

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI DO SPRAW PETYCJI

(NR 178)

z dnia 27 marca 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Petycji (nr 178)

27 marca 2019 r.

Komisja do Spraw Petycji, obradująca pod przewodnictwem posła **Sławomira Jana Piechoty (PO-KO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na dezyderat nr 132 w sprawie zmian przepisów dotyczących udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu przed sądami,
- petycję w sprawie aktualizacji przepisów niektórych ustaw (BKSP-145-456/18),
- petycję w sprawie zmiany przepisów zawartych w senackim projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego, poprzez wykreślenie art. 7 albo ograniczenie jego stosowania do tzw. szkód na osobie oraz wykreślenie art. 9 (BKSP-145-457/18),
- petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w zakresie progu wyborczego oraz zasad podziału mandatów (BKSP-145-458/18),
- petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie wprowadzenia możliwości zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej (BKSP-145-479/19).

W posiedzeniu udział wzięli: **Michał Wójcik** sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Mariusz Cichomski** dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Jolanta Wróbel** podinspektor, zastępca dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej w Komendzie Głównej Policji, **Piotr Strawa** zastępca dyrektora Biura Kadr i Organizacji w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, **Krzysztof Choiński** zastępca dyrektora Zarządu I w Służbie Ochrony Państwa, **Waldemar Popławski** zastępca dyrektora Biura Prawnego w Komendzie Głównej Straży Granicznej wraz ze współpracownikami, **Adam Wiśniewski** naczelnik Wydziału Prawnego w Departamencie Szkolnictwa Artystycznego i Edukacji Kulturalnej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, **Tomasz Oklejak** naczelnik Wydziału ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, **Marcin Lisiak** główny specjalista w Zespole Prawnym Krajowego Biura Wyborczego, **Alfred Franke** prezes zarządu Stowarzyszenia Dystrybutorów i Producentów Części Motoryzacyjnych wraz ze współpracownikami, **Przemysław Koziński** prawnik, **W. P.** podmiot wnoszący petycję oraz **Tomasz Kuszelejko** asystent przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Micał** i **Małgorzata Nowak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komunikacji Społecznej.

Przewodniczący poseł **Sławomir Jan Piechota (PO-KO)**:

Szanowni państwo, witam. Otwieram 178 posiedzenie Komisji do Spraw Petycji.

W projekcie porządku tego posiedzenia mamy następujące sprawy: 1) rozpatrzenie odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na dezyderat nr 132 w sprawie zmian przepisów dotyczących udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu przed sądami, 2) rozpa-

trzenie petycji w sprawie aktualizacji przepisów niektórych ustaw, 3) rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany przepisów zawartych w senackim projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego, poprzez wykreślenie art. 7 albo ograniczenie jego stosowania do tzw. szkód na osobie oraz wykreślenie art. 9, 4) rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w zakresie progu wyborczego oraz zasad podziału mandatów, 5) rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie wprowadzenia możliwości zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej.

Przypominam, że z pierwotnie planowanego porządku obrad został wykreślony punkt dotyczący odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na dezyderat 117 skierowany do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia przepisów uniemożliwiających zwrot budynków z lokatorami w ramach reprivatyzacji.

Czy do zaproponowanego porządku posiedzenia są uwagi? Nie słyszę. Zatem uznaję, iż porządek posiedzenia został przyjęty. Bardzo proszę o przedstawienie odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na dezyderat 132 w sprawie zmian przepisów dotyczących udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu przed sądami. Bardzo proszę, kto z państwa? Pan minister? Bardzo proszę.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Wójcik:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, będę odnosił się nie tylko do odpowiedzi na państwa pytania zawarte w dezyderacie, ale będę posługiwał się także wiedzą koleżanki i kolegi z Ministerstwa Sprawiedliwości – sędziów z Departamentu Karnego oraz z Departamentu Cywilnego.

Zacznę od spraw dotyczących zmian w przepisach procedury karnej. Niedawno (jakieś dwa tygodnie temu) miałem okazję przedstawiać stanowisko Ministra Sprawiedliwości do propozycji zmian w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Dotknięta była kwestia udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawach o wykroczenia. Przedstawiliśmy dosyć szeroką argumentację, dlaczego w naszym przekonaniu nie powinno być przeniesienia rozwiązań, które już funkcjonują na gruncie procedury karnej w odniesieniu do przestępstw, na grunt dotyczący wykroczeń. Odbyła się wówczas dyskusja na temat związany z zupełnością systemu, że system powinien być zupełny i powinno być wprowadzone rozwiązanie, które dawałoby organizacji społecznej prawo do udziału w postępowaniu sądowym w sprawach o wykroczenia. Prezentowaliśmy negatywne stanowisko w stosunku do wykroczeń. Dzisiaj podtrzymuję to stanowisko. Wynika to, po pierwsze, z charakteru tych postępowań, które zazwyczaj dotyczą spraw mniejszej wagi. Po drugie, są to postępowania dużo szybsze – krótsze, niż postępowania dotyczące przestępstw, przy mniejszym zaangażowaniu organów postępowania w różnego rodzaju czynności, które są prowadzone.

Natomiast jest ryzyko pewnego rodzaju. Gdyby dopuścić organizację społeczną w przypadku dotyczącym wykroczeń (zmiana art. 31 i dodanie stosownego paragrafu), to powstałoby ryzyko wydłużania postępowań, które mają określony termin przedawnienia. Zresztą miałem okazję pracować przy projekcie Ministerstwa Sprawiedliwości, który wydłużał terminy. Mimo wszystko terminy są krótkie.

Wprowadzenie możliwości udziału organizacji społecznej mogłoby spowodować zakłócenie sprawności tego postępowania. Umiejętnie funkcjonujący adwokat, który zaangażowałby organizację społeczną, z dużą łatwością mógłby doprowadzić choćby do przedawnienia. Dlatego w naszym przekonaniu nie ma potrzeby, żeby w sprawach o wykroczenia uczestniczyły osoby, które reprezentują organizacje społeczne.

Jeżeli chodzi o art. 90 i kwestię udziału czynnika społecznego w postępowaniach sądowych dotyczących przestępstw, to w tej kwestii już wyszliśmy naprzeciw oczekiwaniom zawartym w petycji. W 2016 r. w procesie karnym poszerzono możliwość działania organizacji społecznych (czynnika społecznego) i dokonano pewnych zmian. Chodzi o nowe brzmienie art. 90, gdzie jest możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym. Organizacja może zgłosić swój udział nawet po rozpoczęciu przewodu. Oczywiście są pewne przesłanki, które upoważniają do udziału. Jest to konieczność zapewnienia interesu indywidualnego lub społecznego, ale musi być to zgodne z celami sta-

tutowymi danej organizacji i to jest badane. Nie ma arbitralności sądu w dopuszczeniu przedstawiciela organizacji społecznej do udziału w sprawie. Sąd dopuszcza do występowania w sprawie, jeżeli przynajmniej jedna ze stron wyrazi na to zgodę. Strona w każdym czasie może cofnąć taką zgodę. Sąd decyduje i ocenia. Wiadomo – jest gospodarzem postępowania.

