



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(1469)**

289. posiedzenie  
Komisji Ustawodawczej  
w dniu 24 marca 2010 r.

VII kadencja

### Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (sygn. akt K 62/07).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 6/09).
3. Rozpatrzenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2002 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (sygn. akt SK 32/01) oraz z 12 kwietnia 2001 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. akt K 7/09).

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 04)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dzień dobry państwu.

Serdecznie witam na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej.

Rozpoczynamy posiedzenie.

Na wstępie serdecznie witam na naszym posiedzeniu gościa – panią sędzię Niezgódkę-Medek, członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Przedmiotem naszego posiedzenia w pierwszym punkcie jest rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2009 r. dotyczącego właśnie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Chcę państwu przypomnieć, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa, co wynika z przepisów konstytucyjnych, wchodzi dwaj przedstawiciele Senatu, którzy akurat są członkami tej komisji i są dzisiaj obecni. Jest to pan senator, profesor Leon Kieres oraz ja. Tak że w tej chwili na naszym posiedzeniu jest aż trzech członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Witam członków komisji i bardzo serdecznie witam przedstawicieli Biura Legislacyjnego.

Udzielam głosu pani mecenas Konieczko w celu sprawozdania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Bardzo proszę.

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

Dziękuję.

Wyrokiem, o którym wspomniał pan przewodniczący, Trybunał orzekł, iż art. 12 ust. 6 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim przepis ten zawiera zwrot „i postępowania przed Radą” jest niezgodny z konstytucją. Przepis ten stanowi, że prezydent wydaje rozporządzenie określające, po pierwsze, szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa, a po drugie, szczegółowy tryb postępowania przed radą przy uwzględnieniu potrzeby zapewnienia efektywnego i sprawnego wykonywania przez radę zadań przewidzianych w ustawach.

Zgodnie z tym przepisem prezydent wydał rozporządzenie, które reguluje między innymi tryb postępowania w sprawach indywidualnych. Są to w szczególności sprawy dotyczące oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów: Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sądach powszechnych, w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w sądach wojskowych.

---

Kolejna kategoria spraw dotyczy przedstawiania prezydentowi wniosków o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i wojewódzkich, sądów administracyjnych, sądów wojskowych. Są również kwestie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku, a także sprawy dotyczące stwierdzania okoliczności związanych ze współpracą sędziów z aparatem państwa komunistycznego, mówiąc tak w skrócie.

Rozporządzenie reguluje ponadto tryb procedowania rady i jest stosowane wyłącznie, albowiem już sama ustawa przesądza, że w sprawach rozpatrywanych przez radę nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto chciałabym dodać, że ustawa precyzuje sposób odwoływania się od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także kwestie zaskarżalności tychże uchwał.

Trybunał, odnosząc się do zaskarżonego przepisu, stwierdził, że już sam ustrojodawca przesądził, jakie elementy związane z funkcjonowaniem Krajowej Rady Sądownictwa, powinny znaleźć się w ustawie. Mianowicie, zgodnie z tym, co stwierdził Trybunał, art. 187 ust. 4 konstytucji przesądza, że materią ustawową jest to, jaki krajowa rada ma ustrój, w jakim trybie powinna działać i co stanowi zakres spraw należących do jej kompetencji. Tymczasem, na mocy ustawy o KRS, oddano możliwość regulowania spraw związanych z procedurą do aktu rangi podustawowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego regulacja ustawowa jest w tym zakresie zbyt oszczędna. Prowadzi to do tego, że podstawą działania centralnego organu konstytucyjnego staje się nie ustawa, jak tego wymaga konstytucja, ale samo rozporządzenie. Trybunał stwierdził, że w przypadku, gdy ustawa nie reguluje w sposób wystarczający albo w ogóle nie reguluje danej materii, przekazanie jej do uregulowania w akcie wykonawczym prowadzi do niedopuszczalnego uzupełnienia ustawy aktem niższej rangi. Pozostawienie władzy wykonawczej – tutaj akurat prezydentowi – możliwości samodzielnego kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej narusza standardy demokratycznego państwa prawnego zakazujące ustawodawcy zwykłego przekazywania funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej.

