



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(90)

11. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 15 stycznia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. dotyczącego ustawy – Kodeks cywilny (sygnatura akt K 9/04).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r. dotyczącego ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Policji oraz ustawy o Służbie Celnej (sygnatura akt K 47/05).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny (sygnatura akt P 3/06).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 07)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam państwa bardzo serdecznie.

Widzę, że zgodnie z listą obecności mamy kworum komisji. Państwo mają porządek posiedzenia przed sobą.

Czy ktoś z członków komisji chciałby zgłosić jakieś wnioski, wyrazić opinie co do porządku obrad? Nie widzę chętnych.

Przystępujemy do punktu pierwszego, czyli rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. dotyczącego ustawy – Kodeks cywilny.

Proszę o przedstawienie informacji na ten temat pana Piotra Radziewicza z Biura Legislacyjnego, a później głos zabierze pan Adam Niemczewski.

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radziewicz:**

Piotr Radziewicz, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne.

Informacja prawna w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., sygnatura akt K 9/04, dotyczącego art. 179 kodeksu cywilnego.

Zaskarżony do Trybunału przepis stanowił, że właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że się jej zrzecnie. Zrzeczenie się wymaga formy aktu notarialnego. §2 przepisu mówił: „Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością gminy, na obszarze której nieruchomość jest położona, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze kilku gmin, nieruchomość staje się własnością gminy, na obszarze której znajduje się jej większa część. Gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela”. W uzasadnieniu wyroku Trybunału możemy przeczytać, że zrzeczenie się własności nieruchomości, ukształtowane przez art. 179 kodeksu cywilnego, może stanowić narzędzie poważnych nadużyć gospodarczych i ukrywać działania podejmowane na szkodę gmin i innych podmiotów. Trybunał zaznaczył, że standardy konstytucyjne dopuszczają różne modele rozwiązania kwestii niechcianych nieruchomości. Wszystkie z nich muszą jednak akceptować pryncy-

pia ustrojowe zawarte w klauzuli demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjne zasady chroniące samodzielność prawną i finansową gminy.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do argumentu nawiązującego do tezy, że art. 179 kodeksu cywilnego miał na celu rozszerzenie swobody właściciela w dysponowaniu nieruchomością, a więc uchwalony został niejako w celu poszerzenia praw i wolności obywatelskich. Trybunał wyjaśnił, że we współczesnej doktrynie prawa odrzuca się myśl, by własność, zwłaszcza nieruchomości, przysługiwała w egoistycznym interesie uprawnionego. Nikt dziś nie podważa społecznego aspektu prawa własności. Konsekwencją uznania prawa własności jest natomiast przyjęcie, że nie ma ona charakteru absolutnego, lecz może podlegać ograniczeniom.

Dalej, w tym samym wyroku, czytamy, iż trudno jednoznacznie podzielić pogląd, iż uzależnienie skuteczności zrzeczenia się własności nieruchomości od zgody organu władzy publicznej, przewidziane w art. 179 §1 kodeksu cywilnego przed nowelizacją z 2003 r., było niezgodne z konstytucją. Trybunał analizuje tutaj przepis poprzednio obowiązujący. Niewątpliwie było to ograniczenie swobody rozporządzania rzeczą. Mogło ono pozostawać w sprzeczności z interesem właściciela, zwłaszcza w sytuacji, gdy przedmiot własności znajdował się w stanie głębokiej degradacji, a zahamowanie tkwiącego w nim niebezpieczeństwa wymagało znacznych nakładów. Powstaje jednak pytanie, czy swobodne, wolne od jakiegokolwiek odpowiedzialności, przerzucanie ciężaru niechcianej, zwykle zdewastowanej nieruchomości na właściciela publicznego, w tym przypadku gminy, jest społecznie uzasadnione. Trybunał zwrócił uwagę, że dla odpowiedzi na to pytanie niewielkie znaczenie ma fakt formalnego ograniczenia odpowiedzialności podmiotu publicznego za długi dotychczasowego właściciela nieruchomości. Zasadniczą kwestią jest bowiem koszt zabezpieczenia nieruchomości, a raczej zabezpieczenia otoczenia przed jej szkodliwym oddziaływaniem. Ze względu na tego rodzaju sytuacje uzależnienie skuteczności zrzeczenia się nieruchomości od zgody właściwego organu można usprawiedliwić potrzebą ochrony innych niż własność wartości konstytucyjnych. Wymaganie zgody organu władzy publicznej na zrzeczenie nieruchomości może służyć kontroli przyczyn zrzeczenia i zapobiegać przypadkom nadużywania prawa przez właściciela, który zrzekałby się własności niejako na szkodę podmiotu, któremu własność ma przypaść.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wypowiedział się również o pożądanym kierunku zmiany regulacji odnoszących się do zrzeczenia prawa własności nieruchomości. Wykonanie wyroku powinno mieć na względzie między innymi następujące okoliczności.

