



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(1277)**

263. posiedzenie  
Komisji Ustawodawczej  
w dniu 15 grudnia 2009 r.

VII kadencja

### Porządek obrad:

1. Podsumowanie dwuletniej działalności Komisji Ustawodawczej.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. dotyczącego ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (sygnatura akt K 54/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygnatura akt SK 28/08).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (sygnatura akt SK 7/00).
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r. dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (sygnatura akt P 46/07).

*(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 08)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dzień dobry państwu.

Mam wielki zaszczyt otworzyć uroczyste – pomimo że nie jest to posiedzenie jubileuszowe – dwieście sześćdziesiąte trzecie posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witamy bardzo serdecznie pana ministra i prosimy o zajęcie miejsca.

*(Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski: Przepraszam za spóźnienie.)*

Dopiero w tej chwili rozpoczęliśmy.

Na tym posiedzeniu spróbujemy podsumować połowę kadencji i przyjrzeć się temu, co Komisja Ustawodawcza zrobiła w ciągu dwóch lat. Można powiedzieć, że to są takie, w cudzysłowie, przedświąteczne połowinki.

Jak państwo pamiętacie, w poprzedniej kadencji miałem możliwość uczestniczenia, z inicjatywy pana marszałka, w pracach komisji regulaminowej jako jej wiceprzewodniczący, a w tej kadencji byłem zaszczycony, mogąc być sprawozdawcą jednego z wielu pomysłów pana marszałka co do zagospodarowania nowego pola dla działalności Senatu, to jest wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Uchwała w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, poświęcona temu zagadnieniu, została podjęta na pierwszym merytorycznym posiedzeniu Senatu, zaraz po wyborze władz Senatu. Pan marszałek uznał, że jest to bardzo ważny problem, od którego ta kadencja rozpoczęła swoją działalność. Uznaliśmy, że nie może być tak, żeby wyroki Trybunału nie były realizowane i żeby przez to tworzyły się tak olbrzymie zaległości.

Komisja Ustawodawcza rozpoczęła bardzo intensywną pracę pod przewodnictwem obecnego tutaj pana ministra Krzysztofa Kwiatkowskiego, który właściwie przez większą część naszej pracy był przewodniczącym komisji. Ja jedynie kontynuuję jego pracę.

Proszę państwa, mamy się czym pochwalić. Od początku kadencji Komisja Ustawodawcza rozpatrzyła osiemdziesiąt dwa projekty ustaw, przyjmując czterdzieści osiem ustaw, przygotowała trzydzieści trzy uchwały okolicznościowe, rozpoznała zgodnie z treścią tego nowego rozdziału regulaminu sto czterdzieści siedem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Chcę poinformować, że jest już przygotowywane wydawnictwo, które przedstawia ten dorobek. Jest ono już w druku, tak że myślę, że niedługo państwo je otrzymacie.

Te orzeczenia Trybunału można podzielić na kilka grup. W przypadku sześćdziesięciu pięciu orzeczeń Komisja Ustawodawcza złożyła do marszałka wnioski o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej, trzydzieści dwie inicjatywy zostały ogłoszone

---

w „Dzienniku Ustaw” lub czekają na ogłoszenie, w przypadku dziesięciu inicjatyw komisja wycofała wnioski, ponieważ inicjatywę ustawodawczą wniosł w tym czasie do Sejmu inny podmiot, dwadzieścia jeden inicjatyw znajduje się na różnych etapach procesu legislacyjnego. W przypadku siedemdziesięciu siedmiu orzeczeń komisja nie wystąpiła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, ponieważ zdaniem komisji czterdzieści osiem z tych orzeczeń nie wywołuje luk w prawie, które wymagałyby interwencji ustawodawcy, a dwadzieścia dziewięć orzeczeń zostało wykonanych lub inicjatywę w ich sprawie wszczął już inny podmiot, zanim komisja rozpatrzyła wyrok, albo też inicjatywa w tych sprawach powinna być, zdaniem komisji, podjęta przez rząd. Ponadto w przypadku dwóch wyroków pan marszałek Senatu zwrócił się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. To jest taka krótka informacja obrazująca tą naszą dwuletnią działalność.

Ja na początku chciałbym przede wszystkim serdecznie powitać przybyłych na to uroczyste posiedzenie gości: pana marszałka Bogdana Borusewicza, pana ministra Krzysztofa Kwiatkowskiego, a w szczególności pana Bohdana Zdziennickiego, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z którym chyba niespełna dwa tygodnie temu spotkaliśmy się i w szczegółach omówiliśmy naszą współpracę. Bardzo serdecznie witam też przedstawicieli pozostałych instytucji: wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, pana Ryszarda Pęka, prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, panią Joannę Agacką-Indecką, przedstawiciela Fundacji Helsińskiej, pana Piotra Kładocznego, przedstawicieli Biura Legislacyjnego, a także przedstawiciela Departamentu Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji.

W tym uroczystym dniu poproszę pana marszałka o zabranie głosu.

### **Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz:**

Panie Prezesie! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Pamiętam dyskusję na temat zaproponowanej przeze mnie zmiany regulaminu. Wywołała ona pewne kontrowersje, ale nie dlatego, że senatorowie nie chcieli pracować – bo wykonywanie orzeczeń to jest oczywiście dodatkowa ciężka praca i dla senatorów, i dla Biura Legislacyjnego, które jest podstawowym dobrym zapleczem dla komisji. Dyskusja dotyczyła tego, czy można ograniczyć parlamentarzystom pole działalności ustawodawczej. Oczywiście były różne zdania na ten temat. Jeżeli te orzeczenia byłyby realizowane, to nie musielibyśmy ograniczać tego pola ustawodawczego, ale zdecydowaliśmy się to zrobić i większość senatorów zaakceptowała tę propozycję, dlatego że trudno było przejść do porządku nad tym, że orzeczenia organu konstytucyjnego, który zresztą jest wpisany w konstytucję uchwaloną przez obie izby, Sejm i Senat, są w dużej mierze nierealizowane. Trudno mi odpowiedzieć na pytanie, dlaczego. Mam pewną koncepcję, wynikającą nie z jakichś niechęci, tylko z tego, że gdy jest wskazanych do realizacji zbyt wiele podmiotów, to jeden podmiot patrzy na drugi i oczekuje aktywności od tego drugiego, a wtedy ten zator narasta.

Tym bardziej w parlamencie, tutaj w Senacie, czuliśmy się zobowiązani do reakcji na to, że w dużej mierze Trybunał poprawia to, czego my nie zdołaliśmy poprawić. Orzeczenia wskazują, że ta procedura legislacyjna przecież jest niedoskonała i nie może być doskonała.

Waga konstytucyjna Trybunału i jego umiejscowienie wskazywały, że powinniśmy w Senacie spróbować zmienić tę sytuację. Cieszę się, że w tej chwili już nie ma tej dyskusji, czy powinniśmy to robić, czy dobrze zrobiliśmy itd.. Praktyka zweryfikowała tę dyskusję.

Chciałbym podziękować wszystkim senatorom, dwóm przewodniczącym, a także Biuru Legislacyjnemu. Wiem, że wykonujecie państwo olbrzymią pracę. Nawet nieraz mam pewne obiekcje, kiedy wysyłam do komisji nowe orzeczenia, czy podołacie państwo temu, czy jesteście w stanie nadal pracować w takim tempie. Cieszę się, że jesteście w stanie w takim tempie funkcjonować i że nie ma protestów – bo naprawdę nie ma żadnych protestów. Wiem, że to jest ciężka praca, ale to jest też bardzo potrzebna praca nie tylko dla Trybunału, ale także dla państwa polskiego. Jestem pewien, że to tempo zostanie utrzymane.

Oczywiście są niektóre dziedziny, w które parlament nie powinien, moim zdaniem, wchodzić za ostro. To są wszystkie dziedziny związane z orzeczeniami, które mogą wywołać znaczne obciążenie dla budżetu. Uważam, że ta sfera powinna być w gestii rządu, ponieważ to rząd odpowiada za finanse. To jednak nie oznacza, że nie będziemy do tego wracać, że nie będziemy naciskać rządu, bo tego typu orzeczenia też powinny się znaleźć na wokandzie prac rządowych, dlatego nie będą odraczane także na wokandzie prac parlamentarnych.

Jeszcze raz dziękuję wam za tę ciężką pracę. Ta praca jest dostrzegana przeze mnie, przez Prezydium Senatu i przez wszystkich, którzy współpracują z Senatem. Wiem o tym, bo ilekroć jestem w Trybunale Konstytucyjnym, to słyszę, że ta praca jest dobrze oceniana, że ten wysiłek po prostu jest dostrzegany. Bardzo państwu dziękuję i proszę o utrzymanie tego tempa pracy, ponieważ jeszcze trochę tych orzeczeń leży i czeka.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Ja już wygłosiłem tezę, która nie jest oderwana od analizy rzeczywistości, że zdarza się – staramy się tak robić – że właściwie na bieżąco wykonujemy orzeczenia Trybunału. Oczywiście, że musi upłynąć pewien czas – my tu z panem prezesem ostatnio rozmawialiśmy o tym – bo przecież od momentu ogłoszenia orzeczenia, wpłynięcia uzasadnienia itd. naturalnie mija pewien czas, który daje w efekcie taką, powiedziałbym, statystyczną zaległość. Chociaż faktycznie wykonujemy orzeczenia, które zapadły przed kilkoma, dwoma, trzema miesiącami. Staramy się... Myślę, że już można postawić taką tezę, że wykonujemy te orzeczenia na bieżąco.

Może poproszę pana prezesa o zabranie głosu.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego  
Bohdan Zdziennicki:**

Nie jestem przygotowany do przemówienia, chciałem tylko uczestniczyć w uroczystości, ale jeżeli państwo zgodzą się, to powiem kilka słów.

Ta współpraca jest wzorowa i Senat niewątpliwie z racji swojej konstytucyjnej funkcji, ale i osobistej inicjatywy pana marszałka, a także wszystkich senatorów, wykonuje wielką i bardzo trudną pracę.

