

monitor

Fundacji Edukacji Parlamentarnej



Nr 3-4 (6-7) - 2019

MONITOR
FUNDACJI EDUKACJI PARLAMENTARNEJ
Nr 3-4 (6-7) – 2019 (III i IV kwartał 2019 roku)

**Monitor Fundacji Edukacji Parlamentarnej ukazuje się kwartalnie
w formie newslettera.**

REDAKCJA

Redaktor Naczelna: prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Zastępca Redaktora Naczelnego: prof. dr hab. Janusz Trzciński

Sekretarz Redakcji: dr Michał Szwałd

Członek Redakcji: dr Mateusz Bednarkiewicz

ADRES REDAKCJI

Fundacja Edukacji Parlamentarnej

Aleja Wojska Polskiego 27/11

01-515 Warszawa

tel. (+48) 22 839 55 04

tel. kom. (+48) 691 362 407

biurofundacji@edukacjaparlamentarna.pl

www.edukacjaparlamentarna.pl

Wspierają nas:



Kancelaria Adwokacka
Jan Pfitzner

Kancelaria Adwokacka
Małgorzata Lubieniecka



Słowo wstępne Redaktor Naczelnej	3
Analiza ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw	5
Analiza ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw	12
Analiza ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw	17
Analiza ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw	23
Analiza ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym	32
Analiza ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15	39
Analiza ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych	59
Analiza ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	70
Autorzy	76

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej

Szanowni Państwo!

Z przyjemnością oddajemy w Państwa ręce łączony, szósty i siódmy numer Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej, kwartalnego zbioru analiz wybranych ustaw uchwalonych przez polski parlament, którego subskrypcję można zamówić pod adresem: <http://www.edukacjaparlamentarna.pl/projekty/newsletter.html>.

Numer ten obejmuje ustawy uchwalone przez parlament w okresie od lipca do grudnia 2019 r. Warto przypomnieć, że w dniu 13 października 2019 r. odbyły się wybory, w których Naród wyłonił skład Sejmu i Senatu IX kadencji. W wyniku wyborów doszło do odmiennego ukształtowania politycznego obu izb parlamentu. Czas pokaże, czy fakt ten przyczyni się do bardziej rozważnego i deliberatywnego procesu legislacyjnego. Niniejszy łączony numer obejmuje zatem ustawodawstwo uchwalone przez parlamenty dwóch kadencji.

W bieżącym numerze publikujemy analizy ośmiu ustaw o zróżnicowanym zakresie tematycznym. Szczególnej Państwa uwadze polecamy analizy daleko idących nowelizacji dwóch podstawowych ustaw o postępowaniu sądowym: Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Istotnym punktem odniesienia w opracowanych analizach jest - jak zawsze - ocena realizowania przez nie wartości konstytucyjnych, jak również wpływu na sferę praw człowieka oraz ustrój państwa.

Autorami analiz są młodzi prawnicy, prowadzący pracę naukową: absolwenci studiów prawniczych, doktoranci i doktorzy nauk prawnych.

Na łamach naszego Monitora debiutuje p. Krzysztof Andrulonis, laureat II edycji Olimpiady Praw Człowieka i Obywatela współorganizowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego przez Fundację Edukacji Parlamentarnej. Możliwość opublikowania analizy w Monitorze była

nagrodą za najlepszy esej sporządzony w I etapie tej Olimpiady. W ten sposób Fundacja Edukacji Parlamentarnej chce promować rozwój naukowy młodych adeptów nauk prawnych.

Z przyjemnością odnotowujemy fakt, że grono Autorów zainteresowanych opracowywaniem analiz do Monitora powiększa się. Niezmiennie i serdecznie zapraszamy wszystkich zainteresowanych do zgłoszenia swojego akcesu do tego grona.

Prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Redaktor Naczelna

Analiza ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy został przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2019 r. (druk sejmowy nr 3137). Projekt skierowano do I czytania do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 20 lutego 2019 r. Następnie, w dniu 12 czerwca 2019 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu ustawy. Ustawę uchwalono na posiedzeniu Sejmu w dniu 13 czerwca 2019 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 253 posłów, 172 głosowało przeciw, a 6 wstrzymało się od głosu. Senat wniósł poprawki do projektu ustawy, które Sejm przyjął na posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r. Ustawa została ogłoszona w dniu 6 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469), a weszła w życie po upływie 3 miesięcy, to jest w dniu 7 listopada 2019 r., za wyjątkiem przepisów: art. 1 pkt 6, 7, 20, 22, 30, 34, 44, 46, 47, 52-59, 66, 85, 94, 118, 119, 121-123, 125, 151-153, 155, pkt 157 lit. c, 158, 166-168, 170-173, pkt 187 lit. b, pkt 211 lit. a, 223, 224, 226-228, 230-233, art. 4, art. 5 pkt 7 i 8 oraz art. 6 ustawy, które weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia; art. 1 pkt 2 ustawy, który wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia oraz art. 1 pkt 198-202, które weszły w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Charakter ustawy

Ustawa jest ustawą nowelizującą ustawy: z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako: „k.p.c.”); z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali; z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej jako: „u.k.s.c.”); z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym; z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie

ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych; z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych. Ustawa wprowadza do zmienianych ustaw przepisy upoważniające Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzeń (przepisy art. 5 § 1 oraz 131 § 2 k.p.c.).

Cel ustawy

Ustawa stanowi zasadniczą modyfikację zasad postępowania cywilnego. Uzasadnienie projektu ustawy liczy ponad 200 stron i omawia szczegółowo poszczególne zmiany. Z poszczególnych części uzasadnienia można wywnioskować, że celem ustawodawcy było skrócenie czasu postępowania cywilnego, usunięcie przyczyn przewlekłości i „ogólne usprawnienie postępowania”, jak zatytułowano część VII uzasadnienia projektu. Najbardziej precyzyjnie wskazano cele nowelizacji u.k.s.c., którymi projektodawca uczynił: „częściowe dostosowanie wysokości opłat sądowych do aktualnej siły nabywczej i wartości pieniądza oraz aktualnego poziomu cen dóbr i usług”, „częściowe obniżenie nakładów finansowych Skarbu Państwa na utrzymanie aparatu wymiaru sprawiedliwości”, „częściową racjonalizację systemu opłat” oraz „częściową redukcję zbędnego obciążenia sądów”.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa wprowadza liczne (w samym k.p.c. zmieniono ponad 200 przepisów) modyfikacje w postępowaniu cywilnym. Dotyczą one w szczególności: ustalania właściwości miejscowej sądu, wprowadzenia obligatoryjnego postępowania przygotowawczego przed postępowaniem rozpoznawczym, ograniczenia dopuszczalności prowadzenia dowodu z zeznań świadków, zwiększenia dyskrecjonalnej władzy sędziego, zwiększenia formalizmu postępowania, postępowania zażaleniowego i apelacyjnego; przywraca odrębne postępowanie w sprawach gospodarczych (uregulowane w k.p.c. do 3 maja 2012 r.). Nadto, ustawa wprowadziła istotne praktycznie zmiany w u.k.s.c., w szczególności podniesienie wysokości kosztów sądowych.

Opinia na temat ustawy

Omawiana ustawa jest jedną z najbardziej obszernych nowelizacji k.p.c. od początku obowiązywania obecnego Kodeksu. Wyczerpująca ocena rozwiązań w niej przyjętych wymaga czasu potrzebnego do analizy funkcjonowania nowych przepisów w praktyce. Niezależnie jednak od powyższego zastrzeżenia, już na obecnym etapie można sformułować pewne tezy dotyczące omawianej ustawy. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania będą one ograniczone do wybranych zagadnień.

Po pierwsze, uwagę zwraca przywrócenie odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych, w którym obowiązują zaostrzone rygory procesowe, polegające między innymi na: dodatkowo ograniczonej możliwości powoływania w toku procesu nowych twierdzeń i dowodów, wyłączonej możliwości przekształceń podmiotowych oraz możliwości występowania z nowymi roszczeniami w toku procesu, niedopuszczalności wnoszenia powództwa wzajemnego czy ograniczeniu dopuszczalności dowodu z zeznań świadków. W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że „(...) sprawy gospodarcze powinny być rozpoznawane szybciej niż pozostałe sprawy cywilne. Jednocześnie, skoro ich stronami z założenia są podmioty profesjonalne, można na nie nałożyć surowsze wymagania i rygory procesowe”¹.

Jeszcze na tle poprzednio obowiązujących przepisów o odrębnym postępowaniu gospodarczym², wyrażono pogląd, zgodnie z którym „profesjonalizmu w dziedzinie, którą zajmuje się strona sporu sądowego nie można wprost przenosić w sferę sądowego postępowania cywilnego, skoro w tym ostatnim wypadku chodzi o profesjonalizm w zakresie wiedzy prawniczej i jej praktycznego stosowania”³. Na ten aspekt zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „Cechą, od której [ustawodawca –

¹ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 95.

² Uchylonych ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381).

³ J. Jankowski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego, cz. I, Postępowanie rozpoznawcze*, „Monitor Prawniczy” 2012, Nr 1, s. 7; tak również T. Wiśniewski [w:] *System prawa handlowego. Tom VII. Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem*

przyp. A.P.] uzależnia możliwość skutecznego zainicjowania postępowania za pomocą środka zaskarżenia, nie może być profesjonalizm w innym znaczeniu aniżeli spełnianie wymogów do świadczenia pomocy prawnej. Od przedsiębiorcy, będącego profesjonalistą w zakresie prowadzonej działalności, nie można wymagać znajomości przepisów równej osobie świadczącej profesjonalną pomoc prawną”⁴. Co więcej, ustawodawca pozostaje niekonsekwentny, bowiem sprawami podlegającymi rozpoznaniu w postępowaniu gospodarczym będą także m.in. sprawy o roszczenia z niektórych umów, bez względu na to, czy strony tych umów są przedsiębiorcami.

Nie wchodząc w rozważania na temat szczegółowych rozwiązań przyjętych w odrębnym postępowaniu gospodarczym, należy wskazać, że daleko idące zaostrzenie rygorów procesowych wobec przedsiębiorców może naruszać przepisy art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – z uwagi na różnicowanie praw podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relevantną, a mianowicie – byciem stroną postępowania cywilnego. Z czysto prawnego punktu widzenia, spory między przedsiębiorcami nie różnią się bowiem od sporów między innymi podmiotami prawa cywilnego.

Na marginesie należy wskazać, iż przyczyną uchylenia poprzednio obowiązującego postępowania w sprawach gospodarczych była między innymi potrzeba usprawnienia i przyspieszenia postępowania, jak również próba odciążenia małych i średnich przedsiębiorców od nadmiernych rygorów formalnych postępowania⁵.

Po drugie, z punktu widzenia praw i wolności jednostki istotną zmianą jest podwyższenie opłat sądowych w sprawach cywilnych. Projektodawca określił tę zmianę jako „urealnienie opłat sądowych”, wskazując, że dotychczas-

przedsiębiorców, Warszawa 2013, s. 12 oraz K. Weitz, *Czy potrzebne jest odrębne postępowanie w sprawach gospodarczych?*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 7-8, s. 31.

⁴ Wyrok TK z 26 czerwca 2008 r., SK 20/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A” 2008, nr 5, poz. 86.

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 4332, Sejm VI kadencji.

sowe regulacje dotyczące kosztów sądowych nie spełniają celów motywacyjnych ani fiskalnych, a wysokość opłat pozostaje na poziomie sprzed 12 lat, zatem nie odpowiada obecnemu poziomowi realnych kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości⁶.

Należy jednak zauważyć, że w dużej mierze opłaty sądowe mają charakter stosunkowy, to jest zależą od nominalnej wartości przedmiotu sporu (art. 13 ust. 2 u.k.s.c.). Nadto, w sprawach o prawa majątkowe ustawodawca wprowadził w większym zakresie opłatę stałą (art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Z jednej strony upraszcza to system opłat sądowych, z drugiej jednak – czyni go bardziej podatnym na inflację wartości pieniądza. Argumentacja projektodawcy pomija ww. kwestię, co może prowadzić do wniosku, iż rzeczywistym celem omawianej zmiany jest zwiększenie przychodów Skarbu Państwa z tytułu opłat sądowych.

Pozytywnie należy natomiast ocenić rozszerzenie podstaw zwolnienia od kosztów osoby fizycznej (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), która to zmiana może łagodzić niekorzystne skutki wynikające z podwyższenia stawek opłat. Zwraca uwagę, że zaostorzono przesłanki zwolnienia od kosztów sądowych osoby prawnej, poprzez nałożenie na spółki handlowe obowiązku wykazania, że ich wspólnicy albo akcjonariusze nie mają dostatecznych środków na zwiększenie majątku spółki lub udzielenie spółce pożyczki. To rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zasadą podmiotowej odrębności spółek kapitałowych i ich wspólników lub akcjonariuszy, jak również jest niespójne z unormowaniami przepisów prawa handlowego zgodnie z którym wspólnicy i akcjonariusze nie odpowiadają za zobowiązania spółki⁷. Nadto, może znacząco utrudnić uzyskanie zwolnienia od kosztów sądowych spółce o rozdrobnionej strukturze własnościowej.

⁶ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 186.

⁷ Art. 151 § 4 oraz art. 301 § 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 505 ze zm.)

Wobec znaczącego wzrostu opłat sądowych w sprawach gospodarczych, ww. przepis może zatem *in casu* naruszać konstytucyjne prawo dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP; także art. 6 ust. 1 EKPCz)⁸.

Trzeba także zwrócić uwagę na to, iż od momentu ogłoszenia omawianej ustawy, w k.p.c. dokonano szeregu kolejnych zmian⁹. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że działania ustawodawcy – których wyrazem jest także omawiana ustawa – mają charakter nieprzemyślany i pozbawiony szerszego spojrzenia na cały system prawa. Częste i kazuistyczne zmiany przepisów powodują, że w odniesieniu do podobnych stanów faktycznych, zaistniałych w nieodległym czasie, zastosowanie znajdują różne normy prawne. Budzi to poczucie niestabilności prawa, a w konsekwencji nie rodzi zaufania jednostki do państwa i tworzonego przez nie prawa¹⁰. Co więcej, w literaturze już wyrażono słuszną krytykę wobec sposobu sformułowania przepisów przejściowych w omawianej ustawie, powodującą trudności w ustaleniu obowiązującego stanu prawnego¹¹. Takiej sytuacji nie można akceptować w demokratycznym państwie prawnym, bowiem godzi ona wprost w zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki¹².

Konkluzja

⁸ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie Kreuz przeciwko Polsce, skarga nr 28249/95.

⁹ K.p.c. został w tym okresie zmieniony m. in. ustawami: z 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. poz. 1495), z 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. poz. 1649), z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818), z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1798).

¹⁰ Por. B. Stępień-Załucka, *Stabilność prawa. Zadanie na dziś czy na wczoraj?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 12, s. 16.

¹¹ Zob. M. Dziurda, M. Sieńko, *Komentarz do art. 9 [w:] tychże, Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom I*, Warszawa 2019; M. Uliasz, *Komentarz do art. 9 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2019.

¹² Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, Nb 25 i cyt. tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Jednoznaczna ocena omawianej ustawy nie jest możliwa na obecnym etapie, bowiem w dużej mierze zależeć będzie ona od praktyki stosowania nowych przepisów.

Projektodawca trafnie zidentyfikował istotny problem wymiaru sprawiedliwości, jakim jest nadmierna długość trwania postępowań cywilnych. Wydaje się, że niektóre z przyjętych unormowań – nieomówionych szczegółowo w tym opracowaniu – mogą przyczynić się do rozwiązania tego problemu.

Należy jednak zadać pytanie, czy zdecydowane zwiększenie formalizmu postępowania i koncentracji materiału procesowego nie przyniesie uszczerbku dla prawidłowości rozstrzygnięć sądów oraz prawa stron do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Nadto, zwiększenie opłat sądowych może stanowić dodatkową barierę w dostępie jednostki do sądu. Wydaje się, że rozwiązanie problemu przewlekłości postępowań sądowych nie jest możliwe bez podjęcia innych niż nowelizacja k.p.c. działań, takich jak zwiększenie nakładów na wymiar sprawiedliwości czy obsadzenie wolnych stanowisk sędziowskich¹³.

¹³ Na ten problem zwracał uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 października 2018 r.: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pie-nie%20do%20MS%20w%20sprawie%20obsadzenia%20stanowisk%20s%C4%99dziowskich%20.pdf> [dostęp: 24.02.2020 r.]

Łukasz Szoszkiewicz

Analiza ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw wpłynął do Sejmu 2 sierpnia 2017 r. (nr 1863). Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 13 października 2017 r. skierowano projekt do Komisji Finansów Publicznych. Po I czytaniu prace toczyły się w podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ww. ustawy oraz trzech innych ustaw. Analizowaną ustawę uchwalono 4 lipca 2019 r. większością 240 głosów za, 5 przeciw, przy 169 głosach wstrzymujących. Na posiedzeniu w dniu 12 lipca 2019 r. Senat nie wniósł poprawek, a w dniu 15 lipca 2019 r. ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu. W dniu 17 lipca Prezydent podpisał ustawę. Zgodnie z art. 8 ustawy weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., z wyjątkiem art. 7, który wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Opublikowana w Dzienniku Ustaw pod pozycją 1358.

Charakter ustawy

Analizowana ustawa wprowadza szereg zmian w obowiązujących przepisach: ustawie z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1925), ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 1997 r., Nr 140, poz. 939), ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1992 r., Nr 21, poz. 86), ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350).