Dodatkowo Trybunał odniósł się do wcześniejszego orzeczenia, jakie zostało wydane w sprawie o sygnaturze K 8/99. W orzeczeniu tym wypowiedział się co do tego, jakie elementy regulacji prawnych dotyczących organów kolegialnych powinny się znajdować w ustawie, a jakie mogą być regulowane aktem niższej rangi. Trybunał podtrzymał zajęte w tamtej właśnie sprawie stanowisko, zgodnie z którym określenie podmiotu i zakresu kompetencji oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji należy do materii ustawowej. Z kolei szczegółowe wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegialnego, zwłaszcza zasady dotyczące zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad i porządku głosowania oraz szczegółowe prawa i obowiązki członków takiego organu, mogą znajdować się już w rozporządzeniu czy w regulaminie.

Mając te wszystkie argumenty na uwadze Trybunał ostatecznie stwierdził, że zakwestionowany przepis art. 12 ust. 6 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa narusza zarówno wspomniany art. 187 ust. 4 konstytucji, jak i art. 2, z którego można wywieść zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał zdecydował się na odsunięcie w czasie skutków swojego rozstrzygnięcia. Zaskarżony przepis i, co za tym idzie, wydane na jego podstawie rozporządzenie utracą moc obowiązującą z dniem 1 grudnia 2010 r.

W motywach rozstrzygnięcia Trybunał nie zawarł precyzyjnych wskazówek legislacyjnych dla ustawodawcy. Co więcej, samo uzasadnienie trybunalskie jest dość lakoniczne i wywołuje pewne wątpliwości, o czym mogą świadczyć aż dwa zdania odrębne zgłoszone do tego uzasadnienia.

Stąd też marszałek zwrócił się z prośbą o współpracę do Krajowej Rady Sądownictwa. Chodziło o to, ażeby zaproponowane uregulowania nie tylko spełniały standardy konstytucyjne, ale również uwzględniały dotychczasowe doświadczenia zgromadzone przez radę w związku z jej działalnością.

W odpowiedzi na wystąpienie marszałka otrzymaliśmy od krajowej rady propozycje uregulowań, które miałyby znaleźć się w ustawie. Jednakże zmiany, które należałoby wprowadzić do obecnie obowiązującej ustawy, są tak szerokie, że liczba zmian przepisów przewyższyłaby liczbę jednostek redakcyjnych zawartych w ustawie. W związku z tym sugerujemy uchwalenie nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Rozwiązanie najprostsze i jednocześnie, chyba, najlepsze polegałoby na pozostawieniu dotychczasowych uregulowań niebudzących żadnych zastrzeżeń konstytucyjnych w tym samym kształcie, w jakim są w obecnie obowiązującej ustawie. Pozostałe przepisy, co do których Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że powinny znaleźć się już w akcie rangi ustawowej, a nie w rozporządzeniu czy w innym akcie podustawowym, zamieścilibyśmy jako nowe jednostki redakcyjne. Po pierwsze, zapewni to konsekwencję, jeśli chodzi o uregulowanie materii, po drugie, będzie to czytelniejszy akt normatywny aniżeli akt zmieniony, gdzie mielibyśmy artykuły 12a–12n, co na pewno utrudniłoby stosowanie takiego aktu normatywnego.

Stąd też proponujemy, aby przystąpić do prac nad projektem ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a nie nad projektem ustawy o zmianie ustawy, z zastrzeżeniem, że przepisy, które w dotychczasowej ustawie nie budziły wątpliwości, zostałyby przeniesione do nowej ustawy, a te sugestie, które przekazała nam Krajowa Rada Sądownictwa, zostałyby, oczywiście, w większości uwzględnione przy opracowywaniu nowego projektu. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Udzielam głosu pani sędzi Niezgódce-Medek.

Bardzo proszę, Pani Sędzio.

**Członek Krajowej Rady Sądownictwa  
Małgorzata Niezgódka-Medek:**

Dziękuję bardzo za udzielenie mi głosu, a przede wszystkim za zaproszenie i za podjęcie przez Senat inicjatywy związanej z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa, oczywiście korzystając z zaproszenia pana marszałka Borusewicza do współpracy, pozwoliła sobie przygotować – o czym zresztą panowie senatorowie, którzy są w Krajowej Radzie Sądownictwa, wiedzą, bo uczestniczyli w jej pracach – propozycje zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Problem realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zapadł 19 listopada 2009 r., związany jest z tym, że uwzględnienie lakonicznych, bo lakonicznych, ale w gruncie rzeczy czytelnych zaleceń Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się do konieczności uzupełnienia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa o procedurę

podejmowania rozstrzygnięć i załatwiania kwestii związanych ze sprawami indywidualnymi powierzonymi Krajowej Radzie Sądownictwa.