Jeśli chodzi o nasze orzeczenia – gdy uwzględnić zasadę, że orzeczenia z mocy konstytucji są ostateczne i powszechnie wiążące, co może wywoływać dyskusje, a ponieważ są powszechnie wiążące, to wiadomo, że wywołuje to dyskusję – to występują trzy sytuacje. Pierwsza sytuacja jest taka, kiedy nic nie trzeba robić, bo został derogowany przepis, który jest niekonstytucyjny i system prawny jest nareszcie spójny. To jest sytuacja dość rzadka, ale najbardziej klarowna. Druga sytuacja, kiedy zmiana jest konieczna, bo jednak derogacja narusza pewną równowagę czy pewien system uzależnień, który jest w systemie prawa i jest konieczna interwencja ustawodawcy. To wynika najczęściej z uzasadnienia. Wtedy sytuacja jest też klarowna, niezależnie od tego, jakie budzi dyskusje wśród glosatorów i prawników, bo samo orzeczenie jest wiążące. Trzecia sytuacja, najtrudniejsza, jest taka, kiedy są zalecane zmiany, wprost nie ma luki w prawie, nie ma jakichś wyraźnych sprzeczności, ale system prawny traci spójność albo też z orzeczenia wynika, że trzeba ten przepis sformułować inaczej. Zwłaszcza tak zwane orzeczenia interpretacyjne budzą ogromne wątpliwości. To w ich wypadku otwiera się wielkie pole do ciężkiej pracy dla państwa senatorów i ich bezpośredniego zaplecza, znakomitego biura prawnego Kancelarii Senatu, żeby poszukiwać tych wszystkich formuł, jak ten system uczynić spójnym. To naprawdę jest wielka praca. My obiecaliśmy, że będziemy starali się więcej mówić w naszych uzasadnieniach o skutkach orzeczenia. Będziemy się starali, ale państwo pewnie wiecie, że piętnastu sędziów z niestety bardzo niewielkim zapleczem – choć to nie jest żadne usprawiedliwienie – pracuje także pod presją czasu przy stale wzrastającej liczbie spraw.

Jeszcze może powiem o współpracy. W mojej ocenie w 2008 r. pod przewodnictwem wtedy pana ministra Kwiatkowskiego nastąpiło przełamanie. Były zaległości, był też jednak nieporządek w państwie, jeśli chodzi o realizowanie orzeczeń, które – pomimo że czasami można na ich temat dyskutować – według konstytucji są wiążące, i tego się trzymamy. Teraz Senat znalazł się w nowej sytuacji, wchodzi w te finezyjne sprawy i to już jest nie tylko kwestia realizacji, ale także porządkowania czy próby grupowania naszych orzeczeń ocenianych według tego, kto je realizuje, kiedy realizuje, czy to jest konieczne, czy nie. Oczywiście zawsze można dyskutować o tej klasyfikacji – i tu Trybunał nie ma już nic do powiedzenia, bo swoje zadanie wypełnił. Ale podczas spotkania komisji senackiej z przedstawicielami Trybunału złożyłem deklarację, że nasze niewielkie biuro Trybunału deklaruje pełną współpracę z kolegami z biura prawnego Senatu, tak żeby rozwiązywać te niełatwe problemy, bo system prawny jest niełatwy. Żyjemy w czasach bardzo ciekawych, czasami aż za ciekawych, kiedy zderzają się różne konflikty wartości, gdy następuje polaryzacja różnych stanowisk, prawo jednak ma wprowadzać harmonię współpracy, ma tworzyć jak najbardziej klarowny system.

Chciałbym na zakończenie jeszcze powiedzieć, że my organizujemy cykle spotkań w Trybunale. Nawet dzisiaj jest ciekawe spotkanie o społecznej gospodarce rynkowej, na którym to spotkaniu będą pan profesor Kołodko i pan profesor Orłowski. Miał być także pan Balcerowicz, ale w tej chwili jest w Stanach Zjednoczonych. Zmierzam do tego, że staramy się poszukiwać takich formuł, żeby realizować to wspomiane wskazanie. Choćby to spotkanie w Trybunale, które było przeznaczone dla naszych przyjaciół z instytucji z nami współpracujących, było poświęcone koncepcji źródeł prawa i Hansowi Kelsenowi, który dla nas, prawników, jest bardzo bliski, bo wprowadza jasność myślenia i precyzję pojęć. Kelsen powiedział, że według niego prawo to są

normy uporządkowane, że kiedy nie ma porządku, to nie ma systemu prawa, nie ma w ogóle prawa – postawił to dość skrajnie i to jest bardzo ważne. Trybunał zatem powinien starać się, żeby nasze orzeczenia układały się w pewną spójną całość. Jeżeli tak nie jest, to trzeba winić za to konkretne składy, a za te składy trzeba winić Sejm, bo to on wybrał takich, a nie innych sędziów, łącznie ze mną. To powinno układać się w pewną całość. Potem realizacja tych orzeczeń powinna wychodzić oczywiście poza wskazówki Trybunału. Bo na przykład w orzeczeniu stwierdzamy, że coś narusza konstytucję, ale często też mówimy, że nie narusza konstytucji, a jednak wszyscy wiemy, że świadczy o mankamentach systemu prawa, o czym zresztą świadczy także praktyka prawnicza, orzecznictwo sądu. Siedzi tu wybitny prawnik, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, może to potwierdzić. To jest chyba tak, że naszym wspólnym celem jest stworzenie możliwie spójnego systemu w wyjątkowo trudnych czasach, kiedy zderzają się różne racje, gdy pojawiają się różne konflikty wartości. I dlatego ten system trzeba porządkować.

Może za dużo powiedziałem, ale to dlatego, że nie byłem przygotowany. Jak się człowiek przygotowuje, to mówi bardzo krótko, a jak nie jest przygotowany, to mówi dłużej. Jeszcze raz dziękuję za zaproszenie. Uważam, że jest to dla mnie zaszczyt, że uczestniczę w tym uroczystym posiedzeniu komisji senackiej. Ona jako jedno z najważniejszych ogniw władzy ustawodawczej wykonuje wielką pracę dla państwa. My jesteśmy takim skromnym, w cudzysłowie, kontrolerem, ale musimy współpracować i cieszyć się, że jest ta współpraca dla tworzenia spójnego systemu prawa. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo, Panie Prezesie.

Dziękujemy też panu marszałkowi, który musi już wrócić do swoich obowiązków.

Bardzo proszę pana ministra, pierwszego przewodniczącego naszej komisji, o zabranie głosu.

**Minister Sprawiedliwości  
Krzysztof Kwiatkowski:**

Panie Przewodniczący! Panie Prezesie! Pani Prezes! Panie Przewodniczący! Przedstawiciele Organizacji Pozarządowych! Członkowie Komisji i Przedstawiciele Biura Legislacyjnego!

Z pewnych względów wyrażę nawet radość, że przed chwilą pan marszałek wyszedł. Muszę państwu powiedzieć, że kiedy na początku kadencji pan marszałek poprosił mnie na rozmowę i zapytał, czy zdecydowałbym się kierować pracami Komisji Ustawodawczej, przed którą stawia ambitne zadanie, czyli dostosowanie prawa do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, to wyraziłem zgodę na przyjęcie tego – skądinąd niezwykle sympatycznego – obowiązku głównie dlatego, że wcześniej nie byłem parlamentarzystą, tylko pracowałem w administracji rządowej, i nie do końca wiedziałem, o co pan marszałek mnie prosi. Kiedy żegnałem się z pracami w komisji, to było chyba sto pięćdziesiąte posiedzenie komisji, z tego co pamiętam. Teraz patrzę na statystykę i widzę, że odbyło się już ponad dwieście sześćdziesiąt posiedzeń komisji, wniesiono

ponad czterdzieści projektów inicjatyw ustawodawczych. Dziękując za słowa pana przewodniczącego, mogę tylko powiedzieć, że jeżeli to jest kontynuacja tamtych prac, to jest to wyjątkowo twórcza kontynuacja. Komisja tutaj absolutnie nie zmniejsza tempa pracy. Wręcz przeciwnie. Jak słyszę, że teraz pan prezes martwi się o zaległości związane z realizacją wyroków w Trybunale, a nie w parlamencie, to widać, że sytuacja uległa diametralnej zmianie w stosunku chociażby do czasów spotkania, na którym pan prezes... Jeszcze wtedy pan prezes, chociaż nie pamiętam, czy sprawozdanie za 2008 r. przedstawiał już pan prezes, czy jeszcze pan prezes Stępień...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

A, już pan prezes. Otóż pamiętam, że pan prezes mówił wtedy, że z nadzieją patrzy na kroki, które zostały podjęte w parlamencie. Oczywiście zauważam ten wysiłek i cieszę się, że teraz możemy już mówić o tym tak jak o kobiecie, że nadzieja już jest za nami, a teraz jest już rozwiązanie, oczywiście w tym przypadku problemu.

Chciałbym z kilku względów szczególnie podziękować członkom komisji. Po pierwsze, pan przewodniczący odniósł sukces, którego mnie nie udało się odnieść, mianowicie komisja jest już mniej, że tak powiem elitarna. Za moich czasów skład komisji był mniej liczny. Ma to znaczenie, dlatego że kiedy przekonywaliśmy senatorów do zapisania się do tej komisji, wszyscy, delikatnie mówiąc, dystansowali się od tego pomysłu, i to nie tylko ze względu na liczbę posiedzeń, bo oczywiście ta liczba posiedzeń na tle wyników innych komisji senackich przemawia do wyobraźni. My czasami zapominamy o tym, że senatorowie z tej komisji z uwagi na specyfikę jej pracy później są sprawozdawcami inicjatyw ustawodawczych Senatu. I to nie chodzi tylko o sprawozdania na posiedzenie Senatu, o posiedzenia komisji, ale jest też później obowiązek uczestniczenia w posiedzeniu plenarnym Sejmu, czasami także w posiedzeniach komisji sejmowych.

Dlatego chciałbym państwu bardzo gorąco podziękować za te wszystkie miłe wspomnienia, które mam po prawie półtorarocznej pracy. Nie umniejszając roli i zaangażowania, serca i chęci pracy senatorów w innych komisjach, powiem, że to do tej komisji trafiają ci najtwardsi i najwytrwalsi z wytrwałych, bo trzeba było mieć dużo samozaparcia, żeby podjąć wyzwanie pracy w tej komisji.

Dla mnie takim sympatycznym probierzem, podsumowaniem pracy wszystkich członków komisji, było to, co powiedział pan premier Donald Tusk podczas pierwszej rozmowy ze mną na początku tego roku, kiedy miałem zostać wiceministrem sprawiedliwości. Mianowicie powiedział wprost, że propozycja mojej nominacji była związana z pracą Komisji Ustawodawczej i jej oceną. Oczywiście nawet, że tak powiem, najtęższe panie senator i najtężsi panowie senatorowie nic by nie poradzili bez zaangażowania członków Biura Legislacyjnego Senatu. Ja się absolutnie podpisuję pod opiniami mówiącymi o najwyższej ocenie państwa pracy. Kiedy czasami w Ministerstwie Sprawiedliwości rozmawiamy o tym, czy nie jest wymagana jakaś inicjatywa ustawodawcza realizująca wyrok Trybunału, to legislatorzy w Ministerstwie Sprawiedliwości mówią: po co, przecież Senat to doskonale załatwi za nas, oni to robią doskonale i absolutnie nie ma takiej potrzeby.