Po pierwsze, instytucja zrzeczenia się prawa własności nieruchomości nie może pomijać elementu, jakim jest stanowisko podmiotu, który uzyska to prawo. Kwestią otwartą wydaje się natomiast wskazanie podmiotu właściwego do wyrażenia zgody na zrzeczenie się prawa własności nieruchomości oraz podmiotu, któremu prawo własności przypadnie. Mogą to być różne podmioty, może to być gmina, może to być Skarb Państwa... Zakres swobody ustawodawcy jest tutaj stosunkowo szeroki.

Po drugie, konstrukcja normatywna przepisu o zrzeczeniu się prawa własności nieruchomości musi gwarantować poszanowanie praw rzeczowych i obligacyjnych osób trzecich, powiązanych z prawem własności nieruchomości.

Po trzecie, zrzeczenie się prawa własności nieruchomości stanowi czynność z zakresu prawa cywilnego, a więc dotyczy sfery prywatnoprawnej podmiotowości gminy, a nie wykonywania przez nią funkcji władczych.

Po czwarte, instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości nie stanowi fragmentu szerszego unormowania mającego na celu kompleksową reformę stosunków własnościowych, na przykład dokończenie procesu przemian ustrojowych. Potencjalnie mogłoby to uzasadniać głębszą ingerencję w sferę majątkową gmin.

I po piąte, założenie nowelizacji art. 179 kodeksu cywilnego powinno odrzucać tezę o nieograniczonym prawie właściciela do rozporządzania prawem własności nieruchomości. Za wprowadzeniem kontroli zrzeczenia się własności nieruchomości mogą przemawiać między innymi względy bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska, pewność obrotu nieruchomościami.

To tyle, jeżeli chodzi o relację z wyroku Trybunału. Oddam teraz głos koledze z Biura Legislacyjnego. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Ja mam prośbę, zanim oddam głos panu Adamowi Niemczewskiemu... Sprawa jest dosyć znana, jednoznacznie oceniana przez samorządy. Proszę za każdym razem, a szczególnie w kolejnym przypadku, gdzie jest też wyjątkowo jednoznacznie, o wersje skrócone uzasadnień. Dziękuję bardzo.

**Zastępca Dyrektora Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, nasza propozycja ogranicza się do nadania nowego brzmienia art. 179¹, a tak naprawdę do dodania tego przepisu. Przepis ten nawiązuje do przepisu obowiązującego przed 2003 r. W art. 2 ustawy zmieniamy również prawo o notariacie, bo ustawa – Prawo o notariacie została zmieniona w 2003 r. i bezpośrednio nawiązywała do konstrukcji przyjętej w 2003 r., to znaczy do zrzekania się nieruchomości na rzecz gminy. Obecnie ten przepis w prawie o notariacie ma nawiązywać do tej konstrukcji tutaj przyjętej, to znaczy nałożyć na notariusza obowiązek przesyłania aktu notarialnego właściwemu staroście. I do tego tylko ograniczamy tę naszą zmianę ustawy. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy ktoś z państwa senatorów ma jakieś uwagi, pytania, opinie?
Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam jedno pytanie. W uzasadnieniu, które państwo przygotowaliście, są informacje o wykonywaniu orzeczenia przez inny podmiot i o tym, że była propozycja, właściwie to już ustawa sejmowa, zmieniająca art. 179, która niestety została zawetowana przez prezydenta. Przyznam, że mi bardziej odpowiada ta formuła, że jest jednak propozycja najpierw dla gminy, chociaż nie kwestionuję tego, że gmina powinna mieć prawo oceny, czy nieruchomość jest jej przydatna, czy też nie. Chciałbym zapytać, jaka była przyczyna zawetowania przez prezydenta takiej propozycji brzmienia art. 179. Czy co do

