



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (188.)
w dniu 11 października 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r. (sygn. akt P 63/14) dotyczącego ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2016 r. (sygn. akt P 131/15) dotyczącego ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt SK 13/14) dotyczącego ustawy – Kodeks karny wykonawczy.
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r. (sygn. akt K 6/14) dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 00)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Gogacz)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Proszę państwa, otwieram posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

Nie jest nas dużo, jeżeli chodzi o senatorów, ale przed głosowaniami przybędą następni. No, jesteśmy na samym początku ścieżki legislacyjnej... ale bardzo możliwe, że jakąś inicjatywę podejmiemy, bo dzisiaj będziemy decydowali, czy podejmujemy inicjatywę, żeby wykonać wyroki Trybunału Konstytucyjnego, czy nie. Mamy do przedyskutowania 4 wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Chciałbym powitać naszych gości. Witam serdecznie, i dziękuję za przybycie, pana Tomasza Piłata z Krajowej Rady Komorniczej – witam serdecznie. Witam serdecznie panią Katarzynę Królikowską z Prokuratury Generalnej RP – witamy serdecznie panią radcę. Witamy panią Katarzynę Konieczko, panią mecenas, i pana specjalistę, legislatora, pana mecenas... Pan Paweł?

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

Marek? A tu jest wpisane „Paweł”. Nie wiem, kto się... W każdym razie pan mecenas jest obecny, jest pan Marek... Jak nazwisko?

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

Jarentowski, przepraszam bardzo.

W takim razie przystępujemy... Ja mam w spisie, że pierwszy punkt...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Jeszcze kogoś nie powitałem?

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

A, główny specjalista, pan sędzia, no właśnie... Zobaczyłem dwójkę mecenasów... Oczywiście bardzo przepraszam pana sędziego. Pan Paweł...

(*Główny Specjalista w Wydziale Egzekucji Sądowej w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości Paweł Dzienis: Dzienis.*)

Bardzo mi miło. Oczywiście witamy pana sędziego.

Proszę państwa, przystępujemy... Według kolejności mamy najpierw punkt: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego... No właśnie, tu kolejność jest chyba dowolna, prawda? Czy jest ustalona?

(*Starszy Sekretarz Komisji Ustawodawczej Michał Napiórkowski: Pierwszy jest P 63/14.*)

W takim razie będziemy rozpatrywali wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2017 r., sygnatura akt P 63/14, dotyczący ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji. Sentencja została ogłoszona 26 czerwca 2017 r., a pełna treść wraz z uzasadnieniem – w OTK ZU poz. 55.

To poproszę teraz pana mecenas, który przygotował informację prawną, ażeby po prostu zrelacjonował, czego dotyczy ten wyrok i przeanalizował wskazania.

Bardzo proszę, pan mecenas Marek Jarentowski.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż 30-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Komornik za przeprowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie pobiera opłaty egzekucyjne. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednakże, jak powiedziałem, nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż 30-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż 10-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości powyższych opłat. Po rozpoznaniu wniosku sąd może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, obniżyć wysokość opłat.

W świetle orzecznictwa sądów, jeżeli dłużnik po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji spełni świadczenie nie do rąk komornika, lecz bezpośrednio wierzycielowi, opłata stosunkowa jest pobierana na podstawie art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy, czyli w wysokości

5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednakże nadal nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż 10-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia. I w takiej sytuacji wierzyciel powinien złożyć wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Wniosek ten jest wiążący dla komornika. Taka wykładnia przepisu uwzględnia ratio legis, założenie ustawy zmieniającej ustawę o komornikach z 2007 r. W jej uzasadnieniu czy w uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiana powinna sprzyjać poprawie skuteczności egzekucji, gdyż komornik, aby uzyskać opłatę w wysokości 15% wyegzekwowanego świadczenia, musi odpowiednio wcześniej podjąć pierwsze skuteczne czynności egzekucyjne. Premiując dłużnika obniżeniem opłaty w razie dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela w toku egzekucji, ta bowiem okoliczność jest najczęstszą przyczyną cofnięcia wniosku egzekucyjnego, należy spodziewać się zwiększenia liczby egzekucji zakończonych stosunkowo szybko z wymienionej przyczyny. W praktyce komornik wraz z zawiadomieniem o wszczęciu egzekucji wzywa dłużnika do zapłaty egzekwowanego świadczenia na swoje konto lub jego uiszczenia w kancelarii komorniczej. Zastosowanie się do tego wezwania skutkuje obciążeniem dłużnika wyższą opłatą, gdyż gdyby je zignorował i uiścił świadczenie bezpośrednio wierzycielowi, nie poniósłby tej wyższej opłaty. Zatem dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika, jednakże nie na konto wierzyciela, lecz komornika lub do jego rąk powoduje 3-krotny wzrost opłaty egzekucyjnej.

Zdaniem Trybunału sytuacja faktyczna i prawna dłużnika, który po wszczęciu egzekucji spełnił świadczenie przez wpłatę dokonaną do rąk komornika, oraz dłużnika, który w takiej sytuacji świadczyłby bezpośrednio wierzycielowi, wykazuje liczne podobieństwa. Cechą wspólną uzasadniającą równe traktowanie tych podmiotów w świetle przepisów o opłatach egzekucyjnych jest podjęcie działania zgodnego z treścią tytułu wykonawczego. Różnica polega jedynie na tym, że ten drugi wierzyciel na wezwanie komornika spełnia świadczenie, ale bezpośrednio do rąk lub na rachunek wierzyciela, a pierwszy, sugerując się sformułowaniem w wezwaniu komornika – na rachunek lub do rąk komornika. W świetle celu i treści ustawy forma czy też sposób szeroko rozumianego zakończenia egzekucji przez komornika nie powinny być istotne dla wysokości pobieranej opłaty egzekucyjnej, jeżeli jej naliczenie jest skutkiem spełnienia świadczenia przez dłużnika zgodnie z treścią tytułu wykonawczego. Głównym założeniem ustawy jest powiązanie wysokości opłaty egzekucyjnej ze skutecznością egzekucji oraz nakładem pracy i kosztami poniesionymi przez komornika. Spełnienie przez dłużnika świadczenia do rąk komornika wymaga pewnej aktywności organu egzekucyjnego. Ewentualne koszty związane z przyjęciem i przekazaniem wierzycielowi należności pieniężnej na ogół są jednak marginalne. Zarazem uzyskanie świadczenia od dłużnika pozwala komornikowi ograniczyć koszty związane z egzekucją. Jeżeli komornik otrzymał należne świadczenie w całości, powinni niezwłocznie zakończyć postępowanie egzekucyjne. W przeciwieństwie do sytuacji, w której dłużnik świadczy wierzycielowi, komornik nie musi czekać na wniosek wierzyciela o umorzenie postępowania. Nie można zatem przyjąć, że w razie spełnienia

świadczenia pieniężnego do rąk komornika jego aktywność i związane z nią koszty uzasadniają zróżnicowanie, a tym bardziej 3-krotne, wysokości należnej opłaty egzekucyjnej w porównaniu z sytuacją, w której dłużnik spełnia świadczenie bezpośrednio wierzycielowi.