Wskazano wprost przypadki, gdy można odmówić udziału organizacji społecznej w sprawie. Może mieć to miejsce, gdy wskazany w zgłoszeniu organizacji społecznej interes społeczny lub indywidualny nie jest objęty zadaniami statutowymi tej organizacji lub nie jest związany z rozpoznawaną sprawą.

Gwarancję czynnego, a nie tylko biernego udziału przewiduje przepis art. 91 k.p.k., zgodnie z którym dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciel organizacji może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie. Zatem wprowadzono udział czynnika społecznego w postępowaniu sądowym. Wyszliśmy naprzeciw oczekiwaniom.

W dezzyderacie poruszony jest kodeks karny. Tam jest warstwa materialna. Warstwa czysto procesowa jest w kodeksie procedury karnej, więc mowa jest o art. 90 lub art. 91 k.p.k. To tyle odnośnie przestępstw lub wykroczeń.

Jeżeli chodzi o kwestię dotyczącą procedury cywilnej, to trzeba zdawać sobie sprawę z tego, jaki charakter mają postępowania cywilne. Główną zasadą jest zasada kontradiktoryjności, czyli to na stronie cięży obowiązek udowodnienia swoich racji – np. różnego rodzaju roszczeń, z którymi występuje. W dużej mierze sprawy cywilne odnoszą się do interesów majątkowych, tylko czasem dotyczą dóbr osobistych. Uważamy, że stworzone gwarancje udziału pozarządowych organizacji w procesach sądowych są wystarczające.

Treść art. 61 k.p.c. i art. 90 k.p.k. (padło takie pytanie) mogłyby pozostawać w sprzeczności z art. 63 Konstytucji RP, który mówi o prawie składania skarg, petycji, wniosków w interesie publicznym i własnym itd., ponieważ chodzi o kwestię dotyczącą pewnych relacji, które nie mieszczą się w pojęciu relacji organ publiczny–władza publiczna–obywatel. W naszym przekonaniu fundamentalny w tym zakresie, dający prawo do sądu, jest art. 45 Konstytucji RP.

Jeżeli chodzi o możliwość dopuszczenia w nieograniczonym zakresie organizacji społecznych w procesie cywilnym, to byłoby niebezpieczeństwo wytaczania powództw. Hipotetycznie taka sytuacja jest możliwa. Podobnie jak w przypadku wykroczeń, o których mówiłem, tak i tutaj – z innych zupełnie powodów (powództw cywilnych na rzecz jednej ze stron). Mogłoby to pociągać za sobą daleko idące konsekwencje. Na przykład, kwestia dotycząca zaburzenia zasady kontradiktoryjności, o której rozmawialiśmy. Miałoby to także pewien skutek w postaci kosztów sądowych. Organizacje mogłyby działać na rzecz różnych grup interesów lub ideologii i pozostaje kwestia finansowania procesów sądowych. W uchwale SN zwalnia się organizacje z kosztów sądowych.

Jesteśmy otwarci i bardzo wyczuleni na udział czynnika społecznego. Natomiast musimy uważać. Uważamy, że w przypadku k.p.k. zostało to zagwarantowane. W sprawach o wykroczenia uważamy, że byłoby to niebezpieczne z punktu widzenia charakteru i ewentualnych przewlekłości postępowań. Uważamy, że zapisane w przepisach gwarancje są na dzisiaj wystarczające. Natomiast nieograniczone dopuszczenie organizacji jest niebezpieczne z punktu widzenia zaburzenia zasady kontradiktoryjności. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Być może państwo uzupełniliby moją wypowiedź?

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

W odpowiedzi na pytania, o ile się pojawiają. Wówczas państwo będziecie mogli precyzyjnie odnieść się do kwestii, które mogą budzić wątpliwości.

Petycję referował pan poseł Rober Warwas. Bardzo proszę o pana stanowisko.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, panie ministrze, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, odpowiedź ministerstwa na dezyderat jest wyczerpująca. Pan minister udzielił dodatkowych informacji. Rekomenduję przyjęcie odpowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Podmiot wnoszący petycję W.P.:

Ja, jako autor wnoszący petycję, jeśli można.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Proszę bardzo.

Podmiot wnoszący petycję W.P.:

Chciałbym odnieść się do słów pana ministra i udzielonej odpowiedzi. Pan minister poruszył temat postępowań karnych. Nie wiem, dlaczego poruszył temat postępowań w sprawach o wykroczenia. Nie wnosiłem o ten temat. W petycji nie ma tego tematu. Wypowiedź na ten temat była niepotrzebna.

Chciałbym zwrócić uwagę szanownej Komisji, że art. 91 k.p.k. nie zezwala na wszystkie czynności organizacji pozarządowej w sprawie. Zezwala tylko na uczestniczenie w postępowaniu. Ostatnio sędzia w sądzie w Gdańsku zwrócił mi uwagę, że nie mam prawa składać wniosków. Zatem jako organizacja pozarządowa przystępująca do sprawy nie mogę np. wnieść o uniewinnienie człowieka, a więc przepis został tak stworzony, żeby był czysto iluzoryczny. Przychodzi organizacja społeczna i może tylko popatrzeć lub coś powiedzieć, ale w żaden sposób nie może wpłynąć na postępowanie.

Nie mam wątpliwości, że przepis tworzyli również sędziowie z ministerstwa, bowiem jest ich tam 270 i obecnie, jako oddelegowani tworzą te przepisy. Zwracałem uwagę w petycji na to, że profesjonalni pełnomocnicy i sędziowie znają się. Miałem na myśli sędziów, którzy tworzą przepisy. To niesłychane, że sędzia najpierw ocenia nas w sądzie, później tworzy ustawy i mówi, czy są dobre lub złe oraz ocenia, czy organizacje społeczne mają rację...

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Szanowny panie, w tej Komisji mamy zasadę, że dyskutujemy ad rem. Bardzo pana proszę o argumenty, a dodatkowo chciałbym panu zwrócić uwagę, że petycja jest wielokrotna, czyli nie tylko pan jest autorem...

Podmiot wnoszący petycję W.P.:

Panie przewodniczący, jestem współautorem.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Wpłynęło wiele petycji dotyczących tej samej sprawy i to oznacza, że jest to petycja wielokrotna. Tego dotyczyły również kwestie postępowania o wykroczenia. Bardzo proszę o precyzyjne argumenty dotyczące rozpatrywanej sprawy.

Podmiot wnoszący petycję W.P.:

Panie przewodniczący, kolejnym argumentem jest art. 61 k.p.c., w którym minister wskazał, że jest możliwość przystępowania do spraw. Jest już katalog. Tylko teraz należy się zastanowić, dlaczego akurat te sprawy wpisane są w katalog, czyli: alimenty, ochrona środowiska, ochrona konsumentów, ochrona praw własności przemysłowej, ochrona równości i niedyskryminacji. Z tego, co się orientuję, ochronę niedyskryminacji wniosła fundacja...nie pamiętam jej nazwy, ale fundacja to wniosła, zabiegała, lobbowała i zostało to dopisane.

Pragnę zwrócić uwagę, że alimenty dotyczą również rozwodów. Proszę sobie wyobrazić, że sędziowie nie dopuszczają do spraw rozwodowych, a więc tak naprawdę ten przepis jest martwy, bowiem nie można przystąpić do postępowania, w którym są alimenty w rozwodzie. Oczywiście nikt tego nie wziął pod uwagę tworząc ten przepis. Nie można przystąpić do spraw alimentacyjnych, mimo że są.

