



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(703)

151. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 16 lutego 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ruchu drogowym (sygnatura akt K 22/99).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy – Prawo przewozowe (sygnatura akt K 37/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (cd.) (sygnatura akt SK 6/07).
4. Dyskusja na temat propozycji wycofania projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk senacki nr 284).
5. Dyskusja na temat propozycji wycofania projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie (druk senacki nr 349).
6. Dyskusja na temat propozycji wycofania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 370).

(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 15)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W porządku obrad mamy rozpatrzenie trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zacniemy, tak jak ja proponuję, czyli od wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W planach mamy jeszcze posiedzenie, na którym mamy do rozpatrzenia zmiany w prawie upadłościowym i naprawczym oraz wspólne posiedzenie z Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Zacniemy od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...

(Głos z sali: Panie Przewodniczący, do tego miał uwagi pan senator Kieres. Może rozpatrzylibyśmy najpierw wyroki drugi i trzeci, a jak przyjdzie pan senator Kieres, to wrócimy do tego wyroku.)

Dobrze. To rozpoczniemy od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 1999 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący. Zbigniew Gromek, Biuro Legislacyjne. Przedstawię informację na temat wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygnatura akt K 22/99.

W wyroku Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 145 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w związku z jej art. 105 ust. 2 pkt 1. Trybunał wydał wyrok zakresowy, stwierdzając niekonstytucyjność wskazanych przepisów w zakresie, w jakim ustawa uzależnia wykonywanie zawodu przez instruktorów i wykładowców nauki jazdy, którzy wykonywali te czynności w dniu 1 stycznia 1984 r., od posiadania średniego wykształcenia.

Na marginesie chciałbym zwrócić uwagę na to, że jest to jeden ze starszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, którym w ogóle się zajmujemy. Konieczność rozpatrzenia tego wyroku przez komisję wynika z tego, że w przedkładanej przez Trybu-

nał Konstytucyjny corocznej informacji na temat jego działalności wyrok ten widnieje jako wyrok wymagający wykonania. Stąd konieczne jest przedstawienie informacji przez Biuro Legislacyjne. Żaden uprawniony podmiot nie podjął się dotychczas wykonania wyroku. W opinii Biura Legislacyjnego wyrok nie wymaga wykonania, co uzasadnię na końcu.

Przedstawię teraz stan prawny. W dziale IV ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym uregulowane zostały zasady szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym. W tych przepisach, a zwłaszcza w art. 105 ust. 2, określone zostały wymogi, które muszą spełniać osoby prowadzące szkolenia dla osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym.

Należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca w ustawie z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym dokonał pewnej modyfikacji wymogów, od których uzależnione jest wykonywanie czynności instruktora nauki jazdy, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym. Mianowicie zgodnie z obecną ustawą warunkiem koniecznym do wykonywania czynności instruktora jest posiadanie średniego wykształcenia. Przepisy poprzednio obowiązujące, w ustawie – Prawo o ruchu drogowym z 1 lutego 1983 r., dopuszczały w pewnym zakresie, aby czynności instruktora były wykonywane przez osoby niemające średniego wykształcenia. Należy sprecyzować, że prawo do wykonywania czynności instruktora przysługiwało tym osobom niemającym średniego wykształcenia, które wykonywały czynności instruktora w dniu 1 stycznia 1984 r. oraz spełniały jeden z dwóch warunków: ukończyły w tym dniu czterdzieści pięć lat bądź też, nie ukończywszy czterdziestu pięciu lat, posiadały wykształcenie na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej o kierunku samochodowym.

Jak już wskazałem, w przeciwieństwie do przepisów ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. przepisy obecnie obowiązującej ustawy z 20 czerwca 1997 r. wyłączyły możliwość wykonywania czynności instruktora przez osoby nieposiadające średniego wykształcenia. Ustawodawca, mając na względzie, że nowa regulacja zaostrza wymogi odnoszące się do instruktorów, wprowadził osiemnastomiesięczny okres przejściowy, w którym obowiązywały dotychczasowe regulacje w zakresie wymagań dotyczących instruktorów. W tym okresie instruktorzy mogli spełnić wymogi, a więc w szczególności mogli uzupełnić brakujące średnie wykształcenie. Po upływie tego osiemnastomiesięcznego okresu, a więc po dniu 31 czerwca 1999 r., osoby nieposiadające średniego wykształcenia w żadnym wypadku nie mogły wykonywać czynności instruktora.