Mówię o tym, bo kiedy zaczynaliśmy to robić ponad dwa lata temu, to było troszeczkę tak – o tym mówił pan marszałek – że niewielu było chętnych, którzy chcieli zajmować się tą problematyką. Liczba zaległych, niezrealizowanych wyroków wszystkim przemawiała do wyobraźni. Wtedy było ich grubo ponad sto, i mimo że inicjatywę



ustawodawczą oprócz Senatu ma przecież Sejm, rząd, czy prezydent, a także grupa obywateli, jeżeli zbierze odpowiednią liczbę podpisów, to tych inicjatyw realizujących wyroki była, delikatnie mówiąc, skromna liczba w stosunku do potrzeb. Proszę więc zwrócić uwagę, jak to się zmieniło. Teraz po pewnych wyrokach podejmuje pewne inicjatywy i Sejm, i rząd, szczególnie Rządowe Centrum Legislacji. Ale to jest efekt sukcesu, który państwo osiągnęliście, bo wszyscy zauważyli, że te wyroki nie tylko trzeba... Ale o tym wiedzieli wszyscy, nikt nie kwestionował potrzeby ich realizacji, tylko jakoś nie starczało chęci, żeby zmierzyć się z tym problemem.

Chciałbym, jeżeli państwo pozwolą, w taki symboliczny sposób przekazać panu przewodniczącemu najwyższe wyróżnienie resortowe, medal Ministra Sprawiedliwości, w podziękowaniu za tę współpracę, z mojego punktu widzenia idealną w przypadku wyroków, które są obszarem zainteresowania legislacyjnego ministerstwa.

*(Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski wręcza medal Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Piotrowi Zientarskiemu)*

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

W związku z tym, że w składzie komisji wśród ośmiu osób jest siedmiu mężczyzn, czego nie sposób nie zauważyć, to pozwolą państwo, że za chwilę wręczone kwiaty jedynej w składzie naszej komisji pani senator.

*(Rozmowy na sali)*

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Bardzo dziękuję.

Jestem wzruszony takim wspaniałym wyróżnieniem. Tym bardziej sobie to cenię, że otrzymałem je jako pierwszy parlamentarzysta. Bardzo dziękuję panu ministrowi.

Wszyscy cieszymy się, że ta współpraca pomiędzy komisją a Biurem Legislacyjnym, panem prezesem i całym Trybunałem wspaniale jest realizowana. Ta praca, pomimo że często jest dość długa, bo trwa do późnych godzin wieczornych, to daje nam wszystkim satysfakcję. Rzeczywiście, jeśli widać jej wymierny efekt i sens, tym bardziej nas mobilizuje. Jeszcze raz dziękuję.

Czy ktoś z gości chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę, wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, pan Ryszard Pęk.

### **Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa Ryszard Pęk:**

Dziękuję bardzo.

Panie Prezesie! Panie Ministrze! Panie Przewodniczący!

Pozwolę dołączyć się do tych wszystkich podziękowań i przekazać gratulacje od pana sędziego Stanisława Dąbrowskiego, który nie mógł być obecny tylko dlatego, że w tej chwili przewodniczy posiedzeniu rady.

Chciałbym powiedzieć jeszcze o pewnym szczególnym związku pomiędzy radą a Komisją Ustawodawczą. Radę z komisją łączy pewna unia personalna, która wychodzi na dobre przede wszystkim radzie, ale mam nadzieję, że również komisji. Otóż tak wspaniale się składa, że członkami rady są: pan Krzysztof Kwiatkowski, wcześniej

senator, a obecnie minister sprawiedliwości, pan przewodniczący Piotr Zientarski, także obecny pan senator Leon Kieres.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Obecny członek rady.)*

Obecny członek rady...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...i komisji...)*

...i Komisji Ustawodawczej. Ta unia wychodzi przede wszystkim na zdrowie radzie. Chciałbym bardzo podziękować w imieniu pana przewodniczącego i wszystkich członków rady za bardzo aktywną pracę panów senatorów.

Była mowa o tej ważnej części działalności komisji, a mianowicie wykonywaniu wyroków Trybunału. Ja może powiem z punktu widzenia sędziego, zwłaszcza sędziego sądu administracyjnego, o tym, o czym mówił pan prezes Zdziennicki. Otóż rzeczywiście czasami jak kania dżdżu sędziowie oczekują na to, aby wyrok Trybunału został wykonany.

Przyłączam się do wszystkich gratulacji, które zostały złożone. Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący i życzę sobie dalszej tak wspaniałej współpracy jak dotychczas. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Bardzo dziękuję.

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, pani Joanna Agacka-Indecka,

Bardzo proszę, Pani Prezes.

#### **Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej**

#### **Joanna Agacka-Indecka:**

Panie Przewodniczący! Panie Prezesie! Panie Ministrze!

Mogę tylko oczywiście dołączyć się do tych gratulacji. Myślę, że gratulacje mają często dwojaki charakter: albo są okolicznościowe, albo są okolicznościowe, ale mają bardzo istotną treść i znaczenie. Ze słów, które tutaj padły, i z przekonania samorządu adwokackiego, wynika, że to właśnie ta działalność najsilniej wpłynęła na minione lata i prace Komisji Ustawodawczej. To dzięki inicjatywie komisji wiele wyroków Trybunału Konstytucyjnego zostało wykonanych. Ale ważne jest także to, że debata, która toczyła się w tej komisji, zawsze była bardzo otwarta i szeroka. I to chciałabym bardzo mocno podkreślić. Często przed Trybunałem Konstytucyjnym, przed panem prezesem, spotykają się strony walczące o poglądy na temat prawa reprezentowane przez ministra sprawiedliwości jako prokuratora generalnego, ale i reprezentowane przez adwokatów, a także przez Sejm. Wydaje się, że Komisja Ustawodawcza przeniosła tę debatę także na forum parlamentarne, bo i tutaj było wyrażanych wiele poglądów istotnych dla kraju.

Odbywały się tu też konferencje. Jedną z nich była konferencja dotycząca dróg do kariery prawnika w Polsce – tak wówczas istotnego zagadnienia, budzącego wiele emocji – którą to konferencję mieliśmy zaszczyt organizować ze wsparciem pana marszałka, a w szczególności ówczesnego pana przewodniczącego i komisji. Ale odbyły się także bardzo istotne debaty dotyczące modelu sądownictwa. W tych debatach dzięki pracy i wsparciu komisji mogliśmy prezentować swoje poglądy na szerszym forum w takiej rzeczywiście bardzo poważnej debacie. Chciałabym za nie podziękować, bo

one przynosiły także weryfikację naszych poglądów w spokojny, parlamentarny sposób.

Wydaje się, że niezwykle ważne jest to – przyłączam się do już wypowiedzianej tu opinii – że inicjatywy legislacyjne Senatu są przygotowywane niezwykle starannie. Może tego nie widać, kiedy inicjatywa jest samodzielna, kiedy nie ma inicjatywy innych podmiotów, bo zawsze to, co jest dobre, wydaje się oczywiste. Ale kiedy na tym samym polu ścierają się dwie inicjatywy, to wówczas tę staranność można rzeczywiście ujrzeć w pełnym świetle i bardzo docenić.

Mogę przyłączyć się tylko do tych gratulacji. W sytuacji, w której były przewodniczący komisji, obecnie minister, rozumie istotę wyroków i konieczność ich wykonania, a obecny przewodniczący jest niezwykle aktywny, na miejscu pana prezesa obawiałabym się tego, że za chwilę będzie za mało wyroków i Trybunał będzie musiał bardzo przyspieszyć swoją pracę. Dziękuję bardzo za to zaproszenie i jeszcze raz serdecznie gratuluję. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo za te miłe słowa.  
Bardzo proszę.

**Ekspert z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka  
Piotr Kładoczny:**

Piotr Kładoczny, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Ja bardzo dziękuję panu przewodniczącemu za zaproszenie. Pani prezes ze względu na zajęcia poza Warszawą nie mogła przybyć na posiedzenie i pozwoliła sobie mnie wydelegować. Nie chcę wiele mówić. Zostało już powiedziane wszystko o komisji i o tym, żeby wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego było realizowane w Senacie.

Bardzo dziękuję państwu, panu przewodniczącemu, byłemu panu przewodniczącemu komisji i państwu senatorom, a w szczególności oczywiście pracownikom Biura Legislacyjnego.

Pozwoliłem sobie zabrać głos, bo chciałbym powiedzieć o czymś, co nie zostało jeszcze powiedziane. W ocenie fundacji – ocenie może błędnej, mnie jednak wydaje się, że dosyć trafnej – rozstrzygnięcia proponowane przez senacką Komisję Ustawodawczą są często dalej idące w zakresie ochrony praw człowieka niż późniejsze wykonywanie tychże orzeczeń przez ministerstwo. Dlatego szczególnie państwu dziękuję. I biorąc pod uwagę przeszłość pana ministra jako przewodniczącego komisji, mam nadzieję, że to się może w tym zakresie zmienić. Jeszcze raz bardzo dziękuję państwu.

*(Brak nagrania)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

...Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Bardzo proszę wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji, pana Piotra Grykę, o zabranie głosu.

**Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji****Piotr Gryśka:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Panie Prezesie! Szanowni Państwo!

Ja też zacznę od gratulacji. Pogratuluję tego, czego już nikt Senatowi nie odbierze, czyli palmy pierwszeństwa, gdyż Senat jako pierwszy w sposób zinstytucjonalizowany i systematyczny podjął prace nad realizowaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Rząd był tutaj rzeczywiście trochę później, ale nie dużo później. W Rządowym Centrum Legislacji została utworzona taka komórka, która najpierw w sposób nieformalny – a od kwietnia tego roku wprost zostało to wpisane do ustawy o Radzie Ministrów – zajmuje się analizą i monitorowaniem, a także przygotowaniem projektów realizujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

W imieniu pana ministra Berka chciałbym bardzo serdecznie podziękować panu ministrowi Kwiatkowskiemu i panu przewodniczącemu Zientarskiemu za współpracę na polu realizacji tych wyroków, zarówno pomiędzy panami przewodniczącymi a panem ministrem, jak też na poziomie roboczym, gdzie w ramach departamentu wymienialiśmy się materiałami i przemyśleniami z pracownikami Biura Legislacyjnego Senatu. Tak że bardzo uprzejmie dziękuję za tę współpracę.