Po drugie, nie wiem, dlaczego akurat te sprawy są wybrane, a nie są wybrane np. sprawy rozwodowe i o ochronę małoletnich. Uważam, że małoletni są naszym powszechnie rozumianym dobrem społecznym i są najważniejsi, bowiem później tworzą to, co dzieje się w naszym kraju. Dlaczego nie pozwolić bronić ich praw w tych sprawach? Przepis jest niejasny i, jak już wspomniałem, pozwala tylko na przystępowanie, jeżeli powołamy się np. niedyskryminację, gdy ktoś jest dyskryminowany, ale to wszystko zależne jest od sędziego.

Minister wskazał również na koszty. Nie podał artykułu, ale chodzi o to, że mają zastosowanie przepisy o prokuraturze. Wtedy organizacje społeczne zwolnione są z kosztów. Oczywiście, jeżeli chodzi o koszty można przecież stworzyć w przepisie § 5, w którym się wskaże, że poza sprawami z katalogu ponosi się koszty.

Nie chodzi o koszty postępowania sądowego, tylko o to, żeby pomóc obywatelowi, o ile o to poprosi. W tym momencie pan minister niejako atakuje obywateli i zarzuca różne rzeczy – np. będą tamować postępowania. Okazuje się, że wszystko to wina obywateli. Wina nie leży w sądach. Obywatele są winni. To jest zaskakujące. Nie rozumiem tego.

Poprosiłem szanowną Komisję jedynie o zmianę przepisów, żeby móc przystępować do spraw, jeżeli ktoś o to poprosi. Absolutnie nie chodzi o koszty. Możemy zmienić tę zasadę i koszty mogą być. Nie w tym rzecz. Naprawdę chcielibyśmy móc pomagać małoletnim. Dlatego moją petycję nazwałem „o ochronę małoletnich”. Wcale nie chodziło mi o inne sprawy.

Ponieważ sędziowie mają dowolność w dopuszczaniu do spraw, poprosiłem szanowną Komisję o wykreślenie katalogu, bo wtedy nie będzie nieścisłości, że dana sprawa dotyczy tego, a ta tamtego itd. Za dwa lata ktoś będzie chciał przystępować do takiej sprawy, a za trzy lata do innej.

Chciałbym poprosić szanowną Komisję i wszystkich jej członków o to, żeby pochylili się nad tym problemem i pozwolili przystępować do spraw organizacjom społecznym, które niosą pomoc innym obywatelom – obywatelom, których nie stać na wynajęcie profesjonalnego pełnomocnika i proszą o pomoc organizacje społeczne. Uważam, iż jest to zgodne z naszą konstytucją, że jeden obywatel może kogoś o coś poprosić, a organizacja społeczna może bronić. Szanowna Komisjo, na tę chwilę to wszystko. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Pan minister, tak? Proszę bardzo.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Jeśli możliwe, chciałbym, aby pani sędzia odpowiedziała.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Proszę bardzo.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Pan sygnalizował, że sędziowie delegowani są do resortu sprawiedliwości. Nie w takiej liczbie, jak pan podał. Bardzo dobrze, że sędziowie i prokuratorzy delegowani są do Ministerstwa Sprawiedliwości. Są także urzędnicy i politycy. Chodzi o to, by jak najlepiej przygotowywać materiały. W procesie legislacyjnym uczestniczą przedstawiciele różnych zawodów. Są prokuratorzy...

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Panie ministrze, to nie jest przedmiotem petycji. Dyskutujemy i podajemy argumenty.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Tak, wiem. Chodzi o to, żeby dokument był jak najdoskonalej przygotowany. To jest naturalne.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Panie ministrze, dziękuję. Pani sędzia, proszę.

Sekretarz stanu w MS Michał Wójcik:

Jeszcze jedna rzecz. Kwestia tego, że wypowiadałem się przeciwko obywatelom. Podaje pan sprawy z udziałem osób małoletnich. Są to delikatne sprawy. Podczas dzisiejszego posiedzenia będzie rozpatrywany dezyderat dotyczący osób małoletnich, gdzie należałoby się zastanowić ze względu na ochronę małoletnich i delikatność tych spraw.

Mówienie, że występujemy przeciwko obywatelowi jest bardzo daleko idącym atakiem, bo to jest nieprawda. Zresztą już mówiłem, że w 2016 r. wprowadzono pewne rozwiązania, a zatem w tej kadencji. Pani sędzia uzupełni.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Proszę bardzo.

Główny specjalista w Departamencie Legislacyjnym Prawa Karnego MS, sędzia Maja Minkisiewicz:

Zdanie uzupełnienia. To nie jest tak, że sędzia podejmuje arbitralną decyzję. Zgodnie z nowelizacją z 2016 r. każda organizacja może uczestniczyć w sprawie, o ile jej zadania statutowe objęte są przesłankami przewidzianymi w art. 90. Na każdym etapie postępowania organizacja może zgłosić wnioski.

Jedna uwaga do stwierdzenia, iż sądy nie dopuszczają i rodzi to obawę, że przedstawiciel organizacji społecznej nie będzie mógł się wypowiedzieć. Zgodnie z art. 406 k.p.k., po zamknięciu przewodu sądowego, sąd ma obowiązek udzielić głosu w mowach końcowych. W przepisie art. 406 §1 został ujęty przedstawiciel organizacji społecznej, który może przedstawić swoje stanowisko, a także może składać oświadczenia na piśmie. Jeżeli sąd w toku postępowania uzna, że oświadczenie jest istotne dla danej sprawy, może taki dokument uznać za dowód z dokumentu. Jeżeli informacje przekazywane przez przedstawiciela organizacji społecznej są istotne, może również podjąć decyzję o przesłuchaniu takiej osoby w charakterze świadka. Zatem wszystkie gwarancje zostały w pełni uwzględnione.

Natomiast pozostaje kwestia spraw delikatnych, o których mówił pan minister. Nie zawsze strony życzą sobie, by organizacja brała udział. Przecież nawet sprawy na etapie postępowania karnego są delikatne. Stąd, o ile nie wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, nowelizacją z 2016 r. zostały obwarowane zarówno pozytywne przesłanki, czyli na żądanie choćby jednej ze stron organizacja jest dopuszczana, a jeżeli druga ze stron tego sobie nie życzy, wówczas sąd wyłącza, chyba że dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga udziału organizacji społecznej. Dlatego przewidziano taką gwarancję. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Pan sędzia także? Proszę bardzo.

Naczelnik wydziału w Departamencie Legislacyjnym Prawa Cywilnego Procesowego w Ministerstwie Sprawiedliwości, sędzia Maciej Klonowski:

Odniosę się do podnoszonych argumentów, które dotyczyły k.p.c. i art. 61. Proszę państwa, k.p.c. co do zasady, jako akt reguluje kwestie postępowań sądowych dotyczących roszczeń prywatnych – w sprawach cywilnych. W związku z tym sprawy te dotyczą w większości osobistych spraw obywateli. Samo pojęcie prywatności oznacza pewne kwestie w swoim łańcuchowym źródłosłowie – wyłączone z domeny publicznej.