Art. 1 pkt 5 lit. d) upoważnia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru o uzyskanie wsparcia, promesy lub pożyczki na spłatę zadłużenia przez kredytobiorcę. Drugie upoważnienie ustawowe zostało zawarte w art. 1 pkt 19 ustawy, zgodnie z którym minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności finansowej, może zawiesić w drodze rozporządzenia wpłaty na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.

Cel ustawy

Celem ustawy jest rozszerzenie zakresu podmiotowego kredytobiorców kwalifikowanych do uzyskania wsparcia z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców powołanego w 2016 r. Autorzy projektu wskazywali na zbyt restrykcyjne warunki uzyskania wsparcia, a także jego zwrotny charakter jako główne przyczyny niskiego poziomu wykorzystania środków z Funduszu. W momencie wpłynięcia projektu do Sejmu wykorzystano bowiem 10,7 z 600 milionów złotych znajdujących się w dyspozycji Funduszu, tj. niecałe 2%.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Najważniejszym elementem ustawy jest modyfikacja kryteriów przyznawania środków z Funduszu poprzez:

- 1) wydłużenie okresu pomocy z 18 do 36 miesięcy;
- 2) zwiększenia wysokości maksymalnego poziomu wsparcia z 1500 do 2000 zł miesięcznie
- 3) Obniżenia wartości tzw. wskaźnika RdD (stosunek wydatków kredytobiorcy związanych z obsługą miesięcznej raty kredytu do miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego) z 60 do 50%.

Ponadto art. 1 pkt 22 lit. a) Ustawy przewiduje możliwość odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty pozostałych do spłacenia należności, a

także umorzenia w całości lub części tych należności. Decyzję w tym zakresie podejmuje Rada Funduszu na wniosek kredytobiorcy.

Z kolei art. 1 pkt 4 wprowadza nowy instrument wsparcia dla kredytobiorców, jakim jest pożyczka na spłatę zadłużenia w sytuacji, w której kredytobiorca dokonał sprzedaży kredytowanej nieruchomości, ale uzyskana ze sprzedaży kwota nie pokryła całego zobowiązania z tytułu kredytu mieszkaniowego zaciągniętego na jej zakup. Wysokość takiej pożyczki może wynieść maksymalnie 72 tys. zł. Należy zwrócić uwagę, że art. 6 Ustawy wskazuje *explicite*, że zakresem nowego instrumentu wsparcia, jakim jest pożyczka na spłatę zadłużenia w przypadku sprzedaży nieruchomości, objęci są również kredytobiorcy, którzy dokonali sprzedaży przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Opinia na temat ustawy

Z perspektywy realizacji wartości konstytucyjnych analizowany akt normatywny należy oceniać przez pryzmat art. 75 Konstytucji RP ustanawiającego zobowiązania władz publicznych w obszarze prowadzenia polityki mieszkaniowej, a także art. 76 zapewniającego ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Ustawa jest niewątpliwie instrumentem polityki mieszkaniowej państwa, który co do zasady zmierza do rozszerzenia zakresu podmiotowego kredytobiorców kwalifikujących się do otrzymania wsparcia. Należy jednak zwrócić uwagę, że domyślną formą pomocy jest wsparcie zwrotne (zwrot środków finansowych rozpoczyna się 2 lata od wypłaty ostatniej raty i jest rozłożony na 12 lat), a zatem instrument ten służy przede wszystkim rozłożeniu w czasie wydatków gospodarstwa domowego związanych ze spłatą kredytu. Ciężar finansowy pozostaje zatem przede wszystkim na gospodarstwach domowych oraz, w ograniczonym zakresie, na władzach publicznych.

W tym kontekście negatywnie należy ocenić pominięcie w procedurze wyważania konkurencyjnych praw i zobowiązań sektora biznesowego, którego

interesy pozostają nienaruszone. Priorytetowe traktowanie interesu podmiotów biznesowych należy interpretować jako naruszenie obowiązku władz publicznych do poszanowania prawa do odpowiedniego mieszkania wynikającego z artykułu 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ, o czym *expressis verbis* w Komentarzu Ogólnym nr 24 wspomniał Komitet monitorujący implementację postanowień Paktu (por. Komitet PGSK, *General Comment No. 24*, E/C.12/GC/24, par. 18). Należy zarazem zwrócić uwagę, że podczas rozpatrywania sprawozdania Polski w 2016 r. z realizacji praw ustanowionych w Pakcie, Komitet zarekomendował władzom publicznym priorytetowe potraktowanie polityki mieszkaniowej, uwzględniając w szczególności istniejące bariery finansowe, a także zapewniając udział grup poszkodowanych w rozwiązaniu ich trudnej sytuacji (Komitet PGSK, E/C.12/POL/CO/6, par. 37). W tym kontekście negatywnie należy ocenić decyzję Sejmu o usunięciu z pierwotnego projektu ustawy przepisów przewidujących powołanie Funduszu Konwersji, który miałby zwiększyć wysokość środków przeznaczonych na wsparcie kredytobiorców, a pochodzących z wpłat wnoszonych przez banki. Decyzja ta spotkała się z niezadowoleniem i krytyką organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

W negatywnej ocenie niniejszej ustawy utwierdza wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Kamil Dziubak i Justyna Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank International AG* (C-260/18), w którym Trybunał wskazał, że nieuczciwe postanowienia w umowie zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem nie są wiążące dla konsumentów, a dla unieważnienia lub kontynuowania umowy decydująca jest wyłącznie wola wyrażona przez konsumenta. TSUE oparł swoją argumentację w całości na przepisach związanych z ochroną konsumenta, która została uregulowana także w art. 76 Konstytucji RP. Jednakże zarówno uzasadnienie analizowanej ustawy, jak i jej poszczególne postanowienia wskazują, że obowiązki w zakresie ochrony konsumenta jako strony słabszej w stosunku do przedsiębiorcy pozostawały

poza zainteresowaniem autorów ustawy. Z tego też względu zarówno orzeczenie TSUE, jak i wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie państwa Dziubaków z 3 stycznia 2020 r. (unieważniający umowę kredytową) sprawiają, że znacznie silniejszą ochronę osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej zapewnia wstąpienie na drogę sądową niżeli korzystanie z rozwiązań zaproponowanych w uchwalonej ustawie.

Od oceny treści aktu normatywnego należy oddzielić ocenę przebiegu procesu legislacyjnego. W tym kontekście uwypatnia się polityczny charakter projektu prezydenckiego, którego procedowanie potraktowano priorytetowo pomimo dwóch konkurencyjnych projektów poselskich złożonych jeszcze w 2016 r. Wątpliwości wzbudziło również dopuszczenie do udziału w pracach podkomisji rozpatrującej projekt przedstawiciela Związku Banków Polskich, który zdaniem części osób uczestniczących w posiedzeniu wykonywał działalność lobbingsową. Udział takich osób z posiedzeń podkomisji wyklucza z kolei jednoznacznie art. 154 ust. 2d Regulaminu Sejmu.

Konkluzja

Podsumowując, ustawę należy ocenić negatywnie w zakresie, w jakim władze publiczne priorytetowo potraktowały interes sektora biznesowego skupiając się przede wszystkim na zapewnieniu terminowej spłaty zaciągniętych kredytów, a nie usunięciu z postanowień umów kredytowych abuzywnych klauzul prowadzących do trudnej sytuacji finansowej kredytobiorców.

Radosław Łapszyński

Analiza ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1655) wniosła Rada Ministrów. Nadano mu numer druku sejmowego 3236. Ustawę uchwalono większością głosów: 251 za, 162 przeciw, 15 wstrzymało się od głosu. Senat wniósł poprawki do ustawy, które zostały następnie w części przyjęte przez Sejm. Prezydent podpisał ustawę w dniu 2 sierpnia 2019 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 30 sierpnia 2019 r., a weszła w życie 1 marca 2020 r. (po upływie sześciomiesięcznego *vacatio legis*).

Charakter ustawy

Jest to ustawa nowelizująca trzydzieści trzy ustawy, w tym między innymi: ustawę z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 505 i 1543; dalej – „KSH”), ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 2286, 2243 i 2244 oraz z 2019 r., poz. 730 i 875), ustawę z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2190 oraz z 2018 r. poz. 2215), ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1500), ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460, 1469, 1495 i 1649), ustawę z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1079, 1214 i 1495), ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2019 r.,

poz. 795, 730 i 1495), ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 498, 912 i 1495), ustawę z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2019 r., poz. 243, 326 i 912) oraz ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 483 i 2243 oraz z 2019 r., poz. 1572), ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900, z późn. zm.), ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 865, z późn. zm.), ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1387, 1358, 1394, 1495, 1622 i 1649) oraz ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351, 1495 i 1571). Ustawa zawiera upoważnienia do wydania rozporządzeń.

Cel ustawy

Ustawa stanowi część przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu: „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców”. Celem regulacji, zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy, jest odpowiedź na problemy, które dotyczą wielu innowacyjnych przedsiębiorców, w tym z sektora start-upów. Trudności te związane są z rozpoczynaniem działalności gospodarczej, pozyskiwaniem kapitału czy z likwidacją spółki w razie niepowodzenia przedsięwzięcia. Wynikają one z charakteru tego rodzaju działalności. Z jednej strony, omawiane przedsięwzięcia gospodarcze mają potencjał bardzo szybkiego wzrostu dzięki przewadze technologicznej lub niszy rynkowej, która nie została jeszcze odkryta i zagospodarowana. Z drugiej natomiast, realizowane są głównie w obszarze nowych technologii, w warunkach dużej niepewności rynkowej oraz na etapie poszukiwania powtarzalnego i skalowalnego modelu biznesowego.

Potrzebę regulacji projektodawcy uzasadniają m. in. danymi pochodzącymi z raportu firmy doradczej Deloitte z czerwca 2016 r. pt. *Diagnoza ekosystemów startupów w Polsce*. Zgodnie z przedstawionymi w raporcie szacun-

kami, w przypadku stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorstw typu start-up, sektor ten może wygenerować w 2023 r. ponad 2,2 mld zł wartości dodanej. Równocześnie, w tej perspektywie czasowej, start-upy mogłyby stworzyć ok. 50 tys. miejsc pracy, co przełożyłoby się na przychody gospodarstw domowych na poziomie szacowanym na 757 mln zł.

Rodzime prawo spółek utraciło w istotnym zakresie funkcję reglamentacyjną. Stanowi to pokłosie uczestnictwa Polski w rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, które powoduje, że polscy przedsiębiorcy mogą korzystać z typów spółek kapitałowych dostosowanych do działalności innowacyjnej a utworzonych zgodnie z prawem obcym (takich jak francuska *Société par Actions Simplifiée* czy słowacka *Jednoduchá Spoločnosť na Akcie*). Skalę możliwości przedsiębiorców w tym zakresie obrazuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 25 października 2017 r. w sprawie Polbud Wykonawstwo sp. z o.o. (C-106/16). W myśl tego orzeczenia, zakresem traktatowej swobody przedsiębiorczości objęte jest również transgraniczne przekształcenie połączone z przeniesieniem samej tylko siedziby statutowej spółki kapitałowej do innego państwa członkowskiego UE, czemu nie musi towarzyszyć trwała obecność gospodarcza (rzeczywiste osiedlenie się) w państwie docelowym. Z powyższych konkluzji autorzy uzasadnienia wywodzą wniosek, iż regulacja wprowadzająca spółkę dedykowaną przede wszystkim przedsiębiorcom innowacyjnym przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności Polski na rynku europejskim w zakresie form prawnych prowadzenia działalności.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Istotą regulacji jest ustanowienie nowej kapitałowej spółki prawa handlowego – prostej spółki akcyjnej (dalej: „PSA”, „spółka”). Tym samym za kluczowe w kontekście omawianej ustawy należy uznać nowelizujące KSH postanowienia odnoszące się do elementów konstrukcyjnych nowej formy prowadzenia działalności gospodarczej. Przepisy zmieniające postanowienia in-

nych ustaw mają przede wszystkim charakter aktualizacyjny – dostosowujący porządek prawny do wprowadzenia PSA. Przedmiotem niniejszego analizy będą cechy spółki, które wyróżniają tę konstrukcję na tle form prowadzenia działalności już obecnych w polskim systemie prawnym.

W przypadku omawianej spółki odstąpiono od idei (nienaruszalnego) kapitału zakładowego. Przejawia się to poprzez możliwość zwrotu akcjonariuszom majątku odpowiadającego wartości wkładów kapitałowych wniesionych do spółki, jeżeli majątek ten nie jest potrzebny do finansowania prowadzonej działalności oraz zwrot nie zagraża interesom wierzycieli PSA. Kapitałem podstawowym spółki jest kapitał akcyjny, który obok zysku PSA, stanowi jedno z dopuszczalnych źródeł wypłaty dywidendy, spłaty z tytułu umorzenia akcji i zapłaty ceny za nabycie przez spółkę akcji własnych. Akcje PSA są natomiast pozbawione nominału.

Kapitał akcyjny PSA zasilają wniesione do niej wkłady kapitałowe oraz obowiązkowe odpisy z zysku. Pomniejszają go natomiast wypłaty na rzecz akcjonariuszy pod tytułem korporacyjnym (np. dywidendy) oraz odpisy przeznaczone na pokrycie straty spółki. Kwota kapitału akcyjnego nie stanowi treści umowy spółki, lecz jest wynikiem poczynionych uzgodnień co do wkładów kapitałowych i ustalenia terminów ich wnoszenia, jak również efektem gospodarowania funduszami spółki przez akcjonariuszy. Jedynie realne wniesienie wkładu (a nie jego wysokość określona w umowie spółki) skutkuje zwiększeniem kwoty kapitału akcyjnego. Zmiana wysokości kapitału akcyjnego następuje odpowiednio na skutek wniesienia nowych wkładów w wyniku emisji akcji lub wypłacenia części środków z kapitału akcyjnego na rzecz akcjonariuszy¹⁴. W spółce zapewniona jest również możliwość wycofywania funduszy kapitałowych ze spółki.

¹⁴ A. Opalski, *Prosta spółka akcyjna - nowy typ spółki handlowej, cz. I*, „Przegląd Prawa Handlowego”, listopad 2019, s. 10

Regulacja ustanawia w przypadku PSA zasadę swobody determinowania przedmiotów wkładów świadczonych przez akcjonariuszy. Wkładem niepieniężnym wnoszonym do spółki w zamian za obejmowane akcje może być wszelki wkład mający wartość majątkową, w szczególności świadczenie pracy lub usług. Wkładem może być więc każdy przedmiot stosunków cywilnoprawnych, w przypadku którego możliwe jest określenie wartości majątkowej¹⁵.

Akcjonariusze PSA korzystają z autonomii w zakresie ustalania wzajemnych relacji i kształtowania systemu uprawnień członkowskich. Odstąpiono w tym zakresie od restrykcyjnych ograniczeń dla konstruowania przywilejów akcyjnych. Ustawodawca zdecydował się również na unowocześnienie reżimu ograniczeń zbywalności, dziedziczenia i umarzania akcji. Akcje PSA są zdematerializowane i ujawnione w rejestrze prowadzonym przez podmioty zaufania publicznego. Zakładający PSA mają prawo wyboru pomiędzy schematem działalności opartym o funkcjonowanie zarządu i fakultatywnej rady nadzorczej a typowym dla państw systemu *common law* modelem rady dyrektorów.

Opinia na temat ustawy

Przepisy omawianej ustawy są zgodne z postanowieniami Konstytucji RP. Wprowadzenie do systemu prawnego nowego rodzaju kapitałowej spółki prawa handlowego, której charakter odpowiadałby wymaganiom współczesnych przedsięwzięć innowacyjnych, nie tylko nie stanowi ograniczenia sformułowanej w art. 22 Konstytucji RP zasady wolności działalności gospodarczej, lecz umożliwia jej pełniejszą realizację przez istotną grupę przedsiębiorców. Rzeczona instytucja zwiększy zakres odzwierciedlenia tej zasady w porządku prawnym w realiach gospodarki opartej na wiedzy. Tym samym

¹⁵ *Ibidem*, s. 7.

ustawodawca zwykły wprowadził do porządku prawnego normy, które ułatwiają realizację zasady konstytucyjnej w zmienionych okolicznościach gospodarczych.

Możliwość założenia PSA można rozpatrywać również z perspektywy realizacji, wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP, zasady dobra wspólnego. Dobro to powiązane jest z pewnością również z rozwojem gospodarczym państwa. W tym kontekście można zauważyć, że stworzenie ram prawnych umożliwiających efektywną działalność dla przedsiębiorców innowacyjnych może przyczynić się do istotnego zwiększenia dochodów i majątku wielu obywateli, co wynika z przywoływanych danych dotyczących znaczenia i potencjału sektora start-upów dla gospodarek narodowych.

Konkluzja

Fakt uchwalenia ustawy oraz jej treść zasługują na aprobatę. Przyjęte rozwiązania bazują na postanowieniach Konstytucji i stanowią ich rozwinięcie. Regulacja może przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonych w uzasadnieniu projektu celów. Wybrane środki należy uznać za adekwatne. Regulacja respektuje zasady prawidłowej legislacji: jej przepisy nie są retroaktywne, ustanowiono odpowiednie *vacatio legis* (sześciomiesięczne), ustawa nie narusza praw nabytych i interesów w toku, jej postanowienia mają przymiot określoności, są proporcjonalne, a ich treść respektuje hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w zakresie kompetencyjnym, formalnym i treściowym.