Trybunał zauważył, że choć dłużnik ma wybór, tzn. po wezwaniu komornika może spełnić świadczenie do rąk komornika albo bezpośrednio wierzyciela, ponosząc w tym ostatnim przypadku 3 razy niższą opłatę egzekucyjną, to prawdopodobnie często może nie wiedzieć, że może po wezwaniu komornika świadczyć bezpośrednio wierzycielowi i że jest 3-krotna różnica w opłacie egzekucyjnej. Poza tym nawet gdy dłużnik zdaje sobie sprawę, że może świadczyć do rąk wierzyciela i w związku z tym ponieść niższą opłatę egzekucyjną, w wielu wypadkach jego interes przemawiał będzie za dokonaniem wpłaty komornikowi. Tylko zapłata całości świadczenia do rąk komornika skutkuje niezwłocznym ukończeniem postępowania egzekucyjnego. Wierzyciel po otrzymaniu świadczenia od dłużnika nie ma obowiązku złożenia wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Jeżeli wierzyciel nie zażąda umorzenia postępowania, organ egzekucyjny zobligowany jest kontynuować egzekucję zgodnie z treścią tytułu wykonawczego i związane z tym mogą być dodatkowe koszty zarówno dłużnika, jak i wierzyciela. Prowadzenie przez komornika egzekucji choćby do czasu przedstawienia i rozpoznania wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania może skutkować również tym, że dłużnik mimo spełnienia świadczenia w dalszym ciągu nie będzie mógł korzystać ze swojego majątku, np. wciąż zajęty będzie jego rachunek w banku. Zatem swoboda wyboru sposobu spełnienia świadczenia przez dłużnika nie jest pełna i nie uzasadnia premiowania na gruncie opłaty egzekucyjnej wyłącznie spełnienia świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela.

Trybunał uznał, że nie jest powołany do oceny celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy, które mieszczą się w granicach jego swobody regulacyjnej, i to zasadniczo prawodawca cieszy się swobodą stanowienia prawa odpowiadającego jego celom politycznym i gospodarczym, jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne.

Wykonanie wyroku jest konieczne. Formuła zakresowa wyroku... Niewykluczone, że w praktyce powoduje to wątpliwości, czy obecnie w takich sytuacjach komornicy w ogóle mogą pobierać jakąkolwiek opłatę. Najprostszym, choć niejedynym sposobem wykonania wyroku, byłoby uzupełnienie zakwestionowanej normy postanowieniem, iż w przypadku, gdy dłużnik wpłaci świadczenie komornikowi, pobiera się opłatę określoną w ust. 2, czyli tę niższą.

I jeszcze jedna sprawa. Obecnie w Sejmie jest projekt ustawy o kosztach komorniczych, on jest już po pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym, obecnie znajduje się na etapie prac komisyjnych czy nawet podkomisyjnych, bo powołano w tym celu specjalną podkomisję, i w art. 27

i 28 są przepisy, które spełniają wymagania Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie art. 27 ust. 1 projektu mówi: „W sprawie o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik ściąga od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 10% wartości wyegzekwowanego świadczenia”, a ust. 2: „Jeżeli dłużnik na poczet egzekwowanego świadczenia wpłaca kwotę komornikowi, w tym na rachunek bankowy komornika, komornik ściąga od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia. Jeżeli dłużnik dokona tej wpłaty w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik ściąga od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 3% wartości wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia”. Ust. 3 mówi zaś: „Kwota wpłacona przez dłużnika wierzycielowi – czyli do rąk wierzyciela – nie stanowi świadczenia wyegzekwowanego”, czyli gdyby ewentualnie wpłacił jakąś kwotę czy całość wierzycielowi, to komornik w ogóle nie ma podstaw do pobierania wynagrodzenia. Pewne szczegóły tego dotyczące są też w art. 28 projektu, ale już nie będę w to wchodził.

Tak więc, najkrócej mówiąc, teraz komisja ma wybór, czy zgłaszać projekt ustawy do jeszcze obowiązującej ustawy, czy czekać na ustawę, która przyjdzie z Sejmu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo za przedstawienie informacji prawnej dotyczącej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

No, na końcu pan mecenas postawił pytanie, pytanie takie, bym powiedział, organizacyjne, czy my mamy jeszcze czekać... A czy ma pan informacje, jak bardzo te prace w Sejmie są już zaawansowane?

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

No, powiem tylko, że jakiś czas temu przy pomocy z kolei mojej koleżanki, jeśli dobrze pamiętam, Senat też wniósł skutecznie do Sejmu projekt ustawy dotyczącej nowelizacji ustawy o opłatach komorniczych i ona już przyszła do Senatu i została zaakceptowana przez Senat. Tak więc widać, że Sejm był skłonny mimo wszystko pracować nad projektami senackimi dotyczącymi ustawy komorniczej, mimo że już miano świadomość, że rząd złoży czy złożył wielką reformę opłat komorniczych. Nie wiem, jak Sejm zachowa się w tym przypadku i trudno mi też... Nie mam wiedzy co do szczegółów czy planów politycznych dotyczących szybszego czy późniejszego uchwalenia tej wielkiej reformy, tak że trudno mi tutaj coś powiedzieć.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Oby wykonanie wyroku również...)

Tak, ta ustawa spełnia wymagania Trybunału czy wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy państwo... Czy Krajowa Rada Komornicza, przedstawiciele zechcą się na tym etapie, czy później wypowiedzieć? Czy państwo obserwujecie prace w Sejmie?

Wiceprezes Krajowej Rady Komorniczej Tomasz Piłat:

Szanowni Państwo!

Krajowa Rada Komornicza stoi na stanowisku przedstawionym przez pana mecenas, tzn. w naszej ocenie art. 27 i 28, a właściwie głównie art. 27 projektu rządowego zmieniającego czy wprowadzającego ustawę o komornikach sądowych oraz ustawę o kosztach komorniczych czyni zadość oczekiwaniom czy wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego. Z deklaracji, jakie... Zresztą być może pan sędzia to potwierdzi. Ostatnie deklaracje, jakie mamy, są takie, że te ustawy mają wejść w życie z nowym rokiem, w związku z czym przed nami już krótki okres obowiązywania starej ustawy. W naszej ocenie podejmowanie wysiłku legislacyjnego na tym etapie jest już chyba zbędne z uwagi na to, że za chwilę będziemy mieli nowy akt prawny. Jeśli będzie wola – nie chciałbym przedłużać dyskusji – oczywiście możemy się odnieść merytorycznie, ponieważ to orzeczenie, czego państwo jesteście świadomi, wywołało wielkie kontrowersje w naszych szeregach, zresztą jak każde orzeczenie o charakterze zakresowym, ponieważ ono nie deroguje przepisu, a wprowadza stan głębokiej niepewności, czy można go stosować, a jeśli tak, to... No, głównie taka wiążąca się z tym kazuistyka, która czai się w tych orzeczeniach, powoduje, że każda aktywność legislacyjna niesie w sobie jakąś taką deprecjację pewnych elementów naszej pracy. No ale, jak mówię, jeśli będzie potrzeba i jeśli będzie wola merytorycznego zastanowienia się nad problemem, to wywołaliśmy szereg opinii prawnych najlepszych w naszej ocenie autorytetów prawa w tym zakresie, tak że dysponujemy nimi i możemy podjąć dyskusję. W tej chwili, przed podjęciem decyzji stoimy na stanowisku, że prace są zbędne.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pytanie do państwa, członków Komisji Ustawodawczej: czy wobec tego, co usłyszeliśmy, że jest projekt rządowy i art. 27 i 28 w tym projekcie rządowym wychodzą naprzeciw właśnie temu, co w wyroku zawarł Trybunał Konstytucyjny, wchodzimy teraz w dyskusję merytoryczną, czy zaczekamy, aż ten projekt – no bo się wydaje, że tak będzie – przyjdzie do Senatu i wtedy będziemy to zgłębiali od strony również merytorycznej? Czy ktoś chciałby się wypowiedzieć, zabrać głos?