W związku z czym, zasadą jest także, że ktoś może w sposób swobodny zawierać umowy, czy też w sposób swobodny dysponować lub rozporządzać przedmiotem swojej własności, co później przekłada się na etap postępowania cywilnego – na etapie prowadzenia procesu. Znajdują swój wyraz, z jednej strony, w zasadzie dyspozycyjności, co znaczy, że każdy może zrezygnować z roszczenia, jak i w zasadzie kontradyktoryjności, co znaczy, że każdy powinien dokładać starań w walce o swoje interesy.

Czynnik społeczny (organizacje pozarządowe) pojawia się wtedy i tylko wtedy, gdy wymaga tego interes publiczny w tego typu postępowaniach. Siłą rzeczy nie w każdej sprawie występuje interes publiczny, tak jak w życiu codziennym nie ma interesu publicznego, żeby ktoś wchodził do mojego mieszkania i sprawdzał, jak się zachowuję, czy też wchodził w kwestie umów – kontraktów. Te rzeczy są przecież niejawne. W związku

z tym ustawodawca podejmuje świadomą decyzję, ważąc wartości konstytucyjne, z jednej strony – prawa do prywatności, a z drugiej strony – zapewnienia pewnego elementu interesu publicznego, który np. może wymagać wyrównywania dysproporcji między siłami stron postępowania.

Współczesny obrót gospodarczy jest taki, że czasem jednostka staje wobec korporacji, która dominuje środkami i ma przewagę rzeczywistą ekonomiczną. W tych wypadkach dopuszcza się organizacje pozarządowe do udziału w sprawach. Lista spraw wymienionych w art. 61 k.p.c. jest nieprzypadkowa. Są to sprawy, w których ewentualnie osoba słabsza ekonomicznie może wymagać uzasadnionego wsparcia organizacji pozarządowych, które mogą być dużymi podmiotami ze znacznymi zasobami finansowymi, majątkowymi i osobowymi. Dlatego są to sprawy o alimenty, ochronę środowiska, ochronę konsumentów w szczególności, czy też prawo własności przemysłowej, nierówność lub dyskryminacja.

Interes prywatny jest ważony tym, że udział organizacji pozarządowych w sprawach (zwłaszcza majątkowych) może wyrównywać pewne szanse. Natomiast dopuszczenie w całej procedurze cywilnej na ograniczonych zasadach dostępu organizacji pozarządowych mogłoby powodować daleko idące zaburzenia i dysproporcje w zakresie równowagi kontradyktoryjności – tzw. zasadę *equality of arms*. Przykładowo, pan użył argumentu, że organizacja może chcieć pomóc powodowi, ale przecież w postępowaniu cywilnym po drugiej stronie sali sądowej jest pozwany. Jak pozwany ma się zachować, gdy powód wytacza przeciwko niemu powództwo przy wsparciu organizacji społecznej, dysponującej znacznymi zasobami majątkowymi, która rzuca na szalę swoje zasoby? Robi to w określonym celu, bo przecież musi się to wiązać z celami statutowymi danej organizacji. W tym momencie druga strona także może nie mieć pieniędzy na adwokata i środków na prowadzenie procesu. Co więcej, w wypadkach rzadkich (łatwych do wyobrażenia) zmasowanego ostrzału, gdy przeciwko takiej osobie zaangażowanych byłoby kilka procesów, tego typu liberalizm w zakresie dostępu organizacji pozarządowych do procesu mógłby doprowadzić do pewnych wypaczeń, czy to w zakresie wolności słowa lub swobody wypowiedzi, bo to przecież mogłyby być sprawy o dobra osobiste, czy też ewentualnie w zakresie funkcjonowania konkurencji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję panu sędziemu. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Bardzo proszę, kolejny mówca.

Prawnik Przemysław Koziński:

Dzień dobry. Szanowny panie przewodniczący, szanowna Komisjo, przede wszystkim chciałbym zwrócić uwagę na pewną niespójność stanowiska strony ministerstwa. Z jednej strony słyszy się o konieczności zwiększenia udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości. Słyszy się o wprowadzeniu ławników do składów sędziowskich, a z drugiej strony ministerstwo tak bardzo restrykcyjnie podchodzi do propozycji przedstawionej przez autora petycji.

Szanowny panie przewodniczący, szanowna Komisjo, wydaje się, że ułatwienie organizacjom pozarządowym uczestnictwa w sprawach sądowych jest najtańszym rozwiązaniem wprowadzenia czynnika społecznego do wymiaru sprawiedliwości. Myślę, że autorowi petycji i jej współautorom chodziło o to, żeby organizacje pozarządowe odgrywały rolę quasi czynnika kontrolnego nad tym, co dzieje się w trakcie postępowań sądowych. Niestety, ale z różnych doniesień medialnych wynika, że niektóre postępowania sądowe w polskich sądach i poziom ich prowadzenia nadal pozostawia wiele do życzenia. Organizacja pozarządowa, jako przedstawiciel społeczny mogłaby podnieść jakość prowadzonych postępowań sądowych.

Być może autorem petycji chodziło o to, iż przepisy zawarte w k.p.k. nie do końca są precyzyjne. Jak przedstawiał mój przedmówca, z praktyki wynika, że niektóre sądy dopuszczają wnioski dowodowe lub mowy końcowe, a w innych postępowaniach sędziowie nie dopuszczają do mów końcowych, składania wniosków dowodowych i przeprowadzania innych czynności przez organizacje pozarządowe. Jak widać w praktyce sądów nadal występuje duża dowolność i uznaniowość. Być może należałoby doprecyzować

przepisy, aby ukrócić dowolność i uznaniowość tak, aby w całym kraju była jednolita praktyka prowadzenia postępowań karnych.

Jeżeli chodzi o k.p.c. pan naczelnik powiedział, że dopuszczenie organizacji pozarządowych do spraw wymienionych w katalogu wynika głównie z interesu publicznego, który tym sprawom przyświeca. Szanowny panie przewodniczący, szanowna Komisjo, nie wiem, jaki wysoki interes publiczny przyświeca w sprawach dotyczących ochrony praw własności przemysłowej, który miałby być nadrzędny nad chociażby delikatnymi sprawami (pan minister o tym mówił) opiekuńczymi, dotyczącymi małoletnich, które powinny być priorytetowe dla interesu publicznego, a czynnik społeczny powinien móc uczestniczyć w tych sprawach i to w pierwszej kolejności. Ponieważ wymienione są alimenty dostrzegam, iż ten przepis nie jest do końca prawidłowo sformułowany. Skoro są alimenty, w przepisie powinien być zawarty cały katalog spraw rodzinnych, opiekuńczych i wychowawczych, do których mogłyby przystępować organizacje pozarządowe.

Pan naczelnik powiedział, że wymienione są alimenty ze względu na to, że małoletni jako osoba słabsza nie może żądać i występować z roszczeniem. Oczywiście jest, iż to nie małoletni występuje do sądu z roszczeniem, tylko jego przedstawiciel ustawowy. Zatem ustawodawca przewidział alimenty, interes publiczny i interes małoletniego, jako osoby słabszej. Małoletni, jako osoba słabsza, gdy jest izolowany od drugiego rodzica, nie jest w stanie wystąpić z roszczeniem do sądu o to, żeby przestał być izolowany od drugiego rodzica. Uważam, że przepis powinien zostać uzupełniony o sprawy opiekuńcze, wychowawcze i rodzinne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Tytułem pewnego wyjaśnienia chciałbym powiedzieć (zwłaszcza wnoszącym petycję), że tryb petycji ma charakter uzupełniający i pomocniczy. Ten tryb nie wyklucza podstawowych trybów inicjatywy ustawodawczej, a więc: projekt z inicjatywy 15 posłów, projekt rządowy, prezydencki lub w trybie inicjatywy obywatelskiej. W Komisji podejmuje inicjatywę ustawodawczą w zakresie i sprawach, w których nie ma wątpliwości. Natomiast, jeżeli jest zasadniczy spór, to powinien być zastosowany podstawowy tryb inicjatywy ustawodawczej.