W tej chwili ustawa, jak z resztą pani mecenas mówiła, zawiera nad wyraz lakoniczne uregulowania w tej materii. Właściwie najistotniejsze uregulowanie sprowadza się do tego, że w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego, a wszystkie kwestie dotyczące szczegółowego trybu działania rady i postępowania przed radą, co zakwestionował Trybunał Konstytucyjny, powierzono do uregulowania prezydentowi w drodze rozporządzenia.

Teraz powstaje problem, polegający na tym, że tak powiem, rozporządzeniową materię, która dotyczy postępowania przed radą w sprawach indywidualnych, należy wprowadzić do ustawy. Jeśli wziąć pod uwagę obszerność chociażby tej regulacji, która zawarta jest w rozdziale 3 obowiązującego rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej, to na pewno zaburzy proporcje obowiązującej ustawy.

Są jeszcze kolejne kwestie: Trybunał dopuścił możliwość istnienia czy to aktu powszechnie obowiązującego o charakterze wykonawczym w postaci rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej, czy to aktu wewnętrznego w postaci regulaminu, gdy chodzi o regulowanie wewnętrznej materii związanej z działaniem rady. Powstaje jednak pytanie: czy najistotniejszych kwestii związanych z wewnętrznym działaniem nie należałoby uregulować w ustawie, pozwalając radzie na uzupełnienie kwestii technicznych, szczegółowych w drodze regulaminu? Taka propozycja zawarta jest zresztą w tym projekcie zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, którą rada pozwoliła sobie przedstawić Senatowi.

Wykonanie tego ostatniego wyroku Trybunału Konstytucyjnego na pewno spowoduje konieczność znaczącego rozbudowania ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Problemem jest również to, że przy tej okazji należałoby uwzględnić wcześniejsze wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które odnosiły się do działania Krajowej Rady Sądownictwa. Znalazło to nawet wyraz w odnośnikach do tekstu jednolitego, który został zawarty w obwieszczeniu marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18 grudnia 2009 r. W dokumencie tym na przykład kwestie dotyczące głosowania jawnego czy tajnego są właściwie wyjaśniane poprzez odnośniki, dlatego że brzmienie obowiązujących przepisów jest modyfikowane zakresowymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. A więc i ta kwestia wymagałaby uwzględnienia w pracach nad zmianami ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa czy też nad nową ustawą.

Ponadto jest jeszcze jedna sprawa, która została uwzględniona w propozycjach Krajowej Rady Sądownictwa, bardzo istotna z punktu widzenia zgodnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego funkcjonowania rady: otóż nie są uregulowane ustawowo – a niedopuszczalne jest regulowanie tego w drodze aktu innej rangi – kryteria oceny, jakie Krajowa Rada Sądownictwa powinna stosować przy doborze kandydatów na stanowiska sędziowskie czy też przy awansach w ramach korpusu sędziów. Ta kwestia wypłynęła w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2007 r., SK 43/06. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując skargę konstytucyjną, uznał, że niedopuszczalne jest regulowanie kwestii kryteriów w drodze uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Można powiedzieć, że w tej chwili mamy do czynienia z pewnego rodzaju luką. Krajowa Rada Sądownictwa, oczywiście, musi wykonywać swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki, do których przede wszystkim należy przedstawianie prezydentowi wniosków o powołanie osób na stanowiska sędziowskie, a jednocześnie realizując te obowiązki,

nie ma wyraźnie wskazanych kryteriów, jakie mają być stosowane w odniesieniu do kandydatów ubiegających się o te stanowiska.