Czasami było rzeczywiście tak, że kiedy na różnych etapach postępowania legislacyjnego nasze projekty się spotykały, to okazywało się, że nasze zdania co sposobu zrealizowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego były różne. W trakcie chyba ostatniego posiedzenia Komisji Ustawodawczej, na którym była omawiana jedna z inicjatyw RCL, z panem przewodniczącym i ze wszystkimi senatorami doszliśmy do wniosku, że najlepiej jest, kiedy oba projekty w toku prac parlamentarnych mają szansę się spotkać, bo nawet jeżeli te spojrzenia się różnią, to referenci tychże projektów mają możliwość przedstawienia swoich argumentów, dzięki czemu realizacja tych wyroków może postępować możliwie w najpełniejszy i najlepszy sposób. To wynikło przy okazji tego, kiedy niestety oba projekty realizujące ten samo wyrok nie spotkały się i w efekcie nastąpiło uchwalenie ustawy rzeczywiście w niezbyt dobry sposób dla systemu prawa. Mam nadzieję, że w przyszłości takie sytuacje już się nie przydarzą.

Jeszcze tylko na zakończenie powiem, że rzeczywiście teraz wyroki są realizowane praktycznie na bieżąco. Jest to zapewne wynik trochę zdrowego współzawodnictwa. Chciałbym państwu zdradzić z zaplecza rządu, że to, że Rządowe Centrum Legislacji zajęło się monitorowaniem tych orzeczeń i sposobu ich realizowania przez ministrów, spowodowało, że również ministrowie zintensyfikowali prace nad realizacją wyroków, które dotyczą ich działów administracji, bo wiedzą, że jeżeli oni tego nie zrobią, to stosowny projekt przygotowuje Rządowe Centrum Legislacji albo Komisja Ustawodawcza. Zaległości więc rzeczywiście bardzo się zmniejszyły. Ta realizacja następuje praktycznie na bieżąco.

Ostatni materiał, jaki przygotowało Rządowe Centrum Legislacji dla Rady Ministrów w tym zakresie, to zestawienie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności ustaw z konstytucją. To są takie wyroki, w uzasadnieniu których Trybunał, stwierdzając zgodność zaskarżonych przepisów, dawał pewne wytyczne, wskazówki czy zalecenia co do możliwych działań, które mogą poprawić system prawa. Tego rodzaju inicjatywy będą również pojawiać się ze strony Rządowego Centrum Legislacji. Dziękuję za tę współpracę i gratuluję osiągnięć. Bardzo uprzejmie dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję, Panie Prezesie.

Ja także zauważyłem, że ta współpraca jest nie tylko symboliczna, jak na przykład wizyta pana prezesa na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, ale także, że ta współpraca będzie i jest realizowana. My nawet jak mamy informację, że Rządowe Centrum Legislacji czy rząd wcześniej przygotowuje projekt, nie wstrzymujemy swojej inicjatywy, uznając, że przecież są różne możliwości wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli jest szerszy wachlarz tych propozycji, to tym lepiej dla projektu finalnego. Dziękuję bardzo.

Czy ktoś...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

*(Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski: Jeszcze pan przewodniczący...)*

*(Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki: Przepraszam...)*

*(Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski: Panie Prezesie, proszę bardzo.)*

Proszę bardzo.

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

**Bohdan Zdziennicki:**

Jeżeli można coś dodać, już w toku takiej bardziej swobodnej dyskusji, która byłaby najciekawsza, to chciałbym jeszcze powiedzieć, że Trybunał ma także swoje ograniczenia związane z tak zwanym negatywnym ustawodawcą i zasadą skargowości. To znaczy wnioskodawca, czy to zadający pytanie prawne, czy składający skargę, określa, co może zrobić Trybunał, czyli określa zakres zaskarżenia i podane wzorce. Nie znaczy to jednak, że ta regulacja nie ma innych mankamentów, często być może nawet niekonstytucyjnych. Nie wiem, czy to jest dobre rozwiązanie *de lege lata*, ale takie ono jest.

Czyli gdy w orzeczeniu stwierdza się, że w zakresie zaskarżenia i podanych wzorców dany zapis jest zgodny z konstytucją, to nie znaczy to, że naprawdę jest to zgodne z konstytucją. Przykład daje obecny spór, który tak poruszył opinię publiczną, na temat wliczania ocen z religii do średniej ocen ze świadectw szkolnych na tle zasady świeckości państwa. Taki był zakres zaskarżenia. A sprawa będzie znacznie poważniejsza, ponieważ teraz grupa posłów wniosła także wniosek, który nie został połączony, bo był zgłoszony w przeddzień, odnośnie do zaskarżenia samej ustawy. To jest podstawa do wydania rozporządzenia. Sprawa wywołała znowu wielki spór. I to, co porusza opinię publiczną – choć sam jestem wierzący – z punktu widzenia konstytucji ma wielkie znaczenie. Czyli: pozytywny – negatywny ustawodawca. Państwo są ustawodawcą pozytywnym, my jesteśmy negatywnym, ale może nie całkowicie, tylko w ograniczonym zakresie.

Jeszcze jedna uwaga. Realizując te dążenia Senat – który jest w parlamencie izbą rzeczywiście gwarantującą jakość ustawodawstwa, bo skupia wybitne osobistości – warto chyba gromadzić wszystkie społeczne i inne sygnały o mankamentach ustawodawstwa. Bo, Panie Ministrze, na przykład czasami pojawiają się pytania prawne, które nie zawierają problemu dotyczącego aż mankamentu konstytucyjnego, ale widać wyraźne jakieś wady prawne. Przykładowo jakiś sędzia – czyli jeden z podmiotów najlepiej znających system prawa – orzekający co do prawa autorskiego czy innego prawa

dostrzega jakiś problem, który go denerwuje, i zgłasza to. My zaś mówimy, że to nie jest niekonstytucyjne, bo nie ma rangi naruszenia konstytucji. No ale nadal są wyraźne jakieś mankamenty prawne. Sprawa wpływa do Trybunału, rusza cała machina, jest skład piętnastu sędziów, są debaty... Ale my nie możemy za wiele rozpoznać, bo taka już jest uroda Trybunału, że musi być przeprowadzona debata, muszą być posiedzenia... A więc jest tu problem. Gdyby był kanał, który pozwalałby sędziom zgłaszać wszystko, co ich boli, do ministerstwa, to byłoby znakomicie. No, inne kanały, które istnieją w zakresie organizacji pozarządowych... One są. Czy zatem nie warto, nadmiernie tego nie formalizując – chociaż my prawnicy zawsze chcemy wszystko formalizować i stworzyć instytucje – to wykorzystać? Bo samo orzecznictwo Trybunału, niezależnie od możliwości jego oceny i krytyki, jest z najwyższej półki: wskazujemy, że coś naruszyło konstytucję. Ale to nie znaczy, że takie rozwiązanie jest dobre i że ono nie budzi niepokoju społecznego. Gdyby inne formy też skanalizować...

Forma, którą chcemy rozwinąć – chociaż możliwości Trybunału nigdy nie będą większe, bo jest piętnastu sędziów i chyba nie może być więcej – dotyczy sygnalizacji. My czasami z tego korzystamy, ale często chciałoby się móc szerzej coś wskazywać. Z tym że to wykracza już poza rolę Trybunału. Ale my widzimy problem, który powstał u nas z uwagi na zgłoszone pytania prawne, skargi konstytucyjne czy wnioski. W wyniku naszych debat... Bo u nas, tak samo jak w Senacie, podstawą mądrości jest *audiatur et altera pars*, czyli wysłuchaj drugiego; i przestrzegamy drugiej zasady łacińskiej, że nikt nie wie wszystkiego, a mądrość rodzi się, o czym pięknie mówiła pani prezes, w wyniku ścierania się poglądów. I dzięki temu wszyscy się wzbogacamy. Nie zawsze damy się przekonać, niemniej jednak zawsze jesteśmy bogatsi.

Reasumując: warto byłoby uruchomić chyba te kanały do wskazywania mankamentów ustawodawstwa, tak by adresatem uwag był rząd, Rządowe Centrum Legislacji jako główny inicjator inicjatywy ustawodawczej, Senat czy inny organ. Bo wiele spraw, czasami nawet już zawartych w orzeczeniu, jednak umyka. Warto więc te orzeczenia czytać, także ich uzasadnienia, bo tam są różne sprawy, z których można wyłuskać to, co być może nie zostało dostrzeżone przez ustawodawcę albo jest znane, ale nie uzyskało potwierdzenia Trybunału.

Na koniec dodam, że zawsze polecam czytanie Kelsena, bo był to genialny prawnik. Polecam zwłaszcza tekst o sądownictwie konstytucyjnym, który ostatnio wydaliśmy po raz pierwszy po polsku, jasno napisany – bo wielcy prawnicy mówią bardzo jasno – w którym Kelsen zawarł wiele naprawdę fantastycznych stwierdzeń, w pełni aktualnych w naszej rzeczywistości. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Pan minister jeszcze chce coś dodać.

Bardzo proszę.

**Minister Sprawiedliwości  
Krzysztof Kwiatkowski:**

Ja bardzo przepraszam, ale padło stwierdzenie, że wszystko zostało powiedziane, a ja sobie przypomniałem, że jednak nie powiedziałem jeszcze o dwóch sprawach.

Ja tak dosyć frywolnie powiedziałem o tej konkurencji między Komisją Ustawodawczą i rządem, a prawda jest taka, że my wielokrotnie byliśmy w takiej sytuacji, że Komisja Ustawodawcza pracująca nad realizacją niektórych wyroków, z uwagi na ich charakter, bez inicjatywy rządu nie mogła przedstawić swojej inicjatywy. Tak więc ta inicjatywa rządu w odniesieniu do innych podmiotów inicjujących proces legislacyjny czasami była potrzebna. Dlatego bardzo cieszę się z decyzji ministra, wtedy jeszcze pana ministra Berka.

Przepraszam, bo to moje przeoczenie, że kiedy dziękowałem różnym osobom, nie podziękowałem dwóm osobom – sekretarzom komisji. Bo w komisji mogą być najlepsi senatorowie, może być wspaniałe Biuro Legislacyjne Senatu, ale plan pracy, obieg dokumentów... Czasami, wbrew temu, co się wydaje, wpływ merytoryczny – silniejszy niż wpływ wielu członków komisji – ma właśnie sekretarz komisji. Chciałbym wic bardzo serdecznie podziękować pani Annie i panu Michałowi. Nie wiem, czy pani Ania nie rzuci zaraz piorunującego spojrzenia...

*(Wesołość na sali)*

...ale muszę państwu powiedzieć, że jak stąd odchodziłem, to przedstawiłem jej propozycję przejścia do Ministerstwa Sprawiedliwości, ale powiedziała, że Senatu na Ministerstwo Sprawiedliwości się nie zamienia.

A teraz już chciałbym państwa gorąco przeprosić, ale wyszedłem z posiedzenia rządu – bo dzisiaj jest wtorek – i już muszę wracać, dlatego, jeżeli państwo pozwolą, pożegnałbym się.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję.