Proszę pana posła Warwasa o konkluzję i rekomendację.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, panie ministrze, dziękuję za dyskusję. Podtrzymuję rekomendację, aby przyjąć odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na dezyderat. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Zatem jest rekomendacja, aby przyjąć odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na dezyderat nr 132 w sprawie zmian przepisów dotyczących udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu przed sądami. Czy są uwagi wobec takiej rekomendacji? Nie słyszę. Zatem uznaję, iż Komisja przyjęła odpowiedź Ministra Sprawiedliwości.

Przechodzimy do kolejnego punktu. Bardzo proszę pana przewodniczącego Andrzeja Smirnowa o przedstawienie petycji w sprawie zmiany przepisów zawartych w senackim projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego, poprzez wykreślenie art. 7, albo ograniczenie jego stosowania do tzw. szkód na osobie oraz wykreślenie art. 9.

Poseł Andrzej Smirnow (PiS):

Dziękuję bardzo. W gruncie rzeczy petycja dotyczy tej samej ustawy, którą już raz rozpatrywaliśmy. Jest to senacki projekt ustawy. Dlatego od razu chciałbym powiedzieć, że nie mamy kompetencji do wprowadzania poprawek do senackich projektów ustawy. Projekt znajduje się w procesie legislacyjnym i oczywiście strony mogą w różny sposób wyrażać swoje opinie na temat zapisów.

W przeciwieństwie do poprzedniej petycji, która dotyczyła tej samej ustawy i podobnych spraw, przede wszystkim w zakresie wyłączenia z ustawy możliwości cesji, ta petycja dotyczy nieco innych spraw, które wymagają pewnej refleksji, bo chodzi o usunięcie z ustawy zapisów wyłączających prawo do tzw. bezgotówkowego rozliczenia odszkodowania należnego od zakładu ubezpieczeń. Rzeczywiście zakłady motoryzacyjne bardzo

często przejmują rolę w procesie naprawy szkód. Oczywiście dla klientów tych zakładów jest to bardzo wygodna forma. Dlatego problem jest istotny.

Ponieważ nie mamy wpływu na proces legislacyjny, a zwłaszcza wykreślanie przepisów z projektu ustawy, proponuję zaniechać prace nad tą petycją. Jednocześnie proponuję ją przekazać do odpowiedniej sejmowej komisji, w której rozpatrywany jest senacki projekt ustawy.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Bardzo proszę.

Prezes zarządu Stowarzyszenia Dystrybutorów i Producentów Części Motoryzacyjnych Alfred Franke:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, my może stoimy nieco z boku. Nie jesteśmy w to biznesowo zaangażowani. W związku z tym jest nam łatwiej o trzeźwe spojrzenie na problemy warsztatów motoryzacyjnych, ubezpieczycieli i kierowców w tej kwestii.

Chciałbym państwu pokazać trójkąt kolizji interesów, który występuje. Ubezpieczyciele chcą jak najwyższej stawki za ubezpieczenie, co jest zrozumiałe i chcą jak najniższych kosztów obsługi poszkodowanych. Warsztaty motoryzacyjne chciałyby jak najwyższą stawkę za roboczogodzinę i chciałyby uzyskać jak najwyższą marżę ze sprzedaży części zamiennych oraz stosunkowo dobrze naprawić samochód, po to, żeby klient powrócił. Trzecim elementem trójkąta kolizji (celowo tak to nazywam) jest kierowca, który chciałby zapłacić jak najniższą stawkę za ubezpieczenie i mieć jak najlepiej naprawiony samochód – wręcz drogo, bo wtedy będzie dobrze.

Wiadomo, że zgody interesów w tym trójkącie nigdy nie będzie. Stąd naruszanie jakiegokolwiek równowagi jest niebezpieczne. Dlaczego? Kto tak naprawdę płaci za funkcjonowanie tego trójkąta? Płaci ten, który ubezpiecza swój samochód i nie ma wypadków drogowych. To jest główna osoba pokrywająca koszty związane z funkcjonowaniem całego systemu.

Stoimy na stanowisku, że ze względu na spadającą rentowność napraw samochodowych powypadkowych absolutnie popieramy rozwiązanie zawarte w petycji, czyli wykreślenie art. 7 i art. 9. W innym przypadku nie będzie możliwości bezgotówkowych napraw pojazdów, co jest niezwykle istotne w funkcjonowaniu całości tego mechanizmu.

Przy okazji chciałbym podsunąć jeden z pomysłów do ewentualnego dalszego procedowania, a mianowicie, rozdzielić kwestię odszkodowań osobowych od kwestii napraw samochodów. Nie wgłębiałem się w to, ale być może ubezpieczyciele mają rację w kwestii odszkodowań osobowych. Słyszałem, że w wielu krajach Europy stosuje się tzw. tabele odszkodowawcze, czyli konkretne kwoty wyliczone za takie, czy inne szkody osobowe. To bardzo uprościłoby cały mechanizm. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Dodam tylko, że w moim przekonaniu wniosek o odstąpienie od prac Sejmu jest wnioskiem kierowanym do toczącego się procesu legislacyjnego. Tam trzeba przedstawić ten wniosek, przedstawić argumenty i przekonać do podjęcia takiej decyzji.

Prezes zarządu Stowarzyszenia Dystrybutorów i Producentów Części Motoryzacyjnych Alfred Franke:

Nie jesteśmy autorem tej petycji.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Jasne. Panie przewodniczący, proszę.

Poseł Andrzej Smirnow (PiS):

Taki sens był mojego wniosku. Oczywiście dostrzegam problem, który powinien być rozważany w komisji zajmującej się projektem ustawy. W moim przekonaniu tego typu petycje w ogóle nie powinny wpływać do naszej Komisji. Jest to błąd osób, które wstępnie opiniują petycje. Nasza Komisja nie może ingerować w żaden projekt. Może jedynie występować z wnioskami o zmianę ustawy, która została już uchwalona.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Szanowni państwo, projekt ustawy znajduje się w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – druk nr 3136. Projekt ustawy został skierowany do tej komisji w dniu 16 stycznia br., a zatem w toku prac nad tą ustawą tam należy przedstawiać tego typu stanowiska i wnioski.

Jest rekomendacja przekazania petycji do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka do wykorzystania w toku prac legislacyjnych. Z naszej strony nie uwzględniamy żądania będącego przedmiotem petycji. Przekazujemy petycję do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Czy wobec takiej rekomendacji są uwagi? Nie słyszę. Zatem uznaję, iż Komisja podjęła taką decyzję.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Bardzo proszę pana posła Bogdana Latosińskiego o przedstawienie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w zakresie progu wyborczego oraz zasad podziału mandatów.