Przejdę teraz do przedstawienia problemu konstytucyjnego. Przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału stanowiło zagadnienie, czy wyłączenie możliwości wykonywania czynności instruktora przez osoby niemające średniego wykształcenia w sytuacji, gdy poprzednio obowiązujące przepisy dopuszczały, przy spełnieniu określonych warunków, wykonywanie czynności instruktora przez osoby niemające średniego wykształcenia, jest zgodne z konstytucją. W tym wyroku wzorzec kontroli stanowiły zasady wynikające z art. 2 konstytucji, a mianowicie zasada ochrony praw nabytych oraz zasada zaufania obywateli do państwa. Trybunał, dokonując rozstrzygnięcia, wskazał, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. przyznały pewnym kategoriom osób uprawnienie do wykonywania czynności instruktora. Zdaniem Trybunału to uprawnienie podlega ochronie prawnej i nie może być w dowolny sposób zmieniane czy też odbierane. Wprowadzenie w nowej ustawie, a więc tej

z 20 czerwca 1997 r., bezwzględnego wymogu posiadania średniego wykształcenia powoduje tym samym, że osoby wykonujące od co najmniej dwudziestu lat zawód instruktora nauki jazdy, znajdujące się w wieku przedemerytalnym, pozbawione zostają prawa do dalszego wykonywania zawodu instruktora nauki jazdy. W opinii Trybunału taka regulacja nie znajduje ani racjonalnego, ani społecznego uzasadnienia, co prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na to, że przepisy z 1983 r., które dozwalały na wykonywanie czynności instruktora przez pewne kategorie osób, winny być traktowane jako wyraz złożenia przez ustawodawcę swoistej obietnicy, że prawodawca również w przyszłości będzie respektował uprawnienie tych osób do wykonywania czynności instruktora. Zdaniem Trybunału pogwałcenie tej obietnicy jest jednoznaczne z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa. W związku z tym przedmiotowa regulacja jest niezgodna z art. 2 konstytucji.

Przejdę teraz do wniosków związanych z wykonaniem orzeczenia. Przywołam jeden z fragmentów uzasadnienia wyroku. Trybunał podkreślił, że tenże wyrok dotyczy sytuacji prawnej osób, które wykonywały czynności instruktora w dniu 1 stycznia 1984 r. i w chwili wydania wyroku, a więc w 1999 r., były zazwyczaj w wieku emerytalnym. Mając na względzie okoliczność, że od dnia wydania wyroku upłynęło przeszło dziewięć lat, należy przyjąć, że osoby te przeszły już w tym okresie na emeryturę. W związku z tym wyrok nie wymaga wykonania. Oczywiście nie można wykluczyć, że również obecnie istnieją pojedyncze osoby, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, a w 1984 r. wykonywały czynności instruktora. Należy jednak wyrazić przypuszczenie, że mogą to być wyłącznie pojedyncze przypadki. Z drugiej strony Trybunał posłużył się sentencją zakresową, co oznacza, że wyrok ten jest w istocie samowystarczający i samodzielnie usuwa stan niekonstytucyjny, zezwala bowiem na dalsze wykonywanie czynności instruktora przez te osoby. W związku z tym nie zachodzi potrzeba wprowadzenia stosownych zmian wykonawczych, które umożliwiałyby dalsze wykonywanie czynności instruktora przez te pojedyncze osoby. Wydaje się, że również ze względu na te osoby wyrok nie wymaga wykonania. Bardzo dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Pytań chyba nie będzie, ja nie będę ich zadawał... Myślę, że z tym wnioskiem należy się zgodzić. Głosowanie przeprowadzimy pod koniec posiedzenia.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy – Prawo przewozowe.

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ponownie Zbigniew Gromek, Biuro Legislacyjne.

Informacja dotyczy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., sygnatura akt K 37/07.

Trybunał stwierdził w tym wyroku częściową niekonstytucyjność art. 62 ust. 2 ustawy – Prawo przewozowe. Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej części tego przepisu, która obejmuje słowa „jeżeli szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika”. Dotychczas żaden podmiot uprawniony nie podjął się wykonania wyroku, ale podobnie jak w przypadku poprzedniego wyroku zdaniem Biura Legislacyjnego ten wyrok nie wymaga wykonania.