Piotr Polak

Analiza ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Prace legislacyjne nad omawianą ustawą zostały zainicjowane przez wniesienie trzech niezależnych projektów ustaw, oznaczonych drukiem nr: 3134 (projekt senacki), 3193 (projekt senacki) i 3251 (projekt rządowy). Pierwsze czytanie wszystkich projektów odbyło się na posiedzeniach Sejmu (nie uwzględniono wniosku o odrzucenie projektu rządowego). Następnie projekty zostały skierowane do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, która zdecydowała o ich łącznym procedowaniu (druk nr 3562). Za uchwaleniem ustawy głosowało 249 posłów, 157 posłów było przeciw, a 22 wstrzymało się od głosu. Senat nie wniósł poprawek. Prezydent RP podpisał ustawę 14 sierpnia 2019 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 4 września 2019 r. pod pozycją nr 1694, a weszła w życie po 30 dniowym *vacatio legis* (z pewnymi wyjątkami), tj. 5 października 2019 r.

Charakter ustawy

Jest to ustawa nowelizująca ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1987 ze zm., dalej jako „k.p.k.”), ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r., poz. 676 ze zm.), ustawę z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1958 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2019 r., poz. 1120 ze zm.) i ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.).

Cel ustawy

- zrównanie soboty z dniem wolnym od pracy (druk nr 3134),
- zmiana treści art. 56 § 3 k.p.k. przez unormowanie, że na postanowienie sądu w przedmiocie udziału w postępowaniu oskarżyciela posiłkowego przysługuje zażalenie – wykonanie wyroku TK z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt K 12/15, a pośrednio również wyroku TK z dnia 3 października 2018 r., sygn. akt SK 5/16 (druk nr 3193),
- „usprawnienie postępowania karnego”, rezygnacja „ze zbędnego formalizmu procesowego, wprowadzenie ułatwień dla uczestników postępowania związanych z udziałem w nim, zapobieżenie obstrukcji procesowej stron i szersze zabezpieczenie interesu społecznego w postępowaniu” (druk nr 3251, cyt. z uzasadnienia projektu ustawy)

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

- wprowadzenie wzorów formularzy wyroków (art. 99a k.p.k.),
- wprowadzenie prekluzji dowodowej (art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k.),
- wprowadzenie możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego na rozprawie podczas nieobecności oskarżonego lub obrońcy (art. 378a k.p.k.),
- ograniczenie reguły *ne peius* przez wprowadzenie możliwości skazania przez sąd odwoławczy oskarżonego, co do którego w pierwszej instancji warunkowo umorzono postępowanie (art. 454 § 1 k.p.k.)

Opinia na temat ustawy

Ustawa nowelizująca wprowadziła wiele zmian do Kodeksu postępowania karnego (zostały one ujęte w 101 punktach) i do innych ustaw. Z tej przyczyny możliwe będzie ustosunkowanie się tylko do niektórych z nich.

1. Pozytywnie należy ocenić oba projekty Senatu, które słusznie zyskały przychylność większości sejmowej.

1.1. Wykonując wyrok TK w sprawie K 12/15 prawodawca skodyfikował dopuszczalność zażalenia na postanowienie odmawiające oskarżycielowi posiłkowemu wzięcia udziału w postępowaniu w przypadku stwierdzenia, że nie jest on osobą uprawnioną lub jego akt oskarżenia albo oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostało złożone po terminie (art. 56 § 2 k.p.k.). W świetle ww. wyroku trybunalskiego wyłączenie dopuszczalności przedmiotowego zażalenia jest niezgodne z art. 78 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca wykonał orzeczenie sądu konstytucyjnego po przeszło roku od ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, co nie jest jednak imponującym wynikiem, zważywszy na zakres koniecznych zmian legislacyjnych.

1.2. W nowym stanie prawnym, jeżeli koniec terminu przypada na dzień uznany przez ustawę za dzień wolny od pracy lub na sobotę, czynność można wykonać następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą (art. 123 § 3 k.p.k.). W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że soboty nie są dniami wolnymi od pracy. W konsekwencji sobota była traktowana jako „zwykły dzień roboczy” i nie „przedłużała” terminu na wykonanie czynności (zob. np. postanowienie SN z 23 lutego 2012 r., sygn. akt III KK 289/11).

Omawiany problem wyłonił się również na gruncie innych procedur i był przedmiotem wypowiedzi poszerzonych składów Sądu Najwyższego (w zakresie k.p.c. – uchwała z 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 8/03, zasada prawna) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. w zakresie k.p.a. – uchwała z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11). Słusznie ustawodawca uznał, że zagadnienie to należy ujednolicić i wprowadzić jednakowe zasady określające termin na dokonanie czynności w różnych procedurach (art. 165 § 1 k.p.c. w zw. z art. 115 k.c. – zmiana w 2017 r., art. 83 § 2 p.p.s.a., art. 57 § 4 k.p.a. – zmiana w 2017 r., art. 12 § 5 i art. 119zl

Ordynacji podatkowej). Niczym nieuzasadnione było odmienne uregulowanie tak ważnej kwestii procesowej. Dodatkowo sobota w świadomości społecznej jest uznawana za dzień wolny od pracy, mimo że do innych wniosków może prowadzić wykładnia przepisów. Ustawodawca powinien weryfikować obowiązujące prawo pod kątem słusznych oczekiwań społecznych. Nie budzi zaś wątpliwości, że tak jest w niniejszym przypadku (któż nie chce mieć spokojnego weekendu?).

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt związany z tą nowelizacją. Formalnie projekt nowelizacji w tym zakresie został złożony przez Senat. Jak wynika jednak z jego uzasadnienia stanowi on „realizację postulatu zawartego w petycji obywatelskiej”. Konstytucja RP przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 118 ust. 2). Jak pokazuje m.in. omawiany przykład, możliwe są też inne formy współpracy między Narodem i jego przedstawicielami w procesie tworzenia prawa (art. 104 ust. 1 i art. 108 w zw. z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Należy je podkreślić i docenić, gdyż są wyrazem zarówno obywatelskiej postawy (społeczeństwa obywatelskiego), jak również przykładem realizacji zasadnego postulatu obywatela przez prawodawcę.

2. Stosownie do nowo uchwalonego art. 99a § 1 k.p.k., uzasadnienie wyroku (...) sporządza się na formularzu według ustalonego wzoru (obowiązek ten nie dotyczy Sądu Najwyższego). Wzory formularzy oraz sposób ich wypełnienia ma określić Minister Sprawiedliwości (§ 2). Przyjęte rozwiązanie jest niezwykle interesujące i trudno na tym etapie przesądzić, jak sprawdzi się w przyszłości.

Ustawodawca wielokrotnie nakazał wnoszenie określonych pism na urzędowych formularzach. Zgodnie z art. 125 § k.p.c., jeżeli przepis szczególnie tak stanowi, pisma procesowe wnosi się na urzędowych formularzach. Z kolei art. 252 § 2 p.p.s.a. nakłada obowiązek złożenia wniosku o przyznanie

prawa pomocy na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Przepisy te nie są wyrazem nadmiernego formalizmu procesowego, gdyż umożliwiają stronom, zwłaszcza działającym bez fachowego pełnomocnika, prawidłowe wniesienie pisma. Dzięki temu pisma procesowe są też bardziej czytelne dla sądu. Analizowana ustawa nowelizująca analogicznym wymogiem obciążyła jednak sądy i to w kluczowym dla każdego postępowania wymiarze, tj. w sporządzeniu uzasadnienia wyroku (a nie np. w zakresie pouczenia czy zawiadomienia strony). Cel wprowadzenia tej regulacji jest dość jasny: uzasadnienie ma być bardziej syntetyczne i bardziej zrozumiałe. Założenie to jest, co do zasady, dobre. Nieprofesjoniści łatwiej będzie poznać motywy sądu, gdy zostaną one przejrzystej wyłożone. Samemu sądowi łatwiej też będzie przedstawić swój wywód. Z drugiej strony, nie można sądowi zamknąć możliwości swobodnej wypowiedzi. Dlatego lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości sporządzenia przez sąd uzasadnienia wyroku według ustalonego wzoru, a nie wprowadzanie takiego obowiązku („uzasadnienie wyroku (...) sporządza się na formularzu według ustalonego wzoru”), od którego sąd nie może odstąpić. Stanowczość art. 99a § 1 k.p.k. jest jednak ograniczona normatywną treścią art. 455a k.p.k.. Skoro bowiem w postępowaniu apelacyjnym nie można uchylić wyroku z tego powodu, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów określonych w art. 424 [przepis ten określa elementy uzasadnienia], to tym bardziej sporządzenie uzasadnienia w inny sposób niż za pomocą formularza, nie będzie stanowiło podstawy do uchylenia takiego wyroku (*a maiore ad minus*). Naruszenie art. 99a § 1 k.p.k. nie jest żadnym z uchybień wymienionych w art. 439, nie jest też rażącym naruszeniem prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, dlatego jego naruszenie nie może być też skutecznym zarzutem kasacyjnym (art. 523 § 1 k.p.k.).

Wzory formularzy mają w naturalny sposób zawierać niezbędne informacje wskazane w ustawie (por. art. 424 k.p.k.). Informacje te mają być jednak wypełnione w sposób umożliwiający należyte sporządzenie przez uprawnionego środka zaskarżenia, a także właściwe dokonanie kontroli wyroku w

razie wniesienia takiego środka. Wyraźnie widać w tym zakresie wolę ustawodawcy, aby wyrok sądu poddawał się kontroli stron i kontroli instancyjnej. Kierunek ten zwiększa zatem efektywność prawa do sądu, choć nie wpływa na wcześniejszą uwagę o zasadności wprowadzenia fakultatywności, a nie obowiązku, stosowania formularzy przez sąd.

3. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy możliwe jest jedynie w sytuacji, w której sąd dojdzie do prawdy. Ustrojodawca ustanowił prymat rzetelnego postępowania nad jego sprawnością (zwłoka może być uzasadniona). Innymi słowy, bardziej chronioną wartością jest dogłębne poznanie stanu faktycznego niż szybkość postępowania. Część przepisów ustawy nowelizującej spełnia ten wymóg, np. możliwość odstąpienia od sprawozdania ustnego przez sąd odwoławczy (art. 453 § 1a k.p.k.), czy ujawnienie bez odczytywania wszystkich protokołów i dokumentów podlegających odczytaniu na rozprawie, które nie zostały odczytane (art. 405 § 2 k.p.k.).

Wątpliwości konstytucyjnych nastręcza jednak:

a) wprowadzenie prekluzji dowodowej (art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k.) – omawiany przepis pozwala na oddalenie wniosku dowodowego, jeżeli został on złożony po zakreślonym przez organ procesowy terminie, o którym strona składająca wniosek została zawiadomiona; z perspektywy zasady proporcjonalności wystarczającym narzędziem do oddalania spóźnionych wniosków jest art. 170 § 1 pkt 5 k.p.k., pozwalający oddalić wniosek w sposób oczywisty zmierzający do przedłużenia postępowania; art. 42 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do obrony, które poprzez wprowadzenie prekluzji może być silnie ograniczone; oceny tej nie zmienia art. 170 § 1a k.p.k. określający sytuacje, w których nie można zastosować art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k.; znaczenie dowodu można ocenić dopiero po jego przeprowadzeniu; wniosek złożony po zakreślonym terminie z konieczności musi

być zaś dopuszczalny, mający znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, nieudowodniony, przydatny do stwierdzenia danej okoliczności oraz możliwy do przeprowadzenia, w innym przypadku sąd oddalając go winien byłby wskazać odmienną podstawę prawną (art. 170 § 1 pkt 1-4 k.p.k.); strona zostaje zatem pozbawiona możliwości przeprowadzenia dowodów świadczących na jej korzyść tylko z tego powodu, że nie złożyła wniosku w terminie wyznaczonym przez sąd; nie może też skutecznie żądać przeprowadzenia dowodu w zakresie nieobjętym art. 170 § 1a k.p.k.;

b) wprowadzenie możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego na rozprawie podczas nieobecności oskarżonego lub obrońcy (art. 378a k.p.k.) – zasadą postępowania karnego było nieprzeprowadzanie czynności, jeżeli osoba uprawniona nie stawiła się, a brak dowodu, że została o niej powiadomiona, oraz jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo wynikało z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn, a także wtedy, gdy osoba ta usprawiedliwiła należycie niestawiennictwo i wnosi o nieprzeprowadzanie czynności bez jej obecności, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 117 § 2 k.p.k., por. § 3a); art. 378a k.p.k. zasadniczo zmienił powyższą zasadę, godząc przy tym w konstytucyjne prawo do sądu i obrony oraz art. 6 ust. 1 (prawo do rzetelnego procesu) i ust. 3 lit. c (prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; przedmiotową regulację należy uchylić, gdyż sytuacja oskarżonego nie jest wystarczająco chroniona możliwością złożenia wniosku o „uzupełniające przeprowadzenie dowodu przeprowadzonego podczas jego nieobecności” (art. 378a ust. 3 k.p.k.); ustawodawca zdaje się dostrzegać możliwość naruszenia prawa do obrony, skoro wprost o nim mówi w ust. 4, 5 i 6; zob. więcej: Komentarz do art. 378a k.p.k., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019*, J. Zagrodnik (red.), LEX 2020;

c) ograniczenie reguły *ne peius* (art. 454 § 1 k.p.k.) – ustawodawca wprowadził możliwość skazania oskarżonego przez sąd odwoławczy, co do którego w pierwszej instancji warunkowo umorzono postępowanie; warunkowe

umorzenie postępowania jest jednym ze środków związanych z poddaniem sprawcy próbie; sąd przesądza o winie oskarżonego, lecz go nie skazuje; skazanie takiej osoby dopiero przez sąd odwoławczy nie tylko znacznie pogarsza jego sytuację, lecz pozbawia go możliwości wywiedzenia apelacji w zakresie skazania; stanowi to ingerencję w zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji RP) i narusza art. 14 ust. 5 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (każda osoba skazana za przestępstwo ma prawo odwołania się do sądu wyższej instalacji w celu ponownego rozpatrzenia orzeczenia o winie i karze zgodnie z ustawą).

4. Niepokojącą zmianą jest wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym sprzeciw prokuratora czyni niewykonalnym postanowienie sądu – w zakresie dotyczącym zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe – do dnia uprawomocnienia się postanowienia (art. 257 § 3 k.p.k.). Rozwiązanie to budzi wątpliwości z trzech powodów. Po pierwsze, jest sprzeczne z dyrektywą minimalizacji środków zapobiegawczych. Skoro zdaniem sądu wystarczające jest poręczenie, to dlaczego stosować środek bardziej represyjny w postaci tymczasowego aresztowania (art. 257 § 1 k.p.k.; art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Po drugie, jaskrawo narusza zasadę równości broni stron. Po trzecie, podstawą tymczasowego aresztowania staje się oświadczenie prokuratora a nie orzeczenie sądu (zob. art. 41 Konstytucji RP). Rozumiejąc motywy prawodawcy, lepszym rozwiązaniem – przy utrzymaniu wprowadzonej zmiany – byłoby nałożenie na sąd obowiązku orzeczenia o wykonalności postanowienia w jego sentencji. Wówczas podstawą dalszego pozbawienia wolności – przy wstrzymaniu wykonania przez sąd własnego postanowienia na wypadek sprzeciwu prokuratora – byłoby orzeczenie sądu. Zażalenia prokuratora winno być rozpoznane niezwłocznie.

Konkluzja

Głównym motorem kolejnych nowelizacji ustaw procesowych jest chęć usprawnienia postępowań sądowych. Niektóre z proponowanych zmian idą

w tym kierunku i trzeba je docenić. Sprawność postępowań nie jest jednak wartością naczelną i nie może zostać przeprowadzona kosztem ograniczenia uprawnień procesowych stron. Wymóg ten jest szczególnie ważki w postępowaniu karnym, ze względu na podwyższone standardy ochrony praw oskarżonego, w tym prawa do obrony.

W ostatnich latach można zaobserwować kolejne wielkie reformy k.p.k. Naturalnie ustawodawca ma pełne prawo do nowelizacji ustaw i ich „ulepszania”. Winien jednak mieć na uwadze, że zbyt częste nowelizacje tworzą stan niepewności prawa, wymagają ukształtowania się nowych linii orzeczniczych, przeprowadzenia szkoleń dla sędziów i profesjonalnych pełnomocników. Nawet fachowcy mają często problem ze zrozumieniem coraz to nowych przepisów. Jak zatem nieprawnicy mają zrozumieć prawo, które ich bezpośrednio dotyczy? Np. art. 6 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym „w razie wątpliwości, czy stosować prawo dotychczasowe, czy przepisy niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. Prawo powinno cechować się względną stabilnością, czemu nie służą niestety kolejne – budzące przy tym zastrzeżenia konstytucyjne – nowelizacje.

Szukając zaś największych bolączek wymiaru sprawiedliwości warto odwołać się do słów jednego z prezesów warszawskich sądów: „w 2019 r. na 499 etatów sekretarskich było obsadzonych średnio 360”, „na każde 100 ogłoszonych miejsc udawało się zatrudnić od sześciu do 30 osób” (<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1454587,praca-w-sadzie-za-robki-podwyzki-wakat.html>). Obsadzanie etatów sędziowskich oraz zwiększenie liczby asystentów sędziów i pracowników sekretariatu wraz ze wzrostem ich wynagrodzenia są realnymi drogami do usprawnienia działalności sądów. Warto aby i tę ścieżkę konsekwentnie obrał prawodawca.