Poseł Bogdan Latosiński (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, petycja wpłynęła do Kancelarii Sejmu w grudniu 2018 r. Autorem petycji jest Stowarzyszenie Oburzeni. Petycja spełnia wymogi formalne oraz mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Petycja zawiera wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w postaci uchylenia art. 196, 197, 198, 232 oraz art. 356 tegoż aktu.

Celem petycji jest usunięcie z polskiego prawa progu wyborczego oraz systemu podziału mandatów metodą D'Hondta. Wnioskodawcy przekonują, że obecnie obowiązujący kodeks wyborczy jest niedemokratyczny, sprzeczny z Konstytucją RP, w szczególności z zasadą równości i proporcjonalności oraz z prawem międzynarodowym. W tym celu autorzy petycji powołują się na kilka przykładów z ubiegłorocznych wyborów samorządowych, w których kandydaci z większą liczbą uzyskanych głosów nie zdobyli mandatów radnych, a udało się to osobom, które miały mniej głosów, ale reprezentowały bardziej popularne partie lub komitety.

Autorzy twierdzą, że zdecydowanie bardziej sprawiedliwy byłby system większościowy oparty na jednomandatowych okręgach wyborczych. Domagają się wprowadzenia postulowanych zmian jeszcze przed tegorocznymi wyborami do Parlamentu Europejskiego i Sejmu.

Instytucja progu wyborczego i system podziału mandatów metodą D'Hondta wywodzą się z konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów, wyrażonej w przypadku wyborów do Sejmu RP na poziomie konstytucyjnym, zaś w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach Kodeksu wyborczego.

Konstytucja RP nie definiuje jednak proporcjonalności, traktując ją, jako pojęcie zastane. Niemniej jednak można mówić o pewnym minimum, które w przypadku tej zasady musi obowiązywać. Jest nim przeprowadzanie wyborów w wielomandatowych okręgach wyborczych, w których konkurują ze sobą różne listy kandydatów, a podział mandatów jest dokonywany przy pomocy przyjętej metody.

Ustawa zasadnicza nie wskazuje konkretnej metody. Ma ona być zgodna z ogólną zasadą proporcjonalności, przy założeniu, że nie chodzi o proporcjonalność w ujęciu ściśle matematycznym, gdyż wzorcowy i idealny proporcjonalizm podziału mandatów nie istnieje.

Niewątpliwie podział mandatów metodą D'Hondta promuje kandydatów z list z większą liczbą głosów i przez to może doprowadzić do sytuacji, w której kandydat z dużym poparciem, ale startujący z mniejszej listy nie zawsze uzyska mandat. Zaletą tej metody jest jednak to, że jej brak reprezentatywności w niektórych przypadkach jednocześnie wpływa na większą zdolność do rządzenia organu.

Ciała wybierane przy pomocy bardziej reprezentatywnego podziału mandatów mogą poprzez rozproszenie mandatów utrudniać wyłonienie stabilnej większości zdolnej do sprawnego rządzenia. Potwierdza to TK w jednym ze swoich wyroków, w którym stwierdził: „System wyborczy, zwłaszcza poprzez regulację prawną sposobu rozdziału mandatów, musi (...) uwzględniać, że funkcja wyborów jest ściśle związana z celem,

któremu one służą; chodzi o wyłonienie większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje”.

Podobna zasada funkcjonuje w przypadku istnienia progów wyborczych w kodeksie wyborczym, gdyż ich ewentualny brak grozi nadmiernym rozproszeniem politycznym organu przedstawicielskiego, a w konsekwencji problemami z ustanowieniem stabilnej większości.

Mimo praktycznych i merytorycznych wątpliwości nie ma prawnych przeciwwskazań do zmiany formuły wyborczej i likwidacji progów wyborczych, choć wybory muszą się odbywać w ramach konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wykluczającej wprowadzenie systemu większościowego, o co zabiegają autorzy petycji.

Przepisy prawa Unii Europejskiej regulujące metody wybierania przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego zabraniają krajom członkowskim takich zmian przepisów kodeksu wyborczego i formuły wyborczej, które uderzałyby w zasadę proporcjonalności i wprowadzały system większościowy.

Artykuły zawarte w akcie prawnym dotyczące wyboru członków PE wyraźnie wskazują, że w każdym państwie członkowskim przedstawiciele są wybierani według zasady proporcjonalności i choć, jak wyżej wspomniałem, nie ma prawnych przeszkód do zmian w prawie wyborczym, to orzecznictwo TK zaleca stosowanie tzw. ciszy legislacyjnej, która polega na powstrzymaniu się przez ustawodawcę z uchwalaniem istotnych zmian w prawie wyborczym w sześciomiesięcznym okresie poprzedzającym wybory. Wyjątki od tej reguły dozwolone są jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach o charakterze obiektywnym. Zasada ta wywodzi się z dobrej praktyki państwa demokratycznego zapobiegającej manipulacjom wyborczym służącym do uzyskania konkretnej korzyści ugrupowaniom politycznym.

Polskie prawo i legislacja Unii Europejskiej nie zabraniają zmiany zasad Kodeksu wyborczego dotyczących metod liczenia głosów i progu wyborczego, ale muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i nie mogą wprowadzać systemu większościowego.

Największą barierą w realizacji żądania umieszczonego w petycji byłoby spełnienie zalecenia TK w zakresie dochowania ciszy legislacyjnej.

Utrzymanie metody D'Hondta i obecnie obowiązującego progu wyborczego nie jest optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia reprezentatywności, ale ma zaletę w postaci bardziej stabilnych politycznie organów przedstawicielskich przy ich zastosowaniu. Należy również pamiętać o tym, że nie da się wprowadzić systemu, który byłby idealnie proporcjonalny. Konflikt między tymi wartościami będzie zawsze dyskutowany przez ekspertów prawa wyborczego i konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Panie pośle, a rekomendacja?

Poseł Bogdan Latosiński (PiS):

Myślę, że nieuwzględnienie żądania będącego przedmiotem petycji.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Jest to sprawa, o której wielokrotnie już dyskutowaliśmy. Mówiliśmy o tym, że to nie tryb petycyjny powinien służyć rozstrzygnięciu tych kwestii. W drugiej kolejności mamy swoje przekonania i myślę, że one zostały bardzo celnie wyartykułowane w opinii Biura Analiz Sejmowych.

Zatem jest rekomendacja, by nie uwzględnić żądania będącego przedmiotem petycji w sprawie zmiany Kodeksu wyborczego. Czy wobec takiej rekomendacji są zarzuty lub uwagi? Nie słyszę. Zatem uznaję, iż Komisja podjęła taką decyzję.

Proszę pana posła Warwasa o przedstawienie petycji w sprawie aktualizacji przepisów niektórych ustaw.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, celem petycji jest wprowadzenie zmian mających na celu dostosowanie brzmienia przepisów do zmian wprowadzonych innymi ustawami. Propozycje te mają charakter porządkujący.

Autor petycji postuluje zmiany w następującym zakresie: 1) art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych; 2) art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji; 3) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim; 4) art. 48 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe; 5) art. 54 ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe.

Petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu i spełnia wszelkie wymogi formalne.