Ten punkt właściwie już dobiega końca, bo planowaliśmy zakończyć go w ciągu godziny.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?...

*(Brak nagrania)*

### **Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki:**

Korzystając z okazji, chciałbym państwa zaprosić na dość ciekawe spotkanie, które odbędzie się dzisiaj, poświęcone społecznej gospodarce rynkowej: ile społeczeństwa, ile rynku? Czyli chodzi o typowy, ale dość ciekawy konflikt wartości. Każdy z naszych znakomitych gości będzie miał po dwadzieścia minut na prezentację – taki mamy zwyczaj. Będzie pan profesor Kołodko, pan profesor Orłowski, wcześniej doradca pana wicepremiera Balcerowicza, także znany prawnik. Zatem zapraszam państwa. Będzie też debata, którą przeniesiemy – bo, jak wiemy, nie ma dyskusji na spotkaniu, jako że nie byłoby dobrze, gdyby w sali posiedzeń doszło do zbyt ostrych polemik – do foyer, gdzie wszyscy już przy kawie, herbacie ciągną interesujące wątki, często kontrowersyjnie przedstawione przez rozmówców. Będzie dyskusja o zasadzie społecznej gospodarki rynkowej, o tym, jak ją realizować w naszej legislacji, jak wartości społeczne mają się zderzać z twardymi wymogami rynku, ekonomii, pieniędzy... Czyli będą to takie wymierne problemy, jedne z najtrudniejszych kwestii, jakie mamy zapisane w konstytucji.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Na tym chciałbym zakończyć ten uroczysty punkt naszego posiedzenia.

Pan minister mnie wyprzedził, ale ja też chciałbym serdecznie podziękować za dotychczasową współpracę wszystkim, którzy wnieśli olbrzymi wkład w prace naszej komisji. Bardzo serdecznie dziękuję panu ministrowi, wszystkim członkom komisji, panu dyrektorowi Kapelińskiemu i całemu Biuru Legislacyjnemu, wszystkim osobom, które tak życzliwie wspierają nas w różnych uwagach, propozycjach. Dziękuję za opinie Krajowej Rady Sądownictwa, a także bardzo aktywny udział przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej, osobiście pani prezes, a także panu mecenasowi Dębowskiemu, panu mecenasowi Andrzejowi Siemińskiemu, panu z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, której przedstawiciele, w szczególności pani prezes, bardzo często uczestniczą w naszych posiedzeniach. Chciałbym podziękować szczególnie panu prezesowi, bo clou naszej pracy to jest właśnie wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ale nie zapominajmy o tym, że komisja, tak jak powiedziałem na wstępie, ma przecież jeszcze, że tak powiem, na swoich plecach – takie było życzenie pana marszałka – uchwały okolicznościowe, a także normalną, bieżącą pracę, czyli bieżące inicjatywy ustawodawcze, a nawet własne inicjatywy ustawodawcze. Tak że tej pracy jest rzeczywiście sporo. Dlatego cenimy, że uczestnicy dzisiejszego posiedzenia, także ci, których dzisiaj nie ma, bardzo często przedstawiają swoje propozycje, które wazymy i które często znajdują efekt w naszych poprawkach.

Chcę powiedzieć, że poprawia się skuteczność Senatu. W zeszłym roku ponad siedemdziesiąt kilka procent, a w tym roku już 86,6% poprawek wniesionych przez Senat zostało przyjętych przez Sejm, a więc procent przyjętych poprawek zwiększa się. W skali kadencji to są tysiące poprawek przyjętych przez Sejm i jest to w dużej mierze też efekt naszej codziennej pracy.

Na koniec, korzystając z okazji, bo jesteśmy przecież w okresie przedświątecznym, chciałbym z całego serca wszystkim państwu, członkom komisji, ale w szczególności gościom przybyłym do Senatu, złożyć najserdeczniejsze życzenia świąteczne, wspaniałych rodzinnych świąt Bożego Narodzenia oraz wszelkiej pomyślności w Nowym Roku. Dziękuję bardzo. *(Oklaski)*

Ogłaszam przerwę.

*(Przerwa w obradach)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Wznawiam posiedzenie.

Proszę o przedstawienie wyroku pana doktora Marka Jarentowskiego.

Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.



W wyroku o sygnaturze K 54/07 Trybunał Konstytucyjny zakwestionował cztery grupy niezwiązanych ze sobą przepisów ustawy o Centralnym Biurze Korupcyjnym.

Po pierwsze, Trybunał zakwestionował art. 1 ust. 3 w zakresie, w jakim za korupcję w sektorze prywatnym uznaje zachowanie jakiegokolwiek osoby niepełniającej funkcji publicznej, nie zawężając tego określenia za pomocą przesłanek szkodliwych społecznie odwzajemnień, a jednocześnie przez to, że używa wyrażen niejasnych znaczeniowo, oraz na skutek wysłowienia uchybiającego wymogom logiki formalnej.

Druga grupa przepisów to art. 22 ust. 4–7 w zakresie, w jakim umożliwia CBA zbieranie danych wskazanych w ustawie o ochronie danych osobowych oraz korzystanie z danych tego typu i informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą, bez zagwarantowania instrumentów kontroli sposobu przechowywania i weryfikacji danych oraz sposobu usuwania danych zbędnych dla wykonywania ustawowych zadań CBA.

Trzecia grupa przepisów to art. 22 ust. 8–10.

I czwarta grupa to art. 40 w zakresie, w jakim dopuszcza przeprowadzenie oględzin nieruchomości lub innych składników majątkowych bez określenia sposobu wykorzystywania i przechowywania uzyskanych tą drogą danych.

Jeśli chodzi o pierwszy zakwestionowany przepis, art. 1 ust. 3, to w zasadzie chodzi o to, że ustala on następującą definicję korupcji:

„Korupcją, w rozumieniu ustawy jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”.

To ostatnie określenie wzbudziło najwięcej zastrzeżeń Trybunału. Ten przepis za korupcję uznaje także zachowanie jakiegokolwiek osoby niepełniającej funkcji publicznej, działającej w sektorze prywatnym, nawet w przypadku, gdy nie dochodzi do „szkodliwych społecznie odwzajemnień”.

Trybunał stwierdził, że definicja ta „nie pozwala na dostatecznie ściśle odróżnienie działań w sektorze prywatnym, które stanowią wyraz korzystania z wolności gospodarczej i swobody zawierania umów – i nie powinny być zdaniem Trybunału penalizowane – od działań, które jako noszące znamiona społecznie szkodliwych odwzajemnień uzasadniają uznanie ich za karalne w ujęciu szeroko pojmowanej formuły art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka”. W konsekwencji owa „legalna definicja korupcji w sposób niezasadny rozciąga to pojęcie na czynności w obrocie prywatnym bez udziału osób pełniących funkcje publiczne, nie odwołując się przy tym do znanego prawu karnemu kryterium dookreślającego «szkodliwych społecznie odwzajemnień»”.

Poza tym przepis ten budzi zastrzeżenia natury legislacyjnej. Używa określeń „bezpośrednio lub pośrednio” w odniesieniu do „obiecywania, proponowania, wręczania, żądania, przyjmowania nienależnej korzyści”. Powoduje to niejasność co do określenia zakresu podmiotów dopuszczających się korupcji. Nie wiadomo na przykład, czy osoba przekazująca informację należy do tego kręgu podmiotów, czy nie.

Ponadto niejasne jest też określenie „korzyści majątkowej, osobistej lub innej”. No bo, jeśli mamy korzyść majątkową osobistą, no to co to jest ta korzyść inna.

Ponadto w definicji tej niejasne jest też sformułowanie części końcowej przepisu: „w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”. Niejasne w szczególności jest to, czy określenie „w toku działalności gospodarczej” odnosi się do wszelkich zachowań „w toku działalności gospodarczej”, także w sektorze całkowicie prywatnym, czy tylko do działań generujących obowiązki podmiotów działalności gospodarczej w stosunku do państwa lub innych instytucji publicznych, na przykład samorządu terytorialnego czy zawodowego.

W definicji tej w sformułowaniu art. 1 ust. 3 ustawy, będący zwrotem rozbudowanym składniowo i zawierającym szereg elementów określenia pojęcia „korupcji”, przedzielonych wielokrotnie spójnikiem „lub”, stosowanego przy formułowaniu alternatyw, można też zauważyć logiczny błąd amfibologii. Polega on tu na braku jednoznaczności, czy końcowe elementy wyliczenia cech korupcji, to jest sformułowania „w zamian za działanie lub zaniechanie działania” i „w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”, odnoszą się do wszystkich poprzednio wymienionych postaci zjawiskowych korupcji określonych czasownikowo, czy tylko do tych, które stanowią ostatnie dwa segmenty alternatyw, to jest do „przyjmowania propozycji lub obietnicy takich korzyści”. Mamy więc tu do czynienia z wypowiedzią wieloznaczną ze względu na składnię.

W zdaniu złożonym, a taką konstrukcję ustawodawca nadał temu artykułowi kwestionowanej ustawy przez wielokrotne użycie spójnika alternatywy zwykłej „lub”, poszczególne spójniki traktowane muszą być jako istotne, zaś zakres odniesienia każdego z użytych spójników winien być jednoznacznie wyznaczony. Stąd niekonstytucyjność tej definicji.

Jeśli chodzi o drugą grupę przepisów, ust. 4–7 w art. 22 – pozwolę sobie pominąć ich przytaczanie – Trybunał stwierdził, że przepisy te umożliwiają zbieranie i przechowywanie danych osobowych niezbędnych do realizacji ustawowych zadań CBA. I odnośnie do owych uprawnień CBA, stwierdził, iż środki pozostające do dyspozycji władz publicznych pozwalają na daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności. Jeśli jednak nie zostanie zachowana proporcjonalność wyznaczająca miarę zakresu i procedury tej ingerencji, to ingerencja ta może przekreślić istotę prawa do prywatności. „Autonomia informacyjna” jednostki sprowadza się do ochrony każdej informacji osobowej oraz przyznania podstawowego znaczenia zgodzie osoby na udostępnienie informacji o niej. Dotyczy to również inwigilacji, jak i rozpowszechniania informacji. Zdarzenia te mogą prowadzić do naruszenia godności ludzkiej.

Konstruując tego rodzaju przepisy ustawodawca powinien w szczególności zadbać o poprawność legislacyjną, a także o konstytucyjną zasadę proporcjonalności zastosowanego środka.