zasady, czy też była jakaś bardziej konkretna przyczyna, bo wydaje mi się, że ta propozycja wychodziła naprzeciw temu, co Trybunał Konstytucyjny – nie wiem, czy w całym zakresie, ale przynajmniej co do zasady – w swoim wyroku zaproponował.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Mówiąc najkrócej, prezydent w uzasadnieniu wniosku o powtórne rozpatrzenie ustawy posłużył się argumentacją, którą przedstawił Trybunał Konstytucyjny, czyli uznał, że propozycja rządowa, bo wówczas był to projekt rządowy, nie wykonuje wyroku tak, jak ustawa powinna w sposób właściwy wykonywać ten wyrok. W szczególności, zdaniem prezydenta, nie były chronione prawa majątkowe gmin i nie było instrumentów, które by zabezpieczały gminę przed możliwością przekazywania jej nieruchomości zdewastowanych, obciążonych dużymi kosztami rekultywacji itd. Weta nie zostało odrzuć.

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Jak rozumiem, zmiany, które wprowadzono teraz, w tej propozycji, idą w kierunku sygnalizowanym przez prezydenta?)

Tak. Te zmiany, które my zaproponowaliśmy, wynikają wprost z orzeczenia, ponieważ – ja tego nie odczytałem – Trybunał w postulatach pod adresem przyszłego prawa, wprost sformułował propozycje, jak to mogłoby wyglądać. Prezydent również nawiązał do tych propozycji. Czyli można powiedzieć, że ta nowelizacja, którą państwu przedstawiamy, spełnia zarówno postulaty prezydenta, jak i Trybunału.

(Głos z sali: Panie Przewodniczący...)

Jeżeli państwo życzy sobie, żeby szerzej przedstawić argumentację prezydenta, to oczywiście można to zrobić. Możemy to zrobić nawet na piśmie, nie ma żadnego problemu.

**Zastępca Dyrektora Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Chciałbym dodać jeszcze słowo. W tej ustawie, która była przyjęta poprzednio przez Sejm, oprócz tych propozycji, które były składane do gminy, był taki zapis, że jeżeli gmina w ciągu sześciu miesięcy ostatecznie nie przystąpiła do rokowań, właściciel nieruchomości mógł się jej zrzec na rzecz Skarbu Państwa. Prezydent podnosił to, że Skarb Państwa przy przyjęciu tej nieruchomości nie ma prawa wypowiedzenia się na ten temat. Prezydent zwracał uwagę na to, że Skarb Państwa nie powinien być zaskakiwany stanem tej nieruchomości.

(Senator Bohdan Paszkowski: W tej naszej propozycji w chwili obecnej jest taka formuła odnośnie do...)

Nie. Starosta wyraża swoją...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Opinia starosty... Tak, w imieniu Skarbu Państwa.)

Senator Bohdan Paszkowski:

Czyli z tego, co zrozumiałem, w wecie prezydenta w zasadzie została zakwestionowana rola Skarbu Państwa, tak?

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Na poziomie powiatu nie ma administracji rządowej, więc to musi robić jako zadanie zlecone...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

I Skarb Państwa często, nie tylko w wypadku tego wyroku, reprezentuje, z tego, co pamiętam... Skarb Państwa w różnych...

(Główny Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Piotr Radzewicz: Tak.)

Senator Bohdan Paszkowski:

Zgadza się. Tylko wracając do tego, co państwo mówiliście o tym wecie prezydenta... Rzeczywiście przy tej poprzedniej formule, propozycji brzmienia art. 179 Skarb Państwa nie miał możliwości wypowiedzenia się, czy przyjmuje, czy nie przyjmuje. Czy w tamtym uzasadnieniu została zakwestionowana ta formuła, że jednak tę nieruchomości może przejąć gmina, a następnie na przykład Skarb Państwa? O to mi chodzi.