Analiza ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym

Przebieg procesu legislacyjnego

W dniu 16 lipca 2019 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Projektowi nadano numer druku sejmowego 3662. W trakcie pierwszego czytania w Sejmie projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. W dniu 31 lipca 2019 r. projekt z poprawkami został przyjęty przez Sejm większością 244 głosów za, przy 167 głosach sprzeciwiających się i 4 głosach wstrzymujących się. Senat nie wniósł poprawek, a ustawa po jej podpisaniu przez Prezydenta RP została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 9 sierpnia 2019 r. pod pozycją 1504 i weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. w dniu 10 sierpnia 2019 r.

Charakter ustawy

Ustawa jest aktem jednorazowym nowelizującym regulację kodeksową - ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684) oraz ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1444).

Cel ustawy

Zasadniczym celem nowelizacji wskazanym w uzasadnieniu do projektu ustawy jest korekta (doprecyzowanie) regulacji prawnych dotyczących składów Sądu Najwyższego rozpoznających sprawy z zakresu prawa wyborczego oraz zapewnienie spójności rozwiązań przyjmowanych w Kodeksie wyborczym z unormowaniami zamieszczonymi w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018 r. poz. 5 ze zm.) – zwanej dalej: „ustawą o SN z 2017 r.”.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Analizowana ustawa nowelizuje przepisy dotyczące orzekania przez Sąd Najwyższy w przedmiocie ważności poszczególnych wyborów (parlamentarnych, prezydenckich i europejskich), ważności referendum ogólnokrajowego oraz odwołań od postanowień o utracie mandatu posła, senatora i posła do Parlamentu Europejskiego.

W odniesieniu do spraw dotyczących ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest przewiduje ona podejmowanie rozstrzygnięcia w składzie „całej właściwej izby” Sądu Najwyższego (w miejsce dotychczasowego trzyosobowego składu Sądu Najwyższego). W świetle obowiązującej ustawy o SN z 2017 r. izbą właściwą do orzekania w danej kategorii spraw pozostaje Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

W zakresie spraw dotyczących ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zmiana sprowadza się do zastąpienia pojęcia Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych SN (zniesionej na mocy art. 133 § 1 ustawy o SN z 2017 r.) terminem „właściwej izby” tego Sądu. Analogiczne rozwiązanie nowelizacja wprowadza na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym, wskazując „izbę właściwą” SN jako uprawnioną do orzekania w przedmiocie ważności referendum. W podobnym kierunku zmierzają również pozostałe przepisy nowelizacji dotyczące procedury rozpatrywania przez Sąd Najwyższy odwołań od postanowień o utracie mandatu posła, senatora i posła do Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku ustawodawca doprowadził do usunięcia nazwy nieistniejącej już Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych SN z obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Opinia na temat ustawy

W zasadniczym zakresie oceniana nowelizacja ma charakter porządkujący i doprecyzowujący. Pomijając zmiany czysto redakcyjne (jak np. ujęcie dotychczasowej treści art. 35 ustawy o referendum ogólnokrajowym w kilku jednostkach redakcyjnych – wprowadzenie podziału na paragrafy), dokonane modyfikacje dostosowują terminologię Kodeksu wyborczego i ustawy o referendum ogólnokrajowym do obowiązujących regulacji kształtujących strukturę Sądu Najwyższego. W tym sensie omawiane zmiany mają jedynie charakter wtórny względem ustawy o SN z 2017 r., na mocy której dokonano fundamentalnych zmian w organizacji tego Sądu, a także nowego podziału kompetencji między funkcjonującymi i nowopowstałymi izbami. Warto w tym kontekście przypomnieć, że w miejsce zniesionej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych powstały wówczas Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, właściwa w kwestii orzekania o ważności wyborów. Co więcej w art. 128 ustawy o SN z 2017 r. przyjęto, że ilekroć w przepisach odrębnych (a więc także w Kodeksie wyborczym czy ustawie o referendum ogólnokrajowym) jest mowa o Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego - należy przez to rozumieć, odpowiednio, Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych albo Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Biorąc zatem pod uwagę rozwiązania przyjęte na gruncie ustawy o SN z 2017 r., w tym przede wszystkim określony tam zakres właściwości poszczególnych izb tego Sądu, pojęcie „izby właściwej” SN, jakim posłużył się ustawodawca w znowelizowanych przepisach, należy utożsamiać z Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Z tej perspektywy znakomitej większości zmian wprowadzonych na mocy ustawy nowelizującej z 31 lipca 2019 r. nie sposób przypisać znaczenia wykraczającego poza działania ujednolicające nazewnictwo.

Zmianą nie mającą charakteru jedynie „kosmetycznego” pozostaje decyzja ustawodawcy o powierzeniu rozstrzygnięć w przedmiocie ważności wybo-

rów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, składowi całej właściwej izby Sądu Najwyższego. W tym zakresie dokonana nowelizacja ma wymiar merytoryczny. Biorąc pod uwagę znaczenie i rangę tej kategorii spraw, a także fakt, że orzeczenia w przedmiocie ważności wyborów prezydenckich czy ważności referendum ogólnokrajowego są podejmowane w poszerzonym składzie (całej właściwej izby SN), zmiana ta nie nasuwa wątpliwości natury konstytucyjnej.

Odrębnej oceny wymagają jednak przyjęte w badanej ustawie rozwiązania dotyczące momentu wejścia w życie nowelizacji i konieczności zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, a także przyjętej tam reguły intertemporalnej w odniesieniu do postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Nie można tracić z pola widzenia, że wprowadzone zmiany dotyczą szczególnej sfery prawa, a mianowicie prawa wyborczego. W tym kontekście kluczową rolę przypisać należy stabilności prawa wyborczego, z której wynika zarówno zakaz dokonywania zmian regulacji wyborczych bezpośrednio przed wyborami, jak również obowiązek nowelizowania prawa wyborczego z odpowiednim wyprzedzeniem. Konieczność zachowania odpowiednio długiego okresu „nienaruszalności” prawa wyborczego stanowi jedną z wytycznych Kodeksu dobrych praktyk wyborczych przyjętych w 2002 r. przez Komisję Wenecką, a także jeden z immanentnych elementów zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym może być dokonywane na co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, lecz jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym (wyroki TK: z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 i z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Niewątpliwie zmiany dokonane na mocy analizowanej ustawy nie zostały dokonane z półrocznym wyprzedzeniem (ustawa weszła w życie w sierpniu

2019 r. tuż przed jesiennymi wyborami parlamentarnymi przeprowadzonymi w tym samym roku). Podkreślenia jednak wymaga, że omawiany wymóg odnosi się do zmian istotnych, a więc takich, które mogą wpłynąć na sposób przeprowadzenia wyborów, ich organizację, a w konsekwencji na ich wynik. Wydaje się, że warunku „istotności”, biorąc pod uwagę wskazane wyżej kryteria, nie spełniają zarówno omawiane zmiany o charakterze porządkującym, jak i zmiana merytoryczna dotycząca składu sądu stwierdzającego ważność wyborów parlamentarnych (całej izby w miejsce trzech sędziów tej izby). Mając na względzie, że w tym zakresie nowelizacja sprowadza się do zmiany „ilościowej” osób zasiadających w składzie orzekającym Sądu Najwyższego, nie stanowi ona na tyle znaczącej (głębokiej) ingerencji w sferę prawa wyborczego, by konieczne było zachowanie 6-miesięcznego okresu wyprzedzenia. Zarzut naruszenia stabilności prawa wyborczego byłby zatem w tym przypadku zbyt daleko idący.

Wątpliwości co do poprawności legislacyjnej budzi natomiast skrócenie przez ustawodawcę okresu *vacatio legis* (art. 4 omawianej ustawy). Ustawa nowelizująca przewiduje bowiem jej natychmiastowe wejście w życie, tj. z dniem następującym po dniu ogłoszenia, mimo iż poselski projekt tejże ustawy w pierwotnym kształcie zakładał 14-dniowe *vacatio legis*. Taki zabieg trzeba ocenić jako godzący w standardy poprawnej legislacji, znajdujące swoje umocowanie zarówno w Konstytucji RP (we wspomnianej wyżej zasadzie demokratycznego państwa prawnego), jak regulacjach ustawowych. W świetle art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skrócenie okresu *vacatio legis* może nastąpić wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W rozpatrywanym przypadku brak jednak przesłanek usprawiedliwiających natychmiastowe wejście w życie ustawy. Powodów dokonania takiej zmiany nie ujawniono również w toku procesu

legislacyjnego. W trakcie dyskusji toczącej się na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 18 lipca 2019 r., w odpowiedzi na skierowane w tym zakresie pytanie, wskazano jedynie, że za takim rozwiązaniem przemawia ważny interes państwa. Można zatem jedynie przypuszczać, że autorzy poprawki dążyli do uniknięcia sytuacji, w której wejście w życie nowelizacji nastąpiłoby już po ogłoszeniu przez Prezydenta RP terminu wyborów parlamentarnych (w rzeczywistości taka sytuacja wystąpiła – przedmiotowa ustawa weszła w życie 10 sierpnia 2019 r., tj. cztery dni po wyznaczeniu przez Prezydenta RP terminu wyborów). Motywy tego rodzaju nie mogą jednak uzasadniać odstępstwa od zasady zachowania 14-dniowego *vacatio legis*, tym bardziej, że nowelizacja (niezależnie od jej znaczenia i charakteru) dotyka sfery prawa wyborczego.

Podobne zastrzeżenia mogą pojawiać się na tle przepisu przejściowego zawartego w art. 3 ustawy nowelizującej, który przewiduje, że do postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosuje się przepis o stwierdzaniu ważności wyborów w składzie całej właściwej izby Sądu Najwyższego. Wprowadzenie zmiany o charakterze merytorycznym (zmiana składu), bez względu na ocenę jej „istotności”, w trakcie niezakończonych postępowania wyborczego powinna być oceniana negatywnie jako nieodpowiadająca standardom dokonywania zmian w obszarze prawa wyborczego.

Konkluzja

Zmiany porządkujące wprowadzone niniejszą ustawą polegające - ogólnie rzecz ujmując - na zastąpieniu (bądź usunięciu) nazwy nieistniejącej już izby Sądu Najwyższego terminem „izby właściwej” należy uznać za pożądane z punktu widzenia spójności terminologicznej systemu prawnego. Po-

ważne wątpliwości w odniesieniu do przestrzegania zasad prawidłowej legislacji budzą jednak przyjęte w ustawie nowelizującej rozwiązania dotyczące wejścia w życie omówionych zmian.

Na marginesie powyższego dostrzec należy, że w szerszej perspektywie badana nowelizacja może być postrzegana jako kontynuacja zmian dokonywanych w strukturze Sądu Najwyższego, które wywołują liczne uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Taki krytyczny wobec noweli punkt widzenia był obecny na etapie prac parlamentarnych (zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 18 lipca 2019 r.). Argumentacja tego rodzaju stanowi jednak w istocie polemikę z konstytucyjnością zmian wprowadzonych na mocy ustawy o SN z 2017 r., a tym samym wykracza poza analizę ustawy nowelizującej z 31 lipca 2019 r. jako aktu jednorazowego, o charakterze co do zasady technicznym i następczym względem zmian dokonanych w Sądzie Najwyższym.

Analiza ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy został wniesiony pod obrady rządu przez Wiceprezesa Rady Ministrów Jacka Sasina w trybie uchwały nr 190 z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów. Wnioskodawca zrezygnował z przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, powołując się na „potrzebę jak najszybszego rozpoczęcia działalności Komisji. Każdy tydzień zwłoki w procedowaniu ustawy opóźnia w pełni skuteczną walkę państwa z przestępstwami pedofilii oraz przywracanie poczucia godności i sprawiedliwości ofiarom tych czynów zabronionych”¹⁶. 8 lipca 2019 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął dokument i rekomendował go Radzie Ministrów, 15 lipca 2019 r. sporządzona została Ocena Skutków Regulacji, 16 lipca 2019 r. Rada Ministrów przyjęła projekt i tego samego dnia skierowała go do Sejmu.

17 lipca 2019 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu (druk sejmowy nr 3663). 18 lipca 2019 r. odbyło się I czytanie, na którym skierowano projekt do Komisji Ustawodawczej. 6 sierpnia 2019 r. wpłynęła opinia Sądu Najwyższego do projektu (negatywna). 29 sierpnia 2019 r. Komisja Ustawodawcza przyjęła sprawozdanie z rekomendacją przyjęcia ustawy. 30 sierpnia 2019 r. po II czytaniu skierowano projekt ponownie do Komisji Ustawodawczej w celu zaopiniowania poprawek zgłoszonych na posiedzeniu plenarnym. Tego samego dnia Komisja Ustawodawcza zaopiniowała poprawki pozytywnie, a następnie Sejm przyjął ustawę z poprawkami (niemal jednomyślnie – 401 za, 6 przeciw, 4 wstrzymało się) i

¹⁶ Ocena Skutków Regulacji, pkt 5.

przekazał ją do Senatu. 31 sierpnia 2019 r. Senat uchwalił ustawę bez poprawek. 2 września 2019 r. została przekazana Prezydentowi RP do podpisu. 20 września 2019 r. Prezydent RP podpisał ustawę, 25 września 2019 r. została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw (Dz. U. poz. 1820), a 26 września 2019 r. weszła w życie.

Do dnia dzisiejszego nie został powołany ani jeden członek Komisji, co pokazuje, że przyczyna rezygnacji z uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych była fałszywa.

Charakter ustawy

Ustawa tworzy nową instytucję publiczną - Państwową Komisję do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Oprócz tego ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym.

Cel ustawy

Cel ustawy nie jest jasny, na co w toku sejmowych prac legislacyjnych zwracała uwagę Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹⁷ – wnioskodawca nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, dlaczego akurat teraz zaistniała potrzeba powołania nowego ciała odpowiedzialnego za walkę z przestępczością seksualną. W uzasadnieniu ograniczono się do ogólnego stwierdzenia, że „w obowiązującym stanie prawnym jest brak środków umożliwiających dochodzenia swoich praw przez ofiary, które dopiero jako osoby dorosłe, po ukończeniu 30 lat, mają warunki i odwagę mówić o doznanych w dzieciństwie

¹⁷ Wypowiedź eksperta HFPC Marcina Wolnego, cyt. za: zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej nr 103 z 29 sierpnia 2019 r., s. 13.

krzywdach.” Ustawa tworzy więc „kolejny mechanizm walki państwa z istniejącym problemem przestępczości na tle seksualnym”¹⁸. Można się jedynie domyślać, że ustawa stanowi odpowiedź rządu na dyskusję na temat tuszowania przez hierarchów Kościoła katolickiego przypadków pedofilii wśród duchownych. Właściwość Komisji obejmuje jednak nie tylko przestępstwa seksualne popełnione przez księży, ale przez wszystkie grupy społeczne. Powstaje zatem pytanie czy konieczne było jej uchwalenie w tak szybkiej procedurze.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa ustanawia nowy centralny, kolegialny i niezależny organ państwowy – Państwową Komisję ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15:

1) Komisja składa się z 7 członków powołanych na 7-letnią kadencję, z czego 3 wskazanych jest przez Sejm (który wybiera również przewodniczącego), 1 przez Senat, 1 przez Prezydenta RP, 1 przez Prezesa Rady Ministrów oraz 1 przez Rzecznika Praw Dziecka (art. 6 ust. 2);

2) do podstawowych zadań Komisji należy wyjaśnianie przypadków tzw. nadużyć seksualnych, zapewnienie niezwłocznej reakcji organów państwa oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania tych nadużyć oraz prowadzenie działalności edukacyjnej (art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1);

3) do najważniejszych kompetencji Komisji należy:

- uprawnienie do wglądu w akta sprawy toczącego się postępowania przygotowawczego dotyczącego tzw. nadużycia seksualnego (art. 24 ust. 2 pkt

¹⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 3663/VIII kadencja, s. 1, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C8E77E33EBA66634C125843A003060E8/%24File/3663.pdf> (17.2.2020).

1),

- uprawnienie do wglądu w akta sprawy toczącego się postępowania sądowego dotyczącego tzw. nadużycia seksualnego, a za zgodą osoby poszkodowanej także uprawnienie do udziału w postępowaniu na prawach oskarżyciela posiłkowego (art. 25 pkt 1 i 2),

- uprawnienie do prowadzenia na zasadach określonych w ustawie oraz w k.p.c. postępowań wyjaśniających w sprawie przedawnionych przestępstw seksualnych (nazywanych w ustawie „nadużyciami seksualnymi”), z którym wiąże się uprawnienie do wpisywania potencjalnych sprawców do publicznej części Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym (art. 2 ust. 2 pkt 1, art. 26-40),

- wydawanie corocznych raportów z działalności Komisji, przy czym pierwszy ma zostać udostępniony w terminie roku od wejścia ustawy w życie tj. do dnia 26 września 2020 roku.

4) obsługę merytoryczną, administracyjną i biurową Komisji ma zapewnić Urząd Komisji (art. 17 ust. 1);

5) ustawa wprowadza dwie nowe kategorie czynu zabronionego – fałszywe zawiadomienie Komisji o czynie zabronionym (art. 41 ust. 1) oraz fałszywe oskarżenie innej osoby o popełnienie czynu zabronionego (art. 41 ust. 2).

Opinia na temat ustawy

Uwagi ogólne

Państwowa Komisja ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 jest organem o charakterze quasi-sądowym, którego podstawowym zadaniem jest „wyjaśnianie przypadków nadużyć seksualnych”. Komisji powierzono rolę zastępczego organu wymiaru sprawiedliwości w sprawach

niektórych przestępstw seksualnych, w których upłynął termin przedawnienia – ma bowiem w sposób wiążący rozstrzygać spory pomiędzy potencjalnymi sprawcami a ich potencjalnymi ofiarami o to, czy wiele lat temu dopuścili się przestępstwa seksualnego, a w razie uznania winy sprawcy, ma wymierzyć mu sankcję w postaci publicznego napiętnowania przez umieszczenie jego danych osobowych w internetowym Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Ustanowienie organu o tak określonej pozycji ustrojowej samo w sobie budzi poważne wątpliwości, bo w nauce i orzecznictwie zawsze przyjmowano, że sądom przysługuje monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 konstytucji)¹⁹.

Komisja ma działać w formule inkwizycyjnej (niekontradykcyjnej): z jednej strony z urzędu zbiera ona materiał dowodowy przeciwko osobie podejrzewanej o „nadużycie seksualne” (pełni więc funkcję „oskarżyciela”), a z drugiej strony dokonuje oceny zebranego materiału, a w razie uznania jego wiarygodności orzeka w przedmiocie sprawy tj. wymierza tej osobie „karę” w postaci wpisania jej do internetowego Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym (pełni więc funkcję „sądu”). W postępowaniu po jednej stronie występuje osoba podejrzewana o sprawstwo („oskarżony”) oraz ewentualnie jego pełnomocnik, a po drugiej stronie sama Komisja – inaczej niż w kontradykcyjnym procesie karnym, gdzie po jednej stronie jest oskarżony i obrońca, po drugiej stronie prokurator, a pomiędzy nimi sąd.

Uwagi legislacyjne

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na poważne mankamenty legislacyjne ustawy.

Po pierwsze, ustawa w 34 miejscach posługuje się pojęciem „nadużycia

¹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 322-323; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 298. Wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., K 28/04; 15 stycznia 2009 r., K 45/07 (pełen skład); 7 listopada 2013 r., K 31/12 (pełen skład); 8 maja 2014 r., U 9/13.

seksualnego” bez wprowadzenia jego definicji. Pojęcie „nadużycia seksualnego” nie zostało zdefiniowane w Kodeksie karnym, który posługuje się określeniem „przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności” (rozdział XXV). Nie zostało zdefiniowane też w żadnym innym akcie normatywnym. Tymczasem „nadużycie seksualne” jest pojęciem o centralnym znaczeniu dla wykładni ustawy – wyznacza ono granice właściwości Komisji (która ma się zajmować wyjaśnianiem „przypadków nadużyć seksualnych”), a także określa charakter czynu, który będzie mógł być podstawą prawnej odpowiedzialności osób posądzonych o takie „nadużycia”. W takim kontekście definicja legalna jest niezbędna dla wykładni całej ustawy, a brak takiej definicji narusza § 146 ust. 1 zasad techniki prawodawczej²⁰.

Po drugie, ustawa w ogóle nie określa przesłanek wykonywania najważniejszej kompetencji Komisji, jaką jest postanawianie o wpisie do Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym (co jest niezgodne z §145 ust. 2 zasad techniki prawodawczej), ani nie określa nawet adresatów tego postanowienia (co narusza §144 ust. 2 zasad techniki prawodawczej). Innymi słowy, w żadnym przepisie ustawa nie mówi, w jakiej sytuacji Komisja ma wydać postanowienie o wpisie do Rejestru, ani kto ma zostać do tego Rejestru wpisany. Ustawa stwierdza jedynie, że Komisja wydaje postanowienia „o wpisie w Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze” (art. 2 ust. 2 pkt 1), co trudno uznać za klarowne wyjaśnienie.

Po trzecie, ustawa nie jest konsekwentna w używanej terminologii – w art. 1 pkt 1, w samej nazwie Komisji mówi się o „czynnościach skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego”, w art. 21 ust. 1 mowa jest o tym, że do Komisji składa się „zgłoszenia popełnienia

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

nadużycia seksualnego”, a w art. 41 mówi się odpowiedzialności karnej za złożenie do Komisji „fałszywego zawiadomienia” (mimo że wcześniej wyraźnie była mowa, że do Komisji składa się „zgłoszenia”) dotyczącego „czynu zabronionego” (choć wcześniej była mowa o „czynnościach” oraz „nadużyciach seksualnych”)

Po czwarte, ustawa określając kompetencje Komisji posługuje się określeniem „zadania”, podczas gdy oba pojęcia były zawsze w polskiej nauce prawa rozróżniane – zadaniem jest ogólny cel postawiony organowi państwa, a kompetencją konkretne uprawnienie do zrealizowania wyznaczonego celu. Takie rozróżnienie przyjęte zostało także w §26 zasad techniki prawodawczej.

Po piąte, z niewiadomych przyczyn na etapie prac parlamentarnych skrócono *vacatio legis* z 30 dni do 1 dnia, co w ogóle nie zostało uzasadnione, mimo że art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych²¹ wymaga uzasadnienia każdego odstępstwa od reguły minimum 14-dniowej *vacatio legis*.

Iluzoryczna niezależność Komisji

Quasi-sądowy charakter Komisji uzasadnia nadanie jej statusu organu niezależnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej. To rozwiązanie zasługuje na aprobatę (art. 6 ust. 1). Ustawa stwarza jednak jedynie szczątkowe gwarancje niezależności członków Komisji:

- 1) są powoływani na 7-letnią kadencję - znacznie dłuższą niż kadencje organów, którzy ich powołują (art. 8 ust. 1),
- 2) obowiązuje ich zakaz łączenia członkostwa w Komisji z piastowaniem innych stanowisk państwowych - np. posła, senatora, ministra, kierownika urzędu centralnego, samorządowych – np. wójta, burmistrza, prezydenta, radnego oraz partyjnych – a także z wchodzeniem w

²¹ Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

- skład organu reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań (art. 6 ust. 7-8),
- 3) obowiązuje ich zakaz dodatkowego zatrudnienia i zajęć zarobkowych (art. 12 ust. 1)
 - 4) przysługuje im immunitet materialny, w ramach którego nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji (art. 14),

Z drugiej strony brakuje:

- 1) gwarancji nieodwołalności przed upływem kadencji – ustawa wprowadza trzy przesłanki odwoławcze, z których dwie są niejasne:
 - a) z powodu utraty nieposzlakowanej opinii (art. 6 ust. 6 pkt 6 w zw. z art. 10 ust. 3 pkt 1)
 - b) z powodu niewypełniania obowiązków nałożonych przez ustawę lub działania na szkodę osób poszkodowanych przez nadużycia seksualne lub przestępstwa pedofilii (art. 10 ust. 3 pkt 3).

Zważywszy, że ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć przez „nieposzlakowaną opinię”, ani nie mówi, na czym dokładnie polegają obowiązki członka Komisji, ani też nie wyjaśnia, co stanowi działanie na szkodę ofiar przestępstw seksualnych, organ decydujący o odwołaniu będzie miał bardzo szeroką swobodę oceny, czy istnieje podstawa do odwołania;

- 2) szczegółowych kryteriów naboru do Komisji – ustawa wymaga od kandydatów jedynie spełnienia podstawowych kwalifikacji takich jak posiadanie polskiego obywatelstwa, pełnia praw publicznych, pełna zdolność do czynności prawnych i niekaralność (art. 6 ust. 6 pkt 1-3), a oprócz tego wymaga jedynie wykształcenia wyższego w dziedzinie prawa, medycyny lub psychologii (art. 6 ust. 6 pkt 4), braku związków ze służbami bezpieczeństwa PRL (art. 6 ust. 6 pkt 5) oraz nieposzlakowanej opinii (art. 6 ust. 6 pkt 6). Od kandydatów nie wy-

maga się posiadania jakiegokolwiek doświadczenia w dziedzinie przestępstw seksualnych z udziałem małoletnich, wiedzy z dziedziny prawa karnego, ani nawet minimalnego wieku. Mimo że członkowie Komisji mają wykonywać wiele czynności przypominających pracę sędziego, stawia im się o wiele niższe wymagania niż kandydatom na sędziów;

- 3) konkursowego trybu wyłaniania członków Komisji – członków Komisji powołują głównie politycy (parlamentarzyści, premier, prezydent, RPD) spośród kandydatów wskazanych przez polityków (35 posłów, 35 senatorów, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu)²², uchwała o wyborze nie wymaga żadnego uzasadnienia, a zatem nie będzie wiadome, jakie kryteria faktycznie zdecydowały o wyłonieniu danych kandydatów;
- 4) autonomii Komisji w sprawach personalnych – Przewodniczącego wybiera nie sama Komisja, lecz Sejm zwykłą większością głosów, który może go w każdej chwili odwołać z powodu „niewypełniania obowiązków” (art. 7, art. 10 ust. 5).
- 5) gwarancji apolityczności – kandydatami na członków komisji mogą zostawać aktywni politycy: członkowie partii politycznych, o ile tylko nie zasiadają w organach kierowniczych danej partii (bez konieczności rezygnacji z członkostwa w partii), a także osoby, które do niedawna piastowały stanowiska państwowe lub samorządowe. W praktyce politycznej znane są przypadki płynnego przechodzenia z czynnej polityki do formalnie niezależnego organu np. kazusy: Adama Jassera,

²² Parlamentarzyści będą mogli proponować kandydatów na 4 z 7 miejsc w Komisji. Swoich kandydatów będą mogli zaproponować także organy niektórych samorządów prawniczych (Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Prokuratorów), Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelna Izba Lekarska, Krajowa Izba Psychologów oraz organizacje pozarządowe, których zadania statutowe przez okres co najmniej 2 lat obejmowały działania związane z prawami dzieci (art. 6 ust. 9 ustawy). Warto tu zwrócić uwagę na dwie kwestie: 1) swoich kandydatów do Komisji nie będą mogli przedstawić m.in. środowiska sędziowskie (Krajowa Rada Sądownictwa nie jest bowiem organem samorządu sędziowskiego) 2) kandydaturami zgłoszonymi przez stronę społeczną związani będą jedynie prezydent, premier oraz RPD. Większość parlamentarna będzie mogła natomiast obsadzić 4 z 7 miejsc w Komisji wyłącznie swoimi kandydatami – choć oczywiście nie musi tego zrobić.

ministra KPRM w rządzie PO-PSL, który został Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Jana Nowaka, wieloletniego radnego z ramienia PiS, który został Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych; Adama Abramowicza, posła PiS, który został Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców; Stanisława Piotrowicza i Krystyny Pawłowicz, posłów PiS, którzy zostali sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Cel takiej praktyki jest oczywisty: chodzi o powołanie do formalnie niezależnego organu osoby, która ze względu na osobiste przekonania i doświadczenia pozostanie lojalna wobec swoich politycznych mocodawców.

Niezależność Komisji ma więc charakter iluzoryczny. Przy odpowiedniej woli politycznej większość składu Komisji może zostać obsadzona kandydatami dobranymi według klucza partyjnego, nieposiadającymi należytych kwalifikacji, ale za to lojalnych wobec popierającego ich ugrupowania. Członkowie Komisji, pomimo formalnie zadeklarowanej kadencji, mogą zostać w każdej chwili odwołani w oparciu o niejasno sformułowane przesłanki.

Zakaz udostępnienia dokumentacji zebranej przez Komisję

Na krytykę zasługuje art. 5 ust. 3 ustawy, który przewiduje, że dokumentacja zgromadzona w toku postępowania wyjaśniającego, w tym postanowienie o wpisie w Rejestrze, nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429). W pierwotnej wersji projektu art. 5 ust. 3 stanowił, że taka dokumentacja nie podlega udostępnieniu, jeżeli Komisja uzna to za niezbędne dla ochrony czci, praw i godności osoby poszkodowanej. Na etapie prac parlamentarnych całkowicie wykluczono możliwość udostępnienia dokumentacji Komisji. Tak kategoryczne rozwiązanie budzi poważne wątpliwości.

Władcze rozstrzygnięcia organów władzy publicznej – wyroki, postanowienia, decyzje administracyjne wraz z uzasadnieniami – od wielu lat były

uznawane w orzecznictwie sądów administracyjnych za informację publiczną, która podlegają udostępnieniu po uprzednim usunięciu danych osobowych²³. W myśl tej linii orzeczniczej, udostępnieniu podlegają także wyroki w sprawach wrażliwych np. wyrok z uzasadnieniem w sprawie przestępstwa gwałtu²⁴. Za informację publiczną uznawane są także dokumenty zawarte w aktach sądowych, administracyjnych i dyscyplinarnych np. opinia biegłego²⁵, akt oskarżenia²⁶, apelacja prokuratora²⁷, oświadczenie sędziego w sprawie wyłączenia²⁸, protokół z posiedzenia niejawnego²⁹, stanowisko Prokuratora Generalnego w przedmiocie prośby skazanego o ułaskawienie³⁰. Za niedopuszczalne uznawano stanowisko organów administracji uznające akta sprawy za niepodlegające udostępnieniu w całości³¹.

W tym kontekście niejasne jest, dlaczego przy tak szerokiej transparentności rozstrzygnięć innych organów państwa, i to także w sprawach przestępstw seksualnych, ustawodawca uznał za konieczne utajnienie całej dokumentacji postępowań przed Komisją. Nawet jeśli przyjąć, że ustawodawca chronił w ten sposób prywatność stron (pokrzywdzonej oraz potencjalnego sprawcy), to jednak z pewnością można było sobie wyobrazić mniej radykalne rozwiązanie – choćby i to przyjęte w pierwszej wersji projektu ustawy. Co więcej, ustawodawca jest niekonsekwentny, bo z jednej strony zakazuje upublicznienia postanowienia Komisji o wpisaniu sprawcy do Rejestru, a z drugiej strony sam wpis w Rejestrze jest jawny. Obywatel

²³ Wyroki NSA z: 26 czerwca 2019 r., I OSK 3656/18; 16 stycznia 2018 r., I OSK 784/16; 30 września 2015 r., I OSK 1746/14; 16 kwietnia 2010 r., I OSK 83/10; 11 sierpnia 2011 r., I OSK 933/11. Wyrok WSA w Gdańsku z 13 lutego 2019 r., II SAB/Gd 125/18; wyrok WSA w Gliwicach z 5 września 2017 r., IV SAB/Gl 193/17; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 127/14; wyrok WSA w Gdańsku z 22 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 265/13

²⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2015 r., II SA/Ol 1179/15

²⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 19 grudnia 2018 r., II SAB/Łd 111/18; wyrok WSA w Łodzi z 19 września 2014 r., II SAB/Łd 106/14; wyrok WSA w Lublinie z 9 października 2012 r., II SAB/Lu 77/12.

²⁶ Wyrok NSA z 21 lutego 2018 r., I OSK 2078/16.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 185/13.

²⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 18 kwietnia 2013 r., II SAB/Ol 22/13.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 18 marca 2014 r., II SAB/Wa 718/13.

³¹ Wyrok NSA z 30 października 2002 r., II SA 2036/02.

może więc zapoznać się z treścią postanowienia Komisji w Rejestrze, ale nie może zwrócić się o udostępnienie samego postanowienia. O niekonsekwencji ustawodawcy świadczy też art. 42 ust. 1 ustawy mówiący o raporcie z działalności Komisji zawierającym m.in. opis stwierdzonych przypadków nadużyć seksualnych bez wskazywania danych osobowych, który ma zostać opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej. Taki raport będzie sporządzany na podstawie uzasadnień postanowień o wpisie sprawcy do Rejestru – które same w sobie mają jednak pozostać utajnione. Niezrozumiałe jest, dlaczego same postanowienia nie mogą być udostępniane wnioskodawcom w wersji zanonimizowanej, skoro i tak zawartość ma zostać podana do publicznej wiadomości w raporcie Komisji.

Oprócz tego należy zauważyć, że czym innym jest ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej – co konstytucja wyraźnie dopuszcza w art. 61 ust. 3 – a czym innym jest modyfikacja samego pojęcia informacji publicznej, co już jest dyskusyjne. Ustawy mogą zatem wprowadzić katalog przypadków, w których organ może odmówić udostępnienia informacji publicznej np. jeżeli nadano im klauzulę tajności. Natomiast ustawy nie powinny a priori przesądzać, co jest informacją publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 konstytucji, a co nią nie jest. Art. 5 ust. 3 analizowanej ustawy ogólnie rozstrzyga o wykładni pojęcia konstytucyjnego, jakim jest informacja publiczna – wchodząc w rolę sądów administracyjnych, do których należy rozstrzyganie o granicach informacji publicznej.

Mając na względzie poczynione powyżej uwagi, należy przyjąć, że art. 5 ust. 3 w przyjętym brzmieniu jest niezgodny z art. 61 konstytucji, gwarantującym każdemu prawo dostępu do informacji publicznej.

Postępowanie przed Komisją

Jak zostało to powiedziane we wstępie, postępowanie przed Komisją ma charakter inkwizycyjny – Komisja występuje w podwójnej roli: oskarżyciela publicznego, który gromadzi dowody przeciwko potencjalnemu sprawcy

oraz sądu, który rozstrzyga o tym, czy dana osoba zasługuje na wpisanie do Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym.

Postępowanie zostało uregulowane w rozdziale 4 (art. 19-40).

Postępowanie ma charakter dwuetapowy. W pierwszym etapie Komisja dokonuje wstępnej weryfikacji zgłoszeń o podejrzeniu popełnienia nadużycia seksualnego lub podejrzeniu niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia nadużycia seksualnego (art. 21 ust. 1). Po wstępnej weryfikacji Komisja przekazuje zgłoszenie właściwemu prokuratorowi (art. 22 ust. 1) albo nie przekazuje zgłoszenia, jeśli uzna je za oczywiście bezzasadne (art. 23).

W razie wszczęcia postępowania przygotowawczego przez prokuraturę, Komisja pełni rolę swego rodzaju psa wartowniczego (*watchdog*) – monitoruje czynności prokuratorskie, ma prawo wglądu do akt postępowania przygotowawczego oraz uzyskiwania informacji o toczącym się postępowaniu, „chyba że sprzeciwia się temu dobro postępowania przygotowawczego” (art. 24). Utworzenie dodatkowego organu kontrolującego prace prokuratury jest niezrozumiałe, skoro prawo powierza kompetencję prowadzenia śledztw wyspecjalizowanemu organowi, jakim jest prokuratura działająca pod kontrolą sądu. Niezależnie od tego należy zauważyć, że przyjęte rozwiązanie nie gwarantuje skuteczności kontroli sprawowanej przez Komisję. Przesłanka „dobra postępowania” pozwala prokuratorowi dość dowolnie decydować, czy będzie współpracował z Komisją, zwłaszcza że art. 24 nie przewiduje żadnego odwołania od odmownej decyzji prokuratora.

Zaskakuje niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie prokuratora względem sądu – następny przepis, art. 25, który przyznaje Komisji prawo wglądu do akt sądowych i żądania informacji o toczącym się postępowaniu sądowym, nie daje sądowi możliwości odmowy współpracy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się przyznanie organowi pozasądowemu kompetencji żądania udostępnienia akt sądowych toczącej się sprawy, ale

z czterema istotnymi zastrzeżeniami: 1) musi ona mieć wyraźną podstawę w ustawie; 2) przyznanie takiej kompetencji musi mieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki; 3) nie może się wiązać z ingerencją w niezawisłość sędziowską; 4) nie może rzucać na prawo strony danego postępowania do rozpoznawania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki³². Przewidziana w art. 25 kompetencja Komisji do wglądu w akta toczącej się sprawy sądowej bez wątplenia spełnia warunek nr 1; brak jest natomiast jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyznania Komisji takiego uprawnienia, bo kontrolę prawidłowości czynności sądu I instancji sprawuje sąd odwoławczy, więc tworzenie dodatkowego organu do podobnego celu jest zbędne (warunek nr 2); sąd nie może się sprzeciwić żądaniu Komisji, która może wykorzystywać swoją kompetencję do wywierania wpływu na kierunek rozstrzygnięcia, a to już jest zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej (warunek nr 3); kompetencja natomiast nie wiąże się z zagrożeniem dla rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ponieważ polega ona jedynie na żądaniu «wglądu», a nie «udostępnienia» - Komisja może więc zapoznać się z aktami sprawy na miejscu w danym sądzie, nie może natomiast domagać się przesłania akt przez sąd do siedziby Urzędu Komisji (warunek nr 4).

Jeżeli natomiast prokurator lub sąd wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania bądź o umorzeniu postępowania z uwagi na przedawnienie karalności, przekazuje on akta sprawy do Komisji (art. 26), która przechodzi do drugiego etapu postępowania, określonego przez ustawodawcę jako „postępowanie wyjaśniające” (oddział 4 rozdziału 4 ustawy).

W ramach postępowania wyjaśniającego Komisja zapoznaje się z aktami sprawy przekazanymi przez sąd lub prokuratora, wysłuchuje osoby poszkodowanej oraz wysłuchuje „osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy” (art. 28). Osoba poszkodowana i osoba wskazana w aktach jako sprawca mają prawo do ustanowienia pełnomocnika, który może towarzyszyć im w trakcie wysłuchania przed Komisją (art. 28 ust. 5 i art. 31). Fakultatywnie

³² Wyrok TK z 8 maja 2014 r., U 9/13.

Komisja może również przeprowadzić dowód z zeznań świadków, zasięgnąć opinii biegłego lub z innych materiałów (art. 28 ust. 1 i 2). Komisja może też pozyskać dodatkowe dowody zwracając się do prokuratora o przeprowadzenie niezbędnych czynności, który z kolei może zlecić zbadanie określonej kwestii przez Policję (art. 35). Do osób wysłuchiwanym, biegłym, świadków, pełnomocników oraz doręczeń w postępowaniu wyjaśniającym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego³³ (art. 40).

Komisja wysłuchuje potencjalnego sprawcę, potencjalną ofiarę oraz ewentualnie dodatkowych świadków na posiedzeniu zamkniętym (art. 32 ust. 1). To rozwiązanie wydaje się zbyt kategoryczne – w polskim systemie prawnym wyłączenie jawności *ex lege* było zawsze wyjątkiem od reguły, że o utajnieniu posiedzenia lub rozprawy decyduje organ prowadzący postępowanie, uwzględniając interes publiczny oraz interesy stron. Przykładowo art. 359 Kodeksu postępowania karnego³⁴ przewiduje wyłączenie jawności rozprawy z mocy prawa jedynie w dwóch przypadkach: 1) wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowanie środka zabezpieczającego; 2) sprawy o pomówienie lub znieważenie; na wniosek pokrzywdzonego rozprawa odbywa się jednak jawnie. Przepis chroni oczywiście chroni prywatność poszkodowanej strony – w pierwszym przypadku wyłącza niejawnosć bezwzględnie, bo z uwagi na stan zdrowia psychicznego strony nie można oczekiwać od niej sformułowania racjonalnych życzeń w tym zakresie; w drugim przypadku jawność postępowania została pozostawiona uznaniu pokrzywdzonego, na którego wniosek sąd ma obowiązek przeprowadzić rozprawę jawną. Podobne rozwiązanie wypadałoby przyjąć także w przypadku posiedzenia Komisji – wyłączenie jawności działa z mocy prawa, ale na wniosek ofiary posiedzenie może odbyć się jawnie. Warto tu zwrócić uwagę, że części ofiar może zależeć na

³³ Ustawa z 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.).

³⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30).

publicznej konfrontacji jej wersji zdarzeń ze stanowiskiem sprawcy.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Komisja wydaje postanowienie o wpisie potencjalnego sprawcy w Rejestrze Sprawców Przepływstw na Tle Seksualnym lub kończy postępowanie bez wydania postanowienia o wpisie (art. 37 ust. 1). Jak było to już wspomniane powyżej, przepis nie określa żadnych przesłanek dokonania przez Komisję wpisu – nie wiadomo, czy podstawą wpisu jest udowodnienie winy sprawcy, czy wystarczy samo uprawdopodobnienie, czy też rozstrzygnięcie pozostawione jest uznaniu Komisji. Postanowienie Komisji ma zatem w dużym stopniu uznaniowy charakter. W postępowaniu przed Komisją nie obowiązuje zasada *in dubio pro reo*, co stawia potencjalnego sprawcę w gorszej pozycji niż w postępowaniu karnym.

We wpisie umieszcza się:

- 1) dane identyfikujące osobę sprawcy: nazwisko, w tym także przybrane, imiona, nazwisko rodowe, wykonywany zawód lub pełnioną funkcję i miejsce zamieszkania;
- 2) uzasadnienie zawierające opis czynu, w tym wskazanie czasu, miejsca i okoliczności czynu;
- 3) datę wydania postanowienia Komisji;
- 4) datę wydania oraz uprawomocnienia się orzeczenia sądu, jeżeli osoba, której dotyczy wpis, złożyła odwołanie od postanowienia Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15³⁵.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się, że

³⁵ Art. 7 ust. 4a ustawy z 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 152) dodany przez art. 47 pkt 3 analizowanej ustawy.

gromadzenie danych o przestępcach seksualnych w rejestrze przeznaczonym do dyspozycji organów ścigania, a także nałożenie na sprawców obowiązku regularnego informowania tych organów o aktualnym miejscu pobytu, nie narusza prawa do poszanowania życia prywatnego. Takie rozwiązanie pełni funkcję prewencyjną, służy bowiem zapobieganiu przestępczości oraz ochronie porządku publicznego w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konwencji, ułatwiając organom ścigania identyfikację recydywistów³⁶. Orzecznictwo strasburskie wymaga jednak, aby prawo krajowe gwarantowało, że:

- w takim rejestrze gromadzone są tylko dane istotne dla postępowania;
- dane te są gromadzone tylko przez okres niezbędny dla osiągnięcia celów postępowania (ochrony porządku publicznego i zapobiegania przestępczości);
- osoba wpisana do rejestru ma możliwość składania wniosków o przedterminowe wykreślenie jej danych z rejestru w sytuacji, gdy przestały być niezbędne dla realizacji celów postępowania;
- dane zebrane w rejestrze będą zabezpieczone przed nadużyciami i niewłaściwym wykorzystaniem³⁷.

Trzeba jednak podkreślić, że Trybunał badał dotychczas tylko rejestr przestępców seksualnych funkcjonujący we Francji: dostępny wyłącznie dla organów ścigania, gromadzący dane nawet na okres 30 lat, ale gwarantujący sprawcy złożenie wniosku do prokuratora o wykreślenie z rejestru przed terminem, a w razie odmownej decyzji – odwołanie do sądu. Rejestr w prawie francuskim pełnił funkcję prewencji szczególnej: miał zapobiegać recydywie przestępców seksualnych, którzy po odbyciu kary wyszli na wolność.

Część jawna rejestru przestępców seksualnych – do której należy również

³⁶ Wyroki ETPC z 17 grudnia 2009 r. w sprawach B.B. v. Francja, par. 58; Gardel v. Francja, par. 59; M. B. v. Francja, par. 50.

³⁷ B. B. v. Francja, par. 61, 68 i 69; Gardel v. Francja, par. 62, 68 i 69; M.B. v. Francja, par. 53, 59 i 60.

rejestr osób wpisanych przez Komisję – nie spełnia minimalnych standardów ochrony prywatności wynikających z art. 8 Konwencji. Po pierwsze, publikowanie danych potencjalnych sprawców w Internecie nie ma żadnego związku z konkretnym postępowaniem, bo dotyczy osób podejrzewanych o przestępstwa, które już się przedawniły – nie można więc uznać, że publikacja takich danych jest konieczna dla „zapobiegania przestępczości”. Po drugie, trudno powiedzieć, w jaki sposób publikowanie danych potencjalnych sprawców miałyby służyć ochronie porządku publicznego – ustawodawca w ogóle nie odniósł się do tej kwestii w uzasadnieniu projektu ustawy. Po trzecie, publikowanie danych potencjalnych sprawców w Internecie z istoty rzeczy uniemożliwia zabezpieczenie ich przed nadużyciami i niewłaściwym wykorzystaniem, bo może po nie sięgnąć każdy człowiek mający dostęp do sieci internetowej – z czym wiąże się ryzyko społecznego zlinczowania osoby umieszczonej w Rejestrze. Po czwarte, osobom wpisanym do Rejestru zagwarantowano jedynie prawo do zaskarżenia postanowienia Komisji o dokonaniu wpisu, natomiast – inaczej niż w prawie francuskim – nie przyznano jej prawa do złożenia wniosku o przedterminowe wykreślenie z rejestru (notabene ustawa w ogóle nie określa terminu wykreślenia wpisu Komisji³⁸). Po piąte, należy podkreślić, że polski rejestr przestępstw seksualnych – inaczej niż rejestr francuski – składa się nie tylko ze zbioru przeznaczanego dla organów ścigania (który bez wątpienia pełni funkcję prewencji szczególnej), ale również ze zbioru otwartego dla wszystkich zainteresowanych (który wedle deklaracji ustawodawcy ma służyć „prewencji ogólnej” tj. odstraszaniu innych przed popełnianiem podobnych czynów). Jeśli chodzi o dział rejestru, którą wprowadza analizowana ustawa

³⁸ Art. 18 ust. 1a ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, dodany analizowaną ustawą, przewiduje jedynie, że dane osoby umieszczonej w Rejestrze postanowieniem Komisji są wykreślane „po otrzymaniu zawiadomienia o prawomocnym orzeczeniu w przedmiocie wykreślenia danych o tej osobie z Rejestru”. Ani jednak analizowana ustawa, ani ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, nie mówi w żadnym przepisie, o jakie prawomocne orzeczenie chodzi. W uzasadnieniu projektu ustawy jest wzmianka mówiąca, że osoba ujęta w Rejestrze „będzie mogła w każdym czasie dochodzić ochrony dóbr osobistych, także po umieszczeniu jej danych w Rejestrze” (s. 12).

– zawierający daną potencjalnych sprawców, których czyn uległ przedawnieniu - trudno się zgodzić ze stanowiskiem ustawodawcy, że upublicznienie danych sprzyja odstraszeniu innych przed popełnianiem podobnych czynów. Sama okoliczność powołania specjalnego organu do wyjaśniania przypadków przedawnionych przestępstw seksualnych, które nie zostały nigdy wykryte i ukarane przez organy polskiego państwa z uwagi na upływ terminu przedawnienia, raczej może utwierdzić wielu ludzi w przekonaniu, że za tego rodzaju czyny można uniknąć odpowiedzialności. Brak jest więc też podstaw do przypisywania wpisowi do rejestru publicznego funkcji prewencyjnej czy to w sensie ogólnym, czy to w sensie szczególnym.

Upublicznienie danych o sprawcy pełni natomiast funkcję retrybucyjną – stanowi odpłatę za popełniony przez niego zbrodniczy czyn, napiętnowując go w oczach opinii publicznej. Nie jest to jednak funkcja, która by usprawiedliwiała tak daleko idące ograniczenie prawa do prywatności, zagwarantowanego w art. 47 konstytucji i art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Postanowienie Komisji o wpisie do Rejestru może zostać zaskarżone przez osobę wskazaną w aktach jako sprawca do sądu okręgowego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, który rozpoznaje odwołanie na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych (art. 38 ust. 1). Odwołanie wstrzymuje wykonanie postanowienia (art. 38 ust. 2). Z przepisem tym wiążą się trzy wątpliwości: po pierwsze, możliwość odwołania przysługuje wyłącznie potencjalnemu sprawcy w razie wydania postanowienia o wpisie, natomiast nie przysługuje ono potencjalnej ofierze w razie postanowienia odmownego, co stanowi jaskrawe naruszenie jej prawa do sądu (art. 45 ust. 1 konstytucji); po drugie, przepis nie określa w ogóle przesłanek, wedle których sąd okręgowy ma dokonać oceny postanowienia Komisji – czy ma to być kontrola wyłącznie co do zgodności z prawem, czy też ma odnosić się do prawidłowości ustaleń faktycznych; po trzecie, przepis określa jedynie materialne podstawy orzekania przez sąd okręgowy, nie określa natomiast podstaw proceduralnych – przez brak odesłania do k.p.c. nie wiadomo, czy sąd

może jedynie uchylić postanowienie i przekazać sprawę Komisji do ponownego rozpoznania (co jest charakterystyczne raczej dla sądów administracyjnych), czy też sąd może orzec również reformatoryjnie, zmieniając postanowienie Komisji w ten sposób, że odmawia dokonania wpisu (co jest z kolei charakterystyczne dla sądów powszechnych).

Należy też zwrócić uwagę na brak uregulowania w ustawie kwestii wyłączenia członka Komisji z powodu wątpliwości co do jego bezstronności, składania wniosków dowodowych przez uczestników postępowania i możliwości złożenia zdania odrębnego przez członka Komisji.

Konkluzja

Ustawa zasługuje na ocenę negatywną. Ustawa tworzy nowy organ wyposażony w kompetencje charakterystyczne dla władzy sądowniczej, nie wyjaśniając przekonująco, jakim konkretnie celom mają one służyć. Ów nowy organ nie ma zapewnionych realnych gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej – wręcz przeciwnie, przepisy zostały sformułowane w taki sposób, że większość składu Komisji może zostać obsadzona przez osoby lojalne wobec partii rządzącej. Jedynie przy założeniu dobrej woli parlamentu, rządu i prezydenta Komisja będzie składała się z członków cieszących się realnym autorytetem i orzekała w sposób niezawisły. Przepisy regulujące postępowanie przed Państwową Komisją zawierają wiele luk i nieścisłości, a niektóre z nich są niezgodne z Konstytucją RP i Europejską Konwencją Praw Człowieka. Jednym z najpoważniejszych mankamentów jest całkowity brak określenia przesłanek, na podstawie których Komisja ma wykonywać swoją najważniejszą kompetencję, jaką jest orzekanie o wpisie potencjalnego sprawcy do publicznego Rejestru Sprawców Przepstępstw na Tle Seksualnym – przez co w ogóle nie wiadomo, czy do dokonania wpisu wymagane jest udowodnienie winy sprawcy, czy wystarczy samo uprawdopodobnienie, czy też decyzja jest pozostawiona całkowitemu uznaniu Komisji.

Analiza ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych³⁹ został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 12 lipca 2019 r. Nadano mu numer druku 3624 i skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Odkonano je 19 lipca 2019 r. Następnie ustawa była przedmiotem prac Komisji Nadzwyczajnej ds. deregulacji. Drugie i trzecie czytanie projektu odbyły się tego samego dnia, 11 września 2019 r. w trakcie ostatniego, 86 posiedzenia Sejmu VIII kadencji.

W głosowaniu wzięło udział 415 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 256 posłów, 142 przeciw, 17 wstrzymało się od głosu. Ustawę przekazano następnie do Senatu, który 26 września przyjął ją bez poprawek. Podpisanie przez Prezydenta RP nastąpiło 14 października, a ogłoszenie w Dzienniku Ustaw nastąpiło 24 października 2019 r., pod pozycją 2019. Warto zaznaczyć, że w tych samych dniach uchwalono, podpisano i ogłoszono pod pozycją 2020 ustawę z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych⁴⁰, zmieniająca szereg przepisów około 90 ustaw, które odnosiły się do materii zamówień publicznych lub zawierały odesłania poprzednio obowiązującej ustawy. To właśnie w drugiej z tych ustaw znalazły przepisy uchylające, przejściowe i dostosowujące, a także przepis o wejściu w życie, który, zgodnie z art. 623 Nowego PZP, jest również przepisem o wejściu w życie Nowego PZP. Nastąpi ono 1 stycznia 2021 r. *Vacatio legis* wynosi zatem około 14 miesięcy.

