

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 1 lipca 2010 r.

Nr posiedzenia: 317

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (*druk senacki nr 898, druki sejmowe nr 1669 i 3035*).
 2. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (*druk senacki nr 900, druki sejmowe nr 2525, 3005 i 3005-A*).
 3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2010 r. sygn. akt SK 50/08 dotyczącego ustawy – Kodeks karny skarbowy.

- W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie komisji: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Bohdan Paszkowski, Krzysztof Piesiewicz, Grażyna Sztark, Piotr Zientarski;
- zaproszeni goście:
- Ministerstwo Sprawiedliwości:
 - dyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego Jan Bołonkowski,
 - zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego Stanek Grażyna,
 - sekretarz Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego Robert Zegadło,
 - sędzia w Wydziale Prawa Cywilnego w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Alicja Szkotnicka;
 - prokurator w Wydziale Prawa Karnego w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Małgorzata Baranowska,
 - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa:
 - starszy radca Miller Marek,
 - radca Borowicz Konrad,
 - Naczelna Rada Adwokacka:
 - przewodniczący Komisji ds. Prac Parlamentarnych Rafał Dębowski,
- przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Beata Mandylis, Szymon Giderewicz.

Przebieg posiedzenia:

- Ad. 1** Ustawę przedstawiła dyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego Grażyna Stanek. Wyjaśniła, że ustawa ma na celu umożliwienie nieskrępowanego korzystania z trawników i zieleńców przeznaczonych do użytku publicznego, co obecnie traktowane jest jako wykroczenie. Dyrektor Stanek zwróciła uwagę, iż ustawa ogranicza miejsce popełnienia wykroczenia do „innego niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwe organy gminy”. Zgodnie z ustawą to rada gminy swoją uchwałą będzie wskazywała miejsce rekreacji. Dyrektor Stanek dodała, iż w dotychczas

obowiązującym przepisie sprawca odpowiada za podeptanie trawnika lub zieleńca (osobiście lub przez zwierzę znajdujące się pod jego nadzorem) niezależnie od tego, czy spowodował jakiegokolwiek uszkodzenia rosnących na nim roślin. Chodzi tutaj o zachowanie wykraczające poza normalne korzystanie z trawnika, w szczególności o deptanie takiego trawnika, w przypadku którego wyłączona jest możliwość spacerowania, jak np. w Łazienkach. Dyrektor Stanek wypowiedziała się przeciwko przedstawionej w opinii Biura Legislacyjnego propozycji poprawki, wskazując, iż niewiele gmin posiada plany zagospodarowania przestrzennego.

W tym samym tonie wypowiedział się senator L. Kieres, który popierając ustawę, odniósł się do aktów prawa miejscowego dotyczących zarządzania mieniem komunalnym. Wskazał on, iż w aktach prawa miejscowego nie można wprowadzać sankcji karnych, chyba że na zasadach ogólnych takich jak np. w k.k.w. Uprawnienie gminy do wydawania ww. aktów może wynikać również z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Senator Kieres dodał, że w wielu przypadkach nie ma aktów zagospodarowania przestrzennego, co przy brzmieniu przepisu zaproponowanego przez BL spowodowałoby trudności w interpretacji. Dodał, że gmin nie zmusi się do uchwalania właściwych aktów (plan zagospodarowania przestrzennego), a wprowadzenie aktów ich zastępujących prowadziłyby do wątpliwości interpretacyjnych nowego brzmienia art. 144 k.w.

Przedstawiciel Biura Legislacyjnego podkreślał, że i ustawa, i uzasadnienie do jej projektu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki organ, rada gminy lub wójt (burmistrz, prezydenta miasta), na jakiej podstawie, w jakim trybie i w jakiej formie podejmuje decyzję o wyznaczeniu danego miejsca dla celów rekreacji. Znowelizowany ustawą przepis należy więc uznać za poprawny, pod warunkiem obowiązywania w systemie prawnym normy kompetencyjnej zawierającej wyraźną podstawę prawną uprawniającą właściwy organ gminy do wyznaczenia miejsca przeznaczonego dla celów rekreacji. Takim przepisem może być art. 15 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się (w zależności od potrzeb) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych, dlatego też propozycja poprawki zakłada, że miejsca wyznaczone dla celów rekreacji są określane właśnie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Szeroką dyskusję wywołała kwestia procedury oraz podmiotu podejmującego decyzję o wyznaczeniu danego miejsca dla celów rekreacji, a także kwestia świadomości obywateli na temat tego, czy znajdują się na terenie zarządzanym przez gminę, na którym swobodnie może spacerować.

Przedstawiciel NRA zgłosił wniosek, by dopuścić również studia zagospodarowania przestrzennego jako akty wskazujące tereny przeznaczone do rekreacji.

Senator Paszkowski zgłosił poprawkę do art. 1 ustawy. Chodzi o to, by w §1 wyrazy „albo deptce trawnik lub zieleńca w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwe organy gminy” zastąpić słowami „albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego deptce trawnik lub zieleńca w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu”.

Ponieważ wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek nie zyskał poparcia komisji, przystąpiono do głosowania nad poprawką senatora Paszkowskiego.

Poprawka ta zyskała poparcie 4 senatorów, trzech wstrzymało się od głosu.

Na sprawozdawcę komisji na posiedzenie Senatu wybrano senatora Bohdana Paszkowskiego.

Konkluzja: Komisja wnosi o wprowadzenie jednej poprawki do ustawy (*druk senacki nr898-A*).