(Zastępca Dyrektora Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski: Mogę to przeczytać z uzasadnienia pana prezydenta.)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Pan prezydent w druku sejmowym nr 879, w piśmie skierowanym do Sejmu, zawierającym motywację weta, stwierdził między innymi: „Zdecydowanie krytycznie odnośnie się do faktu, iż ustawa nie zapewnia uprzedniej kontroli zrzeczenia się nieruchomości. Uprzednia kontrola wydaje się szczególnie istotna, albowiem konstrukcja zrzeczenia się własności nieruchomości nie pozwala w praktyce na skorzystanie z tradycyjnych kryteriów: zgodności czynności prawnej z prawem oraz zgodności z zasadami współżycia społecznego jako kryteriów ograniczających swobodę zrzeczenia się własności nieruchomości. Przepis uchwalony przez Sejm nie stwarza żadnych instrumentów, które mogłyby posłużyć państwu do weryfikacji oświadczeń w przedmiocie zrzeczenia się nieruchomości”.

I druga motywacja: „Przepis art. 179¹ kodeksu cywilnego nie zapobiega niebezpieczeństwu wyzbywania się nieruchomości właśnie ze względu na zły stan budowli bądź zanieczyszczenie gleby”. I to jest właśnie w takim kontekście, że o ile gmina mogła wyrazić swoje zdanie przez nieprzystępowanie, o tyle Skarb Państwa nie mógł tego zrobić.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

To jest jeden z elementów.
(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Tak, proszę.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Dodatkowym powodem był problem polegający na braku regulacji, jeżeli chodzi o ochronę praw osób trzecich. Fragment uzasadnienia prezydenta w tym zakresie brzmi mniej więcej tak: „Odrębnym niedostatkim regulacji zawartej w art. 179¹ jest brak unormowania skutków prawnych zrzeczenia się dla ograniczonych praw rzeczowych oraz praw obligacyjnych, których przedmiotem jest nieruchomości. Regulacja zrzeczenia się własności nieruchomości powinna uwzględniać nie tylko interes właściciela, ale także interesy osób trzecich, którym przysługują prawa rzeczowe oraz prawa obligacyjne w stosunku do nieruchomości. Należy stanąć na stanowisku, iż każdy przepis ingerujący w istniejące już stosunki prawnorzeczowe i obligacyjne powinien odnosić się do skutków takiej ingerencji”.

Krótko mówiąc, prezydent w dużym stopniu potwierdził argumenty Trybunału i posłużył się nimi, a propozycja rządowa powielala błędy poprzedniej regulacji. Można tak to ująć, mówiąc w skrócie.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Panie Przewodniczący, proszę.

Senator Bohdan Paszkowski:

Rozumiem. Istotą mojego pytania było to, czy było precyzowanie od strony podmiotowej, w sensie Skarb Państwa, gmina, tego ruchu w stosunku do orzeczenia. Moja opinia jest taka, że obciążanie Skarbu Państwa czasami nie jest właściwe, jeżeli chodzi o takie nieruchomości, bo one wcześniej czy później będą przedmiotem transakcji między Skarbem Państwa a gminą, jeżeli oczywiście któryś z tych podmiotów czy oba będą zainteresowane. Taka jest mniej więcej faktyczna strona obrotu nieruchomościami, że one wcześniej czy później trafiają do gminy w różnych formach, czy to zamian, czy innych... Ja nie chcę, Panie Przewodniczący, przedłużać, bo wiem, że mamy inne obowiązki...

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

My będziemy jeszcze nad tym projektem pracować, bo to jest pierwsze zapoznanie się ze sprawą na posiedzeniu komisji, więc jeszcze będzie okazja, żeby do tej sprawy wrócić.

Proszę bardzo.

