



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 023-13/11

Do druku nr 3832

Warszawa, dnia 17.02. 2011 r.

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu RP

Scenariusz Pomocy Ministrowi

W nawiązaniu do pisma z dnia 19 stycznia 2011 r., nr GMS-WP-173-18/11, dotyczącego *senackiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.), pozwałam sobie przedstawić następującą opinię.

Zmiany proponowane w senackim projekcie ustawy zmieniającej ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227), dotyczą w szczególności nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego, dalej k.k.w., i wskazania podmiotu właściwego do prowadzenia egzekucji należności zasądzonych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (zmiana brzmienia art. 43 k.k.w.).

Nawiązki i świadczenia pieniężne, które będą mogły być zasądzone na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (art. 47 § 1 k.k. i art. 49 § 1 i 2 k.k., w brzmieniu nadanym cyt. ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska), należą do środków karnych, których egzekucja została uregulowana w art. 25 § 1 k.k.w.

W lakonicznej argumentacji uzasadnienia projektu wskazano na konieczność określenia: trybu egzekucji środków pieniężnych na rzecz Funduszu, podmiotu zobowiązanego do pokrywania kosztów zaliczek na egzekucję komorniczą należności Funduszu, sprecyzowania zakresu kontroli dotacji i trybu jej zwrotu oraz rozszerzenia delegacji ustawowej upoważniającej do wydania aktu wykonawczego o określenie wzoru raportu z zasad wykorzystania dotacji i zasad gospodarki finansowej Funduszu.

Projekt zakłada, że postępowanie egzekucyjne w zakresie windykacji należności i świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu będą prowadziły sądy I instancji, które wydały orzeczenie, w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, dalej k.p.c. W uzasadnieniu nie wskazano argumentów dla odmiennej regulacji egzekucji tego rodzaju środków karnych. Ponadto projektodawca pominął w projekcie ustawy kwestie egzekucji należności (nawiązki) zasądzonej na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 47 § 2 k.k. w brzmieniu nadanym cyt. ustawą z dnia 12 lutego 2010 r.), co poddaje w wątpliwość również spójność projektowanej regulacji.

Problematykę egzekucji orzeczeń sądowych kompleksowo regulują przepisy zawarte w Rozdziale IV Oddział 3 k.k.w., które decydują, co do zasady, o kolejności zaliczania na poczet kwoty ściągniętej w drodze egzekucji (przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności art. 1025 k.p.c., zgodnie z którym, w pierwszej i drugiej kolejności zaspokajane są odpowiednio koszty egzekucyjne oraz należności alimentacyjne). W tej części Kodeksu karnego wykonawczego zawarto przepis szczególny, wprowadzający odstępstwo od ogólnych zasad kolejności zaspokojenia roszczeń (art. 1025 k.p.c.), przesądzając, że w pierwszej kolejności podlegają zaspokojeniu zasądzone roszczenia cywilne mające na celu naprawienie szkody lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę (art. 25 § 3 k.k.w.).

Zgodnie z art. 25 § 1 k.k.w. egzekucję zasądzonych roszczeń cywilnych, orzeczonej grzywny, świadczenia pieniężnego, należności sądowych oraz zobowiązania określonego w art. 52 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U: Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), dalej k.k., prowadzi się według przepisów k.p.c. (egzekucję prowadzą sądy rejonowe określone w k.p.c. i działający przy tych sądach komornicy - art. 758 k.p.c.), z zastrzeżeniem, o którym mowa w art. 27 k.k.w., dotyczącym egzekucji środka karnego przepadku oraz nawiązki na rzecz Skarbu Państwa, którą prowadzi urząd skarbowy według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z art. 25 k.k.w. wynika również, że egzekucję mającą za przedmiot wierzytelności wymienione w tym przepisie, w tym również egzekucję świadczeń pieniężnych (z wyjątkiem

wskazany w art. 27 k.k.w.), prowadzą sądy rejonowe określone w k.k.w. (będą to sądy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, które wydały orzeczenie w pierwszej instancji – art. 3 § 1 k.k.w.) i działający przy tych sądach komornicy (art. 758 k.p.c.), jako sądowe organy egzekucyjne w rozumieniu art. 2 pkt 7 k.k.w.

Wątpliwości budzi rozwiązanie proponowane w art. 1 pkt 1 projektu ustawy, dotyczące brzmienia art. 43 § 4 k.k.w., w zakresie wskazania sądu, jako podmiotu właściwego do prowadzenia egzekucji nawiązek i świadczeń pieniężnych orzeczonych, a stanowiących przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, a więc odmiennie niż stanowi norma zawarta w art. 27 k.k.w. W uzasadnieniu wskazano, że nie jest celowe, z punktu widzenia konstytucyjnych obowiązków naczelných organów władzy państwowej, aby dysponent Funduszu (Minister Sprawiedliwości uprawniony do planowania i podziału środków Funduszu pomiędzy poszczególnych beneficjentów i do sprawowania kontroli zasadności wydatkowania dotacji przyznanych ze środków Funduszu), prowadził postępowanie egzekucyjne dotyczące orzeczeń niezawisłych sądów.

Powyższe wskazuje, że ta proponowana zmiana, regulując odmiennie kwestie egzekucji świadczeń pieniężnych i nawiązek, stanowić będzie przepis szczególny, co w konsekwencji spowoduje, że do egzekucji świadczeń pieniężnych i nawiązek zasądzanych przez sądy na rzecz Funduszu przepisy zawarte w Rozdziale IV Oddział 3 k.k.w. nie będą miały zastosowania. Wprowadzenie komentowanej regulacji doprowadzi zatem do sytuacji, kiedy egzekucja świadczeń pieniężnych i nawiązek zasilających Fundusz będzie prowadzona przez organy w pewnym stopniu zależne od dysponenta Funduszu. Minister Sprawiedliwości powołuje bowiem komorników i sprawuje nad nimi zwierzchni nadzór, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z późn. zm.).