Pan senator Marek Martynowski.

Senator Marek Martynowski:

Ja w takim razie zgłaszam wniosek, żeby tym w tej chwili się nie zajmować, tylko poczekać na tę ustawę.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze, skoro jest taki wniosek, to...

A, przepraszam bardzo, nasi goście... Proszę o przedstawienie się i zabranie głosu.

Radca w Departamencie Studiów, Analiz i Legislacji w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Katarzyna Królikowska:

Katarzyna Królikowska, Prokuratura Generalna.

Ja tylko chciałabym powiedzieć, że faktycznie, jeżeli jest ten projekt, o którym państwo mówią, o takiej treści, jak przedstawił pan ekspert do spraw legislacji, to faktycznie lepiej procedować nad tym drugim projektem, ponieważ mamy wątpliwości, czy faktycznie z wyroku Trybunału wynika ujednoczenie tej opłaty w tych 2 wypadkach. Bo czytając wyrok, mam wrażenie, że Trybunał nie powiedział tego, żeby zrównać wysokość tej opłaty. Jeżeli ten drugi projekt faktycznie różnicuje, czyli jednocześnie obniża, to wykonuje większość zaleceń Trybunału Konstytucyjnego i należałoby nad nim najpierw się zastanowić.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan sędzia. Bardzo proszę o włączenie mikrofonu.

Główny Specjalista w Wydziale Egzekucji Sądowej w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości Paweł Dzienis:

Paweł Dzienis, sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Ja tylko chcę państwa poinformować, że jeżeli chodzi o ten rządowy projekt ustawy o kosztach komorniczych, to jest to druk nr 1581. Pierwsze czytanie w Sejmie tego projektu odbyło się 7 czerwca 2017 r. Projekt został skierowany do prac komisji, a komisja powołała podkomisję nadzwyczajną. Jeżeli chodzi o stan zaawansowania tych prac w podkomisji, to na wczorajszym posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej skończyliśmy prace nad projektem ustawy o komornikach sądowych, a dzisiaj od 9.30 pracujemy nad właśnie projektem ustawy o kosztach komorniczych. Do tej pory doszliśmy do art. 28 i jest szansa, że dzisiaj również...

(Głos z sali: I on jest zaakceptowany?)

Tak, jest zaakceptowany.

Tak że jest szansa na to, że te prace w podkomisji dzisiaj się zakończą. Według planów, które są, podczas najbliższego posiedzenia Sejmu ma być posiedzenie komisji. Zapisana data wejścia w życie to na razie 1 stycznia 2018 r. Trudno zagwarantować, że rzeczywiście taka data będzie, bo jeżeli dojdzie do uchwalenia ustawy przez Sejm i przez Senat, to może być zbyt krótkie *vacatio legis*. Ale na razie jest wola, żeby był to 1 stycznia 2018 r.

Jeśli chodzi o ten drugi projekt, o którym tutaj państwo z Biura Legislacyjnego wspominali, czyli dotyczący nowelizacji ustawy o komornikach sądowych na skutek wcześniejszego wyroku Trybunału z 2015 r., to rzeczywiście Sejm uchwalił tę ustawę, Senat zgłosił poprawki. Obecnie jest ona w Kancelarii Prezydenta i oczekuje na

podpis pana prezydenta. Z tym, że prace nad tym projektem rozpoczęły się z inicjatywy Senatu już rok temu i trwały do tej pory. Tak że...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Myszę, że przystąpimy do głosowania...

Pani Senator, bardzo proszę.

Senator Barbara Zdrojewska:

Ja tylko chciałabym powiedzieć, że zgodnie z przyjętą przez nas praktyką dotyczącą wyroków Trybunału Konstytucyjnego podjętych z udziałem sędziów wybranych naszym zdaniem niekonstytucyjnie – a w takich przypadkach nie bierzemy udziału w głosowaniu – w tym głosowaniu też nie weźmiemy udziału. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Rozumiem, że chodzi o 3 osoby, tak?

(Głos z sali: 4 osoby.)

4? Czy pan...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, to w takim razie przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za tym, żebyśmy zgodnie z wypowiedziami przedstawicieli Krajowej Rady Komorniczej, państwa tu obecnych, na wniosek senatora Marka Martynowskiego, w związku z informacjami, które uzyskaliśmy, nie podejmowali inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nad którym teraz debatujemy? Kto jest za? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Dziękuję.

Przechodzimy, proszę państwa... Dziękuję naszym gościom. Oczywiście jeżeli państwo zechcą, to mogą z nami pozostać, a jeżeli nie, to dziękuję. Dziękujemy bardzo.

Przystępujemy do punktu drugiego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., sygnatura akt P 131/15, dotyczącego ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Bardzo proszę panią legislator... Dziękuję za przygotowanie informacji prawnej i proszę o jej zreferowanie.

Pani mecenas Katarzyna Konieczko.

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

Dziękuję bardzo.

W sprawie o sygnaturze akt P 131/15 Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, także używając formuły zakresowej. Mianowicie stwierdził, że w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie

pobranego świadczenia rehabilitacyjnego bez względu na upływ czasu od daty wypłaty tego świadczenia, jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał odnosił się do art. 84 ust. 3, który stanowi, że nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a więc nie tylko świadczenia rehabilitacyjnego, za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenie zawiadomiła organ wypłacający świadczenie o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach, czyli w przypadkach, gdy takiego zawiadomienia nie było, za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata.

Przepis w takim brzmieniu stanowił przedmiot kontrowersji wykładniczych i dopiero uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 r. przesądziła, że w istocie regulacja, z którą tutaj mamy do czynienia, nie dotyczy tego, jaki jest termin przedawnienia tego świadczenia należnego do zwrotu, ale że chodzi tutaj o maksymalne wielkości, czyli kwoty nienależnie pobranych świadczeń, których zwrotu domaga się organ rentowy od osoby, która pobierała nienależne świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Innymi słowy, to właśnie to orzecznictwo sądowe przesądziło, iż wykładnia powinna iść w takim kierunku, że art. 84 ust. 3 nie wprowadza żadnej cezury czasowej ograniczającej możliwość wydania samej decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał na wstępie swoich rozważań zaznaczył, że ustawa zasadnicza nie gwarantuje prawa jednostki do przedawnienia i w tym zakresie margines swobody pozostawiony ustawodawcy jest stosunkowo szeroki, aczkolwiek ograniczony z jednej strony zasadą państwa prawnego, w tym zakazem arbitralnego traktowania jednostki, z drugiej strony zaś potrzebą ochrony wolności i praw obywateli. I Trybunał zauważył, że za ustanowieniem przedawnienia w przepisach poszczególnych gałęzi prawa przemawia zasada bezpieczeństwa prawnego, a co za tym idzie, również stabilizacja zarówno sytuacji jednostki, jak i stosunków społecznych w ogólności. Trybunał uznaje, że z art. 2 konstytucji wynika w istocie obowiązek ustawodawcy takiego kształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu wraz z upływem czasu stanu niepewności.

