużo później... Na przykład Komisja Regulacyjna do spraw Gmin Żydowskich z pięciu tysięcy wniosków rozpatrzyła dwa tysiące, więc nawet nie jest jeszcze w połowie swojej pracy. I przedstawiciele gminy żydowskiej wskazują na to, że znajdują się w zupełnie innym miejscu niż Kościół katolicki.

Przedstawiciele rządu – ja miałem okazję osobiście prowadzić rozmowy ze wszystkimi przedstawicielami, więc dobrze to pamiętam – wskazywali na to, że droga sądowa, wskazana w przedłożeniu rządowym przyjętym przez Sejm, jest rozwiązaniem, które nie zostawia bez załatwienia rozmaitych spraw, i że ta droga, jeśli można tak powiedzieć, wcale nie jest mniej korzystna dla interesów kościołów i związków wyznaniowych pokrzywdzonych w wyniku różnych historycznych uwarunkowań. Dlatego ja mówiłem przedstawicielom kościołów i związków wyznaniowych, że intencją rządu jest, aby te komisje jak najszybciej zakończyły prace. Teraz będziemy analizować odpowiedzi. W przypadku Kościoła katolickiego była obustronnie wyrażona wola, więc nie było problemu. Jeśli zaś nie będzie zgody po drugiej stronie, to będziemy się zastanawiać.

Jest też taka kwestia, państwo senatorowie na pewno o tym wiedzą, że w Trybunale Konstytucyjnym od lat znajduje się wniosek grupy posłów SLD, który kwestionuje zgodność działania Komisji Majątkowej z konstytucją ze względu na brak możliwości odwołania, brak instancyjności. Zwracaliśmy uwagę przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych na to, że rząd, gdy prowadził swoją część prac w komisjach majątkowych i regulacyjnych, uważał, iż te działania, ponieważ mają charakter sądu polubownego, nie wymagają instancyjności – nie jest to postępowanie sądowe ani administracyjne. Ale dopóki Trybunał nie wypowie się w tej sprawie, takiej pewności nie ma. Jeżeli inne kościoły i związki wyznaniowe chciałyby mieć pewność co do tego, że ta droga nigdy nie zostanie zakwestionowana, to wydaje nam się, że powinny pójść w kierunku podobnym do tego, w jakim poszedł Kościół katolicki i rząd Rzeczypospolitej, właśnie co do podobnej regulacji. W każdym razie, jak powiedziałem, z drugiej strony są oczekiwania, że te komisje jeszcze przez jakiś czas będą pracowały. Mówiłem, na jakim etapie jest komisja dotycząca gmin żydowskich – dwa tysiące rozpatrzonych wniosków z pięciu tysięcy. Na drugim biegunie jest Muzułmański Związek Religijny, gdzie były trzy postępowania, zostało jedno. I gdzieś w tym przedziale mieści się skala zaangażowania poszczególnych komisji.

Trzeba też zwrócić uwagę na to – przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych też zdają sobie z tego sprawę – że atmosfera wokół tych komisji nie jest dobra, szczególnie wokół Komisji Majątkowej, bo tam są nieprawidłowości, donoszą o tym media. Generalnie interesariusze, samorządy, agencje rządowe, wszyscy raczej mają coraz więcej wątpliwości, a nie coraz mniej. W związku z tym, choć tego argumentu jakoś formalnie, oficjalnie nie można było użyć, nie spodziewam się, aby te komisje w obecnej formie specjalnie efektywnie pracowały przez najbliższe miesiące czy lata. Jak powiedziałem, minister spraw wewnętrznych i administracji zamierza poddać to wszystko pod rozagę Radzie Ministrów i wtedy Rada Ministrów się nad tym zastanowi. Jasne jest, że jeżeli w tych komisjach nie ma zgody przedstawicieli obydwu stron, to po prostu nie ma orzeczenia. Wszyscy powinni o tym pamiętać.

A więc tak to wygląda. Mam nadzieję, że to jest odpowiedź satysfakcjonująca dla pana senatora, może nawet trochę za obszerna.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękujemy, Panie Ministrze.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie widzę chętnych. W takim razie zamykam dyskusję.

Kto jest za ustawą, którą omówiliśmy? (5)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, wniosek o przyjęcie bez poprawek.

Ustawa została poparta jednogłośnie.

Na sprawozdawcę proszę pana senatora Jurcewicza.

Szanowni Państwo, spotykamy się o 16.30. Dziękuję, do zobaczenia.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 15)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851