W zakresie autonomii informacyjnej konstytucja kreuje dwa prawa podmiotowe: dostęp do dokumentów i zbiorów oraz prawo do żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych. O ile to pierwsze prawo może podlegać ustawowym ograniczeniom, bo tak mówi art. 51 konstytucji, to w przypadku prawa do żądania sprostowania lub usunięcia informacji, konstytucja nie przewiduje możliwości ustawowego ograniczania tego prawa, co oznacza, że jego ewentualne ograniczenia muszą być oceniane w świetle „surowego” art. 31 konstytucji, który konstytuuje tę zasadę proporcjonalności.

Kolejna grupa zakwestionowanych przepisów to są ust. 8–10 w art. 22. Tu również pozwolę sobie na pominięcie przytaczania tych przepisów. Przepisy te upoważniają premiera do określenia w drodze rozporządzenia kwestii związanych z udostępnianiem CBA danych osobowych zebranych przez inne służby, a także sposobu przetwarzania danych osobowych i rodzajów jednostek CBA uprawnionych do korzystania z tych zbiorów.

Trybunał stwierdził, iż przepisy te kolidują z wymogiem ustawowej formy regulacji statuowanym przez art. 51 ust. 5 konstytucji. Przepis ten stanowi: „Zasadę i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Tymczasem ustawodawca przekazał te kwestie do regulacji rozporządzeniowej.

I ostatni zakwestionowany przepis to jest art. 40. Przepis ten upoważnia funkcjonariuszy CBA do przeprowadzania oględzin u osób pełniących funkcje publiczne.

Trybunał stwierdził, iż instytucja oględzin budzi zastrzeżenia co do jej zgodności z zasadą proporcjonalności, a w szczególności w aspekcie jej niezbędności. Ponadto, przy porównywaniu instytucji oględzin z ustawy o CBA z instytucją przeszukania z k.p.k., zaskakujące jest to, że przy podobieństwie obu instytucji w zakresie ingerencji w te same wolności i prawa, „warunki przeprowadzania przeszukania, które zmierza do uzyskania dowodów rzeczowych, to jest przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub świadczących o jego popełnieniu przez podejrzanego, są znacznie bardziej rygorystyczne niż warunki przeprowadzania oględzin, które mają ustalić jedynie stan składników majątkowych wskazanych w oświadczeniu majątkowym osoby zobowiązanej do złożenia tego typu oświadczenia”.

Brak też „jakichkolwiek regulacji gwarancyjnych w zakresie przechowywania i wykorzystania danych uzyskanych w trakcie oględzin, które to regulacje zabezpieczałyby przysługujące każdemu konstytucyjne prawo do ochrony życia prywatnego (...) oraz zapewniały podmiotom, których dotyczą oględziny, status (co najmniej) porównywalny ze statusem podmiotów, względem których dokonano przeszukania”.

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązujących przepisów o dwanaście miesięcy, czyli do dnia 2 lipca 2010 r. Jednocześnie – to powinienem powiedzieć na początku – Trybunał nie miał generalnie zastrzeżeń co do ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i istnienia tej służby. Trybunał uznał tylko, że to jest dopuszczalna ocena ustawodawcza i nie czuje się uprawniony do oceny celowości rozwiązań instytucjonalnych przyjętych przez ustawodawcę.

Jeśli chodzi o wykonanie orzeczenia, to pewne grupy z tych przepisów można byłoby zmodyfikować, jeśli tak można powiedzieć, siłami samego Senatu. Miałyby polegać głównie na naprawieniu wadliwości legislacyjno-redakcyjnej definicji. I tu propozycja tej definicji byłaby taka:

„Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest udzielanie, przyjmowanie, żądanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za:

- 1) zachowanie w wykonywaniu funkcji publicznej lub
- 2) motywowane społecznie szkodliwymi odwzajemnieniami zachowanie w toku działalności gospodarczej”.

To jest oczywiście definicja robocza, którą można dopracować.

Co do pozostałych grup przepisów, pierwszy problem jest taki, że potrzebna byłaby jednak współpraca ministra, w tym wypadku premiera, nadzorującego tę służbę, czyli de facto merytorystów z Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ale jednocześnie

z innych służb, dlatego że – i tu przechodzę do drugiego problemu – w ustawach dotyczących niektórych innych służb, na przykład w ustawie o Policji czy ustawie o Straży Granicznej są podobnie niekonstytucyjne przepisy, gdyby stosować te same wzorce, które zostały zastosowane w przypadku ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zatem ze względu na ekonomikę legislacyjną uzasadnione wydaje się pozostawienie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie rządowi. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Bardzo dziękuję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Rozumiem, że to są propozycje, tak jak pan powiedział, mające charakter kierunkowy. Chodzi o to, że istnieje potrzeba wszczęcia, że tak powiem, drogi legislacyjnej, zwrócenia się do pana marszałka o podjęcie inicjatywy. Rozumiem, że taki jest pana wniosek.

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Może wyraziłem się nieprecyzyjnie. To znaczy część przepisów dałoby się wykonać własnymi siłami. Ale są takie przepisy, w których jest duży ładunek merytoryczny w takim dość specyficznym zakresie, dlatego ich modyfikację Senat powinien pozostawić rządowi, bo my nie byliśmy w stanie temu podolać. Być może stąd propozycja, żeby jednak nie wszczynać inicjatywy.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Czyli, jest propozycja, żeby nie podejmować inicjatywy.

Czy ktoś chciałby się wypowiedzieć co do tej sugestii? Nie.

Zatem ja poddamę pod głosowanie wnioski o niezwracanie się do pana marszałka o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (4)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Wniosek został przyjęty jednomyślnie.

Dziękuję bardzo.

*(Senator Zbigniew Cichoń: Przepraszam. Czy można?)*

Bardzo proszę.

**Senator Zbigniew Cichoń:**

Ja nie jestem dokładnie zorientowany w procedurze, ale czy my nie powinniśmy wystąpić jednak z sugestią do marszałka Sejmu, żeby podjął niezbędną inicjatywę. Wprawdzie oni mają w swojej gestii dostosowanie prawodawstwa do wyroków Trybunału Konstytucyjnego i powinni to uczynić z urzędu, ale skoro tego do tej pory nie uczynili, to wydaje mi się, że my nie powinniśmy działać tak troszeczkę na zasadzie Piłata, który umywa ręce, bo wychodzimy z założenia, że powinien to zrobić Sejm, a Sejm tego nie czyni, w związku z czym...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie.)*

...powinniśmy zasygnalizować to i zwrócić się z tym do Sejmu. Nie wiem, czy taka praktyka jest dopuszczalna, ale wydaje mi się, że tak.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Panie Senatorze, była już taka praktyka, że komisja występowała do marszałka Senatu, a marszałek Senatu, uznając argument, dlaczego my nie zajęliśmy się tym, zwracał się do marszałka Sejmu, żeby z wielu względów inicjatywę ustawodawczą podjął Sejm, czy Rządowe Centrum Legislacji, które wiem, że zajmuje się tym problemem, bo pan prezes mówił mi o tym. W takiej sytuacji rzeczywiście widzimy, że ten wyrok powinien być jednak wykonany, ale nie naszymi siłami, tylko lepiej byłoby wdrożyć w tej sprawie drogę legislacyjną poza Senatem.

Czyli rozumiem, że przyjmujemy uchwałę, żeby wystąpić do marszałka nie o podjęcie inicjatywy, tylko o zwrócenie się, tak?

*(Senator Zbigniew Cichoń: Tak.)*

Dziękuję bardzo.

Czyli rozumiem – zwracam się do pana prezesa – że Rządowe Centrum Legislacji pracuje...

**Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji  
Piotr Gryśka:**

Rządowe Centrum Legislacji pracuje nad tym. Podobne regulacje są rzeczywiście w większej liczbie ustaw, tak że ten przekrój jest dużo szerszy. Miałem nadzieję, że nasze projekty się spotkają, głównie jeżeli chodzi o tę sferę gwarancji obywatelskich przy czynnościach operacyjnych, bo to jest rzeczywiście dosyć trudny element. Ale teraz mam informację, że projektu senackiego nie będzie, więc dziękuję za umożliwienie...

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Nie można powiedzieć tego jeszcze tak do końca. Dzisiaj tak to widzimy. Możemy ewentualnie jeszcze zastanowić się nad tym głębiej. Dziękuję bardzo.

*(Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji Piotr Gryśka: Dziękuję.)*

A może...

*(Głos z sali: Pan prezes zawsze może się zwrócić z prośbą o współpracę. Tym bardziej, że już było takie...)*

No właśnie, o współpracę. Ale tutaj jest sugestia, żebyśmy ewentualnie w tym zakresie...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

To zakończmy ten temat, żeby nie było już wątpliwości.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

**Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji  
Piotr Gryśka:**

Panie Przewodniczący, my podjęliśmy również analizę tego wyroku. Tam jest rzeczywiście skomplikowana materia i te grupy przepisów, które omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego, są w różnym stopniu skomplikowane.

Mamy już pewne propozycje co do niektórych z tych rozwiązań. Rzeczywiście bardzo istotnym elementem tego wyroku, ogólnie mówiąc, jest stworzenie gwarancji do nienaruszania praw obywatelskich przy czynnościach operacyjnych służb. Tak jak mówiłem, to jest problem większej liczby ustaw niżli tylko ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w szczególności, jeśli chodzi o dostęp do danych wrażliwych, przetwarzania ich i kontroli sposobu ich wykorzystania po zakończeniu czynności operacyjnych. To jest sfera wrażliwa również, jeżeli chodzi o swobody obywatelskie.

Stąd ja, prosząc pana przewodniczącego o możliwość brania udziału w tej części posiedzenia komisji, chciałbym zorientować się, na ile analizy i te propozycje próbują zmierzyć się z tym niełatwym przecież zadaniem, i czy jest możliwość wspólnej pracy nad tymi projektami, czy to w formie współpracy, czy wymiany pewnych informacji.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Jest sekretarz Kolegium do spraw Służb Specjalnych, z którym również współpracujemy i on ma także pewne przemyślenia w tym zakresie. Tak że podjęcie pracy nad tym niełatwym fragmentem funkcjonowania państwa byłoby z całą pewnością z korzyścią dla jakości przyjętych rozwiązań. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Czy pan legislator chciałby jeszcze zabrać głos?

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

W zakresie naprawy definicji korupcji, bo rozumiem... Jeśli wyrok...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Pan mówił o tych gwarancjach.)*

Jeśli chodzi o gwarancje, to Senat na pewno nie byłby w stanie wykonać tego samodzielnie. Ale korzystając już z tej też utartej, choć rzadkiej praktyki, komisja może zwrócić się do marszałka o to, żeby wystąpił do prezesa Rady Ministrów o współpracę przy wykonywaniu pozostałych elementów wyroku. Jest też taka możliwość. Ale to już jest decyzja komisji.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Ale współpraca polega także na tym, żebyśmy wnieśli też swój wkład. Rozumiem, że intencja pana prezesa jest taka, żebyśmy wnieśli też jakiś wkład, a nie tylko żebyśmy apelowali o współpracę, nie podając swojej propozycji.