Postulat pierwszy. Wraz z uchycieniem ustawy o swobodzie działalności przez art. 192 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, interpretacja art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie baz danych może być problematyczna. Aby wyeliminować wątpliwości, które mogą pojawiać się w praktyce, w przepisie tym, jak zauważa autor petycji, warto byłoby zamieścić odesłanie do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Postulat 2. Zdaniem autora petycji pożądana jest również nowelizacja art. 15 ust. 3 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji polegająca na zastąpieniu występującego w tym przepisie odesłania do Prawa działalności gospodarczej z 1999 r. odesłaniem do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Postulat 3. Autor petycji słusznie postuluje zmianę art. 12 ust. 1 poprzez zamieszczenie w nim odesłania do obowiązującej ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, ponieważ ustawa, o której mowa w tym przepisie została uchylona przez art. 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki.

Postulat 4. Chodzi o propozycję zmiany art. 48 ust. 2 zd. 2 Prawa wekslowego. Trzeba stwierdzić, iż nowelizacja polegająca na dodaniu wyrazu „Narodowego” przed określeniem „Banku Polskiego” dostosowałaby brzmienie tego przepisu do terminologii występującej w Konstytucji oraz w innych aktach prawnych i dlatego postulat zawarty w petycji należy ocenić pozytywnie.

Postulat 5. Autor petycji proponuje, aby w art. 54 Prawa czekowego wskazać wprost, iż bankierem jest bank w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. Definicja bankiera zamieszczona w art. 54 Prawa czekowego jest już nieaktualna, a rekonstrukcja tego pojęcia powinna odbywać się z uwzględnieniem innych obowiązujących przepisów prawa. Kierunek zmian wydaje się być właściwy. Jednak podejmując prace nad nowelizacją art. 54 Prawa czekowego należałoby rozważyć, w jaki sposób zdefiniować pojęcie bankiera. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Nie słyszę. Panie pośle, poproszę o rekomendację.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Dziękuję. Żądanie przedstawione w petycji jest zasadne. Postulaty i wskazywane rozwiązania służą zwiększeniu systemowej spójności prawa. Wprowadzenie postulatów 1-4 nie budzi zastrzeżeń. Natomiast realizacja ostatniego postulatu wymaga rozważenia, jakie podmioty ustawodawca zamierza uznać za bankiera na gruncie art. 54 Prawa czekowego.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w związku z tym, że sprawa dotyczy kompetencji kilku ministerstw, wnioskuję o skierowanie dezyderatu do Prezesa Rady Ministrów w sprawie podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia wyżej wymienionych zmian przy najbliższych nowelizacjach ustaw. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Zatem jest rekomendacja, aby Komisja wystąpiła z dezyderatem do Prezesa Rady Ministrów o uwzględnienie postulatów zawartych w petycji w projektach, nad którymi rząd pracuje. Czy do takiej rekomendacji są uwagi? Nie słyszę. Zatem uznaję, iż Komisja podjęła taką decyzję.

Przechodzimy do ostatniego punktu. Proszę również pana posła Roberta Warwasa o przedstawienie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie wprowadzenia możliwości zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej.

Posel Robert Warwas (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu i spełnia wszelkie wymogi formalne.

Autor petycji proponuje, aby obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym na podstawie ustawy o Policji uzyskał uprawnienie do złożenia sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej przeprowadzonej na podstawie art. 132 ust. 4b ustawy o Policji. Wnioskodawca zaproponował zmianę art. 132 ust. 4c ustawy o Policji oraz dodanie do tego artykułu ustępów 4d – 4g.

Szanowni państwo, trafnie podnosi autor petycji, że funkcjonariuszowi Policji powinno przysługiwać uprawnienie do wniesienia sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej. Jak bowiem słusznie zauważył wnioskodawca, ustawodawca zdecydował o nowelizacji ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie analogicznym, to jest wprowadzającym uprawnienia do zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej. Również, jak trafnie zauważa wnioskodawca, funkcjonariusze Straży Granicznej zostali uprawnieni do zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej mocą rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej. Pozostawienie, zatem, policyjnej pragmatyki służbowej bez możliwości zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej nie wydaje się zasadne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Cichomski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, proszę państwa wszelkie postulaty dotyczące praw funkcjonariuszy, czy to w zakresie doprecyzowania lub doszczegółowienia, są przez nas bardzo szczegółowo analizowane i trzeba je rozpatrywać z punktu widzenia konsekwencji dla całej formacji, która liczy 100 tys. funkcjonariuszy. Mamy również bardzo dużą liczbę różnych i skomplikowanych spraw, w tym, związanych z kwestiami postępowania dyscyplinarnego.

Zgodnie z art. 132 ust. 4b ustawy o Policji w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, przełożony dyscyplinarny może odstąpić od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego udokumentowaną w formie notatki rozmowę dyscyplinującą. To jest forma fakultatywna – uzupełniająca, w znaczny sposób łagodząca konsekwencje działania.

Rozmowy dyscyplinującej nie można rozpatrywać w kategoriach kary dyscyplinarnej. Zresztą nie mieści się ona w kategoriach kary dyscyplinarnej, która przekłada się na bardzo daleko idące skutki dla funkcjonariusza, wymienione wprost w art. 134, tj. nagany, zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do pełnienia służby, wyznaczenie na niższe stanowisko, obniżenie stopnia, wydalenie ze służby. Rozmowa dyscyplinująca nie wiąże się z konsekwencjami finansowymi, czyli tymi dodatkowymi karami, które uwarunkowane są przeprowadzeniem postępowania dyscyplinarnego. Konsekwencje finansowe to choćby obniżenie nagrody rocznej lub przełożenie na kwestie wyróżnień.

Zatem rozmowa dyscyplinująca jest to forma łagodząca – alternatywna wtedy, gdy mamy do czynienia z mniejszym naruszeniem dyscypliny.

Proszę państwa, wszelkie zmiany, jeśli chodzi o postępowanie dyscyplinarne muszą przekładać się bezpośrednio na kompleksowość uregulowań, które dotyczą całokształtu działań realizowanych w tym zakresie.

Z punktu widzenia statystycznego, w skali roku prowadzonych jest około 3800 rozmów dyscyplinujących. Natomiast postępowań dyscyplinarnych jest 1826.

Proszę państwa, proste umożliwienie przejścia wprost z tej łagodnej formy rozmowy dyscyplinującej na postępowanie dyscyplinarne jako takie, w konsekwencji zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej mogłoby się przyczynić wprost do sparaliżowania funkcjonowania Policji w zakresie prowadzonych postępowań z punktu widzenia skali. Mówimy tutaj

o czymś dwukrotnie wyższym niż jest realnie prowadzone (postępowania dyscyplinarne). Należy mieć również na uwadze skutki tego postępowania.

Dlatego, jeśli w ogóle wprowadzać zmiany w zakresie postępowań dyscyplinarnych, to powinny mieć charakter kompleksowy. Rzeczywiście w KG Policji prowadzone są obecnie prace dotyczące kompleksowego uregulowania tej kwestii, w tym z uwzględnieniem sfery dotyczącej rozmów dyscyplinujących. Incydentalne i drobne zmiany (korekty) wydają się być dysfunkcjonalne.