Dalej Trybunał, rozwijając tą myśl i odnosząc ją już bezpośrednio do art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stwierdził, że nie kwestionuje tego, że w istocie chodzi tutaj o zwrot świadczenia, które zostało pobrane nienależnie i tym samym spowodowało uszczerbek majątkowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Bo chodzi tutaj o wypłatę świadczeń, które były wypłacane mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części. Przepis ten znajdował zastosowanie nawet w takich przypadkach, kiedy do przyznania lub wypłaty świadczeń dochodziło na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach wprowadzenia w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę, która je pobiera. A zatem Trybunał uznał, że taki zwrot jest co do zasady słuszny. Stwierdził jednak, że ustawodawca nie wyważył odpowied-

nie kolidujących ze sobą interesów, a więc z jednej strony tego interesu, który przemawia za zwrotem pobranych nienależnie środków świadczeń do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a z drugiej strony tego interesu ubezpieczonego, który pobrał nienależne świadczenia i który w świetle art. 2 konstytucji powinien mieć zagwarantowany margines bezpieczeństwa prawnego powodujący, że jego sytuacja z czasem zostanie wyjaśniona. Tymczasem na gruncie ocenionego przepisu ZUS mógł żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń bez żadnego limitu czasowego, nawet po kilkunastu latach, co w ocenie Trybunału stanowiło niewłaściwe wyważenie kolidujących interesów.

Trybunał na marginesie dostrzegł też, iż przepis w takim brzmieniu, tzn. tak wykładany, nie mobilizuje ZUS, a więc wyspecjalizowanej państwowej jednostki organizacyjnej, która została wyposażona w odpowiednie instrumentarium prawne, do rzetelnego i w miarę możliwości sprawnego wykonywania zadań, które tejże jednostce zostały poruczone. Zdaniem Trybunału można mówić wręcz, że art. 84 ust. 3 usprawiedliwia opieszałość organu rentowego.

Co do zasady Trybunał nie sformułował czytelnich wskazówek legislacyjnych, jaki miałyby być termin przedawnienia. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca już wywiązał się z obowiązku wykonania wyroku i przez uchwalenie ustawy, która weszła w życie 14 grudnia 2016 r., rozszerzył zakres uregulowania na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w ten sposób, że w art. 84 został dodany ust. 7a w następującym brzmieniu: „W przypadku osoby, która nienależnie pobrała świadczenie, decyzji o której mowa w ust. 7, nie wydaje się później niż w terminie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie”. Można powiedzieć, że w tym sensie wyrok Trybunału został wykonany. Nastąpiło dostosowanie systemu prawnego do tych wytycznych, które Trybunał wyznaczył. Można wspomnieć, że ustawodawca, korzystając z tego właśnie zakresu swobody mu pozostawionego, przyjął przez analogię – Trybunał nie powiedział, że to jest jedyna możliwa, niemniej wydaje się, że jest to dość słuszna koncepcja – że 5-letni termin, w którym ZUS może wydać decyzję zobowiązującą do zwrotu, jest o tyle adekwatny, że art. 24 ust. 6g wyznacza analogiczny termin przedawnienia nienależnie opłaconych składek, czyli będziemy mieli równowagę po stronie zarówno zobowiązanego, jak i organu rentowego. I tym samym można powiedzieć, że w tym zakresie wyrok został wykonany. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, wydaje się, że ze względu na to, co pani mecenas przed chwilą w konkluzji stwierdziła, że należy przyjąć, że ustawodawca wywiązał się już z obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału, nie powinniśmy podejmować inicjatywy ustawodawczej. Dlatego zgłaszam wnioszek, żeby nie podejmować inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (9)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

W takim razie nie podejmujemy inicjatywy.

Przechodzimy do punktu trzeciego naszych obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2017 r., sygnatura akt SK 13/14, dotyczącego ustawy – Kodeks karny wykonawczy.

Bardzo proszę panią mecenas – dziękuję za przygotowanie informacji prawnej – o zreferowanie tego wyroku. Bardzo proszę.

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

Wyrokiem z dnia 22 marca 2017 r. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 204 §1 i 2, w związku z art. 22 §1 kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim przepisy te nie gwarantują prawa do osobistego udziału sprawcy, wobec którego stosowany jest środek zabezpieczający polegający na umieszczeniu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, w posiedzeniu sądu w sprawie dalszego stosowania tego środka zabezpieczającego.

Art. 204 §1 stanowi, że sąd nie rzadziej niż co 6 miesięcy orzeka w przedmiocie dalszego stosowania środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym, a w razie uzyskania opinii, że dalsze pozostawanie sprawcy w zakładzie nie jest konieczne, sąd orzeka bezzwłocznie. W razie potrzeby sąd może zasięgnąć opinii innych biegłych. To z kolei postanowienie harmonizuje z art. 203 §1 kodeksu karnego wykonawczego, w którym jest mowa o tym, że sądowi przedkłada się opinię o stanie zdrowia sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym i o postępach w leczeniu lub w terapii.

Z kolei drugi z przepisów wskazanych w sentencji wyroku, czyli art. 204 §2, przewiduje, że w posiedzeniu w przedmiocie dalszego stosowania pobytu sprawcy w zakładzie psychiatrycznym obowiązkowy jest udział prokuratora, a z kolei w wypadkach określonych w art. 8 §2 kodeksu karnego wykonawczego także obrońcy, chyba że sąd orzeka na korzyść lub zgodnie z wnioskiem skazanego. Te przypadki, o których mowa w art. 8 §2 kodeksu karnego wykonawczego, to oczywiście obrona obligatoryjna, w tym warunkowana przesłanką okoliczności utrudniających obronę po stronie skazanego czy też sprawcy. Art. 204 §2 tym samym nie gwarantuje samemu sprawcy udziału w posiedzeniu sądu. Takiej gwarancji nie statuuje również art. 22 §1 kodeksu karnego wykonawczego, w przepisie tym jest bowiem mowa o tym, że prokurator, skazany oraz jego obrońca, sądowy kurator zawodowy, pokrzywdzony czy też inne osoby, które złożyły odpowiedni wniosek, mają prawo wziąć udział w posiedzeniu, ale – i to ustawa stanowi – tylko wtedy, kiedy takie zastrzeżenie wynika z przepisu. W posiedzeniu sądu wyższej instancji mają prawo wziąć udział osoby, którym przysługuje prawo do udziału w posiedzeniu sądu pierwszej instancji.

Podobnie takiego uprawnienia nie da się wywieść z art. 199b §3 kodeksu karnego wykonawczego, mimo iż w przepisie tym jest mowa o orzekaniu, zmianie lub uchyleniu środka zabezpieczającego. I przepis ten gwarantuje udział nie tylko prokuratorowi i obrońcy, ale również sprawcy, tyle że przepis ten nie dotyczy postępowania

kontrolnego, czyli właśnie tego dotyczącego przedłużenia internacji psychiatrycznej, i jest odrębną instytucją kodeksową.

Trybunał podkreślił, że wprowadzie internacja psychiatryczna nie jest karą w sensie ścisłym, tzn. nie stanowi odpłaty, nie jest elementem potępienia czynu dokonanego przez sprawcę, ma jedynie funkcję ochronną, i to zarówno w odniesieniu do samego sprawcy, jak i osób trzecich, pełni również funkcję leczniczą, niemniej jest to instytucja prawa karnego i tym samym należy do środków reakcji karnoprawnej, a przez to powinna podlegać obudowaniu szczególnie silnymi rozwiązaniami gwarancyjnymi, które wykluczają ryzyko stosowania ich w sposób arbitralny z naruszeniem zasad adekwatności oraz konieczności.