Można powiedzieć, że ten problem stał się palący szczególnie po wejściu w życie innego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które uznało za niedopuszczalne powierzanie funkcji sędziowskich w zakresie orzekania asesorom i wyeliminowało asesorów z orzekania. Problem powstał w związku z tym, że zwiększyła się w tej chwili liczba kandydatów na stanowiska sędziowskie z takich grup zawodowych jak asystenci i referendarze. Zwiększa się również liczba radców prawnych, adwokatów, a w szczególności prokuratorów, którzy ubiegają się o stanowiska sędziowskie. Osoby uprawiające te zawody wykonują różne obowiązki w ramach swoich, można powiedzieć, korpusów zawodowych. Bardzo trudne jest porównywanie ich pracy i wybieranie spośród kilku czy nawet kilkunastu, czy też, jak nam się już zdarzało, kilkudziesięciu kandydatów tego jednego czy dwóch, których mamy przedstawić prezydentowi. Wdaje mi się, że w obecnej sytuacji konieczne jest uzupełnienie ustawy o regulację, która w ramach tego indywidualnego postępowania przed radą odnosiłaby się również do kryteriów, jakie powinna stosować i uwzględniać Krajowa Rada Sądownictwa przy doborze kandydatów przedstawianych panu prezydentowi.

To są najistotniejsze kwestie, które wymagają uregulowania czy to w ramach noweli, czy w ramach nowej ustawy.

W propozycjach, które przedstawiliśmy Senatowi, zawarliśmy także dodatkowe rozwiązania związane z kompetencjami, których obecnie rada nie ma, a które, naszym zdaniem, powinny być wprowadzone do ustawy. Kompetencje te związane są z opiniowaniem kandydatów na stanowiska w międzynarodowych lub ponadnarodowych organach sądowych. W tej chwili rada jest pominięta. Zresztą kiedy uchwalano ustawę w 2001 r. problem miał zupełnie inny wymiar niż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Proponujemy również w szerszym zakresie uwzględnić stanowisko rady w odniesieniu do kształcenia sędziów i kandydatów na sędziów. To są już kwestie szczegółowe, które przedstawiono w tym projekcie. Oczywiście te wszystkie sprawy są do dyskusji. Chciałabym poinformować, co zresztą w piśmie pana przewodniczącego chyba było podniesione, że na początku kwietnia zostanie przekazane Senatowi szczegółowe uzasadnienie tych propozycji, wyjaśniające przyczyny, dla których wprowadza się proponowane rozwiązania.

Chciałabym jeszcze odnieść się do jednej kwestii, o której pani mecenas powiedziała: na pewno z legislacyjnego punktu widzenia, dla jasności funkcjonowania systemu prawa, byłoby lepiej, gdyby udało się przygotować nową ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa. To nie ulega wątpliwości, zważywszy że – na co zresztą trafnie pani zwróciła uwagę – proponowane przez nas zmiany, przy czym wydaje się, że większa część tych zmian jest po prostu konieczna i jest realizacją tego oraz poprzednich wyroków Trybunału Konstytucyjnego, są objętościowo większe niż obecna regulacja. One jakby rozsadzają obecną regulację. Oczywiście można to sobie wyobrazić. Nieraz już były przeprowadzane takie nowelizacje, że poprzez dodawanie nowych jednostek redakcyjnych uzupełniało się tekst i właściwie tworzyło się nową regulację. Nie jest to jednak prawidłowe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby zabrać głos?

Pan senator Leon Kieres. Bardzo proszę.

**Senator Leon Kieres:**

Powinniśmy ponownie przekazać sprawę do naszego biura, po to żeby się przyjrzało projektowi Krajowej Rady Sądownictwa.

Wspólnie z panem przewodniczącym, senatorem Piotrem Zientarskim, braliśmy udział może nie w przygotowaniu, ale w dyskusji i w akceptacji tego stanowiska. Teraz należałoby rzeczywiście rozważyć dwie drogi, o których mówiła pani sędzia – mianowicie: albo nowelizacja, albo nowa ustawa. Czy to my powinniśmy zrobić, czy krajowa rada? A może jeszcze ktoś inny?

Widzę zdziwienie pani mecenas. Proszę się nie obawiać, nie obarczymy pani takim obowiązkiem, żeby pani napisała ustawę. Jest tutaj kilka osób...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No właśnie. A nawet mamy już. To tym bardziej.

Panie Przewodniczący, proponuję, byśmy dzisiaj kontynuowali dyskusję, ale bez konkluzji co do akceptacji tego lub innego rozwiązania.