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Dlatego może być tak jak w przypadku obligacji, gdzie my przygotowaliśmy jakieś pomysły, ale rząd odmówił współpracy, a może być tak jak teraz, że część przepisów codziennie jesteśmy w stanie wykonać czy zaproponować, tak jak Biuro Legislacyjne przygotowało propozycję brzmienia definicji korupcji.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Rozumiem.

Czy pan prezes ma na myśli współpracę w tym zakresie?

**Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji**

**Piotr Gryśka:**

Panie Przewodniczący, ja ze swej strony chciałbym poinformować, że my jesteśmy tak naprawdę na końcowym etapie domykania propozycji brzmienia tych przepisów.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem.)*

Tak że my będziemy w stanie przedstawić jakąś swoją propozycję. Nie chciałbym w żaden sposób powodować spowolnienia naszych prac, które muszą iść w pewnym tempie, bo do lipca przyszłego roku te regulacje muszą wejść w życie, bo inaczej funkcjonowanie tej służby zostanie w zasadzie sparaliżowane. Tak że ja ze swej strony składam deklarację naszych dalszych prac nad tym projektem i ta współpraca może niech będzie na poziomie kontaktów roboczych, bo wiadomo, że teraz wystąpienie o przedstawienie propozycji czy współpracy ze strony premiera przedłuży pocedowanie i też nie wiadomo, na ile to...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie. To nie o to chodzi.)*

Tak że to chyba nie o to chodzi.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Jasne. Rozumiemy.)*

Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu trzeciego porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Bardzo proszę o przedstawienie wyroku panią Katarzyną Konieczko z Biura Legislacyjnego.

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

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2009 r. o sygnaturze akt SK 28/08 Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 479<sup>8a</sup> §5 zdanie drugie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że w postępowaniu w sprawach gospodarczych sąd odrzuca zawierające braki formalne zarzuty od nakazu zapłaty, wydanego w postępowaniu nakazowym, oraz sprzeciw od nakazu zapłaty, wydanego w postępowaniu porównawczym, wniesione przez przedsiębiorcę reprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do ich uzupełnienia.

Skrótowo przedstawiając istotę regulacji zakwestionowanej przez Trybunał, chciałabym podkreślić, że art. 479<sup>8a</sup> został wprowadzony dla przyspieszenia i uspraw-

nienia postępowań w sprawach gospodarczych. W intencji ustawodawcy miał również pełnić swoistą funkcję prewencyjną, zobowiązując strony do rzetelnego postępowania, a także powstrzymując pełnomocników przed nadużywaniem praw procesowych.

§1 tego przepisu dotyczył pism wszczynających postępowanie i stanowił, że w przypadku, gdy pismo rozpoczynające postępowanie w sprawie gospodarczej rozpoznawanej w postępowaniu bądź to nakazowym bądź też w postępowaniu uproszczonym jest dotknięte wadami formalnymi, przewodniczący zwraca to pismo bez wzywania do uzupełnienia braków. Przewodniczący obowiązany jest jednak pouczyć stronę, że w razie wniesienia poprawionego pisma w terminie tygodniowym, po pierwsze, termin jego wniesienia będzie liczony tak jak gdyby nie doszło do zwrotu, a po wtóre, że w zarządzeniu o zwrocie powinien wskazać również, jakie zostały popełnione błędy formalne. Jednocześnie przepis stanowił, że inne pisma procesowe również miały podlegać zwrotowi, podobnie jak pismo wszczynające bez wzywania do uzupełnienia, z tym jedynie zastrzeżeniem, że zarzuty od nakazu zapłaty tudzież sprzeciw od nakazu zapłaty odrzuca się. To samo miało dotyczyć sprzeciwu od wyroku zaocznego, aczkolwiek tylko i wyłącznie w tych wypadkach, gdy wspomniane pisma procesowe zostały wniesione przez stronę reprezentowaną przez fachowego pełnomocnika.

Trybunał zgodził się z trzema zarzutami, które zostały wysunięte pod adresem regulacji zamieszczonej w §5 zdanie drugie. Przede wszystkim Trybunał podzielił pogląd, że zakwestionowany przepis narusza prawo do sądu sformułowane w art. 45 ust. 1 konstytucji. Zdaniem Trybunału tak jak od profesjonalnych pełnomocników można wymagać zdecydowanie większej precyzji i staranności, zwłaszcza, jeśli chodzi o postępowanie w sprawach gospodarczych, to jednak wprowadzenie zbyt rygorystycznego i formalizmu w takim wypadku nie może być usprawiedliwione samym przyspieszeniem postępowania. Należy zachować standardy wynikające z art. 31 ust. 3 konstytucji, w którym wyrażona jest zasada proporcjonalności, a więc powinna być zapewniona odpowiednia ochrona praw podmiotowych, których nie można poświęcić w imię szybkości postępowania.

Jednocześnie Trybunał zauważył, że taki model procesu nie do końca odpowiada zasadzie *audiatur et altera pars*, czyli każda ze stron powinna być wysłuchana. W związku z tym zakwestionowana regulacja jest też sprzeczna z ideą sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał podzielił stanowisko skarżącego, że w tym wypadku jedynie pozwany jest dotknięty większym formalizmem, albowiem powód, któremu zwracane jest pismo wszczynające postępowanie, może naprawić swoje błędy i jego interesy nie są dotknięte, czy też nie są narażone na szkodę. Trybunał wytknął ustawodawcy, że posłużył się w tym wypadku klauzulą generalną, co jest o tyle wadliwe, że przepisy ograniczające prawa i wolności obywatelskie powinny charakteryzować się odpowiednim stopniem określoności.

Zdaniem Trybunału art. 479<sup>8a</sup> §5 zdanie drugie nie czynił zadość wszystkim tym zasadom i w związku z tym naruszał zarówno art. 45 ust. 1 jak i art. 31 ust. 3 konstytucji. Jednocześnie Trybunał podzielił pogląd, że przepis ten narusza także zasadę równości wysłowioną w art. 32 ust. 1 konstytucji.

Jak już wspomniałam, w zdecydowanie gorszej sytuacji przepis ten stawał pozwanego, który na etapie sprzeciwu tudzież zarzutów od nakazu zapłaty niejednokrotnie kończył swój udział w sprawie, bowiem, gdy wniósł nieprawidłowo sporządzone pismo procesowe, a pismo to zostało odrzucone, dalsza droga merytorycznego kwe-



stonowania orzeczenia przed pozwanym była zamknięta. W tej sytuacji naruszenie zasady kontradiktoryjności na korzyść powoda sprawiało, że nie można było mówić o zachowaniu zasady równości.

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to Trybunał zgodził się, iż w tym wypadku doszło również do naruszenia art. 78 konstytucji wyrażającego prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Zdaniem Trybunału przepis ten może zostać naruszony nie tylko wtedy, kiedy prawo do zaskarżenia orzeczenia bądź też decyzji wydanej w pierwszej instancji zostaje odebrane stronie bezpośrednio, ale również wtedy, kiedy ustawodawca, stanowiąc pewne bariery, utrudnia zaskarżenie w sposób tak dalece idący, że praktycznie strona skarżąca nie ma możliwości merytorycznej weryfikacji danego orzeczenia tudzież decyzji. Zatem Trybunał uznał, że w tym wypadku doszło do pośredniego wyłączenia zasady zaskarżalności, bowiem ustawa formułowała tak wysoce formalne i rygorystyczne przesłanki, że strona skarżąca w efekcie mogła zostać pozbawiona prawa apelacji do sądu drugiej instancji.

Wyrok ten wywołał skutki z dniem publikacji. Trybunał nie zawarł w swoim orzeczeniu żadnych wskazówek legislacyjnych. Było to związane z tym, że w międzyczasie ustawodawca zdecydował się na uchylenie całego art. 479<sup>8a</sup> k.p.c. i od 1 lipca 2009 r. przepis ten już nie obowiązuje.

Warto jedynie wspomnieć, że taka decyzja ustawodawcy wybiega naprzeciw wskazaniom Trybunału, albowiem usunięta została niekonstytucyjność dotycząca nie tylko sprzeciwu tudzież zarzutów od nakazu zapłaty, ale również sprzeciwów od wyroków zaocznych, wobec których można byłoby formułować te same zastrzeżenia. W związku z tym konkluzja jest taka, że orzeczenie to nie wymaga wykonania. Dziękuję.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Kiedy ten przepis został uchylony?)*  
1 lipca 2009 r.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Bo tutaj mamy pismo, że podlega panu...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Pan prezes Trybunału stwierdził, że zwraca się z koniecznością podjęcia prac ustawodawczych, ale to pismo jest z 14 maja, czyli to było jeszcze przed uchYLENIEM tego przepisu.

Składam wniosek o niezwracanie się do pana marszałka o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (4)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Jednomyślnie za.

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do kolejnego punktu naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze.

Bardzo proszę również panią legislator Katarzynę Konieczko o przedstawienie wyroku.

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

Dziękuję.

W wyroku wydanym w sprawie SK 7/00 Trybunał oceniał ustawę nowelizującą ustawę – Prawo spółdzielcze i zakwestionował art. 1 tejże ustawy, na mocy którego został uchylony art. 274 §2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

Trybunał zakwestionował przepis, który spowodował derogowanie z systemu prawnego podstawy umożliwiającej nabywanie przez spółdzielnie produkcji rolnej nieruchomości będących w ich użytkowaniu. Przepis art. 274 §1 prawa spółdzielczego stanowił, że nieruchomości rolne będące własnością państwa, użytkowane w dniu wejścia w życie prawa spółdzielczego, czyli 1 stycznia 1983 r., przez spółdzielnie produkcji rolnej mogły przechodzić odpłatnie na własność tych spółdzielni, na ich wniosek pod warunkiem, że wniosek ów został złożony nie później niż w terminie dwóch lat od daty wejścia w życie ustawy.

Z kolei §2 tego artykułu stanowił, że nabycie następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego, sporządzonej na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Jednocześnie tryb nabywania regulowany był rozporządzeniem Rady Ministrów, które przewidywało przede wszystkim preferencyjne ceny gruntów dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych, a ponadto dalsze preferencyjne warunki chociażby obniżenie opłat notarialnych. Przepis ten został uchylony z dniem 7 lutego 1990 r. Jednocześnie ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie regulacji przejściowej, na mocy której spółdzielnie produkcji rolnej, które uzyskały pozytywną decyzję organu administracji, mogły zawrzeć umowę przenoszącą własność, aczkolwiek pod warunkiem, że została zmieniona decyzja w zakresie odpłatności za nabywany grunt. Chodziło o urealnienie ceny gruntów przekazywanych rolniczym spółdzielniom produkcyjnym.

