

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 15 grudnia 2009 r.

Nr posiedzenia: 263

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji.

- Porządek posiedzenia:**
1. Posumowanie dwuletniej działalności Komisji Ustawodawczej.
 2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2009 r. dotyczącego ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (*sygn. akt K 54/07*).
 3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (*sygn. akt SK 28/08*).
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (*sygn. akt SK 7/00*).
 5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r. dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (*sygn. akt P 46/07*).

- W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie komisji: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Bohdan Paszkowski, Grażyna Sztark, Marek Trzcíński, Piotr Zientarski;
- zaproszeni goście:
- Kancelaria Senatu:
 - marszałek Senatu RP Bogdan Borusewicz,
 - szef Kancelarii Senatu Ewa Polkowska,
 - Ministerstwo Sprawiedliwości:
 - minister Krzysztof Kwiatkowski,
 - Naczelna Rada Adwokacka:
 - prezes Joanna Agacka-Indecka,
 - Trybunał Konstytucyjny:
 - prezes Bohdan Zdziennicki,
 - Rządowe Centrum Legislacji:
 - wiceprezes Piotr Gryśka,
 - Krajowa Rada Sądownictwa
 - wiceprzewodniczący Ryszard Pęk,
 - Helsińska Fundacja Praw Człowieka:
 - ekspert Fundacji dr Piotr Kładoczny,
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów:
 - starszy specjalista w Departamencie Spraw Parlamentarnych Kamila Michalak,
- przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: dyrektor Roman Kapeliński, Marek Jarentowski, Anna Michalak, Katarzyna Konieczko.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Przewodniczący Komisji senator Piotr Zientarski wskazał, iż podczas dwuletniej pracy Komisji Ustawodawczej od 9 listopada 2007 r. do dnia 14 grudnia 2009 r. rozpatrzyła 82 projekty ustaw, 48 ustaw, 33 uchwały okolicznościowe a także 147 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku 65 orzeczeń Komisja Ustawodawcza Senatu złożyła do Marszałka Senatu na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu, wniosek o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej, z czego: 32 inicjatywy zostały już ogłoszone w Dzienniku Ustaw (*lub czekają na ogłoszenie*), 1 z wniosków Komisji (*dotyczący wyroku SK 18/05*) został na prośbę Rządu przez Senat odrzucony w trzecim czytaniu; Rząd argumentował, że wyrok nie wymaga wykonania (druk senacki nr 207), w 10 przypadkach Komisja wycofała wniosek, ponieważ inicjatywę ustawodawczą wniósł „w międzyczasie” do Sejmu inny podmiot (*druki senackie nr 134, 202, 283, 284, 285, 346, 348, 349, 370, 537*), 1 inicjatywa (*dotycząca wyroku SK 40/07*) nie została przez Sejm w pełni uwzględniona (*druk senacki nr 403*), 21 inicjatyw znajduje się na różnych etapach procesu legislacyjnego.

W podziękowaniu za dotychczasową pracę i kontynuowanie celów wskazanych przez swego poprzednika przewodniczący Komisji Piotr Zientarski został odznaczony medalem Ministra Sprawiedliwości.

Zaproszeni goście, w szczególności Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz, Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki, minister sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski a także wiceprezes RCL Piotr Gryśka gratulowali senatorom skuteczności w realizowaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślali, że komisja swoją ciężką pracą zlikwidowała wieloletnie opóźnienia w realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego doprowadzając do sytuacji realizacji orzeczeń Trybunału niemalże na bieżąco oraz wzbudziła w innych podmiotach uprawnionych do składania inicjatyw ustawodawczych do zdrowej i owocnej rywalizacji.

Pozostali goście: Prezes NRA Joanna Agacka-Indecka, sędzia Ryszard Pęk z KRS oraz ekspert Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Piotr Kładoczny podziękowali za skuteczną współpracę w procesie stanowienia prawa, uwzględniania w nim konieczności ochrony praw człowieka a także za głos komisji w ważnych dla państwa aspektach życia – zorganizowaniu konferencji Kariera prawnika w Polsce oraz debaty o modelu sądownictwa w Polsce.