Poprosimy panią Katarzynę Konieczko, żeby nam jeszcze przygotowała opinię biura.

Wrócimy do tej kwestii na jednym z najbliższych posiedzeń, żeby już ostateczne zaakceptować stanowisko i dalej procedować.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów chciałby jeszcze zabrać głos? Nikt.

Jeśli można, ja bym nieco, ale tylko nieco, zmodyfikował wniosek pana senatora Kieresa. Pragnąłbym przeprowadzić głosowanie w sprawie tego, czy mamy podjąć pracę legislacyjną nad nową ustawą – w takiej czy innej formie, bo nie przesadzamy w tej chwili, czy to ma być nowelizacja, czy nowa ustawa – uznając, że istnieje taka konieczność.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Otóż to. To są słowa klasyka. Tak.

*(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Panie Przewodniczący!)*

Czy są inne propozycje?

Jeszcze przedstawiciel Biura Legislacyjnego. Bardzo proszę.

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

Nie ukrywam, że dla nas cenna byłaby oficjalna wskazówka, czy państwo senatorowie opowiadają się za projektem nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, czy też za nowelizacją, za projektem nowelizującym. Jest to istotne z punktu widzenia prac legislacyjnych. Ale co do tego, że wyrok wykonać wypada i należy, mam nadzieję, nie mamy wątpliwości. Zresztą stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa jest z tym w pełni zgodne. Jesteśmy zgodni co do tego, jaki kształt miałyby przybrać ta nowa ustawa po nowelizacji, tudzież w ogóle nowy akt normatywny. Dziękuję.



**Senator Leon Kieres:**

Zależy, co jest pilniejsze. Czy wykonanie tego wyroku jest na tyle pilne, że musimy nowelizować ustawę, czy możemy przygotować nowy projekt, nowy stan?

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Ja bym proponował dzisiaj przegłosować wniosek o rozpoczęcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy, nie precyzując dokładnie formy. Proponuję, żebyśmy przegłosowali taki wniosek.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (6)

W związku z tym, że nikt się nie wstrzymał od głosu i nikt nie był przeciwny, stwierdzam, że wniosek został przyjęty jednomyślnie.

Oczywiście w dalszym ciągu liczymy na współpracę z Krajową Radą Sądownictwa, nie tylko oczekując na uzasadnienie, ale również na ewentualne dodatkowe kwestie związane chociażby z kryteriami, o których pani sędzia mówiła. Moim zdaniem, rzeczywiście one powinny być wyszczególnione. Trudno tu mówić o enumeratywnym wyliczeniu, ale formuła „w szczególności... Chodzi o to, żeby pokazać, które najistotniejsze kryteria powinny być brane pod uwagę przez Krajową Radę Sądownictwa przy doborze i awansie sędziów. Dziękuję bardzo.

Czyli ten punkt mamy już rozpatrzony, przynajmniej dzisiaj.

Dziękuję bardzo za przybycie pani sędzi.

**Członek Krajowej Rady Sądownictwa  
Małgorzata Niezgodka-Medek:**

Ja również chciałabym państwu podziękować za to, że podjęliście taką uchwałę i że Senat zajął się sprawą, która dla nas jest, można powiedzieć, kluczowa, jeśli chodzi o prawidłowe funkcjonowanie.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do kolejnego punktu naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

To jest punkt, który będzie rozpatrywany, ale jest prośba, żeby w tej chwili rozpocząć rozpatrywanie ostatniego punktu porządku naszego posiedzenia.

Trzeci punkt: rozpatrzenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2002 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (sygn. akt SK 32/01) oraz z 12 kwietnia 2001 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. akt K 7/09).

Bardzo proszę pana doktora Marka Jarentowskiego z Biura Legislacyjnego o przedstawienie orzeczenia Trybunału.

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

Dziękuję bardzo.

Informacje o wyrokach SK 32/01 oraz K 7/09 Biuro Legislacyjne już przedstawiło. Wtedy w związku z tymi informacjami komisja doszła do wniosku, że wyroków nie trzeba wykonywać. Taka też była – przynajmniej w przypadku jednego wyroku – sugestia Trybunału, że wyrok nie wymaga wykonania. Jednak w związku z tym, że wyroków dotyczących podobnych spraw było już kilka, mało tego istnieją jeszcze dwie ustawy referendalne, które nie były przedmiotem rozpatrywania przez Trybunał, a w zasadzie mają identyczne przepisy, to po pewnym namyśle przedstawiamy sugestię, żeby jednak powrócić do tych spraw i wykonać wyrok, włączając w to także ustawy, które, jak powiedziałem, nie były przedmiotem rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny.