Przedstawię teraz stan prawny. Przedmiot kontroli Trybunału stanowił art. 62 ust. 2 ustawy – Prawo przewozowe. Przepis ten określa zasadę odpowiedzialności przewoźnika, wykonującego przewóz osób i rzeczy odpłatnie na podstawie umów, w przypadku opóźnienia bądź odwołania regularnie kursującego środka transportowego. Ja zacytuję przepis, który stanowił przedmiot kontroli: „Przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego, jeżeli szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika”. Z cytowanego przepisu wynika, że ustawodawca w ustawie – Prawo przewozowe odmiennie uregulował zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej ciążyącej na przewoźniku w porównaniu z zasadami ogólnymi ustanowionymi w kodeksie cywilnym. Otóż w kodeksie cywilnym zasady odpowiedzialności odszkodowawczej regulują w szczególności art. 471 i 472, zgodnie z którymi dłużnik ponosi odpowiedzialność za szkodę powstałą w wyniku niewykonania bądź niewłaściwego wykonania zobowiązania zarówno z winy umyślnej, jak i z winy nieumyślnej. Zgodnie z art. 355 §2 kodeksu cywilnego należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej jest określana przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tejże działalności. Ponadto zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego obowiązek udowodnienia, że niewykonanie bądź nie należyte wykonanie zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi, ciąży na dłużniku. Wskazane przeze mnie regulacje kodeksu cywilnego ustanawiają tym samym znacznie bardziej rygorystyczne zasady odpowiedzialności dłużnika w porównaniu z regulacją przyjętą w ustawie – Prawo przewozowe.

Przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego stanowiła właśnie dopuszczalność ustanowienia regulacji, które w zasadniczym stopniu ograniczają zakres odpowiedzialności odszkodowawczej przewoźnika w porównaniu z zasadami ogólnymi wyrażonymi w kodeksie cywilnym. Wzorzec kontroli w tej sprawie stanowiły art. 64 i 76 konstytucji. Art. 64 ustanawia zasadę, zgodnie z którą prawa majątkowe przysługujące jednostkom podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Art. 76 konstytucji nakazuje, aby państwo wprowadzało stosowne instrumenty gwarantujące ochronę interesów konsumentów.

Przejdę teraz do przedstawienia najważniejszych motywów, na których swoje rozstrzygnięcie oparł Trybunał Konstytucyjny. Trybunał wskazał, że przewoźnicy działający na podstawie ustawy – Prawo przewozowe są podmiotami, które świadczą swe usługi w sposób zawodowy. W związku z tym wymagania stawiane profesjonalnemu przewoźnikowi winny być znacząco wyższe w porównaniu z wymaganiami stawianymi nieprofesjonalistom. Tymczasem, jak skonstatował Trybunał, regulacje przyjęte w ustawie przewidują znacznie niższy standard ochrony uprawnień strony, która poniosła szkodę w wyniku niewykonania bądź niewłaściwego wykonywania zobowiązania, ustawodawca bowiem znacząco zawęził odpowiedzialność odszkodowawczą

przewoźników w porównaniu z ogólnymi zasadami wyrażonymi w kodeksie cywilnym. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że tym samym regulacje przyjęte w ustawie – Prawo przewozowe powodują, że uprawnienia odszkodowawcze pasażera mają w istocie iluzoryczny charakter. Ponadto pasażer zmuszony jest dowieść, że opóźnienie powstało z winy umyślnej przewoźnika.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny tejże regulacji, stwierdził, że narusza ona konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych w sytuacji, kiedy kodeks cywilny przewiduje znacznie dalej idące uprawnienia odszkodowawcze po stronie podmiotu, który poniósł szkodę w wyniku niewykonania bądź niewłaściwego wykonania zobowiązania. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że znacznie większy zakres odpowiedzialności dłużnika, a właściwie przewoźników wykonujących zawodowo przewozy, statuują przepisy prawa Unii Europejskiej. Wprowadzają one między innymi system odszkodowań o zryczałtowanej wysokości. Przy tym odszkodowania przysługują pasażerom w każdym przypadku znaczącego opóźnienia środka transportowego. Pasażer nie musi w przypadku tych roszczeń odszkodowawczych dowodzić, że opóźnienie stanowiło następstwo określonych zaniedbań po stronie przewoźnika, a taki obowiązek nakładają na pasażerów przepisy obowiązującej ustawy – Prawo przewozowe.

Przejdę teraz do konkluzji związanej z wykonaniem wyroku. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że zgodnie z sentencją wyroku Trybunał nie zakwestionował zgodności z konstytucją całego art. 62 ust. 2 ustawy – Prawo przewozowe, a wyłącznie część tego przepisu, która obejmuje zwrot „jeżeli szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika”. Nadanie takiego kształtu sentencji wyroku powoduje, że od dnia wejścia w życie wyroku, czyli od 11 grudnia 2008 r., obowiązuje następujące brzmienie przepisu art. 62: „Przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego”. Takie brzmienie przepisu powoduje, że obecnie zasadę odpowiedzialności przewoźnika za szkodę wynikłą z opóźnienia bądź odwołania kursu określają unormowania kodeksu cywilnego. Zastosowanie zasad odpowiedzialności zgodnych z kodeksem cywilnym w odniesieniu do przewoźników powoduje przywrócenie stanu zgodnego w konstytucją. Regulacja ta zapewnia bowiem odpowiedni standard ochrony praw pasażerów w zakresie roszczeń odszkodowawczych. Ten stan powoduje, że zdaniem Biura Legislacyjnego również ten wyrok wydaje się nie wymagać wykonania. Dziękuję bardzo za uwagę.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Proszę.