Biorąc to jako podstawę dalszych ustaleń, Trybunał przypomniał, że jeżeli chodzi o pierwsze zastosowanie internacji psychiatrycznej, to art. 354 pkt 2 kodeksu postępowania karnego pozwala na udział sprawcy, w tym wypadku oskarżonego, w posiedzeniu sądu i przewiduje jedynie, że można pozbawić taką osobę udziału osobistego w sytuacji, gdy w świetle opinii biegłych taki udział byłby niewskazany. Gdy się porówna to rozwiązanie z tym, które właśnie zostało wprowadzone na gruncie kodeksu karnego wykonawczego, widać, że mamy do czynienia z obniżeniem standardu i, co podkreślił Trybunał, to zniesienie wymogu czy też gwarancji osobistego uczestnictwa ma charakter generalny, czyli na gruncie kodeksu karnego wykonawczego ustawodawca nie zniuansował możliwości udziału w posiedzeniu sądu w zależności od tego, czy są przeciwwskazania natury medycznej, czy też, powiedzmy, po stronie samego zainteresowanego występują jakiegokolwiek przejawy obstrukcji w procedowaniu. Zdaniem Trybunału tego obniżenia standardu nie rekompensuje możliwość udziału w posiedzeniu sądu obrońcy, dlatego że zasada dostępu do sprawiedliwej i jawnej procedury, która wynika z art. 45 ust. 1 konstytucji, obejmuje samego zainteresowanego, samego sprawcę, a nie osobę, która jest powołana do obrony według przepisów o adwokaturze lub przepisów ustawy o radcach prawnych.

W związku z tym Trybunał uznał, że brakuje tu takiej wyraźnej gwarancji, i to statuującej prawo skazanego do udziału w posiedzeniu sądu wprost, a nie jedynie przyznającej sądowi fakultatywne sprowadzenie osoby poddanej internacji psychiatrycznej na posiedzenie bądź też zlecenie przesłuchania jej przez sąd wezwany, czyli w drodze pomocy prawnej.

Trybunał ocenił to rozwiązanie jako sprzeczne z art. 45 ust. 1 konstytucji, w związku z art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3, gdyż uznał, że to ograniczenie nie jest konieczne w świetle zasady proporcjonalności. Mianowicie zdaniem Trybunału celem takiego rozwiązania było tylko przyspieszenie procedur sądowych, a to samo w sobie nie uzasadnia znoszenia tak fundamentalnego prawa jak prawo do bycia wysłuchanym i do bezpośredniego udziału w posiedzeniu sądu, który orzeka o istotnym dobrze osoby poddanej internacji psychiatrycznej, czyli o wolności osobistej.

Ponieważ sentencja wyroku ma formułę zakresową, a z drugiej strony mamy do czynienia z prawem o charakterze gwarancyjnym, należy rekomendować podjęcie prac legislacyjnych.

Trybunał, co ważne, zaznaczył, że wprowadzenie takiej gwarancji na rzecz osoby poddanej środkowi zabezpieczającemu w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym może uwzględniać takie sytuacje, kiedy osobiste stawiennictwo na posiedzeniu sądu jest niewskazane właśnie z tych względów, o których wspomniałam wcześniej, czyli ze względu na stan zdrowia sprawcy bądź też jego zachowanie. Tym samym wydaje się, że można by było skorzystać z formuły, którą ustawodawca posłużył się już na gruncie wspomnianego art. 354 pkt 2 kodeksu postępowania karnego. Zaproponowany tak na roboczo przepis mógłby brzmieć następująco: „Sprawca ma prawo wziąć udział w posiedzeniu, o którym mowa w §2 – czyli w tym posiedzeniu dotyczącym dalszej zasadności stosowania środka w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym – chyba że z opinii przesłanej przez kierownika zakładu psychiatrycznego lub sporządzonej przez innych biegłych wynika, że byłoby to niewskazane”. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Otrzymaliśmy obszerną relację i informację dotyczącą wyroku Trybunału. Jest propozycja, żebyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą. Propozycja sprowadza się do tego, żeby w art. 204 kodeksu karnego wykonawczego po §2 dodać §2a w brzmieniu takim, jak pani mecenas zaproponowała.

Czy ktoś chciałby zabrać głos teraz?

Bardzo proszę o przedstawienie się i zabranie głosu.

Radca w Departamencie Studiów, Analiz i Legislacji w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Katarzyna Królikowska:

Katarzyna Królikowska, Prokuratura Generalna.

Ja mam tylko jedną uwagę do zaproponowanego przez biuro Senatu brzmienia przepisu. Wydaje mi się, że z lektury wyroku Trybunału wynika to, że Trybunał podkreślił rolę sądu w ocenie tego, czy wysłuchanie powinno nastąpić. W związku z tym proponujemy rozważenie dopisania do proponowanego przepisu informacji o tym... podkreślenia roli sądu w decydowaniu o tym, czy ten sprawca będzie wysłuchany. Bo obecnie brzmienie przepisu sugeruje bardziej, że jakby treść opinii sporządzonej przez kierownika zakładu psychiatrycznego lub innych biegłych ma wpływ czy też decyduje o obecności i wysłuchaniu sprawcy. Tutaj chodziłoby bardziej o podkreślenie tego, że sąd ma zawsze kompetencje do oceny tej opinii i samodzielnego określania, czy decyduje się w okolicznościach danej sprawy na przychylenie się do tej opinii. Chodziłoby o to, ażeby to sąd o tym konstytucyjnym prawie i też konwencyjnym prawie ostatecznie decydował i żeby to było uwidocznione w treści tego przepisu. Propozycja jest taka, żeby np. w tej opinii były przedkładane przyczyny, dla których biegli stwierdzili niecelowość dostarczenia tego sprawcy na posiedzenie sądu, i żeby decydował sąd, tak aby podkreślić rolę sądu w ostatecznym decydowaniu o udziale sprawcy, nawet jeżeli sąd w całości podziela zdanie biegłych.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Skoro sąd ma je podzielać, to w takim razie niezależnie od tego, jaką ekspertyzę przygotowują właśnie kierownik, eksperci, sąd zawsze będzie to oceniał. To może po prostu niech to sąd a priori...)

Tak, chodzi nam o to, żeby ta opinia dawała sądowi szansę podjęcia racjonalnej decyzji, czyli np., żeby ona zawierała nie tylko stwierdzenie, ale też przyczyny, dla których biegli uważają za niecelowy udział osoby, o której losie przecież się decyduje.

(Senator Piotr Zientarski: Czyli rozstrzyga sąd po uzyskaniu opinii, tak?)

Tak, i chodzi o to, żeby ta opinia zawierała takie elementy, które pozwalają racjonalnie działającemu sądowi na podjęcie rozsądnej decyzji.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Żeby sam sąd powoływał ekspertów, aby po prostu mieć ogląd sytuacji, a nie żeby to eksperci przygotowywali ekspertyzę...)