**Zastępca Dyrektora Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Tak tu dochodzimy do wniosku, że... Jeżeli państwo sobie życzą, to możemy w trakcie naszych prac nad projektem ustawy dojść do wniosku, że właśnie gmina ma być beneficjentem tego i wyrażać zgodę na przyjęcie tej nieruchomości, tak żeby nie było tu w ogóle Skarbu Państwa.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Ja bym tego nie wykluczał, tylko mam propozycję, jeżeli pan przewodniczący by wyraził zgodę, żeby dzisiaj z uwagi na charakter posiedzenia, dopiero uruchomienie procedury w tej sprawie, żadnych uwag... Może dzisiaj jeszcze nie dyskutowalibyśmy w sensie merytorycznym, a tym bardziej nie zgłaszali poprawek, wniosków czy sugestii. Wrócimy do tego w odpowiednim momencie, bo dzisiaj dopiero uruchamiamy procedurę. Jeżeli byłaby co do tego zgoda...

Czy są jeszcze jakieś inne pytania?

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja jeszcze krótko... Nie oczekuję odpowiedzi, tylko chciałbym jeden problem zasygnalizować. Czy w tej formule, którą państwo proponujecie, brzmienia art. 179¹ to odniesienie się do uprawnień osób trzecich jest wystarczające? Bo w zasadzie ja tutaj znajduję tylko zapis, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia. Czy to jest wystarczające w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego? Ja zadaje tylko takie pytanie, nie oczekuję w tej chwili odpowiedzi.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Jeżeli nie wpisujemy szczegółowej regulacji o charakterze specjalnym, to będą wówczas funkcjonowały zasady ogólne kodeksu cywilnego.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Skoro nie, to ja zgłaszam wniosek o podjęcie uchwały w sprawie skierowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie do marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Kto z członków komisji jest za? Proszę o podniesienie ręki.

3 senatorów głosowało za.

Proszę o wyznaczenie senatora sprawozdawcy. Czy może ktoś z członków komisji? Nie widzę chętnych. Proszę wpisać moje nazwisko.

Przechodzimy do kolejnego punktu obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r. dotyczącego ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Policji oraz ustawy o Służbie Celnej.

Proszę pana Piotra Radzewicza o wprowadzenie do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego i przedstawienie informacji prawnej.

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Dziękuję bardzo.

Informacja prawna w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2007 r., sygnatura akt K 47/05, dotyczącego ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Policji oraz ustawy o Służbie Celnej.

Zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przepisy dotyczyły zasad reprezentowania funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji oraz Służby Celnej w postępowaniach dyscyplinarnych przez podmioty występujące w roli obrońców funkcjonariuszy. Istotą przepisów było ograniczenie kręgu podmiotów, spośród których obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym miał prawo wybrać obrońcę, wyłącznie do funkcjonariuszy danej służby. Skarżący te przepisy rzecznik praw obywatelskich wyraził przypuszczenie, że odebranie funkcjonariuszom uprawnienia do ustanowienia obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym adwokata czy radcy prawnego uniemożliwiło realizowanie istotnego elementu prawa do obrony.

Przepisy ustawy o Straży Granicznej, Policji i Służbie Celnej przyznają obwinionym w postępowaniu dyscyplinarnym prawo do wyboru obrońcy, ale ograniczają możliwość wyboru wyłącznie do funkcjonariuszy danej służby. W opinii Trybunału taka regulacja budzi zastrzeżenia co do formalnego wymiaru prawa do obrony. Obrona powierzona funkcjonariuszowi Straży Granicznej, policjantowi czy funkcjonariuszowi Straży Celnej nie gwarantuje, zdaniem Trybunału, nawet przy dołożeniu przez owych obrońców najwyższej staranności, należytego poziomu obrony obwinionego, którą w większym stopniu może zapewnić zawodowy prawnik. Ponadto czynności związane z obroną funkcjonariuszy, funkcjonariusz obrońca wykonuje obok swoich podstawowych obowiązków, wynikających z charakteru służby, nie przestaje być zatem funkcjonariuszem usytuowanym w określonej strukturze, w tym również w warunkach podległości służbowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozwiązań przyjętych w zaskarżonych przepisach nie można bronić, powołując się na specyfikę tak zwanych służb mundurowych. W wypadku tych służb, jak i w innych wypadkach, ograniczenie praw jednostki musi mieć odpowiednie uzasadnienie, innymi słowy musi być proporcjonalne.