Senator Leon Kieres:

Panie Przewodniczący, popieram stanowisko Biura Legislacyjnego, jeśli chodzi o pierwszy wyrok. Jeśli chodzi o drugi wyrok, to również nie mam wątpliwości, że nasza interwencja w postaci wprowadzenia do obiegu prawnego nowego rozwiązania byłaby zbędna.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Poddaję pod głosowanie wnioski o niewnoszenie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Kto jest za? (2)

Jednomyślnie za.

Wrócę teraz do sprawy omawianej w punkcie pierwszym. Mam taką...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, właśnie chcę je przeprowadzić. Tylko pan profesor Kieres może życzyć sobie, żeby powiedzieć w dwóch zdaniach, czego dotyczy sprawa.

Senator Leon Kieres:

Tak, prosiłbym o to, ale w celu stenograficznego zarejestrowania tego spotkania, bo, jak powiedziałem, w świadomości mam merytoryczny ogląd sprawy. Ale jeżeli Biuro Legislacyjne jeszcze raz zechciałoby powiedzieć...

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę powiedzieć krótko, w dwóch, trzech zdaniach, o istocie problemu.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Chodzi tutaj o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygnatura K 22/99.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. w zakresie, w jakim nie pozwalają na dalsze wykonywanie czynności instruktora nauki jazdy przez osoby, które nie posiadają średniego wykształcenia, są niekonstytucyjne. Taka konkluzja Trybunału Konstytucyjnego związana była przede wszystkim z tym, że poprzednio obowiązujące przepisy dozwalały, żeby w pewnych okolicznościach czynności instruktora wykonywały osoby nieposiadające średniego wykształcenia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym przypadku ma miejsce naruszenie zasady ochrony praw nabytych, jak również złamanie przez ustawodawcę swoistej obietnicy, której poprzedni stan prawny udzielał osobom wykonującym czynności instruktora. To powoduje niezgodność obecnej ustawy, a konkretnie art. 145 ust. 2, z art. 2 konstytucji. Chodzi tu o osoby, które poprzednio mogły wykonywać czynności instruktora, nie mając średniego wykształcenia, a w obecnym stanie prawnym takich czynności nie mogłyby wykonywać. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo.

Senator Leon Kieres:

Chciałbym nawiązać do ostatniej kwestii poruszonej przez pana mecenas, mianowicie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym zapowiedzi co do przyszłego stanu prawnego powinny być realizowane. Pozwolę sobie zacytować wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1992 r., który przypadkowo mam ze sobą, to znaczy przypadkowo, jeżeli chodzi o tę kwestię, ale nie przypadkowo w ogóle, bo zawsze noszę go przy sobie. Zamierzałem ten wyrok odczytać w dogodnym czasie na posiedzeniu plenarnym. W tej chwili zapowiadam to, bo na pewno skorzystam z tej okazji. Otóż w wyroku z 8 czerwca 1992 r. NSA stwierdził: „Nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa jest wprowadzenie obywateli w błąd w wyniku składania przez przedstawicieli władzy państwowej zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymywania tych zapowiedzi”. Odczytuję to zawsze studentom, jak kończę wykłady na trzecim roku stacjonarnego studium prawa, żeby ich ostrzec, że na razie nie słyszałem o konsekwencjach naruszenia tego rodzaju stanowiska, ale w przyszłości wszystko się jeszcze może zdarzyć. Tym bardziej powinniśmy uważać my, tworzący prawo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Bardzo interesująca jest sentencja tego wyroku.

Przeprowadzę teraz głosowanie w sprawie wniosku o niepoddawanie dalszej procedurze ustawodawczej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Kto jest za? (2)

Możemy teraz powrócić do punktu, który przesunęliśmy z uwagi na to, by pan profesor był obecny przy jego rozpatrywaniu, wrócił on bowiem z naszego poprzedniego posiedzenia.

Proszę Biuro Legislacyjne o przedstawienie wniosków, które się nasunęły po naszej debacie.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Zbigniew Gromek Biuro Legislacyjne. Informacja teraz przedstawiana stanowi kontynuację posiedzenia z dnia 28 stycznia 2009 r.