Obecnie z brzmienia przepisu, który może być oczywiście wykładany w duchu wyroku Trybunału, ale może być też wykładany literalnie i często jest wykładany literalnie, wynika, że z ekspertyzy ma tylko wynikać, czy zdaniem biegłych udział jest wskazany, czy niewskazany. Nie są wskazane właśnie te przyczyny czy też kontekst tego, dlaczego jest taka ekspertyza, a chodzi o to, żeby sąd mógłby przeczytać, zaznajomić się z tym i podjąć decyzję, czy przychylił się do tej opinii biegłych.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

No, mamy tutaj taką sytuację, że o tym, czy osoba będzie mogła uczestniczyć, wziąć udział w rozprawie sądowej, decydują biegli, eksperci, kierownik zakładu psychiatrycznego, opinie sporządzone przez innych biegłych, a to wszystko będzie jeszcze oceniane przez sąd. Czy nie może być tak, że za każdym razem po prostu sąd to ocenia i sąd na swoje potrzeby powołuje biegłych, ekspertów itd.? Przecież to... Bo gdyby się okazało, że np. w pewnych sytuacjach sąd nie musi tego oceniać, to ja to rozumiem. Ale i tak zawsze, tak jak pani stwierdza, sąd miałby decydować o tym, czy osoba może osobiście wziąć udział w rozprawie, czy nie.

Radca w Departamencie Studiów, Analiz i Legislacji w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Katarzyna Królikowska:

Tak, tylko chodzi o to, czy sąd za każdym razem, kiedy dostanie tę opinię, będzie mógł podjąć po lekturze kilku zdań na ten temat racjonalną decyzję, czy... Chodzi o to, że jednak jest to ograniczenie wolności – prawo konstytucyjne, prawo konwencyjne – i na pewno, jeżeli ten przepis będzie wykładany literalnie, tak jak państwo proponują, jest duże ryzyko, co wynika z naszego doświadczenia procesowego, zakwestionowania w przyszłości jakiejś praktyki, która się rozwinię w związku z literalnym brzmieniem tego przepisu.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czyli w tym zaproponowanym przez panią mecenas §2a można byłoby to umieścić? Pani ma przed sobą tę propozycję, tak? Bo pani mecenas, Biuro Legislacyjne proponuje, żeby po §2 dodać §2a, w którym właśnie zawierają się te informacje, a pani chciałaby, żeby jeszcze dodać tę zgodę sądu, tak?

(Radca w Departamencie Studiów, Analiz i Legislacji w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Katarzyna Królikowska: Nie, żeby ci biegli uzasadnili, dlaczego uważają udział za niewskazany.)

(Senator Piotr Zientarski: Żeby wskazali motyw.)

(Radca w Departamencie Studiów, Analiz i Legislacji w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Katarzyna Królikowska: Motywy, które sąd mógłby przynajmniej ocenić.)

To trzeba byłoby zredagować, jeżeli oczywiście na to się zgodzimy.

Pan senator Czerwiński.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja mam takie pytanie: a jak to jest w przypadku tej pierwszej decyzji czy pierwszego posiedzenia sądu w sprawie stosowania środka zapobiegawczego? Jak to jest sformułowane? No bo wiadomo, że i tak, i tak decyzję podejmuje sąd, biegły nie może podjąć decyzji. Ale jakie jest sformułowanie? Bo powinniśmy chyba do tego jako analogii się odnieść.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy pani mecenas... Bardzo proszę.

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

Przepis sformułowałam w taki sposób, w jaki jest sformułowany w przypadku podejmowania pierwszej decyzji. I jak rozumiałam, z tego przepisu właśnie wynika, że ta opinia powinna mieć taki kształt, aby sąd mógł zdecydować, czy ten udział sprawcy jest wskazany, czy niewskazany. Ja przyznaję, że nie zajmuję się aż w takiej skali procedurą karną, żebym wiedziała, jak ten przepis w praktyce działa, tzn. jakiego rodzaju są to opinie i jak są obszerne i czy sądy istotnie mają trudności z oceną konieczności i możliwości udziału oskarżonego w posiedzeniu o pierwszym zastosowaniu środka zabezpieczającego. Jeżeli państwo senatorowie wyrażą taką wolę, to możemy przerwać posiedzenie, rozpatrywanie tego punktu, dowiedzieć się w Ministerstwie Sprawiedliwości, czy w związku ze stosowaniem tego przepisu, o którym mówimy, czyli art. 354 pkt 2 kodeksu postępowania karnego, są jakieś problemy, czy wystarczy jego odwzorowanie, czy też konieczne jest jednak uzupełnienie i doprecyzowanie tej treści w taki sposób, jak sugeruje pani z Prokuraturii Generalnej.

Senator Jerzy Czerwiński:

Jeśli można, Panie Przewodniczący... My teraz nie redagujemy tego projektu, bo my mamy tylko podjąć decyzję, czy się bierzemy do tej sprawy, czy rozpoczynamy inicjatywę ustawodawczą, czy nie. Jeśli tak, no to będzie przecież czas na to, to żaden problem ustalić to. Ale według mnie powinny być to symetryczne przepisy.

(Senator Piotr Zientarski: Chcemy już przyjąć projekt w określonym kształcie.)

Rozumiem, ale inicjatywa ustawodawcza...

(Senator Piotr Zientarski: Ale w już określonym kształcie.)

No nie, nie podejmujemy decyzji co do treści inicjatywy...

(Senator Piotr Zientarski: Tak, co do treści. Dzisiaj też co do treści.)

...tylko, czy ją podejmujemy. I już. Zaś... To znaczy ja się opowiadam za tym, żeby treść i tu, i tu była symetryczna. Wtedy nie wprowadzamy nowych instytucji prawnych, bo po prostu mamy to orzecznictwo, które z tym jest związane, i będzie je można stosować posiłkowo do tego nowego przepisu. Dlatego uważam, że nie powinniśmy wyważać otwartych drzwi. Jeśli jest przepis to regulujący dla pierwszego posiedzenia sądu w zakresie stosowania środka zapobiegawczego, to i w przypadku każdego następnego powinno być podobnie. I już.

Senator Piotr Zientarski:

Ja jestem absolutnie tego samego zdania, że tu powinno być właściwie powtórzenie czy ta kompletna symetria. A jeśli mamy do czynienia z opinią i mówimy o niej, to w opinii muszą być motyw. Opinia sama w sobie musi zawierać motyw, uzasadnienie, nie tylko wnioski. Tak że wydaje się, że tutaj nie ma potrzeby jakby rozszerzać tego. Za pierwszym razem też jest przecież opinia i są przecież motyw.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Czy pani mecenas podtrzymuje tę propozycję?

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

To znaczy jeżeli państwo senatorowie są przekonani, że nasza rekomendacja, aby ten wyrok wykonać, jest trafna, to jak najbardziej jestem za tym, żeby podjąć decyzję, że będziemy podejmować prace legislacyjne, i na kolejnym posiedzeniu przedłożymy gotowy projekt w takiej formule, która będzie w pełni zharmonizowana z brzmieniem przepisów kodeksu postępowania karnego. Mogę też obiecać, że skontaktujemy się z właściwym resortem, czyli z Ministerstwem Sprawiedliwości, żeby zasięgnąć nawet tak na wstępie, przed pierwszym czytaniem ich opinii co do tego, jak ten przepis powinien brzmieć.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

W takim razie podejmujemy inicjatywę... To znaczy oczywiście składam taki wniosek. W związku z wypowiedziami państwa senatorów, wypowiedziami pani mecenas i z tą informacją prawną, która została przedstawiona, zgłaszam wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej tego punktu. (10)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Ja proponuję, bo pan senator Ambrozik się zajmował chorobami psychicznymi, wiem, że zajmował się tym w KRS też... Myślę, że pan senator powinien wziąć tę inicjatywę. Dobrze?

(*Senator Rafał Ambrozik:* Dobrze, Panie Przewodniczący, zgadzam się.)