Oddaję głos koleżance. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Tak. Pani Beata Mandylis, Biuro Legislacyjne.

Ja tylko proszę, z uwagi na to, że sprawa jest dosyć jednoznaczna, o krótkie przedstawienie...

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Beata Mandylis:**

Przepisy dotyczące prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych wyglądają tak, że... One zmieniały się, chociażby po 2000 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zmieniało stanowisko. Widać to na przykład w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. Najpierw był przepis, który mówił, że obwiniony ma prawo do obrońcy, czyli mógł on korzystać z usług każdego obrońcy – strażaka, adwokata, radcy prawnego – później natomiast przepis zmieniono w tym kierunku, że tylko strażaka. Ministerstwo odwracało się od trendu poszerzania prawa do obrony, widocznego przy uchwalaniu ustaw o BOR czy CBA, w których funkcjonariusze mają wyraźnie wpisane prawo do adwokata bądź radcy prawnego jako obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym. I wyrok Trybunału kładzie nacisk na to, żeby wszystkie służby mundurowe miały równy dostęp do prawa do obrony. Najsilniejszy argument jest taki, że ten drugi funkcjonariusz też jest podległy służbowo, on tak naprawdę nie jest pełnym obrońcą jak obrońca z zewnątrz, który pozostaje jako podmiot niezależny od służby.

My chcielibyśmy zwrócić uwagę na to, że w tym wyroku Trybunału Konstytucyjnego zauważyliśmy pewną nieścisłość. Projekt, który przedstawiliśmy, obejmuje Policję, Służbę Celną i Straż Graniczną...

(Głos z sali: I strażaków...)

Tak. Strażacy są wskazani w wyroku jako ci, którzy mają już prawo do adwokata i radcy prawnego. Wynika to z tego, że Trybunał Konstytucyjny posługiwał się starą wersją ustawy, a w nowszej wersji to prawo zostało im odebrane.

Tak że prosilibyśmy, gdyby można było...

(Głos z sali: O rozszerzenie tego...)

...o rozszerzenie o strażaków. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy ktoś z członków komisji ma jakieś uwagi, pytania?

Proszę bardzo, Panie Przewodniczący.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja mam tylko taką wątpliwość, czy możemy wykraczać poza zakres regulacji Trybunału, jeśli chodzi o tych strażaków... Chyba nie za bardzo...

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

To jest bardzo trafna uwaga. My państwu w projekcie wyjściowym nie proponujemy wychodzenia poza zakres przedmiotowy. Jeżeli w trakcie prac legislacyjnych ktoś z państwa senatorów złoży poprawkę, która poszerzy ten projekt o tę regulację, to marszałek będzie mógł skorzystać z instrumentów, które posiada, i ewentualnie nie poddać jej pod głosowanie. Ale wydaje się, że tożsamość materii, jaka występuje w przypadku sprawy, którą się zajmujemy i która wynika z orzeczenia Trybunału,

i sprawy Straży Pożarnej, jest tak bliska, że istnieje wiele powodów, żeby być może odstąpić od litery regulaminu w tym przypadku. To jest moje osobiste zdanie, do czego nie...

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Ja mam pytanie do przedstawicieli Biura Legislacyjnego. Czy na tym etapie pracy komisji już możemy taką poprawkę, taki wniosek złożyć?

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Panie Przewodniczący, na tym etapie to by oznaczało, że państwo...
(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: ...że my jako komisja...)
...chcą zmienić przedmiot... Lepiej złożyć taką poprawkę w trakcie.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dobrze.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie ma.

Zgłaszam wniosek o podjęcie uchwały w sprawie skierowania projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw do marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Kto z członków komisji jest za? Proszę o podniesienie ręki.

3 senatorów głosowało za, nie było senatorów głosujących przeciw i wstrzymujących się.

Ja mam gorącą prośbę, żeby ktoś z członków komisji... Dobrze. Panią senator Grażynę Sztark wyznaczamy na senatora sprawozdawcę.

Przechodzimy do punktu trzeciego obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny.

O przedstawienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i informacji w tym zakresie proszę pana Piotra Radzewicza.

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Dziękuję bardzo.