W tych obu wyrokach, które były przedstawione, Trybunał orzekł, że art. 72 ust. 3 zdanie trzecie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wyłączające dopuszczalność wznowienia postępowania oraz art. 91 ust. 3 zdanie drugie ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu wyłączające dopuszczalność wznowienia postępowania, jak również podobny artykuł w ustawie o wyborze prezydenta są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji.

Krótko tylko przypomnę, że w procesach w trybie wyborczym, w celu niezwłocznego zawiadomienia wyborców, że określone informacje o kandydacie na radnego, posła, senatora czy prezydenta są nieprawdziwe, skraca się znacznie poszczególne terminy postępowania sądowego. Trybunał uznał, że, zważywszy na cel tych regulacji, jest to dopuszczalne, ale ze względu na ową szybkość może czasami dojść do poważnego naruszenia zasady prawdy materialnej. Powinno więc być zagwarantowane prawo do wznowienia postępowania już niezależnie od kampanii wyborczej, a zatem prawo do prowadzenia postępowania w celu dojścia do prawdy materialnej, jeśli wydane prawomocne orzeczenie budzi w tym zakresie poważne wątpliwości.

Jednocześnie Trybunał doszedł do wniosku, że analiza językowa art. 72 ust. 3 zdanie trzecie ordynacji samorządowej w brzmieniu „na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu” nie wyklucza dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie art. 399 k.p.c. Z systematyki k.p.c. można bowiem wywnioskować, że wznowienie postępowania, o którym mowa w art. 399, nie jest środkiem zaskarżenia, o którym mowa w ordynacji. Trybunał stwierdził zatem, że niezgodne z konstytucją jest tylko pewne rozumienie zakwestionowanego przepisu, to znaczy wyłączające dopuszczalność wznowienia postępowania. Zdaniem Trybunału wykładnia językowa art. 72 ust. 3 zdanie trzecie ordynacji wskazuje, że wyklucza on dopuszczalność skargi kasacyjnej od wyroku sądu apelacyjnego, nie wypowiedza się zaś w przedmiocie wznowienia postępowania w przypadku określonym w dziale VI k.p.c. Zakwestionowany przepis został więc w tym wyroku uznany za zgodny z konstytucją.

Odmierna wykładnia została przyjęta w orzecznictwie sądowym i oceniany przepis został zaskarżony skargą konstytucyjną, a Trybunał orzekł o jego niekonstytucyjności w pewnym rozumieniu. Dzięki sentencji orzeczenia stwierdzającej niezgodność z konstytucją kwestionowanego przepisu, lecz tylko w rozumieniu, jakie nadały mu sądy, podmiot wnoszący skargę konstytucyjną będzie miał podstawę do wznowienia postępowania.

Ponieważ, jak stwierdziłem, pierwszy wyrok nie wpłynął na prawidłowe, wskazywane przez Trybunał, rozumienie przepisu, czego dowodzi kolejny wyrok z 2009 r. oraz istnieją identyczne przepisy innych ustaw wyborczych czy referendalnych, proponuje się nowelizację sześciu ustaw. Propozycja zmierza do utrzymania wyłączenia w procesach wyborczych tylko skargi kasacyjnej, przy czym możliwe będzie wznowienie postępowania. Ponadto proponuje się ujednoczenie we wszystkich ustawach całej instytucji procesów w trybie wyborczym i dokonanie kilku zmian redakcyjnych. Projekt ustawy, którą państwo senatorowie mają przed sobą, sprowadza się do tej jednej zmiany, czyli wyraźnego przewidzenia możliwości wznowienia postępowania. Pozostałe zmiany, nawet jeśli imponująco wyglądają, są tylko zmianami redakcyjnymi. W związku z tym, że trzeba zmienić kilka ustaw, proponujemy prostą technikę legislacyjną. Za zasadniczą ustawę uznajemy ordynację wyborczą do Sejmu i do Senatu, gdzie w art. 4 ustawy nowelizującej mamy taki fragment: „od postanowienia sądu apelacyjnego skarga kasacyjna nie przysługuje. To oznacza, że wznowienie postępowania przysługuje. A w innych ordynacjach wyborczych odsyłamy do ordynacji wyborczej do Sejmu. Tej techniki nie dało się zastosować w przypadku ustaw referendalnych, stąd tam odpowiednie przepisy mają nieco rozbudowany charakter. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Otwieram dyskusję.