Teraz... No, jakieś tam oświadczenia były składane.

Teraz mamy następny punkt: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2016 r. dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

Bardzo proszę panią mecenas Katarzynę Konieczko o przedstawienie informacji prawnej dotyczącej tego wyroku.

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

Dziękuję.

Można powiedzieć, że pozostajemy w obrębie dość podobnego zagadnienia. Tutaj również chodzi o przymusową internację, tyle że już na podstawie innej ustawy, ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Trybunał wydał swoje orzeczenie na skutek wniosku kilku uprawnionych podmiotów, które kwestionowały wskazaną ustawę praktycznie w całym zakresie. Było wiele zarzutów związanych z różnymi rozwiązaniami przyjętymi przez ustawodawcę. Ostatecznie Trybunał podzielił tylko jeden, i to, jak się wydaje, dość szczegółowy zarzut, dotyczący tego, jakie muszą być spełnione gwarancje w przypadku orzekania o dalszej zasadności przebywania osoby poddanej internacji w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjacyjnym. Trybunał uznał, że art. 46 ust. 1, który przewiduje, że opinia w sprawie niezbędności dalszego pobytu we wspomnianym ośrodku jest sporządzona przez jednego lekarza psychiatrę, w takim zakresie jest niezgodny z art. 41 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Art. 46 ust. 1 stanowi, że nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy sąd, na podstawie opinii lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego, ustala, czy niezbędny jest dalszy pobyt w ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie. Wynik tych ustaleń musi być utrwalany w postaci notatki, którą dołącza się do akt sprawy. Opinię, o której mowa w tym przepisie, przesyła do sądu kierownik ośrodka wraz z oceną postępów czy wyników postępowania

terapeutycznego. Takie opinie są doręczane, przesyłane do sądu raz na 6 miesięcy bądź też bezzwłocznie, jeżeli w związku ze zmianą stanu zdrowia osoby poddanej internacji okaże się, że dalszy pobyt w ośrodku nie jest konieczny. Oczywiście to, czy jest konieczny, czy nie, sąd ocenia z uwzględnieniem przesłanek sformułowanych w art. 14 ust. 3 ustawy, czyli sąd bada, czy zachodzi nadal bardzo wysokie prawdopodobieństwo, że ze względu na charakter lub nasilenie zaburzeń psychicznych występujących u danej osoby może ona popełnić czyn zabroniony z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, i to czyn zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat. Te przepisy zharmonizowane są z kolei z art. 47 ust. 2, który stanowi, że przed podjęciem decyzji o wypisaniu z ośrodka sąd wysłuchuje biegłych, o których mowa w art. 11, czyli tych biegłych, którzy zostali powołani na etapie rozpoznania wniosku o uznanie danej osoby za osobę stwarzającą zagrożenie, a więc przed umieszczeniem w ośrodku. Jeśli chodzi o to, jakich specjalności lekarzy wskazuje ten przepis, to jest tutaj mowa o 2 lekarzach psychiatrach bądź, jeżeli wniosek dotyczy osoby z zaburzeniami osobowości lub preferencji seksualnych, dodatkowo biegłym psychologu lub biegłym lekarzu seksuologu albo certyfikowanym psychologu seksuologu.

Trybunał ocenił ten przepis, biorąc pod uwagę standardy wyznaczone przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dlatego że w istocie Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekał wcześniej o analogicznych rozwiązaniach obowiązujących w innych państwach, w tym w Holandii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Trybunał dość szczegółowo odwoływał się do wyroku, który zapadł w sprawie przeciwko Holandii. W uzasadnieniu przywołano m.in. taki fragment tego orzeczenia, w którym jest mowa, że nikt nie może być umieszczony lub przetrzymywany w zakładzie psychiatrycznym bez ustalenia przez lekarzy, że stan, w jakim się znajduje, wymaga przymusowej hospitalizacji, z wyjątkiem przypadków nagłych i z zastrzeżeniem, że arbitralne pozbawienie wolności nigdy nie jest zgodne z prawem, nikogo nie można pozbawiać wolności bez przekonujących obiektywnych opinii lekarskich wskazujących na chorobę umysłową, rodzaj i stopień zaburzeń, że muszą one wskazywać na potrzebę przymusowego odosobnienia, a środek taki jest dopuszczalny wyłącznie pod warunkiem utrzymywania się zaburzeń. Trybunał zaakcentował, że ponieważ wolność osobista jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego i obie te wolności gwarantują wolność każdego od arbitralności organów władz publicznych, z punktu widzenia procedury wskazane jest, aby w istocie zapewnione były 2 opinie, opinie co najmniej 2 lekarzy, a nie tylko jednego, tak jak to przewidziano w art. 46 ust. 1. Zdaniem Trybunału tu znowu mamy do czynienia z takim obniżeniem standardu, który z punktu widzenia art. 41 ust. 1 konstytucji jest nie do zaakceptowania.

Ponieważ w Rządowym Centrum Legislacji sporządza się analogiczne do naszych oceny wyroków Trybunału, a zwłaszcza dotyczące potrzeby dostosowania systemu prawnego do rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego, w informacji przedłożonej państwu senatorom powołałam się na

to, iż tam wskazano resort sprawiedliwości jako resort właściwy, co jest oczywiste. Jednocześnie pozwoliłam sobie zasięgnąć informacji w Ministerstwie Sprawiedliwości co do tego, czy prowadzone są jakiegokolwiek prace. Zapewniono mi jedynie, że w ministerstwie przygotowywana jest bardziej kompleksowa regulacja i że na razie nie została ona wpisana do wykazu prac Rady Ministrów, niemniej jednak przewiduje się w ramach tejże regulacji również wykonanie tego wyroku.

Jeżeli jednak państwo senatorowie zdecydują się na podjęcie prac w związku z tym, że Senatowi przysługuje również prawo inicjatywy ustawodawczej, to wówczas należałoby się zastanowić przede wszystkim nad zmianą brzmienia art. 46 ust. 1. Wydaje się, że w takim wypadku, jeżeli na gruncie tego przepisu zastrzeżemy obowiązek zasięgnięcia opinii co najmniej 2 lekarzy psychiatrów i, bo dobrze by było nawiązać do formuły z art. 11, również biegłego seksuologa bądź certyfikowanego psychologa seksuologa w przypadku osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, być może niezasadne by było zasięgnięcie ponownie opinii tych specjalistów, którzy byli autorami opinii sporządzonej na wstępnym etapie, czyli należałoby wtedy zastanowić się nad uchYLENIEM ust. 2 w art. 47. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Pan senator Czerwiński.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja mam pytanie związane z tym wstępnym etapem. Czyli tak: jest 2 lekarzy – dobrze rozumuję? – plus jeszcze psycholog albo seksuolog. A kto ocenia, kiedy jest ten psycholog lub seksuolog konieczny? Bo ktoś musi podjąć decyzję. Czy to robi sąd? Kto podejmuje decyzję w tym zakresie? Kto doprasza trzecią osobę? – może w ten sposób zapytam.