Obecny przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski jak i poprzedni a obecnie minister sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski podziękowali senatorom, legislatorom i sekretarzom komisji za dotychczasową pracę, a także złożyli życzenia świąteczno-noworoczne.

Ad. 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r. dotyczącego ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (*sygn. akt K 54/07*) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wyjaśnił, że Trybunał stanął na stanowisku, iż nie można uznać za sprzeczny z konstytucją samego faktu powołania CBA. Trybunał nie poczuł się uprawniony do oceny celowości rozwiązań instytucjonalnych, przyjętych przez ustawodawcę lecz jednocześnie orzekł o niezgodności z Konstytucją czterech grup przepisów ustawy o CBA.

Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 1 ust. 3 ustawy zawierającego definicję korupcji ze względu na użycie wyrażen niejasnych znaczeniowo oraz na skutek sformułowania go w sposób uchybiający wymogom logiki formalnej (prawniczej). Ponadto, Trybunał uznał, że przepis ten jest niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony wolności gospodarczej w zakresie, w jakim za korupcję w sektorze prywatnym uznaje zachowanie osoby niepełniącej funkcji publicznej, nie zawężając tego określenia za pomocą przesłanek "szkodliwych społecznie odwzajemnień".

Trybunał Konstytucyjny orzekł nadto o zakresowej niezgodności z konstytucją art. 22 ust. 4-7 ustawy o CBA dotyczących korzystania z tzw. danych wrażliwych oraz z informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych (bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą) bez jednoczesnego zagwarantowania instrumentów kontroli sposobu przechowywania i weryfikacji tych danych oraz sposobu usuwania danych zbędnych z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań CBA. Unormowania te zostały uznane za niezgodne z art. 47 i art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 30 konstytucji, a nadto - z art. 8 i 18 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z preambułą i art. 5-7 Konwencji nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych. Trybunał uznał też za niezgodne z art. 51 ust. 5 konstytucji postanowienia art. 22 ust. 8-10 ustawy o CBA, ze względu na naruszenie zasady wyłączności regulacji ustawowej.

Zakresowe orzeczenie o niekonstytucyjności dotyczy również art. 40 kwestionowanej ustawy. Trybunał uznał za niezgodne z art. 47 i art. 50 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka dopuszczenie oględzin nieruchomości lub innych składników

majątkowych bez określenia sposobu wykorzystywania i przechowywania uzyskanych tą drogą danych, w szczególności dotyczących osób trzecich, niezobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych.

Ponadto Trybunał stwierdził niekonstytucyjność §3 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 27 września 2006 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania CBA informacji przez organy, służby i instytucje państwowe. Wskazane przepisy rozporządzenia zostały uznane za niezgodne z art. 51 ust. 5 konstytucji (statuującym zasadę wyłączności ustawowej regulacji tego typu spraw). Nadto Trybunał stwierdził niezgodność obu wskazanych przepisów rozporządzenia z art. 22 ust. 9 w związku z art. 22 ust. 2 ustawy o CBA, a także z art. 8 w związku z art. 18 Konwencji o ochronie praw człowieka i z preambułą oraz postanowieniami art. 5-7 Konwencji nr 108 Rady Europy. Kierując się potrzebą podjęcia prac ustawodawczych nad dostosowaniem ustawy o CBA i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów do wymogów wynikających z wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilnych uwarunkowań prawnych rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze korupcyjnym, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zakwestionowane w wyroku Trybunału unormowania tracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw tj. z dniem 2 lipca 2010 r.

Przedstawiciel Biura Legislacyjnego wskazał nadto, iż wyrok TK nie został dotychczas wykonany i żaden podmiot nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu wykonanie wyroku. W związku z powyższym wskazał, iż celowe jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej, zwłaszcza w zakresie ustalenia nowego brzmienia definicji korupcji. Jednakże nowelizacja większości zaskarżonych przepisów ustawy o CBA powinna opierać się o spójną politykę bezpieczeństwa danych osobowych – inicjatywa w tym zakresie powinna należeć do Rządu.

Obecny na posiedzeniu komisji wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji wyjaśnił, iż Centrum zajęło się już przygotowaniem stosownego projektu z uwagi na konieczność wejścia zmian przed lipcem 2010 r. tj. nim dotychczasowe unormowania utracą moc obowiązującą.