³⁹ Dalej: Nowe PZP.

⁴⁰ Dalej: Przepisy wprowadzające.

Charakter ustawy

Ustawa ma charakter nowelizujący, choć nie jest ustawą nowelizującą w ścisłym tego słowa znaczeniu. Kwestia zamówień publicznych była dotąd całościowo uregulowana w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴¹, która na mocy Przepisów wprowadzających utraci swoją moc 1 stycznia 2021 r.⁴² Nowe PZP z jednej strony zatem powtarza niektóre dotychczas obowiązujące przepisy, w szczególności w zakresie, w jakim harmonizowane są one na poziomie unijnym⁴³, z drugiej jednak strony jest regulacją znacznie szerszą, bardziej szczegółową od PZP (która, *nota bene*, również była bardziej obszerna niż jej poprzedniczka z 1994 r.). Na opracowanie nowego aktu prawnego zamiast nowelizacji PZP zdecydowano się zatem głównie ze względu na postulat zapewnienia aktowi prawnemu większej przejrzystości.

Cel ustawy

Celem ustawy jest kompleksowe uregulowanie materii zamówień publicznych, czyli umów zawieranych pomiędzy zamawiającymi (którymi są podmioty publiczne) i wykonawcami (którymi są z reguły podmioty prywatne), których przedmiotem jest wykonanie określonych robót budowlanych, dostaw towarów lub usług od wykonawcy wyłonionego w toku postępowania o udzielenie takiego zamówienia. Wprawdzie – jak stwierdzono powyżej – przedmiotowe przepisy istniały już w polskim porządku prawnym od wielu lat, to jednak zostały one uchwalone w zupełnie innych realiach gospodarczych oraz otoczeniu prawnym, a od tamtego czasu były wielokrotnie zmieniane, m.in. w wskutek transpozycji dyrektyw unijnych⁴⁴. Zatem zmienia-

⁴¹ Dalej: PZP.

⁴² Ustawę z 2004 roku poprzedzała z kolei ustawa z 1994 r. pod tym samym tytułem.

⁴³ Przede wszystkim przez dyrektywę 2014/24/UE (tzw. dyrektywę klasyczną) oraz dyrektywę 2014/25/UE (tzw. dyrektywę sektorową), wprowadzonych do PZP 28 lipca 2016 r. ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r., a także tzw. dyrektywy odwoławcze.

⁴⁴ Uzasadnienie projektu ustawy:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624-uzas.docx>, s. 1.

jąca się sytuacja prawna i gospodarcza wygenerowała potrzebę przygotowania, a następnie uchwalenia nowego, spójnego i adekwatnego Prawa zamówień publicznych.

W uzasadnieniu ustawy podkreślono, że nadrzędnym celem ustawy jest wprowadzenie rozwiązań opartych na maksymalnej efektywności i przejrzystości zamówień publicznych, uwzględniających jednocześnie rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa oraz potrzebę wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a także innowacyjnych, nowoczesnych produktów i usług.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ze względu na ograniczone ramy niniejszej analizy, a zarazem obszerność ustawy (łącznie 623 artykuły, nieraz bardzo rozbudowane) nie sposób przybliżyć, choćby skrótowo, najważniejszych zagadnień w niej uregulowanych. Należy jednak stwierdzić, że opracowanie projektu ustawy zostało poprzedzone szerokimi (bo prowadzonymi od 2018 roku) konsultacjami publicznymi.

W ich wyniku zdiagnozowano potrzebę i kierunek pożądanych zmian sygnalizowane przez uczestników rynku, a także zidentyfikowano kilkanaście problemów, na które nowa ustawa powinna odpowiadać. Wśród tych najbardziej istotnych wymienić można: zbyt mały, nieproporcjonalny do potencjału udział przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych oraz nieefektywne zarządzanie procesem zakupowym przez zamawiających. Powodem tego problemu jest – jak ustalono w wyniku konsultacji – zbyt duża koncentracja zamawiających na spełnieniu wymogów formalnych zamiast na uzyskaniu najlepszego jakościowo produktu lub usługi. To z kolei skutkuje zmniejszającym się zainteresowaniem zamówieniami publicznymi po stronie wykonawców. Część z nich po

prostu rezygnuje ze startów w postępowaniach, na co wskazują prowadzone od lat statystyki⁴⁵.

Do innego rodzaju problemów należą także: niski odsetek zamówień udzielonych w innych trybach niż przetarg nieograniczony i zamówienie z wolnej ręki. Natomiast w zakresie trybu kontroli wskazano na ograniczoną dostępność środków odwoławczych do Krajowej Izby Odwoławczej⁴⁶, a także następnie skarg na wyroki KIO do sądów powszechnych. Podnoszono także niejednorodność orzecznictwa organów odwoławczych w przedmiocie zamówień publicznych, w tym także sądów powszechnych oraz rozproszony i nieefektywny system kontroli takich zamówień.

Zawarte w nowej ustawie rozwiązania mają eliminować lub maksymalnie ograniczać wskazane wyżej problemy, co – w pewnym uproszczeniu – pozwala wyznaczyć węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie.

Opinia na temat ustawy

Ze względu na szczególny charakter ustawy, poniższej szczegółowej ocenie zostaną poddane jedynie dwa wybrane rozwiązania instytucjonalne, które ze względu na swoją specyfikę domagają się oceny z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych. Oprócz rozwiązań instytucjonalnych osobnej ocenie zostanie poddany także sposób procedowania projektu, zarówno w fazie przedparlamentarnej, jak i parlamentarnej.

Odnosząc się do najpierw do wspomnianych rozwiązań instytucjonalnych, należy wskazać, że jednym z podstawowych założeń ustawy było zwiększenie udziału sektora MŚP w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Jako przyczynę niskiego udziału tych podmiotów wskazywano m.in. na wysokie koszty udziału w postępowaniu, nieproporcjonalne, w przypadku gdy zamówienie publiczne nie zostanie udzielone. Po wtóre, podmioty te

⁴⁵ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 2

⁴⁶ Dalej: KIO - organu właściwego w sprawach zamówień publicznych pod rządami zarówno poprzednio obowiązujących ustaw, jak i ustawy nowej.

mają znacznie mniejszą szansę na wygraną w przetargach, w których jedynym lub najistotniejszym kryterium jest cena. Małe i średnie przedsiębiorstwa mają też stosunkowo częściej problemy z płynnością finansową, zwłaszcza gdy zamówienie publiczne realizowane jest w dłuższym okresie, a zamawiający nie zaliczkuje płatności w toku wykonywania zamówienia. Dlatego, wyrównywanie szans udziału wszystkich uczestników rynku, a zwłaszcza stworzenie możliwości podjęcia przez podmioty z sektora MŚP równej konkurencji z większymi przedsiębiorstwami, wpisywałoby się w realizację konstytucyjnej zasady równości, w szczególności równości szans, a także wynikającej z art. 32 ust. 2 Konstytucji zasady niedyskryminacji w życiu gospodarczym.

Wydaje się, że wprowadzone rozwiązania, choć częściowo służą realizacji tej zasady⁴⁷, to jednak w ogólnym rozrachunku nie przyczynią się do zwiększenia udziału MŚP w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Przesądza o tym ogólnie nadmierny rozrost regulacji i jej skomplikowanie a ponadto nadmierna kazuistyka aktu prawnego. Nie mogą być one uznane za spełnienie postulowanego uproszczenia systemu zamówień i zwiększenie jego elastyczności. Znaczny wzrost liczby przepisów Nowego PZP skutkuje dalszym skupianiem się na wymogach formalnych i tworzeniem przeszkód. Są one dotkliwe w szczególności dla MŚP, które nie mogą sobie pozwolić na wyspecjalizowany i rozbudowany system obsługi prawnej. Zawiłość przepisów ustawy, liczne, często niepotrzebne odesłania wewnątrz aktu normatywnego, ponadto trudny, a przez to niezrozumiały język ustawy⁴⁸ były

⁴⁷ Np. poprzez wprowadzenie uproszczonych zasad postępowania w przypadku udzielania zamówień poniżej ustalonych progów kwotowych, czy też elektronizacji procesu udzielania zamówienia publicznego, w szczególności obowiązku udostępniania przez zamawiających dokumentów zamówienia w postaci elektronicznej oraz prowadzenia komunikacji elektronicznej pomiędzy zamawiającym i wykonawcą.

⁴⁸ Jako przykład można wskazać art. 189 ust. 2 składający się z jednego zdania, które zawiera 116 wyrazów (12 linijek tekstu). W toku konsultacji publicznych zwracano też uwagę, że w treści poszczególnych artykułów pojawiają się zbędne słowa (np. słowo „wszelki”, pojawiające się w projekcie ustawy 14 razy, a w większości miejsc nie wnoszące istotnej treści).

wprost wskazywane jako znaczące wady projektu w obu ocenach skutków prawnych sporządzonych w ramach Biura Analiz Sejmowych⁴⁹.

Wady te nie zostały naprawione w toku prac parlamentarnych, bo oznaczałoby to w praktyce konieczność napisania ustawy od nowa. Stąd też trudno uznać, że zasada równości, określona w art. 32 Konstytucji, jest realizowana w pełni przez tę ustawę, zwłaszcza w zakresie w jakim ustawa kreuje reguły dostępu do zamówień publicznych, w praktyce wyłączając możliwość wzięcia w nich udziału przez pewną część podmiotów działających na rynku.

Na uwagę z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych zasługuje także postępowanie skargowe na orzeczenie KIO oraz postanowienia Prezesa KIO⁵⁰. Na wstępie tych rozważań należy stwierdzić, że ustawa nie wprowadza zasadniczych zmian w zakresie dotychczasowego brzmienia przepisów regulujących postępowanie przed KIO. Natomiast dość istotne zmiany wprowadzono do postępowania skargowego, a zatem odbywającego się przed sądem, w wyniku zaskarżenia orzeczenia wydanego przez KIO. Dotyczą one m.in. ustalenia jednego sądu właściwego dla tych spraw, którym jest Sąd Okręgowy w Warszawie, a także wprowadzenia możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od wyroków sądu pierwszej instancji.

Pierwsze rozwiązanie należy ocenić negatywnie. Jest ono nie tylko niezasadne z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości, lecz także nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia naczelnego argumentu projektodawcy, a mianowicie konieczności zapewnienia jednolitości orzekania. Po pierwsze – Sąd Okręgowy w Warszawie jest już obecnie największym i najbardziej obciążonym sądem okręgowym w Polsce. Brak zapewnienia dodatkowych środków na obsługę nieoszacowanej zresztą w projekcie liczby

⁴⁹Opinia sporządzona przez Agnieszkę Tomaszewską z dn. 17 lipca 2019 r. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/04019D1F7CA55EB2C12584380024086D/%24File/i1531-19.doc>.

oraz opinia sporządzona przez dr. Jakuba Sawulskiego z 30 lipca 2019 r. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/3387E22AA593FB8FC125844A002C19E8/%24File/i1531-19.docx>.

⁵⁰ art. 579-590 Nowego PZP.

skarg może sparaliżować ten sąd, co będzie naruszać konstytucyjne prawa stron do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, zresztą nie tylko spraw z zakresu zamówień publicznych. Oddelegowanie określonych zasobów kadrowych sądownictwa do tych spraw, będzie powodować ich wyłączenie z orzekania w innych sprawach, co wydłuży czas oczekiwania na rozstrzygnięcie w pozostałych sprawach.

Po drugie, w pewnych sytuacjach już sama centralizacja może stanowić utrudnienie dostępu do sądu z uwagi na konieczność uczestniczenia w postępowaniach w Warszawie, nie zaś przed właściwym miejscowo sądem okręgowym. Może to zniechęcać niektóre podmioty do wnoszenia spraw na drogę sądową, w związku z koniecznością uczestnictwa w rozprawach.

Należy zaznaczyć, że w świetle otwarcia możliwości wniesienia skargi kasacyjnej na orzeczenie sądu, odpada koronny argument o konieczności przeniesienia spraw do jednego sądu celem zapewnienia jednolitości orzekania. Taką jednolitość zapewniać będzie przecież działalność Sądu Najwyższego⁵¹. Na powyższe problemy wskazywała uwagę m.in. Krajowa Rada Sądownictwa w swojej opinii do projektu ustawy⁵².

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że pomimo formułowania licznych zarzutów wobec obowiązującej ustawy, nadal brakuje przepisu, która urealniłby i uczyniłby skargę skuteczniejszym środkiem ochrony prawnej. W dalszym ciągu będzie ona mieć charakter wyłącznie iluzoryczny, bowiem jej wniesienie nie będzie wstrzymywać możliwości udzielenia zamówienia. Brakuje bowiem przepisu analogicznego do tego, jaki od wielu lat obowiązuje w przypadku postępowania odwoławczego, zakazującego zamawiającemu zawarcia umowy w przypadku wniesienia odwołania do KIO⁵³.

⁵¹ Por. art. 590 Nowe PZP.

⁵² Dostępna pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=63CF83DBEE75D175C1258442003A547D>.

⁵³ Zgodnie z art. 577 Nowego PZP wniesienie odwołania przed KIO bowiem wstrzymuje możliwość zawarcia umowy. KIO może ten zakaz uchylić tylko w bardzo ściśle określonych

Odmienne w przypadku skargi, przed jej rozstrzygnięciem przez sąd zamówienie może zostać udzielone, wykonywane, w skrajnych przypadkach nawet wykonane w całości. Nietrudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której sąd wskaże, iż to skarżący winien być wybranym wykonawcą (odmiennie niż zaskarżane orzeczenie KIO). Takie orzeczenie, pomimo swojej prawomocności nie zapewni prawa do uzyskania tego zamówienia. W przypadku, gdy zostanie wniesiona skarga na orzeczenie KIO, a w międzyczasie umowa zostanie zawarta z innym wykonawcą, to w zasadzie cel podmiotu skarżącego, a jest nim wykonawca, nie zostanie zrealizowany. Możliwość zawierania umów bez zagwarantowania realności wyniku postępowania skargowego narusza prawo do sądu tj. art. 45 ust. 1 Konstytucji⁵⁴. Taka kontrola przez sąd skargi na orzeczenie KIO jest iluzoryczna, gdyż w takim przypadku skarżący nie może osiągnąć celu, jakim jest uzyskanie zamówienia publicznego i jego wykonanie.

Co więcej, projektodawca zauważył ten problem, podkreślając w toku konsultacji publicznych, że zasadne jest w jego ocenie złożenie wniosku o udzielenie zabezpieczenia w przypadku skargi na orzeczenie KIO, w oparciu o art. 730 i n. k.p.c. Należy zwrócić uwagę, że Sąd Okręgowy w Warszawie, który będzie jedynym sądem właściwym, uznaje odmiennie niż doktryna i pozostałe orzecznictwo sądów okręgowych⁵⁵, że takie wnioski są na gruncie prawa zamówień publicznych niedopuszczalne⁵⁶.

w art. 578 ust. 2 przypadkach, a w szczególności gdy jest to uzasadnione interesem publicznym lub gdy zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie jest oczywiście bezzasadne i jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia udzielenia zamówienia. Natomiast uzyskanie orzeczenia KIO otwiera drogę do zawarcia umowy w każdym przypadku.

⁵⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁵ Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 5 listopada 2009 r. (XII Ga 350/09), postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z 27 października 2016 r. (XII Ga 1094/16), postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach z 7 lipca 2017 r. (XIX GCo 7/17).

⁵⁶ Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 15 stycznia 2019 r. (XXIII Ga 1714/18); z dnia 29 września 2017 r. (XXIII Ga 1547/17); z dnia 5 lipca 2017 r. (XXIII Ga 983/17).

Przechodząc natomiast do oceny formalnej poprawności procesu stanowienia prawa w przypadku Nowego PZP, a zwłaszcza dochowania zasad prawidłowej legislacji w procesie tworzenia tej ustawy, należy podkreślić, że trudno o jednoznaczną ocenę. Z jednej strony, na wysokie uznanie zasługują szeroko zakrojone konsultacje społeczne, które poprzedziły sporządzenie projektu ustawy. Tym bardziej, że nie okazały się one fasadowe, lecz skutkowały tym, że finalnie uwzględniono wiele głosów uczestników tych konsultacji. W tym kontekście można mówić o rzeczywiście partycypacyjnym modelu tworzenia prawa.

Z drugiej strony na dość negatywną opinię zasługuje przebieg prac nad ustawą w Sejmie. Drugie i trzecie czytanie odbyło się bowiem tego samego dnia, tj. 11 września 2019 r. W tym miejscu należy wskazać, że art. 48 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza niezwłoczne odbycie trzeciego czytania, ale jedynie wówczas, gdy projekt nie został skierowany ponownie do komisji w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania. Projekt Nowego PZP został jednak skierowany do Komisji, w której tego samego dnia zgłoszono blisko 70 poprawek, z których przyjęto ostatecznie nieco ponad połowę (42).

Oznacza to, w praktyce, że sejmowa Komisja Nadzwyczajna ds. deregulacji potrzebowała ledwie kilku godzin, by rozpatrzyć projekt ustawy, który liczył 300 stron przepisów prawnych. Zadziwiająco szybkie tempo prac parlamentarnych było zresztą podnoszone i krytykowane przez parlamentarzystów w debacie w trakcie trzeciego czytania⁵⁷.