**Senator Leon Kieres:**

Moim zdaniem potrzeba i kierunek proponowanych rozwiązań nie budzą wątpliwości.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Ja również uważam, że istnieje potrzeba wdrożenia procesu legislacyjnego.  
Taki wniosek składam.  
Kto jest za przyjęciem wniosku? (6)  
Dziękuję.  
Stwierdzam, że wniosek został przyjęty jednogłośnie.  
Proponuję, żeby sprawozdawcą tej inicjatywy był pan senator Leon Kieres.  
Czy pan senator wyraża zgodę?

**Senator Leon Kieres:**

Tak.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do kolejnego punktu, który już był przeze mnie anonsowany, mianowicie: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 6/09).

Wyrok przedstawi pani mecenas Katarzyna Konieczko, która za chwilę do nas dotrze. A więc nie będziemy ogłaszać przerwy, bo pani mecenas zaraz nadejdzie.

Proszę bardzo, udzielam pani mecenas głosu w celu złożenia sprawozdania.

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

Dziękuję.

Wyrokiem dotyczącym kodeksu postępowania cywilnego, a konkretnie art. 479<sup>22</sup>, Trybunał orzekł, że przepis ten w zakresie, w jakim odnosi się do skargi o wznowienie postępowania opartej na podstawie z art. 401<sup>1</sup> k.p.c., jest niezgodny z konstytucją.

Zaskarżony przepis przewiduje, że po upływie dwóch lat od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia postępowania, chyba że strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Przepis ten dotyczy tak zwanych spraw gospodarczych rozpoznawanych w postępowaniu odrębnym i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 408 k.p.c., który zakreśla tutaj nie termin dwuletni, a pięcioletni. Jednocześnie oba te przepisy przewidują termin prawa materialnego, co oznacza, że ten termin dwóch lat w zakwestionowanym przepisie i odpowiednio pięciu lat w art. 408 nie mogą zostać przedłużone niezależnie od tego, kiedy zaktualizuje się podstawa wznowienia. Jednocześnie też terminy te mogą doprowadzić do skrócenia innych terminów przewidzianych w procedurze cywilnej. Chodzi tutaj o stosunkowo krótkie terminy, które ustawa wyznacza do wniesienia skargi o wznowienie.

Rozpatrując zarzuty postawione art. 479<sup>22</sup> Trybunał podzielił zarzut, że regulacja wprowadzona przez ustawodawcę może uniemożliwiać sanację konstytucyjności, o której mowa w art. 190 ust. 4 konstytucji. Zdaniem Trybunału mamy do czynienia z taką sytuacją, że jednostka, która uzyskuje podstawę do wznowienia, może być pozbawiona faktycznej możliwości wzruszenia rozstrzygnięcia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego z uwagi na upływ zbyt krótkiego terminu, przy czym ponosić będzie konsekwencje niezawinionych okoliczności. Jeżeli postępowanie przed Trybunałem trwałoby zbyt długo, wznowienie stanie się po prostu nie możliwe. Trybunał zauważył, że prawo przewidziane w art. 190 ust. 4 konstytucji, prawo do wznowienia, stanowi komponent prawa do sądu, o którym mowa zarówno w art. 45 ust. 1 konstytucji, jaki i w art. 77 ust. 2 konstytucji. Możliwość skutecznego wznowienia postępowania z uwagi na derogację trybunalską powinna być zatem zagwarantowana na poziomie ustawy, dlatego że mamy tutaj do czynienia z trzema gwarancjami konstytucyjnymi.