Przedstawię informację Biura Legislacyjnego w skrócie. Niemniej jednak chciałbym podkreślić, że sprawa jest niezwykle kontrowersyjna i bardzo bym prosił o dokładne, jeśli mogę tak powiedzieć, zapoznanie się z materiałami przedstawionymi przez Biuro Legislacyjne, w tym w szczególności z wyciągiem z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Informacja prawna o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r., sygnatura akt P 3/06, dotyczącego kodeksu karnego.

Przedmiotem kontroli Trybunału był art. 226 §1 kodeksu karnego, stanowiący, że kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

W oparciu o poglądy nauki prawa oraz praktykę sądów powszechnych Trybunał Konstytucyjny ustalił, że odpowiedzialność karna na gruncie art. 226 obejmuje znieważenie funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej w trzech niezależnych od siebie sytuacjach: po pierwsze, podczas i w związku z pełnieniem czynności służbowych, po drugie, tylko podczas pełnienia czynności służbowych, i po trzecie, tylko w związku z pełnieniem czynności służbowych.

Analizowany przepis stanowi przykład regulacji gwarantującej funkcjonariuszom państwowym specjalną ochronę prawną. Instytucje tego rodzaju mają długą tradycję. W polskich warunkach ustrojowych były one znane między innymi w kodeksach karnych z 1932 i 1969 r. Ich podstawowym uzasadnieniem jest zabezpieczenie interesu publicznego związanego z właściwym i skutecznym działaniem organów państwa. Cechą charakterystyczną typizacji przestępstw przeciwko funkcjonariuszom publicznym jest zaostrenie sankcji w stosunku do podobnych czynów karalnych o zbliżonych znamionach kierowanych przeciwko innym osobom.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje potrzeby ochrony autorytetu instytucji państwowych oraz dobrego imienia funkcjonariuszy publicznych za pomocą instrumentów prawa karnego. Niemniej jednak stoi na stanowisku, że konieczność wzmocnienia intensywności ochrony karnej nie występuje w odniesieniu do zachowań mających jedynie związek z wykonywaniem funkcji przez funkcjonariusza publicznego, ale nie występujących w toku jego działań. Zacytuje fragment wyroku: „O ile można zgodzić się ze stwierdzeniem, że autorytet instytucjonalny udziela się piastunom określonych funkcji publicznych i odwrotnie, a więc zniewaga funkcjonariusza często będzie zniewagą instytucji, to jednak taki związek nie usprawiedliwia jeszcze dostatecznie mocno stosowania drastyczniejszych środków odpowiedzialności karnej niż w stosunku do zniewagi typowej – czyli tej, która jest uregulowana w art. 216 kodeksu karnego”. I dalej: „Sama skuteczność działań instytucji publicznej, możliwość efektywnego wykonywania przez nią zadań organu władzy nie ulega osłabieniu przez fakt zaistnienia mocno krytycznych, nawet znieważających wypowiedzi formułowanych w przestrzeni publicznej. Oczywiście nie oznacza to, że system prawny nie powinien uruchamiać w takich sytuacjach określonych środków ochrony prawnej. Wystarczające są jednak w takim wypadku instrumenty przewidziane w innych regulacjach prawnych, uruchamiane przede wszystkim bezpośrednio z inicjatywy osób pokrzywdzonych znieważającą wypowiedzią – więc na przykład w oparciu o wspomniany przeze mnie art. 216 kodeksu karnego. Pozostają również do dyspozycji takich osób środki ochrony cywilnoprawnej, w tym środki ochrony majątkowej”.

Trybunał Konstytucyjny rozważył ponadto jeszcze jeden aspekt art. 226 §1 kodeksu karnego. Uznał mianowicie, że w hipotezie kwestionowanego przepisu mieścić się będą również takie sytuacje, w których wypowiedź zawierająca przypisane jej treści znieważające była formułowana na gruncie czysto prywatnych relacji, towarzyskich lub rodzinnych, i w sposób przypadkowy trafiła do świadomości innych osób bądź też stała się faktem publicznie znanym. Wystarczającą podstawą odpowiedzialności karnej z art. 226 §1 było, aby bezpośredni zamiar sprawcy skierowany został na uzewnętr-

nienie treści znieważających funkcjonariusza publicznego w związku z wykonywaniem przez niego czynności służbowych także i wówczas, kiedy nie miały one trafić do wiedzy samego pokrzywdzonego ani też do szerszej wiadomości publicznej.