Określone w przepisach *vacatio legis* jest odpowiednie dla ustawy, która stosunkowo istotnie reformuje obecne przepisy i przebieg postępowania o

⁵⁷ Poseł Paweł Grabowski zwrócił uwagę, że Sejm potrzebował średnio 4 minut na każdą stronę A4 tekstu aktu normatywnego – Zapis stenograficzny posiedzenia Sejmu z 11. września 2019 r.: http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/2E121F48A817B21FC1258473000D7574/%24File/86_a_ksiazka_bis.pdf, s. 133.

udzielenie zamówienia publicznego. Tym bardziej, że ustawa dotyczy materii dość wrażliwej, zwłaszcza z punktu widzenia wpływu na gospodarkę⁵⁸.

Na osobny komentarz zasługuje praktyka polegająca na określeniu terminu wejścia w życie poprzez odesłanie do innego aktu normatywnego, tak jak było w tym przypadku. Należy zaznaczyć, że chociaż nie jest ona często stosowana, to jednak nie sprzeciwia się zasadom poprawnej legislacji, a bywa przydatna w przypadku zmian przepisów pociągających za sobą wiele zmian w innych ustawach. W takim przypadku może służyć uporządkowaniu systematyki aktów prawnych poprzez skondensowanie w jednym z nich przepisów merytorycznych, a w drugim wszystkich pozostałych.

Konkluzja

Przyjęte rozwiązanie ustawowe jest środkiem skutecznym w tym sensie, że cele zamierzone przez projektodawców prawdopodobnie zostaną spełnione. Nowe PZP z pewnością uprości procedury dotyczące zamówień poniżej tzw. progów unijnych. Być może będzie skutkować zwiększeniem konkurencyjności oraz powiększeniem dostępu do rynku zamówień publicznych, ze względu na wprowadzoną zasadę efektywności⁵⁹, nowe regulacje dotyczące zaliczek, a także obowiązkową waloryzację kontraktów w oparciu o współczynnik inflacji. Niestety, efekt wprowadzenia tych korzystnych rozwiązań może być zniwelowany przez zbytnią zawłość, znaczne niejasności i trudny język przepisów, a także zbytnią kazuistykę tekstu ustawy.

⁵⁸ Na dowód tego można przytoczyć dane zawarte w uzasadnieniu ustawy: Wartość zamówień udzielanych w procedurach przewidzianych w ustawie Pzp to ok. 163,2 mld zł w 2017 r., co stanowi ok. 8,23% PKB (w 2016 r. 107 mld zł, 5,8% PKB). Przybliżona wartość rynku zamówień publicznych, uwzględniająca również zamówienia udzielane bez stosowania procedur, wyniosła 234,6 mld zł w 2017 r. (174,3 mld zł w 2016 r.) - <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624-uzas.docx>, s. 3.

⁵⁹ Polega ona na tym, że zamawiający nie będą się koncentrować wyłącznie na cenie, lecz istotna będzie także jakość dostarczanego produktu.

Chociaż na pochwałę zasługuje z pewnością zakres prowadzonych konsultacji oraz fakt, że partnerzy społeczni mieli wpływ na projektowane brzmienie tekstu ustawy, to można wyrazić ubolewanie, że presja polityczna na uchwalenie ustawy jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu sprawiła, że nie udało się wyeliminować licznych niedociągnięć, a sam proces legislacyjny, zwłaszcza w końcowej fazie prac parlamentarnych, był prowadzony nie-
dbale, wbrew dobrym obyczajom.

Na krytykę zasługują również niektóre przyjęte w ustawie rozwiązania, a w szczególności postępowanie skargowe przed SO w Warszawie. Istnieje znaczące ryzyko, że takie ukształtowanie procedur będzie prowadzić do ograniczenia, a w skrajnych przypadkach pozbawienia prawa do sądu. Ograniczenie to będzie miało aż trzy aspekty – z jednej strony scentralizowanie sądu właściwego w tych sprawach może zniechęcać niektórych uczestników rynku do wnoszenia skarg, z drugiej strony – postępowanie może trwać przewlekłe, po trzeciej strony mogą nie być zainteresowane wszczęciem postępowania, mając świadomość, że nawet wydany przez sąd prawomocny wyrok, nie będzie miał żadnego wpływu na ich sytuację prawną.

**Analiza ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy –
Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw**

Przebieg procesu legislacyjnego

Dnia 31 maja 2019 roku do Sejmu wpłynął projekt rządowy ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o Inspekcji Handlowej. Projekt ten został uprzednio notyfikowany Komisji Europejskiej pod numerem 2019/257/PL. Projektowi nadano numer druku sejmowego 3522. Pierwsze czytanie miało miejsce w Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W trakcie drugiego czytania Sejm podjął decyzję o ponownym skierowaniu projektu do komisji w celu przedstawienia sprawozdania. Projekt ustawy został przyjęty przez Sejm 11 września 2019 roku przy 414 głosach za, dwóch sprzeciwiających się i jednym wstrzymującym. 26 września swoje poprawki do projektu wniósł Senat – zostały one następnie przyjęte przez Sejm. Ustawa po jej podpisaniu przez Prezydenta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP 4 listopada 2019 roku pod pozycją 2166 i z wyjątkiem art. 1 pkt 3 w zakresie art. 172a pkt 1 oraz art. 3 i art. 4 weszła w życie po upływie 14-dniowego okresu *vacatio legis*, tj. 23 listopada 2019 roku.

Charakter ustawy

Ustawa ma charakter nowelizujący – przede wszystkim wprowadza zmiany w treści ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627; dalej: POŚ), jak również nowelizuje przepisy innych ustaw, których brzmienie musiało ulec zmianie w celu zachowania zgodności z wymienionym na początku aktem prawnym i spójności całego systemu prawnego.

Cel ustawy

Głównym celem nowelizacji POŚ zaproponowanej w omawianym projekcie jest zaostrzenie wymagań technicznych, a szczególnie poziomu emisji zanieczyszczeń kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy nie większej niż 500 kW, tj. najczęściej stosowanych w gospodarstwach domowych. Projektodawca uzasadniał ponadto proponowane zmiany potrzebą dostosowania obowiązującego ustawodawstwa do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe. (Dz. U. poz. 1690, z późn. zm.; dalej: Rozporządzenie). Jednocześnie istotnym motywem działania była potrzeba reakcji na alarmujący stan powietrza atmosferycznego w Polsce, wykazywany w raportach NIK i WHO, jak również wola uspołnienia stosowania przepisów rozporządzenia (UE) 2015/1189 w stosunku do kotłów na paliwo stałe.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Głównym przedmiotem analizowanej ustawy jest zapewnienie kompleksowego systemu kontroli spełniania przez wprowadzane do obiegu kotły na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW restrykcyjnych norm jakościowych, wprowadzonych przez Rozporządzenie. Prowadzenie kontroli zostało powierzone odpowiednim organom Inspekcji Handlowej, wprowadzono jednocześnie w art. 168b ust. 2 enumeratywny wykaz danych, które mają obejmować wyniki każdej przeprowadzonej kontroli, przekazywane następnie Prezesowi UOKiK. Jednocześnie art. 11 omawianego aktu normatywnego nałożył ograniczenia w wysokości funduszy przeznaczonych na realizację zobowiązań nałożonych na Prezesa UOKiK przez ustawę.

Na skutek wprowadzenia art. 171b ust. 2 dokonano obostrzenia w zakresie możliwości wprowadzania na rynek polski kotłów wyprodukowanych w krajach UE, Republice Tureckiej lub państwach EFTA i spełniających normy ob-

owiązuje w kraju produkcji – nie można prowadzić ich sprzedaży na terenie Polski, jeśli nie spełniają minimalnych wymogów ustanowionych przez Rozporządzenie, co stanowi ograniczenie zasady swobody przepływu towarów.

Dążąc do zapewnienia pełnej zgodności materialnej przepisów POŚ z Rozporządzeniem wprowadzono również nowe definicje legalne kotła na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW (odwołujące się jednocześnie do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189) oraz wprowadzenia do obrotu kotła na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, ustanawiając jednocześnie okres przejściowy do końca 2019 roku, w którym nowe znaczenia określeń ustawowych nie były stosowane.

Ustawodawca wprowadził również wiele zmian uzupełniających. Jedną z nich jest dodanie odrębnego działu w ramach POŚ poświęconego administracyjnym karom pieniężnym za naruszenie zakazu wprowadzania do obrotu kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW niespełniających minimalnych wymagań, wraz z jednoczesnym zróżnicowaniem obciążeń dla osób fizycznych będących przedsiębiorcami i pozostałych. Pierwsza z wymienionych grup będzie ponosiła większą odpowiedzialność w sensie wymiaru możliwych do zasądzenia kar za wprowadzanie do obiegu kotłów niezgodnych z normami Rozporządzenia. Ponadto na skutek zmian w brzmieniu art. 7b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755, z późn. zm.) na osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do obiektu, który nie jest przyłączony do sieci ciepłowniczej lub wyposażony w indywidualne źródło ciepła nałożono obowiązek przyłączenia obiektu do lokalnej sieci ciepłowniczej, o ile jest to opłacalne ekonomicznie lub właściciel obiektu nie planuje stworzenia indywidualnego źródła ciepła spełniającego normy dotyczące nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej.

Opinia na temat ustawy

Zmiany wprowadzane przez ustawę mają charakter szczegółowy i dotyczą wąskiego obszaru, jakim jest kontrola jakości kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, jednak nowe regulacje mają kluczowe znaczenie ze względu na ich związek z innymi aktami prawnymi. Analizowana ustawa zapewnia skuteczne egzekwowanie przepisów Rozporządzenia dotyczących technicznych wymogów stawianych kotłom sprzedawanym na terenie Polski, jednocześnie też uzupełnia system kontroli tego typu urządzeń, który został wprowadzony w Polsce od 1 stycznia 2020 r. na mocy rozporządzenia (UE) 2015/1189 – polska regulacja odnosi się również do kotłów, których nie objęła właściwość przepisów unijnych.

Duże znaczenie ma także regulacja uniemożliwiająca wprowadzanie do obiegu kotłów produkowanych w innych krajach UE, EFTA lub w Republice Turcji, które w myśl zasady swobody przepływu towarów mogłyby być sprzedawane w Polsce mimo niespełniania przepisów Rozporządzenia. Projektodawca uzasadnia wprowadzane ograniczenie troską o ochronę środowiska, a szczególnie jakości powietrza, która, jak wynika z raportów NIK i WHO, jawi się na tle innych państw kontynentu jako alarmująca. Stanowi to poważne zagrożenie dla zdrowia Polaków, na co wskazują analizy WHO⁶⁰. Nawet pobieżna analiza debat toczonych w przestrzeni publicznej potwierdza ważkość tego problemu, więc decyzja ustawodawcy wydaje się tym bardziej uzasadniona.

Ustawa wnosi istotny wkład w efektywną ochronę praw człowieka w Polsce – przede wszystkim zapewnia realizację jednego z najbardziej afiszowanych praw III generacji: prawa do życia w czystym środowisku naturalnym. Kotły na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW sta-

⁶⁰ Informacje Światowej Organizacji Zdrowia na temat wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/faqs_air_pollution.pdf?ua=1

nowią jedno z głównych źródeł zanieczyszczeń pyłowych powietrza, a jednocześnie są rozwiązaniem powszechnie stosowanym w gospodarstwach jednorodzinnych, więc tym istotniejsze wydają się restrykcyjne normy prawa w tym zakresie. Uzasadnione wobec potrzeby dbałości o stan środowiska naturalnego wydaje się ograniczenie prawa do swobody działalności gospodarczej, polegające na zaostrzeniu wymogów technicznych wobec kotłów i wprowadzeniu efektywnej kontroli egzekwującej przestrzeganie norm technicznych, jak również wprowadzenie kar za ich nieprzestrzeganie – tym bardziej, że zostały one zróżnicowane ze względu na podmiot wprowadzający kotły do obiegu. Jest uzasadnione, aby osoby nie będące przedsiębiorcami, dokonujące aktów sprzedaży tego typu przedmiotów okazjonalnie ponosiły mniejsze konsekwencje finansowe niż trudniący się tym przedsiębiorcy.

Poddana analizie ustawa realizuje normy wynikające z Konstytucji RP oraz wyraża płynące z niej istotne wartości, w szczególności zapewnia realizację art. 74 ust. 1 i 2, które zobowiązują władze państwowe do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz nakładają nań obowiązek ochrony środowiska. W sposób pośredni omawiany akt normatywny zapewnia także realizację wyrażonego w art. 68 prawa do ochrony zdrowia, przysługującego każdemu.

Ustawa została przygotowana z dbałością legislacyjną, o czym świadczy uzupełnienie nowelizacji wprowadzanych do POŚ szeregiem innych zmian, które stanowiły konsekwencję tych stanowiących zasadniczy cel ustawy – w ten sposób uniknięto powstania sprzeczności czy niezgodności logicznych oraz luk w prawie. Charakterystyczne jest również dostosowanie treści przepisów do realnych możliwości państwa, o czym świadczy przede wszystkim zawarta w art. 11 regulacja wydatków budżetowych Prezesa UOKiK, które mogą być przeznaczone na realizację kompetencji obligatoryjnych wynikających z ustawy.

Konkluzja

Ustawa o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw stanowi ważne uzupełnienie dla innych aktów prawnych – wspomnianych już wcześniej Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów oraz rozporządzenia (UE) 2015/1189. Wprowadza rozwiązania w zakresie egzekwowania przepisów zawartych w innych aktach normatywnych oraz ustanawia kary administracyjne za nieprzestrzeganie regulacji prawnych odnośnie kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, przez co korzystnie przyczyni się do wzrostu przestrzegania tych przepisów, a w szerszej perspektywie – do poprawy jakości powietrza w Polsce oraz związanego z tym mniejszego wpływu szkodliwych pyłów na stan zdrowia osób zamieszkujących na terenie naszego kraju.

Autorzy

Mgr Artur Pietruszka – doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu. Prowadzi zajęcia z prawa konstytucyjnego dla studentów prawa. Jego zainteresowania badawcze obejmują wolności i prawa jednostki, w szczególności – wolność wypowiedzi, prawo do sądu oraz prawo własności, jak również relacje prawa konstytucyjnego i prawa prywatnego.

Mgr Łukasz Szoszkiewicz – doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół ochrony praw człowieka oraz wyzwań, jakie wiążą się z rozwojem nowych technologii. Zrealizował pobyty stypendialne oraz staże badawcze w Austrii (Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmanna w Wiedniu, 2018), Wielkiej Brytanii, Genewie (przy Komitecie ONZ ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, 2017) oraz Turcji (Uniwersytet Stambulski). Wykonawca w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych, m.in. Fostering Human Rights Among European Policies (FRAME) oraz UN Global Study on Children Deprived of Liberty. Autor opracowań dotyczących ochrony praw człowieka w systemie ONZ (m. in. w ramach komentarza do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych wydanego nakładem C.H. Beck w 2018 r.).

Mgr Radosław Łapszyński – absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (2019). Alumn VIII edycji Akademii Energii Fundacji im. Lesława A. Pagi, Akademii PrawnoPodatkowej CRIDO oraz Akademii Biznesu Deloitte (z zakresu rachunkowości, podatków i prawa). Stypendysta Rektora UW (dwukrotnie) i Marszałka Województwa Opolskiego. Odbił staże w EY Doradztwo Podatkowe, kancelarii prawnej CMS Cameron McKenna, firmie budowlanej Erbud S.A. oraz Ministerstwie

Rozwoju. Jego zainteresowania naukowe obejmują otoczenie prawne i podatkowe energetyki, budownictwa i infrastruktury, jak również instrumenty prawne polityk publicznych (w szczególności polityki mieszkaniowej, energetycznej, transportowej i regionalnej).

Mgr Piotr Polak – absolwent prawa Uniwersytetu Warszawskiego, asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, studiował również filozofię na Uniwersytecie Warszawskim i prawo na China University of Political Science and Law w Pekinie.

Dr Marta Sarnowiec-Cisłak – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, doktor nauk prawnych, główny specjalista – starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Prezes Fundacji Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza świadcząca nieodpłatną pomoc prawną osobom ubogim. Do jej zainteresowań naukowych należą prawo konstytucyjne oraz zagadnienia z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego.

Dr Janusz Roszkiewicz - doktor nauk prawnych, współpracownik Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2016-2018 pracował jako asystent radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Od 2018 roku jest asystentem sędziego Sądu Najwyższego. Autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego oraz medycznego, które ukazały się m.in. na łamach "Przeglądu Legislacyjnego", "Przeglądu Sądowego", "Forum Prawniczego" i "Monitora Prawniczego".

Mgr Patryk Rejs – w 2017 roku ukończył stacjonarne studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Studiował także na uniwersytecie w Wiedniu i Pasawie (Niemcy). Obecnie doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego WPiA UAM. Do jego

zainteresowań naukowych należą: teoria ustroju państwa oraz problematyka praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Krzysztof Andrulonis – absolwent z wyróżnieniem II Liceum Ogólnokształcącego im. Mieszka I w Szczecinie w 2019 roku. W roku akademickim 2019/2020 student I roku na kierunku: prawo w ramach Międzyobszarowych Interdyscyplinarnych Studiów Humanistycznych na Uniwersytecie Warszawskim. Stypendysta Rektora UW w roku akademickim 2019/2020. Swoje zainteresowania koncentruje wokół zagadnień ochrony praw człowieka gwarantowanej w ramach aktów organizacji międzynarodowych, jak również problematyki filozofii i historii rozwoju praw człowieka. Laureat nagrody za najlepszy esej podczas II edycji Olimpiady Praw Człowieka i Obywatela, współorganizowanej przez Fundację Edukacji Parlamentarnej.