Trybunał zakwestionował przepis ustawy zmieniającej ze względu na skargę, która została mu przedstawiona przez jedną z rolniczych spółdzielni produkcyjnych. W stanie faktycznym, na gruncie którego doszło do zaskarżenia normy prawnej, uderzające było to, że organy administracji wykazały się niemal sześcioletnią bezczynnością, co Trybunał też wytknął, i co rzutowało między innymi na formułę rozstrzygnięcia.

Trybunał zauważył, że ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, a taką właśnie była ekspektatywa nabycia własności, powinny być otoczone podobnym reżimem ochrony, jaki jest stosowany do praw nabytych. Trybunał stwierdził, że dopuszczalne jest ograniczenie tychże praw wtedy, gdy przemawiają za tym uzasadnione konstytucyjnie przesłanki. Trybunał zgodził się, że taką przesłanką jest między innymi pozbawienie spółdzielni przywilejów, a nade wszystko zniesienie swoistego uprzywilejowania własności społecznej. Jednakże zauważył, że ustawodawca nieprawidłowo uregulował sytuacje przejściowe. Jak stwierdził Trybunał, każda ingerencja w prawa nabyte czy też w maksymalnie ukształtowane ekspektatywy wymaga dochowania reguł przyzwoitej legislacji. W szczególności podmioty dotknięte nową regulacją powinny mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowego stanu prawnego i ustawodawca nie powinien tych podmiotów zaskakiwać.

Zdaniem Trybunału w przypadku art. 274 prawa spółdzielczego już samo wystąpienie z wnioskiem przesądzało o ostatecznym wyniku postępowania. A zatem

spółdzielnia, która złożyła w wymaganym czasie wniosek o nabycie gruntu, powinna mieć możliwość jego nabycia zgodnie z uchylonym przepisem.

Trybunał, analizując stan prawny, podkreślił, że podmioty prawa prywatnego nie mogą być obciążane negatywnymi następstwami regulacji prawnych w pewnej rozciągłości, a zwłaszcza wtedy, kiedy organy władzy publicznej, naruszając swoje obowiązki, dopuszczają się niełojalnego i nieodpowiadającego prawu postępowania. Zdaniem Trybunału obowiązkiem ustawodawcy jest ochrona obywateli przed negatywnymi skutkami sprzecznego z prawem postępowania organu władzy publicznej.

Niedochowanie tego obowiązku jest naruszeniem „reguł przyzwoitej legislacji”, wynikających z art. 2 konstytucji, a także zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i zasady sprawiedliwości społecznej. Wszystkie te zasady wymagają sformułowania przepisów przejściowych tak, aby prawa nabyte i ekspektatywy tychże praw nie doznały zbytniego uszczerbku. W tym wypadku nie tylko naruszony został art. 2 konstytucji, ale doszło również bezpośrednio do naruszenia przepisu gwarantującego prawo własności.

Trybunał nie odraczał w tym wypadku terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu, jednocześnie, jak już wspomniałam, posłużył się formułą zakresową i dodatkowo ograniczył pole oddziaływania wyroku tylko i wyłącznie do tych sytuacji, w których organy państwa dopuściły się bezczynności. W związku z tym można powiedzieć, że derogowany został tylko pewien wycinek normy wywodzonej z art. 1 ustawy zmieniającej. Taka konstrukcja z kolei nie prowadzi do powstania luki w prawie.

Biorąc pod uwagę ten wąski wycinek stanów faktycznych, do których wyrok może znaleźć zastosowanie, stwierdzić należy, że wyrok nie wymaga wykonania. Zresztą, jak państwo senatorowie zauważyli, jest to orzeczenie z roku 2000, więc należy domniemywać, że w tej chwili nie ma już stanów faktycznych, które ustawodawca mógłby regulować czy też naprawiać, podejmując inicjatywę ustawodawczą. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Czyli konkluzja jest taka, że nie ma potrzeby występowania do marszałka o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Taki wniosek poddaję pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (4)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Wniosek został przyjęty jednomyślnie.

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do ostatniego punktu naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r. dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

Bardzo proszę panią Katarzynę Konieczko o przedstawienie wyroku.

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

Dziękuję.

We wspomnianym przez pana przewodniczącego wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

Zakwestionowany przepis regulował tryb zatrzymywania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym, wobec których właściwy organ administracji skierował wniosek o ściganie za tak zwane przestępstwo niealimentacji określone w art. 209 §1 kodeksu karnego.

Przepis art. 5 ust. 1 stanowił, że w przypadku złożenia wniosku o ściganie organ właściwy dłużnika obowiązany był wystąpić równocześnie z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy. Na podstawie tylko samego wniosku starosta miał obowiązek wydać decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy. Z kolei art. 5 ust. 3 stanowił, że zwrot zatrzymanego prawa jazdy mógł nastąpić dopiero po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania, na wniosek organu właściwego dłużnika.

W istocie do zatrzymania prawa jazdy mogło dochodzić w trzech sytuacjach określonych w art. 4 ust. 3 ustawy. Decyzja starosty była wydawana wtedy, gdy dłużnik uniemożliwił przeprowadzenie u niego wywiadu środowiskowego, odmówił podjęcia zaproponowanej mu pracy zawodowej albo prac organizowanych na zasadach robót publicznych, bądź też, gdy uchylał się od jednej ze wspomnianych wcześniej prac.

Z dniem 1 grudnia 2008 r. ustawa o dłużnikach alimentacyjnych została uchylona. Niemniej jednak analogiczne, a w zasadzie identyczne rozwiązanie ustawodawca wprowadził w art. 5 ust. 3, 5 i 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Ustawa ta obecnie kształtuje stan prawny. Jednakże co do niej Trybunał nie orzekał, albowiem związany był zakresem pytania prawnego sformułowanego przez sąd administracyjny.

Trybunał podzielił zarzuty sformułowane pod adresem art. 5 ust. 2, czyli że naruszona została zasada sprawiedliwości proceduralnej. Jak zauważył Trybunał, taka konstrukcja postępowania, w którym dochodzi do zatrzymania prawa jazdy, nie zapewnia zainteresowanemu, czyli dłużnikowi alimentacyjnemu, możliwości merytorycznej weryfikacji decyzji. Przede wszystkim decyzja wydawana jest automatycznie i ani w toku administracyjnym nie może być badana jej merytoryczna zasadność, ani tym bardziej nie może tego uczynić sąd administracyjny.

Jednocześnie Trybunał podzielił zarzut, że naruszona została zasada poprawnej legislacji wywodzona z art. 2 konstytucji. Trybunał zgodził się, że ustawodawca nie określił wystarczająco precyzyjnie sytuacji, w których prawo jazdy powinno być zwrócone. Innymi słowy, jest to o tyle niekorzystny stan prawny, że po pierwsze, osoby dotknięte decyzją starosty pozostają w niepewności co do przysługujących im uprawnień, a po wtóre, zostało stworzone także pole dla potencjalnych nadużyć tudzież do wolności działania przez organy stosujące prawo.

Z drugiej strony Trybunał podkreślił, że regulacja przyjęta w art. 5 uchybia zasadzie proporcjonalności. Trybunał szczegółowo przypomniał wypracowane w dotychczasowym orzecznictwie reguły, które muszą być zachowane przez ustawodawcę w przypadku ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności sensu stricte oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Zdaniem Trybunału, ustawodawca, decydując się na wprowadzenie ograniczeń, w szczególności powinien rozważyć, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy jest niezbędna dla ochrony inte-

resu publicznego, z którym jest połączona oraz, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Wymóg ustalenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w zakres praw tudzież wolności zagwarantowanych na mocy Ustawy Zasadniczej oraz wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, ale jednocześnie niezbędne, czyli będą chronić określone wartości w sposób bądź też w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków nie zostały w tym wypadku spełnione.

Zdaniem Trybunału po pierwsze, ustawa, dopuszczając zatrzymanie prawa jazdy, nie gwarantowała osiągnięcia celu, jakim jest aktywizacja zawodowa dłużnika, a po wtóre, taka konstrukcja była wadliwa również z tego względu, że w przypadku, gdy aktywność zawodowa dłużnika związana była z prowadzeniem pojazdów, zatrzymanie prawa jazdy de facto przesądzało o tym, że dłużnik nie może podjąć zatrudnienia.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że po pierwsze, rozwiązanie przyjęte w art. 5 nie mogło być potraktowane jako niezbędne w tym znaczeniu, jakie nadaje tej przesłance niezbędności art. 31 ust. 3 konstytucji, a po wtóre, nie prowadzi do realizacji tych celów, którym intencji ustawodawcy zapewne miało służyć.

Wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji, czyli z dniem 25 września 2009 r. Jak już wspomniałam, ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. została uchylona, niemniej obecnie również obowiązuje taka sama regulacja w nowej ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wprawdzie ustawodawca doprecyzował przesłanki zwrotu prawa jazdy, co wytknął w wyroku Trybunał, jednak nie można powiedzieć, by inne mankamenty zostały wyeliminowane. Przede wszystkim dalej mamy naruszoną zasadę proporcjonalności. W związku z tym wydaje się, że dla realizacji wyroku, jakkolwiek dotyczył innej ustawy, konieczne staje się uchylenie przepisów zawartych w ustawie z 2007 r., ponieważ wysoce prawdopodobne jest, że zostanie albo złożona skarga konstytucyjna, albo kolejny sąd wystąpi z pytaniem prawnym dotyczącym tych nowych przepisów, a odpowiedź Trybunału będzie taka jak w przypadku tej ustawy. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Rozumiem, że konkluzja jest taka, żeby zwrócić się do marszałka o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

*(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Tak.)*

Taki więc składam wniosek.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku?

**Senator Zbigniew Cichoń:**

Trzeba im wytknąć, że popełnili recydywę. Bo to jest skandal, żeby po raz drugi powtarzać to, co przez Trybunał zostało już wytknięte jako naruszenie konstytucji.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

No tak, ale to możemy wytknąć po podjęciu tej inicjatywy.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (4)

Jednomyślnie za, bo nikt nie jest przeciwny i nikt się nie wstrzymał się od głosu.

Proszę państwa, zakończyliśmy...

*(Głos z sali: Przedstawiciel wnioskodawców.)*

Aha, jeszcze przedstawiciel wnioskodawców.

*(Senator Grażyna Sztark: Ja mogę być.)*

Pani senator Grażyna Sztark będzie przedstawicielem naszej komisji w dalszych pracach.

Bardzo dziękuję.

Przypomnę jeszcze, że o godzinie 16.30 odbędzie się wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, na które zapraszam. Czyli mamy pół godziny przerwy.

Zamykam posiedzenie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 59)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851