Na zakończenie przedstawię państwu jeszcze uwagi *de lege ferenda*, które Trybunał sformułował w uzasadnieniu wyroku. Trybunał stwierdził, że wadliwość zaskarżonej regulacji kodeksu karnego wynika z rozłącznego potraktowania przez ustawodawcę przesłanek zniewagi zawartych w sformułowaniach „w związku z pełnieniem obowiązków służbowych” oraz „podczas wykonywania czynności służbowych”, które to... Rozłączne potraktowanie owych przesłanek prowadzi do nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności wypowiedzi. „Problem nie polega na tym – cytuję fragment uzasadnienia – że dochodzi do odrębnej typizacji przestępstwa w wypadku czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym, ale na wadliwym sposobie ukształtowania znamion przestępstwa, który prowadzi do naruszenia innych gwarantowanych wartości konstytucyjnych”.

Oddaję głos koleżance z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Proszę państwa, cały problem polega na zastąpieniu wyrazu „i” słowem „lub” w roku 1997, kiedy uchwalany był nowy kodeks karny. W starym kodeksie karnym z 1969 r. było „kto znieważa”... itd. „podczas i w związku”... Jednak w 1997 r., kiedy uchwalano nowy kodeks karny, ustawodawca doszedł do wniosku – i takie były głosy doktryny – że ta ochrona jest niewystarczająca i że funkcjonariusz publiczny powinien być chroniony nie tylko podczas pełnienia czynności, ale również wtedy, gdy nie pełni tych czynności, a jest znieważany w związku z pełnieniem swojej funkcji publicznej. I wtedy słowo „i” zastąpiono wyrazem „lub”. Teraz Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyraz „lub” powoduje, że ta ochrona jest z kolei zbyt daleko idąca, ponieważ właściwie nie wprowadza możliwości prowadzenia jakiegokolwiek krytyki, czy to publicznej, czy niepublicznej, działalności funkcjonariuszy publicznych, bo ta krytyka mogłaby być odbierana jako znieważenie, i dlatego wydał taki wyrok.

Nasza propozycja – w związku z tym, że taki wyrok zapadł – zmierza do przywrócenia łącznika „i”. Trzeba powiedzieć, że jest to problematyczne, że wielu... Ministerstwo Sprawiedliwości idzie dalej, mówiąc, że tylko ten, kto publicznie znieważa podczas i w związku, może być karany za znieważenie. Wiemy, że wielu parlamentarzystów jest przeciwnych tej zmianie, nie pochwała wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w związku z czym w wypadku tej zmiany możemy być świadkami daleko idącej dyskusji. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Ja już rozpocznę dyskusję, jeżeli są osoby chętne.

Ze swojej strony też tylko wyrażę... Oczywiście mam to poczucie, że temat jest wyjątkowo aktualny i wyjątkowo gorący. Przed rozpoczęciem dyskusji delikatnie

przypomnę członkom komisji, że jesteśmy na pierwszym etapie, przed nami jeszcze powrót do tej sprawy i będzie okazja, żeby merytorycznie na ten temat dyskutować. Tak że dziękuję za uwagę dotyczącą tej propozycji i takiego szukania wyjścia po środku...

I mam pytanie do członków komisji: czy ktoś z członków komisji chce teraz zabrać głos? Nie ma chętnych.

Zgłaszam wniosek o podjęcie uchwały w sprawie skierowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny do marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Kto jest za? Proszę o podniesienie ręki.

3 senatorów głosowało za, nie było senatorów głosujących przeciw i senatorów wstrzymujących się.

Musimy jeszcze wyznaczyć senatora przedstawiciela wnioskodawców, czyli komisji. Czy jest ktoś chętny?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze. Wpisujemy pana senatora Bohdana Paszkowskiego.

Zamykam posiedzenie komisji.

Chciałbym państwu bardzo serdecznie podziękować.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 43)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851