Powstaje ponadto wątpliwość co do kolejności zaspokojenia roszczeń Funduszu z tytułu zasądzonej na rzecz Funduszu nawiązki albo świadczenia pieniężnego, z sum uzyskanych w postępowaniu egzekucyjnym w przypadku zasądzenia przez sąd obok nawiązki (albo świadczenia pieniężnego), także grzywny, czy też nawiązki na rzecz pokrzywdzonego w celu zadośćuczynienia, o którym mowa w art. 46 § 2 k.k.

Wypada również zauważyć, że nawiązki orzekane na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, będą podlegały innemu trybowi egzekucji, którą zgodnie z art. 27 k.k.w. będzie prowadził urząd skarbowy na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Analiza proponowanych regulacji nasuwa ponadto wątpliwości co do ich poprawności konstytucyjnej. Należy wskazać, że projektowane przepisy, prowadzące do ustalenia innych niż dotychczas zasad postępowania egzekucyjnego w przypadku nawiązek i świadczeń pieniężnych zasilających Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, może naruszać konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji. Zasada ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z jednolitym w tym zakresie orzecznictwem Trybunału, nałożony na ustawodawcę konstytucyjny nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą niekonsekwentne i nie dające się wy tłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa regulacje prawne. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych rozwiązań prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Na marginesie należy także zwrócić uwagę, że nowelizowana ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 16 marca 2010 r., a zatem w niespełna tydzień po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw Nr 34, poz. 191 z dnia 8 marca 2010 r., sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., w sprawie sygn. P 20/09, stwierdzającego, że „art. 123 § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557; z późn. zm.), w zakresie w jakim zawiera słowo „połowy”, jest niezgodny z art. 32 oraz z art. 65 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że przepis art. 123 § 2 k.k.w. we wskazanym zakresie traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, a zatem z dniem 9 marca 2011 r. Okres ten powinien być wykorzystany przez ustawodawcę na stworzenie odpowiednich mechanizmów, rekompensujących podmiotom zatrudniającym osoby skazane konsekwencje wzrostu minimalnych wynagrodzeń

wypłacanych tym osobom, a także na stworzenie dodatkowych bodźców dla zatrudniania osób skazanych. Konsekwencją utarty mocy obowiązującej przepisu art. 123 § 2 k.k.w. będzie bowiem podwyższenie wynagrodzeń osób skazanych, jeżeli otrzymywane wynagrodzenie było niższe od wynagrodzenia minimalnego przewidywanego dla pracowników.

Z treści uzasadnienia powołanego wyroku wynika, że ustanowienie odpowiednich mechanizmów rekompensujących podmiotom zatrudniającym osoby skazane konsekwencje wzrostu wynagrodzeń im wypłacanych, jest materią właściwą dla innej ustawy aniżeli dla Kodeksu karnego wykonawczego. Jeżeli jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie został dotąd wykonany przez zmianę odpowiedniej ustawy, to należałoby rozważyć, czy okazją do tego nie jest komentowana nowelizacja ustawy zmieniającej.

Wątpliwości budzi także propozycja ograniczająca kryteria kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanych z Funduszu. Zgodnie z art. 43 § 10 k.k.w (w brzmieniu nadanym cyt. ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska), dysponent Funduszu (Minister Sprawiedliwości) został zobowiązany do kontrolowania prawidłowości wydatkowania środków otrzymanych z Funduszu pod względem racjonalności i legalności ich wydatkowania, w tym zgodności informacji zawartych w sprawozdaniu ze stanem faktycznym. Wydaje się, iż pominięcie w przepisie projektowanego art. 43 § 13 k.k.w. kryterium racjonalności i legalności nie znajduje uzasadnienia.

Zasadnie natomiast wyeliminowano z przepisu dotychczasowy art. 43 § 11 k.k.w. zawierający odwołanie do art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1270, z późn. zm.), który wbrew treści odniesienia, nie dotyczył kontroli wydatkowania środków, a dotacji celowej udzielonej przez dysponenta części budżetowej i przedmiotu umowy w tym zakresie. Niemniej, zasadne wydaje się, iż w projektowanej ustawie powinny znaleźć się regulacje dotyczące zarówno przedmiotu umowy zawartej z podmiotem uzyskującym środki z Funduszu jak i doprecyzowany przedmiot, zakres i kryterium kontroli wydatkowania środków.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencją terminologiczną projektu, a mianowicie w art. 43 § 17 pkt 5 jest mowa m.in. o sposobie wykorzystania „kwartalnych informacji”, podczas gdy w § 10 tego przepisu zobowiązuje się podmioty, które uzyskały dotacje do sporządzania dysponentowi Funduszu „kwartalnych raportów”. Jak się wydaje chodzi tu o ten sam rodzaj sprawozdawczości, dlatego też terminologia powinna ulec ujednoliceniu.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości natury konstytucyjnej, zastrzeżenia dotyczące projektowanych regulacji w zakresie egzekucji zasądzonych roszczeń cywilnych oraz świadczenia pieniężnego, jak również brak uzasadnienia celowości odmiennej regulacji egzekucji nawiązek i świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, przedmiotowy projekt ustawy wymaga ponownej analizy proponowanych zmian.

Z pozostaniem

Wz

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Marek Jamrogowicz