

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 7 czerwca 2011 r.

Nr posiedzenia: 419

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r. (sygnatura akt K 13/07) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.
 2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r. (sygnatura akt K 19/06) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.
 3. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r. (sygnatura akt S 5/09) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. (sygnatura akt P 34/08) dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
 5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. (sygnatura akt P 7/09) dotyczącego ustawy – Prawo bankowe.
 6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r. (sygnatura akt K 58/07) dotyczącego ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
 7. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r. (sygnatura akt P 25/09) dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

- W posiedzeniu uczestniczyli:
- senatorowie członkowie komisji: Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Krzysztof Piesiewicz, Grażyna Sztark, Marek Trzcіński, Piotr Zientarski,
 - zaproszeni goście:
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów:
 - starszy specjalista w Departamencie Spraw Parlamentarnych Kamila Michalak,
 - przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Katarzyna Konieczko, Marek Jarentowski.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r. (sygnatura akt K 13/07) dotyczący ustawy – Kodeks postępowania cywilnego omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko.

Wskazała, iż trybunał orzekł o niezgodności z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 755 § 2 kpc ponieważ nie określa on ram czasowych na zabezpieczenie, polegające na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem piętnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw tj. z dniem 20 lutego 2012 r.

Trybunał uznał, że ww. przepis w porównaniu z wcześniej obowiązującą regulacją, obejmuje lepsze z punktu widzenia ochrony wolności słowa i wolności prasy rozwiązanie prawne, ponieważ

wprowadza przesłankę ograniczającą możliwość zastosowania zabezpieczenia w postaci zakazu publikacji. Skorelowanie stosowania zabezpieczenia z rozstrzygnięciem zasadniczym w procesach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych sprawia jednak, że zakaz publikacji może obowiązywać przez wiele lat, co z kolei może prowadzić do wypaczenia istoty tego postępowania. Ostatecznie więc zasadnym staje się zarzut naruszenia wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 konstytucji) oraz wolności wypowiedzi (zwanej też wolnością słowa), jak również wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji z art. 54 konstytucji.

Trybunał podkreślił, że zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie przepisów kpc, aby zapobiegały one przewlekłości postępowania. Nadto wskazał na różne możliwości wykonania orzeczenia.

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego przedstawiła dwie propozycje wykonania przedmiotowego wyroku. Po pierwsze, przez wyznaczenia terminu, przed upływem którego sądy zobligowane byłyby wydać orzeczenie co do zgłoszonego roszczenia, a zatem przyznać powodowi ochronę z uwagi na naruszenie jego dóbr osobistych, albo oddalić powództwo. Po drugie, poprzez wskazanie terminu, po upływie którego zabezpieczenie by upadało.

W wyniku dyskusji, w której udział brali senatorowie: Piotr Zientarski, i Leon Kieres postanowiono, iż komisja zwróci się do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Rady Sądownictwa z prośbą o wskazanie skali zjawiska oraz o wysondowanie właściwszego kierunku zaproponowanych zmian. Decyzja o ostatecznym kierunku inicjatywy zostanie podjęta po wpłynięciu odpowiedzi.

Konkluzja Komisja odroczyła decyzję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r. (sygnatura akt K 19/06) dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego omówiła Katarzyna Konieczko. Trybunał orzekł, że art. 1046 § 4 kpc jest niezgodny z art. 2 i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji, z art. 45 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w zakresie, w jakim dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, jest niezgodny także z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Powyższy przepis traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw tj. z dniem 17 listopada 2011 r.

Rozstrzygnięcie w sprawie K 19/06 jest kolejną wypowiedzią TK odnoszącą się do art. 1046 § 4 kpc i niedostatków regulacji na gruncie ustawy o ochronie praw lokatorów. Na kanwie sprawy K 26/05 trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne, wskazujące na konieczność unormowania w powołanej wyżej ustawie obowiązków gminy związanych z dostarczeniem pomieszczenia tymczasowego w wypadku eksmisji prowadzonej w trybie art. 1046 § 4 kpc (postanowienie z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08). Stosowna inicjatywa w tym zakresie została zgłoszona przez Senat jeszcze przed stwierdzeniem niekonstytucyjności ww. przepisu. Przedmiotowy projekt uchwalono na 59. posiedzeniu Senatu w dniu 8 lipca 2010 r. I czytanie projektu (druk sejmowy nr 3278) odbyło się w dniu 15 grudnia 2010 r., na wspólnym posiedzeniu Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Obecnie przedłożenie senackie rozpatrywane jest przez podkomisję nadzwyczajną. Dlatego, w ocenie Biura Legislacyjnego racjonalne będzie zmodyfikowanie przez Senat projektu i , zgłoszenie ewentualnych propozycji poprawek a nie występowanie z nową inicjatywą.

Wobec tego, przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o niepodjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku. Komisja jednogłośnie (5 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

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

Ad. 3 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r. (sygnatura akt S 5/09) dotyczące ustawy – Kodeks postępowania cywilnego omówiła ekspert ds. legislacji Katarzyna Konieczko. Wyjaśniła, iż w przedmiotowym orzeczeniu trybunał zasygnalizował Sejmowi oraz ministrowi sprawiedliwości potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania, o których mowa w art. 401¹ kpc, tj. w razie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź też ustawą normy prawnej, która stanowiła podstawę rozstrzygnięcia.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, istnieje również konieczność wyraźnego dopuszczenia możliwości wznowienia postępowania w razie stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka faktu naruszenia przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ma ono swoje źródło w art. 9 Konstytucji, który to stanowi, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Nadto ekspert ds. legislacji dodała, że orzeczenie TK nie zostało dotychczas wykonane i żaden podmiot nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu jego wykonanie. Wskazała, iż celowe jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez komisję w tej sprawie. Inicjatywa zmierzałaby do nadania nowego brzmienia art. 399 § 2, art. 412 § 3¹ i 4, art. 416 § 2 kpc oraz wprowadzenia nowej jednostki - art. 401² kpc.

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

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów „za”). Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Leon Kieres.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. (sygnatura akt P 34/08) dotyczący art. 35 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego dr Marek Jarentowski.

Zakwestionowany przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dodany w 2007 r., wprowadził nowy instrument nabywania własności gruntu przez spółdzielnię mieszkaniową w drodze "quasi-zasiedzenia". Skutkiem tego była utrata własności po stronie rzeczywistego właściciela i to nieodpłatnie, gdy spółdzielnia na nieswoim gruncie (będącym własnością Skarbu Państwa, gminy lub nawet osoby prywatnej) zbudowała dom, w którym mieszkańcy-spółdzielcy chcieliby nabyć mieszkania na własność. Trybunał Konstytucyjny, wskazał, że art. 35 ust. 4¹ u.s.m. w istocie prowadził do premiowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów i uzdrowienia sytuacji, nie skorzystały z nich. Natomiast obecnie nieodpłatnie nabywają ich własność.

Kwestionowane rozwiązanie (nabycie przez spółdzielnie prawa do gruntu w postaci nie użytkowania, a własności, w sposób pierwotny, a więc bez obciążeń i z mocy prawa tj. przy iluzorycznych gwarancjach poszanowania praw podmiotów tracących własność w czasie postępowania sądowego) pozbawia szans osoby zgłaszające rewindykacje historyczne do spornego gruntu, co występuje zwłaszcza wobec gruntów komunalnych i państwowych.

Jak dodał dr Marek Jarentowski, ponieważ przepis ust. 4¹ utracił moc na skutek wyroku TK, ę w tym zakresie nie wymaga on wykonania. Z uzasadnienia wynika jednak, iż podobne wątpliwości co do zakwestionowanego przepisu można mieć do ust. 4. Biuro Legislacyjne zaproponowało zatem uchylenie tego przepisu przy zachowaniu *vacatio legis* – 6 miesięcy od ogłoszenia ustawy oraz ze stosownym przepisem przejściowym przewidującym, że do spraw wszczętych w związku z ust. 4 przed sądem, stosuje się ten przepis. Pozwoli to spółdzielniom, którym zależy na wyjaśnieniu stanu prawnego gruntu, podjęcie stosownych w tym kierunku kroków. Rozwiązanie to nie uniemożliwi zarazem w przyszłości stosowania takich instytucji jak zasiedzenie, roszczenie o wykup albo sprzedaż – na ogólnych zasadach, dotyczących wszystkich podmiotów.

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

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów „za”). Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Stanisław Gogacz.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r. (sygnatura akt P 7/09) dotyczącego ustawy – Prawo bankowe omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wyjaśnił, iż Trybunał uznał uprzywilejowanie ksiąg bankowych i wyciągów z tych ksiąg w postępowaniu cywilnym w ten sposób, że nadano im moc prawną dokumentu urzędowego – za niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji. W opinio trybunału,

rozwiązanie to prowadzi do naruszenia zarówno zasady równości stron w procesie, jak i zasady sprawiedliwości społecznej. Jest to rozwiązanie sprzeczne z konstytucyjną zasadą polityki państwa wynikającą z art. 76 Konstytucji - zasadą ochrony praw konsumentów. Przywilej banku powoduje bowiem umocnienie istniejącej z natury rzeczy przewagi podmiotu profesjonalnego - banku - wobec konsumenta. Konsekwencją procesową zaskarżonego art. 95 ust. 1 prawa bankowego jest zmiana reguł dowodowych, ponieważ to pozwany konsument musi wykazać, że nie jest dłużnikiem z tytułu zobowiązań wykazanych w księgach rachunkowych banku.

Ponieważ żaden uprawniony podmiot nie wniósł do Sejmu projektu ustawy wykonującej wyrok, zdaniem eksperta celowe jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez komisję w tej sprawie. Po analizie orzeczenia TK oraz konsultacji ze Związkiem Banków Polskich Biuro Legislacyjne proponuje pozbawić wszystkich dokumentów bankowych statusu dokumentów urzędowych, a więc nie tylko w odniesieniu do konsumentów, lecz także innych podmiotów, w tym przedsiębiorców.

Wobec powyższego, 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 został upoważniony senator Marek Trzcіński.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r. (sygnatura akt K 58/07) dotyczący ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski.

TK stwierdził niezgodność art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów – z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem piętnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 3 lutego 2012 r.

Zdaniem TK, rozpatrywana grupa ubezpieczonych – rolnicy – nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu ich obowiązku opłatowego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Takiej cechy istotnej, biorąc pod uwagę powszechność opodatkowania (art. 84 Konstytucji) i równość opodatkowania (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji), co łącznie składa się na pojęcie sprawiedliwości podatkowej, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej).

TK wskazał na konieczność uwzględnienia przy konstruowaniu mechanizmu zobowiązującego budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą – wysokości osiąganych przez nich przychodów. Oznacza to, że z budżetu państwa mogą być opłacane składki (albo część składki) tylko za rolników i ich domowników, którzy nie osiągają dostatecznie wysokich przychodów.

Zdaniem dr Jarentowskiego, ze względu na konieczność uzyskania danych określających wysokość przychodowości gospodarstw rolnych określonej wielkości, tak aby wysokość składki zdrowotnej właścicieli tych gospodarstw była porównywalna z wysokością składki zdrowotnej opłacanej przez osoby nie będące rolnikami, przy wykonywaniu wyroku, konieczna jest współpraca z właściwymi podmiotami administracji rządowej.

Mając powyższe na uwadze, przewodniczący poinformował o poczynionych z szefem Rządowego Centrum Legislacji Maciejem Berkiem ustaleniach, iż w przypadku wyroków wymagających współpracy z różnymi ministerstwami czy urzędami, Komisja Ustawodawcza nie będzie podejmować inicjatywy ustawodawczej, tylko pozostawi tę możliwość Rządowemu Centrum Legislacji.

Przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wnosiła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku. Komisja jednogłośnie (4 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

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

Ad. 7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r. (sygnatura akt P 25/09) dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wyjaśnił, że TK orzekł o niezgodności art. 81 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r., z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewiduje innego zdarzenia, rozpoczynającego bieg terminu do złożenia wniosku o zasiłek pogrzebowy, niż dzień śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje. Regulacja taka nie obejmuje bowiem stanów faktycznych, uniemożliwiających zorganizowanie pogrzebu w ciągu roku od dnia śmierci osoby z przyczyn obiektywnych, np. z uwagi na późniejsze odnalezienie ciała czy późniejsze zidentyfikowanie zwłok. O ile samo wyznaczenie początku biegu terminu od dnia śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje, generalnie nie budzi wątpliwości, o tyle z uwagi na różne wypadki losowe regulacja taka jest niekompletna. Pominięcie to prowadzi bowiem do niezgodnego z celem zasiłku pogrzebowego pozbawienia z reguły najbliższej rodziny środków rekompensujących wydatki poniesione w związku z pogrzebem bliskiej osoby.

Wyrok TK nie został wykonany. Biuro Legislacyjne zaproponowało zastąpienie brzmienia art. 81 ust. 2, treścią, która będzie mogła mieć zastosowanie do różnych okoliczności, w których późne wystąpienie z wnioskiem o zasiłek pogrzebowy było niezależne od osoby, która poniosła koszty pogrzebu. Chodzi też o to by uzależnić bieg terminu od daty pogrzebu (którego koszty zasiłek ma pokryć), a nie od daty czynności administracyjnych, takich jak wystawienie aktu zgonu.

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 lobbingsową.