W związku z powyższym przewodniczący Piotr Zientarski zgłosił wniosek o niepodejmowaniu inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (4 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 28/08) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko. Wyjaśniła, że Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 4798a § 5 zdanie drugie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że w postępowaniu w sprawach gospodarczych sąd odrzuca zawierające braki formalne zarzuty od nakazu zapłaty (wydanego w postępowaniu nakazowym) oraz sprzeciw od nakazu zapłaty (wydanego w postępowaniu upominawczym), wniesione przez przedsiębiorcę reprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do ich uzupełnienia. U podstaw tego stwierdzenia legło stwierdzenie, że zaskarżona regulacja narusza zarówno prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, naruszenie zasady równości, przejawiające się w nadmiernym uprzywilejowaniu powoda kosztem pozwanego w sytuacji, gdy obie strony korzystają z profesjonalnej pomocy prawnej a także naruszenie art. 78 Konstytucji, poręczającego prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Jak zauważył Trybunał, art. 4798a § 5 zdanie drugie k.p.c. wyraźnie różnicował możliwość obrony praw obu stron procesu, zawężając ją w stosunku do strony pozwanej w sposób nieproporcjonalny już na etapie wnoszenia przez nią pierwszego pisma procesowego w sprawie obejmującego specyficzny środek zaskarżenia orzeczenia wstępnego w postaci nakazu zapłaty, a zatem – koniecznego do merytorycznego rozpoznania sporu przez sąd. Odrzucenie pisma procesowego przez sąd pierwszej instancji ze względu na błędy formalne bez prawa ich uzupełnienia zdaniem Trybunału oznacza, iż w zaistniałej sytuacji strona pozwana w ogóle nie dysponuje możliwością przedstawienia sądowi własnego stanowiska. Wyłączone zostało prawo do wysłuchania, uznawane powszechnie za aspekt prawa do sądu, którego korzenie odnaleźć można w rzymskiej zasadzie *audiatur et altera pars*.

Niezależnie od tego TK stanowczo podkreślił, iż wszelkie przepisy, których istota sprowadza się do ograniczenia praw czy też wolności obywatelskich muszą cechować się odpowiednim stopniem określoności. Zakwestionowany art. 4798a § 5 zdanie drugie k.p.c. wymogu tego nie spełniał,

ponieważ regulował podstawę odrzucenia środka zaskarżenia przy pomocy klauzuli generalnej, nie precyzując, które konkretnie z przewidzianych procedurą warunków formalnych uniemożliwiają nadanie sprawie dalszego biegu.

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego wskazała, że jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał ustawodawca zdecydował się na uchylenie całego art. 4798a k.p.c. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 1 lipca 2009 r. Analizowany wyrok otworzył drogę do wznowienia postępowań w tych sprawach, w których w oparciu o postanowienie art. 4798a § 5 zdanie drugie k.p.c. podjęte zostały rozstrzygnięcia w przedmiocie odrzucenia zarzutów (względnie sprzeciwu) od nakazu zapłaty poprzez art. 399 § 2 k.p.c. W tych przypadkach zatem podmioty dotknięte negatywnymi rozstrzygnięciami sądów dysponowały środkiem prawnym (skargą o wznowienie), dzięki któremu mogły doprowadzić do przywrócenia stanu konstytucyjności. Wobec powyższego pozostaje skonstatować, iż nie zachodzi potrzeba występowania z inicjatywą ustawodawczą celem wykonana orzeczenia z dnia 15 kwietnia 2009 r.

Wobec takiej opinii, przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednogłośnie (4 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wnosić o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 4 Przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko omówiła również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (sygn. akt SK 7/00). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżony przepis art. 1 ustawy z 20 stycznia 1990 r. uchylającej art. 274 ustawy - Prawo spółdzielcze jest niezgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim dotyczy spółdzielni rolnej, wobec której - z naruszeniem przepisów o terminach załatwiania spraw administracyjnych - nie wydano decyzji. Uchylony art. 274 stanowił, że nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa, a użytkowane przez Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne, przechodzą odpłatnie na własność spółdzielni. Warunkiem tego było złożenie wniosku w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. Nowelizacja prawa spółdzielczego z 20 stycznia 1990 r., nie przewidując uregulowań przejściowych dla spółdzielni, które nie uzyskały decyzji administracyjnej, naruszyła konstytucyjnie chronioną ekspektatywę prawa majątkowego - prawa własności, wynikającą z uchylonego art. 274 prawa spółdzielczego (art. 64 konstytucji w związku z art. 2 i art. 21 ust. 1 konstytucji). W ww. przepisie przyjęto, że już samo wystąpienie z wnioskiem przesądzało o ostatecznym wyniku postępowania. Jeżeli bowiem wniosek ten spełniał wszelkie wymagania formalne i został złożony w odpowiednim terminie, to musiało dojść do wydania decyzji administracyjnej zgodnej z żądaniem zawartym w jego petitum, a następnie do przeniesienia własności.

Zakresowa formuła rozstrzygnięcia, jaką posłużył się Trybunał Konstytucyjny, w połączeniu z ograniczonym polem oddziaływania analizowanego wyroku (odnosi się on wyłącznie do spółdzielni produkcji rolnej, które w okresie od 1 stycznia 1983 r. do 1 stycznia 1985 r. wystąpiły z wnioskami o nabycie użytkowanych przez siebie państwowych gruntów rolnych, i jedynie tych przypadków, w których miała miejsce bezczynność organów administracji), sprawia, że interwencja ustawodawcy nie jest konieczna.

Samo orzeczenie Trybunału, poprzez derogację wycinka zaskarżonej normy doprowadziło do przywrócenia stanu konstytucyjności, a nade wszystko umożliwiło wznowienie umorzonych postępowań w sprawie nabycia nieruchomości na zasadzie art. 145a ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. Tym samym, orzeczenie Trybunału nie spowodowało powstania luki prawnej, która – przy braku działań legislacyjnych – mogłaby ujemnie rzutować na poręczone konstytucyjnie prawa czy wolności.

W związku z powyższym przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednogłośnie (4 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wnosić o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 5 Również wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r. dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (sygn. akt P 46/07) został omówiony przez przedstawicielkę Biura Legislacyjnego Katarzynę Konieczko. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec

dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 konstytucji z uwagi na niejasne i nieprecyzyjne sformułowania, mogące wywoływać u adresatów analizowanej regulacji niepewność co do przysługujących im uprawnień, a także jako źródło potencjalnych nadużyć (dowolności działania) po stronie organów stosujących prawo. Zakwestionowany przepis regulował tryb zatrzymywania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym, wobec których skierowano wnioski o ściganie za przestępstwo stypizowane w art. 209 § 1 ustawy - Kodeks karny, czyli tzw. przestępstwo niealimentacji, lecz nie przewidywał trybu odwoławczego od tej decyzji.

Jakkolwiek z dniem 1 grudnia 2008 r. ustawa o dłużnikach alimentacyjnych, a więc zaskarżony art. 5, utraciła moc obowiązującą, niemniej analogiczne rozwiązanie w zakresie zatrzymywania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym wprowadzone zostało w art. 5 ust. 3, 5 i 6 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Aktualnie zatem to właśnie te przepisy kształtują stan prawny.

Zdaniem Trybunału stosowanie zatrzymania prawa jazdy wobec dłużników alimentacyjnych powinno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności z tytułu obowiązków alimentacyjnych. W ocenie Trybunału takiego celu nie można osiągnąć poprzez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa łączy się niejednokrotnie z posiadaniem prawa jazdy.

Zdaniem przedstawicielki Biura Legislacyjnego, wobec kategorycznej wypowiedzi Trybunału o pełnej realizacji wskazań zawartych w motywach wyroku z dnia 22 września 2009 r. będzie można mówić jedynie w razie całkowitego wyeliminowania możliwości zatrzymywania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym. Wymagałoby to uchylecia przepisów art. 5 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz znowelizowania art. 5 ust. 3 przedmiotowej ustawy, przy czym zmiana brzmienia tego ostatniego przepisu miałaby polegać wyłącznie na usunięciu jego końcowego fragmentu, tj. słów: „*oraz kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego*”.

Wobec tego przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (4 głosy „za”). Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy została upoważniona senator Grażyna Sztark.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.

Sporządził Michał Napiórkowski