Ad. 2 Ustawę przedstawił dyrektor Jan Bołonkowski. Przedstawiciel ministerstwa wskazał, iż ustawa realizuje dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r. (*sygn. akt 77/06*) oraz wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r. (*sygn. akt SK 34/08*). Nadto dyrektor zwrócił uwagę, że ustawa zawiera całkowicie nowe propozycje dotyczące możliwości dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem. Znowelizowane brzmienie art. 417¹ §2 k.c. przewiduje wyodrębnienie dwóch sposobów dochodzenia takich roszczeń. Pierwszy z nich przed wystąpieniem do sądu z żądaniem odszkodowania będzie wymagał uzyskania prejudykatu w postaci orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w przedmiocie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i dotyczył będzie co do zasady prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Drugi sposób dochodzenia odszkodowania dotyczył będzie innych prawomocnych orzeczeń niekończących postępowania

w sprawie, których wydanie spowodowało szkodę. Wówczas warunkiem dochodzenia jest brak możliwości wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania, a także innego środka prawnego umożliwiającego zmianę lub uchylene tego orzeczenia.

Ustawa modyfikuje również przepisy dotyczące kwestii dopuszczalności wnoszenia środków zaskarżenia w sprawach o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed takimi sądami. Ustawa rozszerza możliwości zgłoszenia skargi kasacyjnej w procesach odszkodowawczych niezależnie od wartości zaskarżenia oraz wprowadza niezmiernie ważne normy intertemporalne. Dopuszcza się bowiem zaskarżenie orzeczeń, które były źródłem szkody, jeśli uprawomocniły się po 17 października 1997 r. (wejściem konstytucji w życie). Przedawnienie roszczeń tych zaczyna biec dopiero od dnia wejścia tej ustawy w życie, a samą skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można wnieść w ciągu najbliższych 2 lat.

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego zwróciła uwagę na zasady techniki prawodawczej, zgodnie z którymi każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Powoduje to, w połączeniu z nieco enigmatyczną treścią dodawanego art. 424^{1a} §3, zgłoszenie poprawki polegającej na wyodrębnieniu wymienionego paragrafu do nowego art. 424^{1b}. Druga poprawka zmierza do ujednolicenia terminologii zastosowanej w k.p.c. z ustawą – Prawo upadłościowe i naprawcze.

W dyskusji senatorowie oraz goście spierali się co do możliwości dochodzenia roszczeń w okresie między wejściem w życie konstytucji a wejściem w życie przepisów w k.c. modyfikujących odpowiedzialność Skarbu Państwa (2004 r.) oraz potrzeby wydłużania terminu przedawnienia roszczeń (termin otwiera się na nowo), lecz konkretnych wniosków legislacyjnych nie zgłoszono.

Przewodniczący komisji Piotr Zientarski przejął poprawki przedstawione przez Biuro Legislacyjne i zgłosił wniosek o przyjęcie ustawy wraz z tymi poprawkami.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek.

Na sprawozdawcę komisji na posiedzenie Senatu wybrano senatora Zbigniewa Cichonia.

Konkluzja: Komisja wnosi o wprowadzenie dwóch poprawek do ustawy (*druk senacki nr 900-A*).

Ad. 3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2010 r. sygn. akt SK 50/08 dotyczący ustawy – Kodeks karny skarbowy omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wyjaśnił, że TK orzekł, iż dwuletni termin na dochodzenie roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia związanego z orzeczeniem przepadku przedmiotów w postępowaniu karnoskarbowym jest niezgodny z konstytucją – z art. 64 ust. 1, formułującym zasadę równej ochrony praw majątkowych. Kwestionowany przepis powodował sytuacje, w których osoba uprawniona do przedmiotu podlegającego przepadkowi pomimo wykazywania się wymaganą starannością we własnych sprawach dowiadywała się o przysługującym jej roszczeniu z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia często już po upływie terminu do jego zgłoszenia, czego skutkiem było wygaśnięcie roszczenia.

TK uznał, że ani zamiar koncentracji postępowania karnoskarbowego i rozstrzygania o roszczeniach cywilnoprawnych, ani zamiar szybkiej eliminacji korzyści majątkowych związanych z przestępstwami i wykroczeniami skarbowymi, ani też interesy fiskalne państwa nie uzasadniają takiego ograniczenia ochrony prawa majątkowego określonego w art. 119 § 2 k.k.s., które może prowadzić w praktyce do braku możliwości realizacji tego prawa z przyczyn niezależnych od uprawnionego podmiotu. Ponadto z punktu widzenia podstawowych zasad sprawiedliwości i zasad prawidłowej legislacji nie może być utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, czyli prawa, które powstając, od razu staje się nieskuteczne.

Zdaniem dr Jarentowskiego utrata mocy przez zakwestionowany przepis nie powoduje luki w prawie. Roszczenie właściciela nie wygasa już po upływie 2 lat od prawomocnego orzeczenia, lecz ulega przedawnieniu na ogólnych zasadach k.c., do których art. 119 §2 wyraźnie odsyła.

Ponieważ jednak TK nie derogował całej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego, a tylko wskazał w jakim zakresie art. 119 §3 jest niekonstytucyjny, konieczne jest nadanie §3 nowego brzmienia, pomijającego zakwestionowany przez TK fragment treści.

Mając to na uwadze, a także to, iż żaden uprawniony podmiot nie wniósł do Sejmu projektu ustawy wykonującej to orzeczenie TK, przewodniczący komisji zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek.

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony

senator Piotr Zientarski.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.

Sporządzono w Biurze Prac Senackich.