Trybunał zwrócił uwagę, że takie wznowienie spowodowane właśnie wypowiedzią Trybunału różni się od wznowienia przewidzianego w innych przypadkach tym, że tutaj rozstrzygnięcie było prawidłowe, zostało wydane zgodnie z procedurą, tyle że oparte było na niekonstytucyjnej normie prawnej. A w pozostałych przypadkach w grę wchodzi różne sytuacje, między innymi sytuacja wydania rozstrzygnięcia z uchybieniem procedury. Stąd też właśnie, zdaniem Trybunału, przepis ten nie może zostać utrzymany w systemie prawa.

Trybunał zauważył też, że można ustawodawcy również zarzucić naruszenie zasad poprawnej legislacji, o których mowa w art. 2 konstytucji. Ustawodawca bowiem tworzy *de facto* pozór prawa, z którego uprawnieni nie mogą korzystać.

W związku z tym Trybunał zdecydował się uznać przepis za niezgodny z konstytucją, ale nie pozostawił żadnych wskazówek legislacyjnych. W tym momencie mamy tego typu sytuację: w przypadku, kiedy dany akt normatywny – to na jego podstawie został wydany wyrok albo inne orzeczenie – Trybunał uznał za niekonstytucyjny, uprawniona osoba, wobec której zapadło orzeczenie w postępowaniu w sprawach gospodarczych, może żądać wznowienia także po upływie dwóch lat, do momentu upływu pięciu lat. Nie wynika to jednak wprost z ustawy, a jest skutkiem wykładni uwzględniającej wyrok Trybunału.

Dlatego w przedstawionej państwu senatorom informacji jest propozycja, aby nowelizując przepisy postępowania cywilnego, wprowadzić wyraźne zastrzeżenie, że w sytuacjach określonych w art. 401<sup>1</sup> wznowienia postępowania nie można żądać dopiero po upływie pięciu lat, a nie dwóch, jak było dotychczas.

Zaznaczam, że Ministerstwo Sprawiedliwości zastanawia się nad uchyleniem całego rozdziału dotyczącego postępowania odrębnego, jednakże jak do tej pory nie został przedstawiony żaden konkretny projekt. Wydaje się, że czekanie na to, jaka w końcu w ministerstwie zapadnie decyzja, byłoby przeciąganiem realizacji wyroku. Należy jednak przystąpić do prac legislacyjnych. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Może tak na początek, zanim przejdziemy do dyskusji, mam pytanie: co jest podstawą czy kryterium propozycji pięciu lat? Dlaczego na przykład nie cztery czy trzy, tylko pięć?

Bardzo proszę.

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

Panie Przewodniczący, przyznam szczerze, że nie znam dokładnie genezy tego terminu. Ustawodawca przyjął sobie pewien limit czasu, w jakim rozstrzygnięcia mogą podlegać wzruszeniu. Jest to limit dla większości spraw, z zastrzeżeniem dwóch wyjątków – kiedy strona została pozbawiona możliwości działania z powodu naruszenia prawa i kiedy nie była należycie reprezentowana. W tych dwóch przypadkach wznowienie jest możliwe również po upływie pięciu lat. Ale co do zasady mamy termin pięciu lat i tylko w sprawach gospodarczych ustawodawca, pewnie dla pewności obrotu, zdecydował się na dalsze ograniczenie, do dwóch lat.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli chodzi o to, żeby zrównać te terminy, doprowadzić do jednej...)*

Tak, żeby w sprawach gospodarczych wznowienie było możliwe w terminie do pięciu lat.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Tym bardziej że jest taka tendencja, żeby przepisy szczególne w ogóle zlikwidować i ujedynolnić.

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, czy ktoś z panów senatorów chciałby zabrać głos?

*(Senator Leon Kieres: Popieramy.)*

Popieramy.

Dziękuję bardzo.

W takim razie pozwolicie panowie, że zaproponuję swoją osobę na sprawozdawcę.

Czy są jakieś inne propozycje? Nie ma.

Ale najpierw głosujemy.

Kto jest za wdrożeniem procesu legislacyjnego? (5)

Stwierdzam, że byliśmy jednomyślni.

Jeśli nie ma innych propozycji odnośnie do sprawozdawcy, to przyjmę na siebie ten obowiązek. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie.

Mamy dziesięć minut do kolejnego posiedzenia. O 12.00 rozpoczniemy wspólne posiedzenie z Komisją Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dziękuję bardzo.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 50)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851