Zwróćmy jeszcze uwagę na to, że w tej chwili mamy kolejną ingerencję w sferę postępowań dyscyplinarnych. Na etapie prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych mamy druk 1064 związany z tzw. rehabilitacją prawną, czyli z sytuacją zbiegu postępowania dyscyplinarnego i postępowania karnego. To oczywiście jest inny element, natomiast także bezpośrednio rzutujący na samą kwestię postępowań dyscyplinarnych. Dlatego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji stoi na stanowisku, że jednostkowe i incydentalne podejście do tak skomplikowanego i przekładającego się na funkcjonowanie całej formacji aspektu nie ma sensu. Jesteśmy zdecydowanie za tym, że jeśli dokonywać zmian, to kompleksowych i nad tym w tej chwili pracujemy.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Proszę bardzo.

Naczelnik Wydziału ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Tomasz Oklejak:

Temat rozmów dyscyplinujących ma już długą historię w Biurze RPO. Rzecznik w 2005 r. występował o to, żeby przywrócić tę instytucję, bo ona w Policji w ogóle nie istniała. Wiele lat temu była, ale potem została zlikwidowana, a następnie przywrócona. Należy jednak zauważyć, że została przywrócona w niepełnym kształcie, ponieważ nie ma możliwości zakwestionowania rozmowy dyscyplinującej i notatki przez funkcjonariusza.

W 2009 r. ówczesny rzecznik Kochanowski zwracał się o wprowadzenie stosownych zmian, a w 2015 r. pani profesor Teresa Lipowicz także występowała do MSWiA o to, żeby uwzględnić możliwość zakwestionowania. Z czego się to wzięło? Wzięło się ze skarg policjantów, które trafiały do RPO.

Pan dyrektor był uprzejmy wskazać, że rozmowa dyscyplinująca ma niską dolegliwość i nie wywołuje bezpośrednich skutków. To prawda, bowiem sama rozmowa dyscyplinująca i notatka z niej nie jest karą dyscyplinarną. Jest to środek dyscyplinujący funkcjonariusza w przypadkach przewinień mniejszej wagi. Przypadek mniejszej wagi jest wspólnym mianownikiem dla kar upomnienia, które istnieją w innych pragmatykach służbowych. Chodzi o przewinienia najmniejszej wagi.

Czy jest w ramach postępowania dyscyplinarnego? Jest w rozdziale postępowanie dyscyplinarne, więc nie jest to postępowanie dyscyplinarne sensu stricto, natomiast jest to na pewno środek dyscyplinujący funkcjonariusza. Czy nie wywołuje skutków? Bezpośrednich nie, ale pośrednie, tak. Ze skarg (i orzecznictwa sądów administracyjnych), które trafiają do RPO wynika m.in., że rozmowy dyscyplinujące brane są pod uwagę przy opiniowaniu służbowym. W sytuacji, gdy funkcjonariusz nie ma możliwości odwołania się od rozmowy, nazwijmy to w cudzysłowie, fałszywa notatka trafia jednak do jego akt osobowych i może być wyszczególniona w opinii służbowej. To jest jedna rzecz.

Po drugie, jeżeli chodzi o postępowania dyscyplinarne jest coś takiego, jak zasady wymiaru kar. Wcześniejsza notatka z rozmowy dyscyplinującej może mieć wpływ na karę kolejną, jeżeli przewinienie jest podobne. W tym zakresie na pewno to oddziałuje.

Czy duża jest liczba rozmów dyscyplinujących? Oczywiście, liczba rozmów dyscyplinujących jest duża. Dane statystyczne to odzwierciedlają. Natomiast wydaje mi się, że liczba odwołań od tych przewinień to promil osób, które odwoływałyby się. Odwołanie się od notatki z rozmowy dyscyplinującej związane jest z możliwością otrzymania kary dyscyplinarnej, ponieważ w takich sytuacjach sprawa przekazywana jest do postępowania dyscyplinarnego i dla funkcjonariusza, który rzeczywiście popełnił przewinienie dyscyplinarne ryzyko poniesienia kary, a nawet uznanie winnym i odstąpienie od ukarania, wiąże się z obniżeniem nagrody rocznej przynajmniej o 20%. W grę wchodzi kara finansowa, więc ryzyko przyjęcia lub nieprzyjęcia notatki z rozmowy dyscyplinującej stoi

po stronie policjanta. Wydaje mi się, że odwołanie zdarzałoby się w niewielu sytuacjach i okolicznościach. Natomiast mam wiedzę o tym, że w ocenie policjantów wielokrotnie bezzasadnie przeprowadzano z nimi rozmowy dyscyplinujące.

W ocenie RPO, w tym zakresie mamy do czynienia z pominięciem legislacyjnym. Ta instytucja jest po trosze niepełna i potrzebny jest środek, który dawałby możliwość policjantom zakwestionowania treści notatki. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Panie pośle, wobec przedstawionych tu stanowisk, proponowałbym rozważyć wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych z dezyderatem. Byłoby dobrze, gdybyśmy uzyskali precyzyjną pisemną opinię – stanowisko ministra zwłaszcza, że w podobnej sprawie dotyczącej Krajowej Administracji Skarbowej, tak jak pan wspomniał, nasza Komisja postanowiła wnieść projekt ustawy. Był to druk nr 2040. Wówczas w konkluzji stanowiska Rady Ministrów pojawił się taki zapis: „w związku z faktem, że regulacje zaproponowane w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wymagają uzupełnienia w znacznym zakresie, Rada Ministrów opowiada się za wstrzymaniem prac legislacyjnych nad przedłożonym komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, proponując włączenie regulacji wyżej wskazanym komisyjnym projektem ustawy o KAS do rządowego projektu nowelizacji nowelizującego ustawę o KAS, normującego szerszy zakres tematyczny zmian”.

Wydaje się, że to wymaga przemyślenia – również w świetle stanowiska Biura RPO. Precyzyjna, wyartykułowana na piśmie opinia w odpowiedzi na nasz dezyderat może być przedmiotem dyskusji. Myślę, że dyskusji z udziałem zainteresowanych i byłoby dobrze, gdyby w posiedzeniu Komisji uczestniczyli również przedstawiciele związku zawodowego policjantów, którzy będą mogli odnieść się do argumentów przedstawionych w odpowiedzi na dezyderat.

Pan przypuszcza, że skala odwołań może być minimalna. Z kolei pan ma obawy, że to może sparaliżować działania Policji. Spróbujmy wyważyć racje i wtedy podejmiemy ostateczną decyzję. Panie pośle, bardzo proszę o stanowisko.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, w pełni podzielam uwagi. Wydaje się, że petycja jest zasadna, ale w związku z tym, że trwają prace w tym obszarze w szerszym zakresie, rekomenduję wystąpienie z pismem do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, żeby sprawę wyjaśnić. Wobec tego rekomenduję dezyderat do MSWiA. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO-KO):

Dziękuję. Zatem jest rekomendacja dezyderatu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postulatu zawartego w petycji dotyczącej wprowadzenia możliwości zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej. Czy są uwagi wobec takiej rekomendacji? Nie słyszę. Uznaję, iż Komisja podjęła taką decyzję.

Szanowni państwo, na tym wyczerpaliśmy porządek tego posiedzenia. Teraz trzy minuty przerwy organizacyjnej i przystąpimy do kolejnego posiedzenia. Dziękuję bardzo. Zamykam to posiedzenie Komisji.