Chciałbym przypomnieć, że wówczas przedstawiłem informację prawną w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., sygnatura akt SK 6/07, dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W konkluzji informacji przedstawiony został wniosek Biura Legislacyjnego, zgodnie z którym wyrok wymaga wykonania. Biuro Legislacyjne przedstawiło propozycję wprowadzenia zmian do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ta propozycja wywołała pewne wątpliwości. Biuro Legislacyjne zostało zobowiązane do zaproponowania nowej redakcji przepisu.

Oprócz zaproponowania nowej redakcji, którą za chwilę przedstawię, chciałbym zwrócić uwagę na to, że wydaje nam się zasadne, aby zaproponować troszkę inne

umieszczenie tegoż przepisu. Mianowicie wcześniej proponowaliśmy, aby przepis stanowiący wykonanie wyroku został dodany w art. 18 §1 pkt 6a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wydaje się jednak, że cały art. 18 §1 dotyczy wszelkich możliwych sytuacji wyłączenia sędziego z udziału w postępowaniu na etapie tegoż postępowania, ale nie obejmuje sytuacji wyłączenia w związku z ewentualnym późniejszym postępowaniem, które miałyby miejsce po zamknięciu tegoż pierwszego postępowania sądowego. Wydaje się, że właściwsze jest zaproponowanie dodania tego przepisu w art. 18 §4. To będzie nowy paragraf, którego dotychczas nie było. Biuro Legislacyjne zaproponowało jako podstawę do dyskusji dwa brzmienia tego przepisu, które odczytam. Pierwsze brzmienie jest następujące: „Sędzia nie może orzekać co do skargi na decyzję w sprawie wznowienia postępowania, jeżeli wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia dotyczącego decyzji objętej postępowaniem o wznowienie”. Alternatywne brzmienie tegoż przepisu jest następujące: „Sędzia, który orzekał w postępowaniu sądowym w sprawie skargi na decyzję, nie może orzekać w postępowaniu sądowym dotyczącym tej samej sprawy po wznowieniu postępowania administracyjnego”.

W tym zakresie chciałbym zwrócić uwagę na to, że Biuro Legislacyjne... Pracowaliśmy w zespole nad brzmieniem tych przepisów: ja oraz jedna z pań legislator, które zajmują się prawem administracyjnym. Jedno brzmienie jest bliższe pani legislator, drugie – mnie. W związku z tym postanowiliśmy przedstawić obie propozycje i poddać je pod osąd szacownej komisji. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Proszę, Panie Profesorze.

Senator Leon Kieres:

Obydwa rozwiązania są dobre, tylko moim zdaniem każde z nich dotyczy innego zagadnienia. Pierwsze rozwiązanie, tak jak pamiętam wyrok Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się do spraw proceduralnych. Trybunał Konstytucyjny powiedział: jest sędzia, który orzekał w jakiejś sprawie, rozstrzygnięcie w tej sprawie jest już prawomocne, materialnie i formalnie, jest wniosek o wznowienie postępowania i sędzia, który rozstrzygał merytorycznie w tej sprawie, nie powinien być w składzie orzekającym rozpatrującym wniosek o wznowienie postępowania – nawet zapamiętałem takie sformułowanie: bo sędzia byłby w sytuacji korzystniejszej niż strony postępowania – co nie wyklucza, jeśli postępowanie zostanie wznowione, jakby przywrócenia, powrotu tego samego sędziego do składu orzekającego, który będzie rozstrzygał merytorycznie. Tak powiedział Trybunał Konstytucyjny, o ile dobrze pamiętam, proszę mnie ewentualnie poprawić. Państwo obecni na poprzednim posiedzeniu zwrócili uwagę na to, że ja miałem pewne wątpliwości co do właściwego zrozumienia od strony ornamentyki słownej treści zgłoszonej propozycji: w sprawach dotyczących wznowienia postępowania administracyjnego, jeśli wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu. Trochę mi się to wydawało redakcyjnie trudne w interpretacji, ale intencja była tutaj jasna. W ramach wyko-

nania wyroku proponuje się w art. 18 §1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi po pkt 6 dodać pkt 6a: sędzia podlega wyłączeniu w sprawach dotyczących wznowienia postępowania – a więc wtedy, kiedy sąd rozpatruje wniosek o wznowienie, czyli kwestię nie materialnoprawną, tylko proceduralną, formalnoprawną – jeżeli wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia w sprawie dotyczącej decyzji – bo orzeczenie w sądzie odnosi się do decyzji, którą wcześniej wydał jakiś organ administracyjny: wójt, burmistrz, prezydent, samorządowe kolegium odwoławcze – wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym.

Sami państwo widzicie, że jest to trudne w interpretacji, trudne od strony redakcyjnej. Chociaż, jak bardziej nad tym się pochylić, to wiadomo, o co chodzi. Była jakaś decyzja, było orzeczenie sądowe, w wydaniu orzeczenia sądowego brał udział sędzia, klamka zapadła, orzeczenie jest prawomocne, ujawniły się pewne okoliczności uzasadniające, zgodnie z przepisami k.p.a., wznowienie postępowania, sąd rozpatruje wniosek o wznowienie postępowania, w rozpatrywaniu tego wniosku bierze udział ten sam sędzia, który wcześniej orzekał materialnie. Trybunał Konstytucyjny powiedział: to jest niedopuszczalne, sędzia, który orzekał materialnie, nie powinien być w składzie orzekającym o możliwości wznowienia postępowania. A w tej wersji, którą dzisiaj otrzymałem, w dodanym §4 czytamy: „Sędzia, który orzekał w postępowaniu sądowym w sprawie skargi na decyzję – czyli w sądzie rozstrzygał materialnie o prawidłowości lub wadliwości decyzji – nie może orzekać w postępowaniu sądowym dotyczącym tej samej sprawy po wznowieniu postępowania administracyjnego”.

Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny tak daleko nie szedł. Co więcej, Trybunał nawet powiedział, że po wznowieniu ten sam sędzia może wrócić do składu orzekającego i może orzekać materialnie. Czy ja się mylę, czy pan podzieliłby ten pogląd? Bo państwo poszliście trochę dalej. Trybunał Konstytucyjny odnosi się do spraw formalnych, a państwo mówicie tutaj o tym od strony materialnej. Czy ja się jasno wyrażam? Bo może zbyt zawile to tłumaczę, ale tak sądzę.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Chciałbym zwrócić uwagę na to, że w art. 18 §3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zacytuję art. 18 §3: „Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi”. Ten przepis obejmuje właśnie sytuację, kiedy mamy do czynienia ze wznowieniem postępowania, ale sądowego, a my jeszcze w międzyczasie, po wydaniu prawomocnego wyroku, mamy wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego w związku z tą decyzją pierwotną, który musi przejść dwie instancje, i mamy decyzję organu, który odmawia zapewne – bo zazwyczaj takie przypadki będą kwestionowane – wznowienia postępowania i ta decyzja odmawiająca wznowienia postępowania stanowi przedmiot roz-

strzygnięcia sądowego. I jak pan profesor wskazuje, to określamy tak naprawdę mianem tego sprawdzenia formalnego, a nie materialnego. I w naszej intencji proponowany przepis §4 miałby właśnie wyrażać tę sytuację.

Senator Leon Kieres:

Sędzia, który orzekał w postępowaniu sądowym w sprawie skargi na decyzję... Czyli były dwie instancje i jest skarga na rozstrzygnięcie samorządowego kolegium odwoławczego. Sędzia orzekał w sprawie tej skargi. I państwo proponujecie, żeby ten sędzia nie mógł orzekać w postępowaniu sądowym dotyczącym tej samej sprawy, czyli w każdej kwestii dotyczącej tej samej sprawy, i materialnej, i formalnej, ale już po wznowieniu postępowania. Widzi pan, bo tu jest to już po wznowieniu postępowania. Czyli organ wznowił postępowanie i państwo mówicie tak: sprawa przeszła przez dwie instancje, znowu jest skarga na decyzję organu drugiej instancji...

(Główny Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Zbigniew Gromek: W sprawie wznowienia.)

...i ten sędzia nie może być dopuszczony. Tymczasem ja czytam w wyroku, że sytuację, w której ten sam sędzia orzeka w postępowaniu, którego przedmiotem jest kontrola legalności decyzji administracyjnej – i tu się zgadzam – a następnie w postępowaniu, którego przedmiotem jest wniosek o wznowienie postępowania w sprawie tejże decyzji, Trybunał uznał za zagrożenie dla bezstronności sędziego. Stąd też ja mówię... Inaczej na to patrzymy. Moim zdaniem zakres przedmiotowy wyroku Trybunału Konstytucyjnego został ograniczony do sytuacji, w której sędzia rozpatruje wniosek o wznowienie postępowania, bo Trybunał mówi: ten sędzia nie może rozpatrywać tego wniosku, jeżeli wcześniej brał udział w wydaniu wyroku. Tak mi się wydaje. Niech mnie pan przekona, że nie mam racji.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Bardzo trudno mi jest przekonać pana senatora. Powiem szczerze, że myśleliśmy nad tym przepisem kilkakrotnie i wydawał on się nam bardziej adekwatny niż ten uprzednio zaproponowany, wobec którego pan senator przedstawił obiekcje.

(Rozmowy na sali)

Senator Leon Kieres:

Jak byście państwo jeszcze raz... Przecież nie musimy się spieszyć, prawda Panie Przewodniczący?

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Nie musimy.)

Przepraszam, że ja spowalням pracę nad tą kwestią, ale chodzi o to, żeby później były większe szanse na obronę tego, zwłaszcza w Sejmie. Mówię to także z mojego punktu widzenia, bo prawdopodobnie ja to będę wnosił, tak już mówiłem, co ochocho zostało przyjęte przez komisję.

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Dobrze.)

Byłem w ubiegłym tygodniu na posiedzeniu komisji sprawiedliwości w Sejmie – pan przewodniczący jako doświadczony nasz reprezentant wie, jak to się odbywa –

i ja chciałbym pójść tam w sytuacji niebudzącej... To nawet nie chodzi o moje przekonanie, tylko o to, żebym wiedział, że przekonam szanownych posłów, co nie zawsze jest łatwe.

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Dobrze, czyli pan profesor...)
Ale może panowie szczerze mi powiedzą.

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

Ja akurat nie uczestniczyłem bezpośrednio w przygotowaniu tej informacji, ale konsultowałem się wcześniej z kolegą i przyznałbym mu rację, i to nie z powodu jakiejś solidarności, tylko, Panie Senatorze, dlatego, że nie wiem, jaki byłby powód do rozdzielania merytorycznej i formalnej oceny przez tego sędziego. Bo rozumiem, że skoro już sędzia, powiem brzydko, maczał w tym palce, to może w ogóle wyłączmy go z tej sprawy – taka była intencja Trybunału – niezależnie od tego, czy on by orzekał o kwestiach merytorycznych, czy formalnych związanych...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Senator Leon Kieres:

Nie wiem, czy ja dobrze czytam to uzasadnienie. Bo Trybunał wyraźnie mówi, że sędzia powinien być... Sytuacja, w której ten sam sędzia orzeka w postępowaniu, którego przedmiotem jest kontrola legalności, a następnie orzeka w postępowaniu, którego przedmiotem jest wniosek o wznowienie postępowania w sprawie tejże decyzji, jest niezgodna z zasadą bezstronności. Trybunał uznał taką sytuację za zagrożenie dla bezstronności sędziego.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, dokładnie. Ja nie mówię, że to, co panowie proponujecie, jest nieuzasadnione, bo być może rzeczywiście trzeba by było pójść dalej, niż proponuje Trybunał. Wyłączamy sędziego całkowicie. Niech nie bierze udziału nie tylko w rozstrzygnięciu o zasadności wniosku o wznowienie, ale także na późniejszych etapach, kiedy sprawa znowu wróci do tego samego instancyjnie sądu administracyjnego. To być może tak można by było zrobić.

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Dobrze...)

Ja bym poprosił, żeby wypowiedziało się jeszcze Ministerstwo Sprawiedliwości.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze. Jest wniosek pana profesora, żeby wystąpić jeszcze o opinię w tym zakresie do Ministerstwa Sprawiedliwości.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Senator Leon Kieres:

Za wcześniej?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, to może inaczej. Żeby tego nie spowalniać, poprzyjmy projekt, który przygotowało Biuro Legislacyjne, a zawsze możemy wrócić ewentualnie do tych moich wątpliwości i później w formie poprawki dokonać przeredagowania.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Tak jest.

Poddaję pod głosowanie wniossek, abyśmy przyjęli tę propozycję zmiany art. 18 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w wersji, która została tutaj przytoczona.

(Główny Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Zbigniew Gromek: Tylko, że ja przytaczałem dwie wersje.)

Ale rozpatrywaliśmy w zasadzie tę wersję, która nam została doręczona...

(Głos z sali: Drugą.)

I to jest chyba ta wersja dotycząca zmiany §4: „Sędzia, który orzekał w postępowaniu sądowym w sprawie skargi na decyzję, nie może orzekać w postępowaniu sądowym dotyczącym tej samej sprawy po wznowieniu postępowania administracyjnego”.

Senator Leon Kieres:

Najwyżej wrócimy do tej pierwszej wersji, którą pan zaprezentował nam przed dwoma tygodniami.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Ja tylko chciałbym zwrócić uwagę na to, że sformułowanie „w postępowaniu sądowym dotyczącym tej samej sprawy” mogłoby wywoływać pewne wątpliwości. Niemniej tak właśnie ujmował to Trybunał Konstytucyjny, czyli mimo że mamy do czynienia faktycznie z dwoma odrębnymi postępowaniami sądowymi, gdyż dotyczą dwóch różnych decyzji, to one są oparte na tej samej sprawie. Bo zawsze sprawą pierwotną jest ta pierwotna decyzja merytoryczna, a drugie postępowanie dotyczy tylko sytuacji, w której przypadkiem ta pierwsza decyzja merytoryczna, ze względu na pojawienie się jakichś nowych okoliczności, zasługuje na zmianę. Ale to jest tak naprawdę cały czas ten sam stan faktyczny i prawny, chociaż być może z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z tych nowych okoliczności. I tę sytuację Trybunał uznaje za występowanie tej samej sprawy. Stąd tutaj się znalazło takie sformułowanie. Ja, szczerze powiedziawszy, nie wiem, czy my nie mówimy o tym samym, tylko innymi słowami, ale...

Senator Leon Kieres:

Ja mówię o sprawie w znaczeniu materialnym. Zgodnie z ustawą i definicją, tak jak pamiętam, bo nie wykładam k.p.a., decyzja załatwia sprawę co do jej istoty w całości lub w części lub w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. Załatwia sprawę w sensie materialnym: z wniosku o zmianę nazwiska, o poprawienie aktu stanu

cywilnego, z wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na użytkowanie obiektu, o wywłaszczenie nieruchomości.

Rozumiem, że pan mówi o tym, że pojęcie sprawy jest szersze, bo chodzi tu o każdą czynność organu czy sądu związaną z tą sprawą materialną, z tym wywłaszczeniem. Dla pana sprawą jest i wywłaszczenie, i rozpatrywanie odwołania na wywłaszczenie, i skarga do sądu. Sprawą związaną z tą sprawą materialną, z wywłaszczeniem jest sprawa z wniosku o wznowienie postępowania, tak?

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Ja tutaj przyjąłem takie rozumienie, jakie przyjął Trybunał Konstytucyjny. I on akurat w ogóle nie opierał się na tym rozróżnieniu sprawy w znaczeniu materialnym i formalnym, tylko przyjął, że jest jedność sprawy, zarówno wtedy, kiedy sąd rozstrzyga...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No właśnie, tym merytorycznym. Bo chodzi o to, żeby był ten sam albo zbliżony de facto stan prawny i faktyczny. Jeżeli mamy zastosowanie danej normy do tego samego stanu faktycznego wobec tej samej osoby w tej samej sprawie, no to jest to ta sama sprawa. I Trybunał zupełnie abstrahował od tego podziału na sprawę w znaczeniu materialnym i formalnym.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę państwa, ja bym tylko wnosił o to, żebyśmy zmierzali ku końcowi, bo jesteśmy spóźnieni, a już czekają na nas przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości.

W związku z tym poddaję pod głosowanie wersję wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, która dzisiaj została zaprezentowana, z nowym brzmieniem §4.

Kto jest za? (2)

Jednomyślnie za.

Musimy jeszcze wyznaczyć sprawozdawcę. Proponuję, żeby pan profesor...

Moglibyśmy zakończyć tę część naszego posiedzenia, ale był wniosek, żebyśmy jeszcze króciutko omówili kwestie związane z wycofaniem naszych trzech inicjatyw ustawodawczych: projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Proszę przedstawicieli Biura Legislacyjnego o krótkie omówienie spraw.

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

Marek Jarentowski.

Rozumiem, że mogę wypowiedzieć się na temat tych trzech inicjatyw łącznie.

Otóż te trzy sprawy wnieśliśmy dość szybko i sprawnie jako informacje i propozycje wykonania wyroków. Niemniej jednak inny uprawniony podmiot uprzedził nas

w tym sensie, że zanim zakończyła się nieco dłuższa procedura legislacyjna w Senacie na tym etapie, na którym teraz jesteśmy, to już inicjatywy zostały złożone w Sejmie przez innego inicjatora. Stąd ze względu na ekonomikę legislacyjną Biuro Legislacyjne nie widzi potrzeby kontynuowania prac w Senacie. Jeśli będziemy mieli jakieś zastrzeżenia natury konstytucyjnej do tych projektów, które spłyną w najbliższym czasie, jak przypuszczam, z Sejmu, to wtedy wypowiemy się. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Jak rozumiem, tym inicjatorem jest rząd.

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

Czy to są dużo szersze rozwiązania, czy też takie punktowe, jakie my zastosowaliśmy?

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

Jedno rozwiązanie jest punktowe i identyczne jak nasze, a dwa pozostałe rozwiązania są nieco szersze. Jeżeli chodzi o Krajową Radę Sądownictwa, to propozycje były identyczne, a dwa pozostałe projekty nieco szerzej zajmowały się sprawą, nie tylko wykonywaniem wyroku. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Otwieram dyskusję.

Nie widzę chętnych.

Poddaję pod głosowanie wniossek, abyśmy wycofali przedmiotowe projekty z dalszego procedowania.

Kto jest za? (2)

Dziękuję bardzo. Jednomyślnie za.

I tym sposobem zamykam sto pięćdziesiąte pierwsze posiedzenie naszej komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 19 minut 05)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851