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

Tu znowu muszę przyznać, że nie jest mi znane to, jak stosuje się te przepisy. Jest to ustawa, która, jak wiadomo, ma dosyć krótki żywot. Jednak z brzmienia art. 10 ustawy wynika, że po otrzymaniu wniosku, czyli wniosku o umieszczenie w ośrodku, sąd niezwłocznie podejmuje czynności zmierzające do ustalenia, czy osoba, której dotyczy wniosek, jest osobą stwarzającą zagrożenie. Czyli, jak rozumiem, to sąd decyduje, jakich opinii zasięga. I biorąc pod uwagę to, że co osoba wskazana we wniosku została skazana... Jak rozumiem, właśnie tym kieruje się sąd, tym czynem określonym w wyroku skazującym, opisem tego czynu kieruje się sąd, ustalając, czy w przypadku tego sprawcy mamy do czynienia z zaburzeniami osobowości, czy z zaburzeniami preferencji seksualnych. Ale tak jak zastrzegłam, ja nie wiem, jak się stosuje te przepisy,

musiałabym o to znowu spytać ekspertów z Ministerstwa Sprawiedliwości, bo to oni przygotowali regulacje i zakładałam, że mają też rozeznanie co do tego, jak ta procedura w szczegółach przebiega.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie?

Ministerstwo Sprawiedliwości zajmuje się tym, tak?

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

Właściwym resortem jest resort sprawiedliwości. Tak jak mówię, w takich kontaktach roboczych uzyskałam zapewnienie, że tam jest przygotowywana większa regulacja, dotycząca nie tylko tego konkretnego przepisu, o którym orzekł Trybunał. Jej szczegółów oczywiście nie znam i, tak jak mówiłam, nie jest to jeszcze ten etap, na którym możemy mówić o rządowym procesie legislacyjnym, bo bardziej jest to etap resortowy. Oczywiście to jest teraz kwestia polityki legislacyjnej, czy warto podejmować inicjatywę i jak szybko te prace będą tam przebiegały. Ale przyznając, że nie jestem w stanie państwu udzielić odpowiedzi.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Właśnie tu mamy informację... Z tego, że materia jest skomplikowana, oczywiście zdajemy sobie sprawę. Zresztą już pytanie pana senatora Czerwińskiego jest jakby tego również dowodem. Tu mamy informację, którą pani mecenas przedstawiła, że w ministerstwie została opracowana koncepcja nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie, której celem ma być dokonanie kompleksowych zmian przepisów tego aktu normatywnego, niemniej jednak jeszcze w wykazanie prac legislacyjnych w Rządowym Centrum Legislacyjnym nie jest to wpisane.

Czy Trybunał wyznaczył czas wykonania tego wyroku? To jest wyrok zakresowy, tak?

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

Tutaj Trybunał nie zastosował odroczenia. To jest wyrok zakresowy, w związku z czym nie została wyeliminowana żadna z jednostek redakcyjnych ustawy, nie mamy do czynienia z taką oczywistą luką. Jednak wydaje się, że z tych względów gwarancyjnych wyraźne zaznaczenie w ustawie, że sąd obowiązany jest powołać co najmniej tych biegłych lekarzy specjalności psychiatrycznej bądź właśnie dodatkowo biegłych z zakresu seksuologii, byłoby wskazane.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Ja proponuję, proszę państwa, żebyśmy jeszcze poczekali z podjęciem prac legislacyjnych w Senacie przez Komisję Ustawodawczą, dlatego że to będzie wymagało

bardzo dużo materiału eksperckiego, bardzo dużo najróżniejszych opinii, a więc i tak siłą rzeczy będziemy musieli zwracać się do resortu sprawiedliwości, skoro resort sprawiedliwości tym się zajmuje, dlatego że to resort będzie gospodarzem wszystkich tych opinii eksperckich, które będą przedstawiane. Chyba, że państwo macie inną propozycję. Ja bym po prostu jeszcze sprawdził, jak wyglądają te prace w ministerstwie, tak żebyśmy sobie dali czas na to.

Pan senator Zientarski.

Senator Piotr Zientarski:

To znaczy myślę jednak... Bo inna jest sytuacja, gdy coś już jest w Sejmie, jest po pierwszym czytaniu itd., gdyż wtedy to jest oczywiste. A tu? No właśnie. Mamy praktykę: jeśli to dopiero są prace niezaawansowane czy nie wiemy, na jakim etapie zaawansowania one są, to gdy my naszą inicjatywę przedstawiamy, bardzo często ona powoduje przyspieszenie tamtych prac i spotkanie się tych 2 inicjatyw. Wtedy jest, że tak powiem, szersza paleta barw do wyboru. Myślę, że powinniśmy to przyjąć. To jest przecież niekontrolowane wykonanie orzeczenia. Sprawa jest jasna, decyduje sąd, są opinie, które muszą być przedstawione. Tutaj jest konkretna propozycja. Wydaje mi się, że powinniśmy podjąć inicjatywę wykonania tego orzeczenia na tym etapie.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze, dziękuję.

Czy są jeszcze jakieś głosy? Nie.

To poddaję w takim razie pod głosowanie ten wniosek.

Kto jest za podjęciem inicjatywy ustawodawczej? (4)

Kto jest przeciwny? (2)

Kto się wstrzymał? (3)

Proszę państwa, to w takim razie podejmujemy inicjatywę ustawodawczą.

Kto z państwa chciałby być sprawozdawcą tej inicjatywy?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak?

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

Jak rozumiem, komisja upoważnia biuro do przygotowania takiego projektu, który państwo później...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Tak...)

...zaakceptują. Bo my przyjmowaliśmy do tej pory taką praktykę, że biuro sporządzało projekt, projekt szedł do pierwszego czytania. Taka interpretacja miała związek z brzmieniem regulaminu, w którym jest mowa, że po rozpatrzeniu sprawy komisja składa marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Tak więc,

jak rozumiem, teraz przyjmujemy takie założenie, że decyzja państwa senatorów o podjęciu prac legislacyjnych oznacza, że mamy przygotować projekt, a dopiero państwo później przesądzą o tym, że wnosimy projekt do łaski marszałkowskiej.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czyli musimy jeszcze raz się spotkać na posiedzeniu komisji. Dobrze, to w takim razie zawieszamy posiedzenie Komisji Ustawodawczej...

Senator Piotr Zientarski:

Ale w poprzedniej sytuacji my przyjęliśmy zasadę, że kontynuujemy i na następnym posiedzeniu to będzie. I myślę, że tu jest analogicznie. Przyjmujemy zasadę, że tak, a na następnym posiedzeniu będzie przedstawiony projekt.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Ale my nie mamy jeszcze konkretnej propozycji rozwiązań legislacyjnych i po prostu...

(Senator Piotr Zientarski: A na kolejnym posiedzeniu już będzie.)

(Głos z sali: Na kolejnym będzie.)

Na kolejnym będzie i wtedy podejmiemy decyzję?

(Senator Piotr Zientarski: No tak.)

Bo to niezgodne z regulaminem by było, jak rozumiem?

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

To znaczy to jest taka praktyka, która nie do końca odpowiada literalnemu brzmieniu naszych przepisów regulaminowych. Ale ja też rozumiem, że państwo chcą po prostu mieć wgląd do konkretnego projektu, do konkretnych rozwiązań. Wydaje mi się, że możemy to traktować jako taką uchwałę wstępną, mówiącą o tym, że chcemy się tym zajmować jako Senat.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

A konkretne rozwiązanie, kiedy państwo nam przedstawia projekt rozwiązań... Wtedy oczywiście podejmiemy już decyzję o tym, że uruchamiamy inicjatywę ustawodawczą. Dobrze, to w takim razie robimy przerwę, jeżeli chodzi o posiedzenie dotyczące punktu odnoszącego się właśnie do wyroku Trybunału, nad którym teraz debatowaliśmy.

Zamykam posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję państwu.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 14)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii